

Diskussionspapier

**zu den politischen Überlegungen
zur Etablierung einer Bundesfernstraßengesellschaft
des Bundes**

Langfassung

Berlin, den 5. Oktober 2015

Gliederung:

	Seite
Kernthesen	2
I. Allgemeine Anmerkungen	5
II. Heutige Struktur der Organisation und des Managements der Bundesfernstraßen	6
III. Stärken und Schwächen	10
IV. Optionen der Ausgestaltung einer Bundesfernstraßengesellschaft	15
V. Abwägung: Bundesfernstraßengesellschaft – die Chancen überwiegen deutlich	20
VI. Fazit	24

Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V. setzt sich als branchenübergreifendes Bündnis für leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur, insbesondere im Bereich der Straßen ein. Träger sind Automobilclubs, Verbände und Unternehmen des Güterkraftverkehrs, der Automobil- und Bauwirtschaft, der Dienstleistungswirtschaft, sowie Infrastrukturbetreiber und Mautdienstleister.

Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.

Friedrichstraße 154, 10117 Berlin

Tel.: 030 2248 8412, Fax: 030 2248 8414

Email: info@promobilitaet.de; Homepage: www.promobilitaet.de

Kernaussagen:

Pro Mobilität

- erkennt die **Leistungen der bisherigen Institutionen** von Bund und Länder beim Aufbau und Betrieb des heutigen Fernstraßennetzes und damit zur Mobilität in Deutschland an,
- sieht jedoch **erhebliche föderale Hemmnisse in der Organisationsstruktur der Bundesfernstraßen**, die eine Weiterentwicklung des Bundesfernstraßennetzes nicht mehr bundesweit einheitlich gewährleisten,
- möchte mit diesem Diskussionspapier erste **Anregungen zur Notwendigkeit von Veränderungen und deren Ausgestaltung** geben,
- verspricht sich von der Etablierung einer Bundesfernstraßengesellschaft **erhebliche Chancen**, die bei richtiger Ausgestaltung von Modelloptionen zu Vorteilen für alle Beteiligten führen,
- regt an, dass bei jeglichen Veränderungen organisatorischer Strukturen eine **bessere Qualität von Autobahnen und Bundesstraßen anzustreben** ist, um Mobilität auf allen Ebenen des fernverkehrsrelevanten Straßennetzes dauerhaft gewährleisten zu können,
- sieht den **Gesetzgeber und die Bundesregierung** weiterhin in der Verantwortung für Entscheidungen über den Infrastrukturbedarf, Aus-/Neubauprogramme sowie Zielvorgaben und die Kontrolle der Fernstraßengesellschaft,
- empfiehlt, sich bei der Ausgestaltung von Modelloptionen vorrangig **von verkehrspolitischen Zielen und höherer Effizienz leiten** zu lassen und dabei ergänzend die Einbindung privaten Kapitals zu betrachten,
- unterstreicht, dass auch mit Blick auf die erforderlichen Änderungen des Grundgesetzes eine **Reform nur im Konsens von Bund und Ländern** gelingen kann.

Status Quo

Pro Mobilität

- sieht einen großen **Modernisierungsstau** im Netz bei Straßenzustand, Engpassbeseitigung, Lärmminde- rung und Unfallvermeidung, der angesichts des weiteren Verkehrswachstums und der Bedeutung der Fern- straßen für die heutige und künftige Mobilität unserer Gesellschaft aufgelöst werden muss,
- macht die **Unterfinanzierung der Fernstraßen** in den beiden vergangenen Jahrzehnten mit einer real rück- läufige Investitionslinie als eine von mehreren Ursachen eines fehlenden Planungsvorlaufs bei Projekten und eines sich verschlechternden Infrastrukturzustands aus,
- erkennt bei den Ländern trotz der von den Landeshaushalten zu tragenden Kosten für die Verwaltung von Bundesfernstraßen **bisher kein Interesse, die heutige Möglichkeit im Grundgesetz zur Rückgabe der Auftragsverwaltung an den Bund zu nutzen**, weil die Einfluss auf Bauprojekte und den Betrieb offenbar attraktiv zu sein scheint,
- nimmt dennoch **bei der Auftragsverwaltung durch die Bundesländer große Unterschiede in der Aus- stattung und Leistungsfähigkeit** wahr, so dass teilweise zu geringe Planungsaktivitäten und erhebliche Mittelumschichtungen zu anderen Bundesländern in der Umsetzung der jährlichen Bundeshaushalte fest- zustellen sind,
- sieht eine an den Erfordernissen des Fernverkehrs ausgerichtete **Fortentwicklung des Bundesfernstra- ßennetzes** dadurch mittlerweile als **nicht mehr bundesweit gewährleistet** an und erwartet bei Fortführung des Status Quo sich verschärfende Probleme zu Lasten der Straßennutzer und der Wirtschaft,

- stuft vor dem Hintergrund des Modernisierungsstaus eine **dauerhafte Stärkung der Leistungsfähigkeit** bei Planung, Genehmigung, Finanzierung und Vergabe, sowie die Steigerung von Bau, Betrieb und Erhaltung als unerlässlich ein,
- stellt fest, dass die heutige föderale **Mischstruktur für Autobahnen und Bundesstraßen** mit der Eigentümerfunktion und der Finanzverantwortung beim Bund sowie der Aufgabenverantwortung im Rahmen der Auftragsverwaltung bei den Ländern zwar **Stärken** wie Erfahrung, Vor-Ort-Kompetenz oder Synergien im Betrieb hat, aber ebenso erhebliche **Schwächen** wie Fehlanreize, Koordinationsprobleme, Ineffizienzen und Intransparenz aufweist, die oftmals föderal bedingt sind und keinen Bestand haben sollten,
- identifiziert als besondere **Handlungsfelder**:
 - die Bündelung der bisher auf zwei föderale Ebenen verteilten Verantwortung, bei Bewahrung der Vor-Ort-Kompetenz,
 - die Optimierung der operativen Aufgaben über das Gesamtnetz,
 - die Verknüpfung von Bedarf, Planung und Finanzierung in einem Finanzierungskreislauf,
 - die Attraktivitätssteigerung der zuständigen Institutionen für Fachkräfte.

Handlungsoptionen

Ob die Etablierung einer Bundesfernstraßengesellschaft die aufgezeigten Schwachpunkte der heutigen Struktur mindern wird, ohne deren Vorteile einzubüßen oder neue Problembereiche hinzuzufügen, ist abhängig davon,

- mit welchen Zielen die Gesellschaft beauftragt wird,
- welche Aufgaben ihr zugeordnet werden,
- wie nachhaltig das Handeln angelegt wird,
- für welche Netzteile sie zuständig sein wird und wie ggf. außerhalb ihrer Zuständigkeit verbleibende Netzteile gemanagt werden sollen,
- in welcher Struktur sie tätig sein soll und
- wie ein Übergang mit allen Beteiligten gestaltet werden kann.

Pro Mobilität

- betont, dass eine Reform sich das verkehrspolitische Ziel setzen sollte, **Verkehr, Verkehrssicherheit und Umweltschutz dauerhaft** auf allen Teilen des heutigen Bundesfernstraßennetzes zu gewährleisten, und dabei Strukturen zu schaffen, die Finanzmittel im Sinne der Nutzer, Gebühren- und Steuerzahler wirtschaftlich und zielgerichtet einsetzen,
- präferiert grundsätzlich die **Bündelung von Finanz- und Aufgabenverantwortung in einer Hand**, weil gegenüber der heutigen Mischstruktur erhebliche Vorteile zu erwarten sind,
- befürwortet, dass der Bund unter Nutzung einer Bundesfernstraßengesellschaft neben der Finanz- auch die **Aufgabenverantwortung** für Planung, Genehmigung, Bau und Erhalt von Projekten und perspektivisch ebenso für den Betrieb auf besonders fernverkehrsrelevanten Straßen übernimmt,
- sieht Entscheidungen über den Infrastrukturbedarf und die Kontrolle der Fernstraßengesellschaft weiterhin als politische Aufgaben **des Gesetzgebers und der Bundesregierung an**,
- unterstreicht, dass eine **bedarfsorientierte Finanzausstattung der Bundesfernstraßengesellschaft**, die sich auf einen **Finanzierungskreislauf mit direkter Zuleitung von Mautgebühren und mehrjährige Zuweisungen** aus dem Bundeshaushalt stützt, die Basis für ein nachhaltiges, am Lebenszyklus ausgerichtetes und betriebswirtschaftlich optimiertes Netz- und Vermögensmanagement ist,

- empfiehlt, dass sich eine Bundesfernstraßengesellschaft bei der Durchführung ihrer Aufgaben **öffentlicher und privater Partner** bedient und die **Vor-Ort-Kompetenz** der heutigen Struktur nach Möglichkeit erhält,
- stellt fest, dass sich auf der Basis bisher vorliegender Informationen **noch kein Votum zur Rechtsform und Struktur** der Gesellschaft abgeben lässt, empfiehlt aber, sich bei der **Beteiligung privaten Kapitals** an einer Bundesfernstraßengesellschaft auf der Netzebene auf die Fremdkapitalseite zu beschränken,
- weist darauf hin, dass vor Entscheidungen über konkrete Modelloptionen noch erheblicher **Informationsbedarf** vor allem zu verfassungs-, vergabe-, arbeits- und steuerrechtlichen Fragen besteht, zu dessen Deckung der Bund durch Gutachten und die Länder durch die Bodewig-Kommission beitragen können,
- regt angesichts von Erfahrungen des Bundes mit Verwaltungsreformen bei anderen Verkehrswegen an, bei der Ausgestaltung von Modellen auf die Umstellungskosten einer Reform (z.B. Bedarf des Wechsels von Beschäftigten und Institutionen zwischen Bund und Ländern) zu achten und **frühzeitig die Kommunikation mit Beschäftigten der relevanten Institutionen** aufzunehmen,
- befürwortet **als erste Säule einer Reform** in Abwägung der genannten Aspekte die **Übernahme der Aufgabenverantwortung für Autobahnen durch den Bund** (Änderung von Artikel 90 Grundgesetz) und damit die Bündelung der Gesamtverantwortung für das höchstrangige Netz unter Nutzung einer Bundesautobahngesellschaft, die bei der Ausführung von Aufgaben Know-how öffentlicher und privater Partner nutzt,
- nimmt **Vorbehalte gegen eine Übertragung aller Zuständigkeiten für die Bundesstraßen auf die Länder** wahr, weil der schlechte Zustand vieler Landesstraßen **eine weitere Abnahme von Qualität und Verkehrssicherheit der bisherigen Bundesstraßen** befürchten lässt und so deren Bedeutung für das Gesamtnetz nicht Rechnung getragen würde,
- verzeichnet **auf Seiten des Bundes eine Präferenz für eine Bundesautobahngesellschaft ohne Zuständigkeit für die Bundesstraßen**,
- sieht daher für den Fall der vorläufigen Fortführung der heutigen föderal getrennten Verantwortung **für Bundesstraßen als zweite Säule einer Reform** eine umfassende **Optimierung der bisherigen Verwaltungsstruktur durch Bund und Länder** an, die zur Stärkung von Weisungsrechten des Bundes Artikel 85 Grundgesetz anpassen und bei nicht ausreichender Leistungsfähigkeit einer Verwaltung dem Bund in Artikel 90 das Recht sichern sollte, die Aufgabenverantwortung für Bundesstraßen an sich ziehen zu können,
- erwartet **Vorteile für Bund und Länder von einer solchen Reform**, weil der Bund sein Netz bundesweit einheitlich entwickeln und modernisieren könnte, während die Länder von Verwaltungsaufgaben entlasten würden und zugleich mit einer bedarfsorientierten Beteiligung am unerlässlichen Investitionsanstieg und der Verbesserung der Infrastrukturqualität rechnen könnten,
- sieht diese **Vorteile auch für Länder mit leistungsstarker Verwaltung**, weil erst eine sachgerechte Mitelumsetzung in allen Bundesländern breite öffentliche Akzeptanz bedarfsorientierter Investitionen sichert,
- verspricht sich von einer Reform vor allem **Vorteile für Nutzer und Steuer- und Gebührenzahler**.

I. Allgemeine Anmerkungen

- (1) Pro Mobilität begrüßt, dass die Fratzscher-Kommission der Diskussion um die Etablierung einer Bundesfernstraßengesellschaft neue Dynamik¹ gegeben hat und der Vorschlag von Bundesregierung, Bundestag und Bundesländern aufgegriffen wird.
- (2) Wir unterstützen das Bestreben, die Investitionen in Autobahnen und Bundesstraßen zu erhöhen und die Mittelverwendung effizienter gestalten zu wollen.
- (3) Die politische Diskussion der letzten Monate um die Etablierung einer Fernstraßengesellschaft war von der Suche nach Anlagemöglichkeiten privaten Kapitals geprägt. Eine solche Reform muss einen breiteren Ansatz verfolgen und ist vor allem an verkehrspolitischen Erfordernissen, Effizienzverbesserungen und einer tragfähigen, verlässlichen Finanzierung auszurichten.
- (4) Aus einer Bündelung von Finanz- und Aufgabenverantwortung in einer Bundesfernstraßengesellschaft können sich Vorteile ergeben im Hinblick auf:
 - eine stärker vom Bund geprägte Netzentwicklung nach Belangen des Fernverkehrs,
 - eine höhere Verfügbarkeit des Straßennetzes,
 - Effizienzsteigerungen,
 - eine engere Koordination von Bedarf, Planung und Finanzierung,
 - ein stärker am Lebenszyklus ausgerichtetes Netzmanagement,
 - eine Verbesserung von Nachhaltigkeit und Innovationsbereitschaft und
 - mehr Transparenz für den Bund und die Öffentlichkeit.

Zu prüfen ist, ob sich diese Erwartungen bei näherer Analyse bestätigen lassen und welche Aufgaben Bundestag, Bundesregierung, Bundesländer und die Wirtschaft übernehmen sollten. Ebenso sind mögliche Nachteile und Risiken einer Umstellung auf eine neue Organisationsstruktur zu identifizieren. Außerdem sollten Informationsdefizite im Hinblick auf die Ausgestaltung von Modellen benannt werden.

- (5) Angesichts des derzeitigen Informationsstandes stellt dieses Diskussionspapier Anregungen zur Notwendigkeit von Veränderungen und deren Ausgestaltung in den Vordergrund.

¹ Die Pällmann-Kommission hatte bereits im Jahr 2000 einen solchen Weg vorgeschlagen, der später u.a. in Berichten des Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung (2004), des Instituts für Verkehrswissenschaft der Universität Münster (2007), der Daehre-Kommission (2012) und der Bodewig-Kommission (2013) in unterschiedlichen Ausgestaltungen aufgegriffen wurde.

II. Heutige Struktur der Organisation und des Managements der Bundesfernstraßen

(1) *Vorgaben des Grundgesetzes*

Die heutige Organisationsstruktur für Bundesfernstraßen, also für rund 12.900 km Autobahnen und 39.400 km Bundesstraßen, ist von Artikel 90 des Grundgesetzes geprägt:

- Absatz 1: „Der Bund ist Eigentümer der bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen“.
- Absatz 2: „Die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrage des Bundes“.
- Absatz 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“. Einen Antrag nach Absatz 3 hat bisher kein Land gestellt. Die Aufgabenverantwortung war somit trotz der damit verbundenen Kosten für die Länder bisher hinreichend attraktiv, weil sie offenbar Einfluss auf die Netzentwicklung, Bauprojekte und den Betrieb nehmen wollen.

Artikel 85 GG regelt Kompetenzfragen im Zuge der Auftragsverwaltung, so die Zuständigkeit der Länder für die Einrichtung von Behörden, die Möglichkeit des Bundes zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften nur mit Zustimmung des Bundesrates sowie die Beschränkung der Bundesaufsicht auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit. Aus Artikel 104a GG ergibt sich die Kostenübernahme durch den Bund, sofern es sich nicht um Verwaltungskosten für Landesbehörden handelt. Um den Bund oder eine Bundesfernstraßengesellschaft mit bisher in Länderzuständigkeit befindlichen Verwaltungsaufgaben zu betrauen, ist das Grundgesetz zu ändern, was breiten politischen Konsens in Bundestag und Bundesrat voraussetzt.

Das Grundgesetz weist bei Bundesfernstraßen die Finanzverantwortung dem Bund und die Aufgabenverantwortung den Bundesländern zu. Der Bund kann allgemeine Verwaltungsvorschriften für sein Straßennetz nur im Konsens mit den Ländern erlassen.

(2) *Zweckausgaben beim Bund, Verwaltungskosten bei den Ländern*

§ 5 FStrG bestimmt den Bund zum Träger der Straßenbaulast für Bundesfernstraßen. Die Finanzierung der Investitionen und anderer Zweckausgaben ist damit Aufgabe des Bundes. Der hat hierfür bisher jährlich rund fünf Milliarden Euro an investiven Mitteln und eine Milliarde Euro an Betriebsausgaben bereitgestellt. Spätestens seit den Empfehlungen der Pällmann-Kommission aus dem Jahr 2000 wird dieses Niveau nicht mehr als bedarfsgerecht angesehen. Den 16 Bundesländern obliegt die Verantwortung für Planung, Genehmigung, Bau, Betrieb und Erhaltung. Grundsätzlich nehmen sie diese Aufgaben im Außenverhältnis wahr (z.B. Vertragsabschlüsse mit Unternehmen) und tragen die Verwaltungskosten (Personal, Einrichtungen). Für Planung und Bauaufsicht erhalten die Länder vom Bund eine pauschale Erstattung von drei Prozent der Bausumme, die nicht kostendeckend ist. Diese Kosten werden von den Ländern mit 15 bis 20 Prozent des Investitionsvolumens angegeben². Eine weitergehende Übernahme von Verwaltungskosten der Länder durch den Bund wäre nach Ansicht von Experten durch Art. 104a GG voraussichtlich nicht gedeckt³.

Der Bund trägt den überwiegenden Teil der Ausgaben für Bundesfernstraßen, die Länder übernehmen aber die Verwaltungskosten und sind somit über die Landeshaushalte an den Kosten und der Finanzierung mittelbar beteiligt. Dies ist bei Veränderungen zu beachten.

² Verlässliche, planungssichere und auskömmliche Planungsfinanzierung im Bundesfernstraßenbau, Entschließung des Bundesrates vom 10.10.2014, Bundesratsdrucksache 276/14 [http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2014/0201-0300/276-14\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2014/0201-0300/276-14(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1)

³ Institutionelle Lösungen für die Finanzierung der Bundesfernstraßen (2011), Beckers/ Klatt/ Kühling, Studie im Auftrag des ADAC e.V.

(3) **Struktur auf Seiten des Bundes**

Das Fernstraßenausbaugesetz regelt grundsätzlich, für welche Aus- und Neubauprojekte der Gesetzgeber Bedarf sieht und die Bundesländer Planung und Genehmigung anstreben sollen. Die konkrete Finanzierungsentscheidung des Bundes erfolgt später wie auch bei Umbau, Erhalt und Betrieb über die Haushaltsgesetzgebung des Parlaments. Bei der Verwaltung der Mittel und deren Controlling bedient sich die Bundesregierung teilweise des Bundesunternehmens Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft GmbH (VIFG), über das die Verwendung der Einnahmen der Lkw-Maut für das Straßennetz abgewickelt wird. Hier wurde ein Finanzmanagementsystem aufgebaut, das die Controllingmöglichkeiten des Bundes für Baumaßnahmen verbessert. Ein Vermögensmanagement ist derzeit nicht vorhanden und bei Fortbestehen einer Zuordnung zum Bundeshaushalt angesichts dessen kameralistischer Ausrichtung derzeit nicht zu erwarten. Im Rahmen der Auftragsverwaltung obliegt die Aufsicht der Straßenverwaltungen der Länder beim Bund einer Abteilung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), die neben anderen Zuständigkeiten wie Netzplanung und Finanzierung u.a. Baufreigaben erteilt.

Auf Seiten des Bundes beschließt der Bundestag unter Beteiligung des Bundesrates auf Vorschlag der Bundesregierung über den Bedarf an Aus- und Neubauvorhaben sowie über die Finanzierung. Die Zuständigkeit für die Umsetzung der Gesetze und Aufsicht über die Auftragsverwaltung liegen beim BMVI, das sich beim Finanzmanagement auch seiner Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft bedient. Ein Vermögensmanagement besteht nicht. Die Weisungsrechte des Bundes gegenüber den Ländern sind begrenzt.

(4) **Organisationsformen der Verwaltung in den Ländern**

Den Bundesländern steht es frei, welche Vorhaben sie innerhalb des beschriebenen Rahmens (z.B. Fernstraßenausbaugesetz) von ihrer Verwaltung planerisch voranbringen lassen, um eine Planfeststellung herbeizuführen, und wieviel Zeit sie dafür benötigen. Neben der Planung und Genehmigung von Baumaßnahmen sind Beschäftigte der Länder insbesondere mit dem Betrieb des Straßennetzes befasst⁴.

Die Länder haben bezogen auf Rechtsform und Netzebenenzuständigkeit sehr unterschiedliche Modelle der Straßenverwaltung aufgebaut⁵:

- hinsichtlich der Organisationsform: vor allem Behörden oder Landesbetriebe,
- hinsichtlich der Zuständigkeit für unterschiedliche Netzebenen der Bundesfernstraßen: teilweise getrennte Einheiten für Autobahnen und Bundesstraßen, teilweise integrierte Einheiten für beiden Straßentypen,
- hinsichtlich der föderalen Zuständigkeit für Straßennetze in unterschiedlicher Straßenbaulast: teilweise gemeinsame Aufgabenwahrnehmung einschließlich Betrieb in einer Institution für Bundesfernstraßen, Landesstraßen und Kreisstraßen.

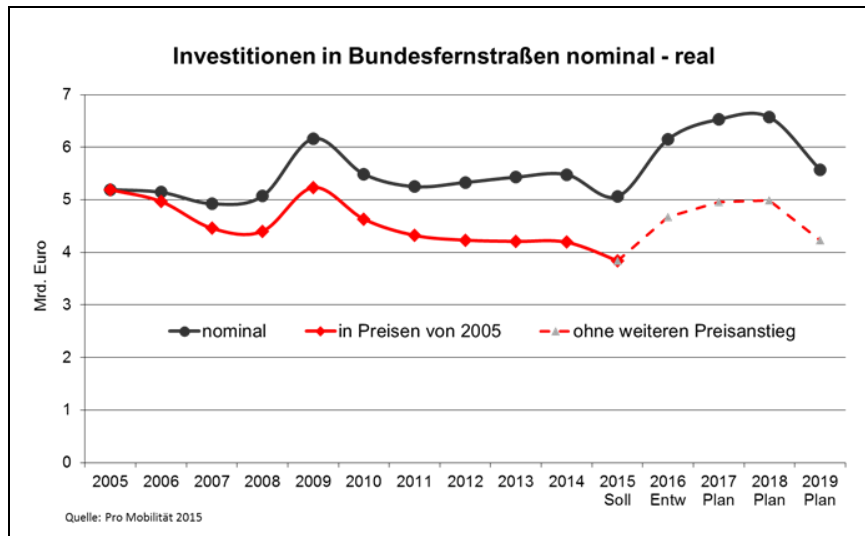
Auf Seiten der Bundesländer haben sich heterogene Organisationsformen der Auftragsverwaltung bzw. Straßenverwaltung entwickelt.

⁴ So beschäftigte der Landesbetrieb Strassen.NRW nach eigenen Angaben im Jahr 2013 an über 100 Standorten 5.930 Mitarbeiter. Davon waren rund 20 % im Verwaltungsdienst, 46 % im technischen Dienst und 34 % im Straßenunterhaltungsdienst tätig. Sie betreuten rund 2.200 km Bundesautobahnen, 4.800 km Bundesstraßen, 12.900 km Landesstraßen und 1.000 km Kreisstraßen. http://www.strassen.nrw.de/download/pub_bilanz-2013_bf.pdf

⁵ Neuordnung der Infrastrukturverantwortung für die Bundesfernstraßen, (2007), Gutachten des Instituts für Verkehrswissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster; http://www.promobilitaet.de/media/file/410.Gutachen_Foederalismusreform_Fernstrassen.pdf

(5) **Real rückläufigen Investitionen des Bundes folgten Kürzungen bei Straßenverwaltungen**

In der Vergangenheit war die Finanzierung ein wesentlicher Engpass der Infrastrukturpolitik. Die Investitionen des Bundes in seine Fernstraßen sind im letzten Jahrzehnt nominal nur geringfügig gestiegen, obwohl der Straßenverkehr deutlich zugenommen hat. Angesichts eines Preisanstiegs im Straßenbau von rund 30 Prozent seit 2005 waren die Bauleistungen in dieser Zeit real betrachtet stark rückläufig. Kurzfristig verabschiedeten Sonderprogrammen fehlte die Verstetigung, die es den Ländern und der Bauwirtschaft ermöglicht hätte, ihre personellen Kapazitäten daran auszurichten und diese aufzustocken. Vor diesem Hintergrund haben einige Länder Planungskapazitäten reduziert, andere setzten eher darauf, durch Reserveplanungen und Zwischenfinanzierungen kurzfristig beim Bund zusätzlich frei werdende Mittel nutzen zu können. Mittlerweile sind wieder mehr Länder bestrebt, ihre Verwaltung bzw. Betriebe zu verstärken bzw. Dienstleister einzuschalten. Das absehbare Niveau wird jedoch nicht ausreichen. Je klarer und verlässlicher der langfristige Investitionstrend des Bundes ist, umso leichter lassen sich die Planungskapazitäten daran anpassen.



Die Länder orientieren sich bei der Finanzierung der Straßenverwaltung an eigenen Haushaltsvorgaben, der langfristigen Investitionsplanung des Bundes und den Prüfungen durch Rechnungshöfe. Die im vergangenen Jahrzehnt real rückläufigen Investitionen des Bundes wurden von Kürzungen und Einbußen an Leistungsfähigkeit bei Straßenverwaltungen begleitet.

(6) **Zunehmende Anforderungen an Planung**

Seitens des Umweltrechts und der Öffentlichkeitsbeteiligung sind die Anforderungen an die Planung in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Während Aus- und Neubauvorhaben oft eine große öffentliche und politische Aufmerksamkeit erreichen, gilt dies bei Erhaltung und Betrieb des Netzes nur in Ausnahmefällen (z.B. Ersatzbauwerke für große Brücken). Sie sind dennoch ebenso eine entscheidende Grundlage für die Bereitstellung der Fernstraßen und zum Teil deutlich planungsintensiver und im Bauablauf komplexer, da hier im Netz bei fließendem Verkehr gebaut werden muss. Trotz der abnehmenden Bedeutung von Neubaumaßnahmen nehmen somit die Anforderungen an die Planung stetig zu. Dies sollte bei der Ausgestaltung und Dimensionierung neuer Organisationsformen beachtet werden.

Planung, Bau und Betrieb werden komplexer, auch weil Vorhaben des Ausbaus und Erhalts bei fließendem Verkehr durchzuführen sind.

Heutige Struktur der Organisation und des Managements der Bundesfernstraßen

- ⇒ Grundgesetz weist bei Bundesfernstraßen Finanzverantwortung dem Bund und Aufgabenverantwortung den Bundesländern zu
- ⇒ Bund trägt überwiegenden Teil der Ausgaben für Bundesfernstraßen, aber Länder sind mit Verwaltungskosten ebenfalls daran beteiligt
- ⇒ Bundestag entscheidet über Bedarf und Finanzierung des Fernstraßennetzes
- ⇒ Aufsicht über Auftragsverwaltung liegt beim BMVI, Weisungsmöglichkeiten begrenzt
- ⇒ Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft des Bundes teilweise in Abwicklung der Finanzströme eingebunden
- ⇒ Bei Bundesländern sehr heterogene Organisationsformen der Auftragsverwaltung
- ⇒ Orientierung der Länder bei der Finanzierung der Straßenverwaltung vor allem an eigenen Budgetvorgaben und langfristiger Investitionsplanung des Bundes
- ⇒ länderseitige Kürzungen und Einbußen an Leistungsfähigkeit bei Straßenverwaltungen als Folge real rückläufiger Investitionen des Bundes
- ⇒ Steigende Anforderungen an Verwaltungen, da Planungsverfahren, Bau und Betrieb zunehmend komplex

III. Stärken und Schwächen der heutigen Organisations- und Managementstruktur

Merkmale einer effizienten Organisation und eines guten Managements der Bundesfernstraßen können u.a. sein:

- **Hohe Verfügbarkeit des Netzes** (geringe zeitliche Einschränkung der Netznutzung, guter Infrastrukturzustand, niedrige Stau- und Unfallhäufigkeit, hohe Kunden-/Nutzerzufriedenheit, ...)
- **Effizienz** (Bauherrenkompetenz, wirtschaftlicher Mitteleinsatz, Optimierung über Lebenszyklus, Planungs- und Verfahrensdauer, mehrjährige Investitionsprogramme, Finanz-/Vermögensmanagement, ...)
- **Transparenz und Kommunikation** (gegenüber und mit Parlamenten, zuständigen Behörden, Nutzern, Anliegern, ...)
- **Kompetenz in Spezialgebieten** (Öffentlichkeitsbeteiligung, Verkehrssicherheit, Baustellenmanagement, intelligente Verkehrssysteme, unterschiedliche Beschaffungsvarianten, ...)

Eine Beurteilung der Merkmale würde Transparenz über deren Ausprägung in den einzelnen Bundesländern voraussetzen. Dieser Informationsstand mag in Ländern bezogen auf das eigene Handeln teilweise vorhanden und öffentlich zugänglich sein. Im Sinne eines nach Bundesländern differenzierten bundesweiten Bildes gibt es diese Daten bezogen auf die Bundesfernstraßen so gut wie nicht – zumindest nicht öffentlich – oder sie werden von Dritten (z.B. ADAC-Staubilanz für Autobahnen) ermittelt.

Daher werden im Folgenden Stärken und Schwächen in einzelnen Handlungsfeldern dargestellt.

(1) **Erfahrung mit Abläufen und Vor-Ort-Kennntnis besondere Stärken der Planung durch die Länder**

Zu den besonderen Stärken der heutigen Organisationsstruktur bei Bund und Ländern gehört die große Erfahrung der Institutionen und ihrer Beschäftigten in den Kernaufgaben der Bereitstellung von Fernstraßen. Dies gilt insbesondere für die Kenntnisse der Verfahren, anderer Behörden und Akteure vor Ort sowie des vorhandenen Netzes und angrenzender Straßen. Es ist leichter, mit Betroffenen zu Vereinbarungen zu kommen, wenn handelnde Personen mit den Gegebenheiten vor Ort vertraut sind. Vorteilhaft ist ebenso die Kenntnis der Planungen von Ländern, Kreisen und Kommunen in deren Straßennetzen.

Einschränkend ist zu beachten, dass sich die Anforderungen an die Planung im Wandel befinden. Insbesondere Neubauprojekte kommen in vielen Regionen mittlerweile seltener vor, dagegen nehmen Bauwerkserhaltung und -erneuerung zu und verändern Anforderungsprofile an Arbeitsplätze. Die heutigen Erwartungen an Öffentlichkeitsbeteiligung lassen sich leichter von einer zentralisierten Stelle erfüllen, die damit regelmäßig betraut ist, als von dezentralen Ämtern, bei denen diese nur gelegentlich vorkommt.

(2) **Synergien beim Betrieb von Straßen verschiedener föderaler Ebenen**

Beim Betrieb kommt es in der Regel zu Synergien, wenn Bundes-, Landes- und Kreisstraßen aus einer Hand betreut werden (z.B. Winterdienst, Baustellenmanagement, Umleitung). Hier können sich aber Fragen der transparenten und verursachergerechten Kostenverrechnung unter den föderalen Ebenen stellen.

(3) **Transparenzdefizite gegenüber Bundesregierung und Bundestag**

Der Bund hat nur im begrenzten Maße Transparenz darüber, in welchem Zustand sich sein Straßennetz befindet. Straßenverwaltungen der Länder nutzen teilweise unterschiedliche Management- und Controllingssysteme, die aus der jeweiligen Landessicht ihre Berechtigung haben mögen, dem Bund aber Transparenz und Kontrolle erschweren. So ist der Aufbau einer zentralen Datenbank für das Bauwerksmanagement eben seit Jahren ein Pilotprojekt. In den Verkehrsinvestitionsberichten an den Bundestag werden die Daten zum Zustand der Fahrbahnoberflächen und Bauwerke nur im bundesweiten Durchschnitt ausgewiesen. Ein Infrastrukturzustandsbericht soll bald für Abhilfe sorgen. Er kam erst auf Beschluss des Parlaments und auf Anregung Dritter⁶ zustande.

(4) **Fehlende Kopplung von Bedarf und Finanzierung**

Neben Transparenz- und damit Informationsdefiziten erschwert das kameralistische Haushaltssystem, das der Bund und die meisten Länder nutzen, eine flexible Kopplung von Investitionsbedarf und Finanzierung. Im Gegensatz zu einem kaufmännischen Rechnungswesen werden hier Abschreibungen nicht systematisch erfasst und lassen sich Veränderungen beim Erneuerungsbedarf schwerer vorausplanen. Ein Ausbau des Finanzmanagementsystems der VIFG und ein Finanzierungskreislauf, bei dem u.a. Maut-einnahmen Strecken und Teilnetzen zugeordnet werden könnten, würden eine bessere Abschätzung der Nutzung im Zeitablauf und damit die Kopplung von Bedarfsentwicklung und Finanzierung im Netz ermöglichen. Eine Erfassung der Anlagenwerte und des Gesamtvermögens erfolgt bundesweit nicht⁷, ein nachhaltiges Wertmanagement unter Berücksichtigung von Investitionen und Abschreibungen fehlt.

(5) **Effizienzdefizite**

Der Bundesrechnungshof bzw. sein Präsident als Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung⁸ und auch andere Studien⁹ weisen auf Effizienzprobleme einer gesplitteten Verantwortung von Finanzierung (Bund) und Aufgabenwahrnehmung (Länder) hin. Als Beispiel wird genannt, dass Landesbehörden und Bundesministerien auf Basis vergleichbarer Grundsätze die Planung von Projekten prüfen und so erhebliche Doppelarbeiten und Zeitverzug entstehen. Zu denken ist hier an Gesehensvermerke des Bundes für die Vorhabenplanung der Landesbehörden. Hinzu kommen Interessenkonflikte der Straßenbauverwaltungen, wenn Projekte an Schnittstellen von Straßennetzen des Bundes und des Landes stattfinden, hier also Kosten auf beide Seiten zu verteilen sind. Unter Effizienzgesichtspunkten unbefriedigend sind außerdem Koordinationsprobleme, die dazu führen können, dass langwierige Abstimmungen zu Planungen zwischenzeitlich Anpassungen an neue rechtliche Vorgaben erforderlich machen und zusätzliche Kosten verursachen.

Die Reformkommission „Bau von Großprojekten“¹⁰ hat in ihrem Abschlussbericht betont, dass es sich lohnt, zu Beginn mehr in die Planung eines Vorhabens zu investieren, weil dies das Risiko von Kostenüberschreitungen in der Bauphase reduziert. Die heutige Kostenteilung erschwert die Umsetzung dieses Ansatzes bei den Bundesfernstraßen. Warum sollen die Länder heute höhere Ausgaben in Kauf nehmen, wenn nur der Bund als Finanzierer des Bauens davon profitiert? Bei einer Zuständigkeit in einer Hand, würde sich dieses Problem nicht ergeben, es könnte der Gesamttablauf optimiert werden.

⁶ Diskussionsvorschlag Infrastrukturbericht Verkehr (2009), Protrans im Auftrag von Verbänden; http://www.promobilitaet.de/media/file/409.Verbaendegutachten_Infrastrukturbericht_2009.pdf

⁷ Für statistische Zwecke erfolgt jährlich durch das DIW eine volkswirtschaftliche Rückrechnung, vgl. „Verkehr in Zahlen“ des BMVI.

⁸ Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau (2004), Gutachten des Sonderbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/langfassungen/2004-bwv-gutachten-neuordnung-der-verwaltung-im-bundesfernstrassenbau>; Kostenmanagement im Bundesfernstraßenbau (2014), Gutachten des Sonderbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/langfassungen/2014-bwv-gutachten-kostenmanagement-im-bundesfernstrassenbau>; Bericht zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern (2015), Sonderbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/langfassungen/2015-bwv-bericht-finanzbeziehungen-zwischen-bund-und-laendern>

⁹ Institutionelle Lösungen für die Finanzierung der Bundesfernstraßen (2011), Beckers/ Klatt/ Kühling, Studie im Auftrag des ADAC e.V.

¹⁰ <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/reformkommission-bau-grossprojekte-endbericht.html?nn=133266>

(6) **Blockademöglichkeit auf Länderseite für Netzentwicklung des Bundes**

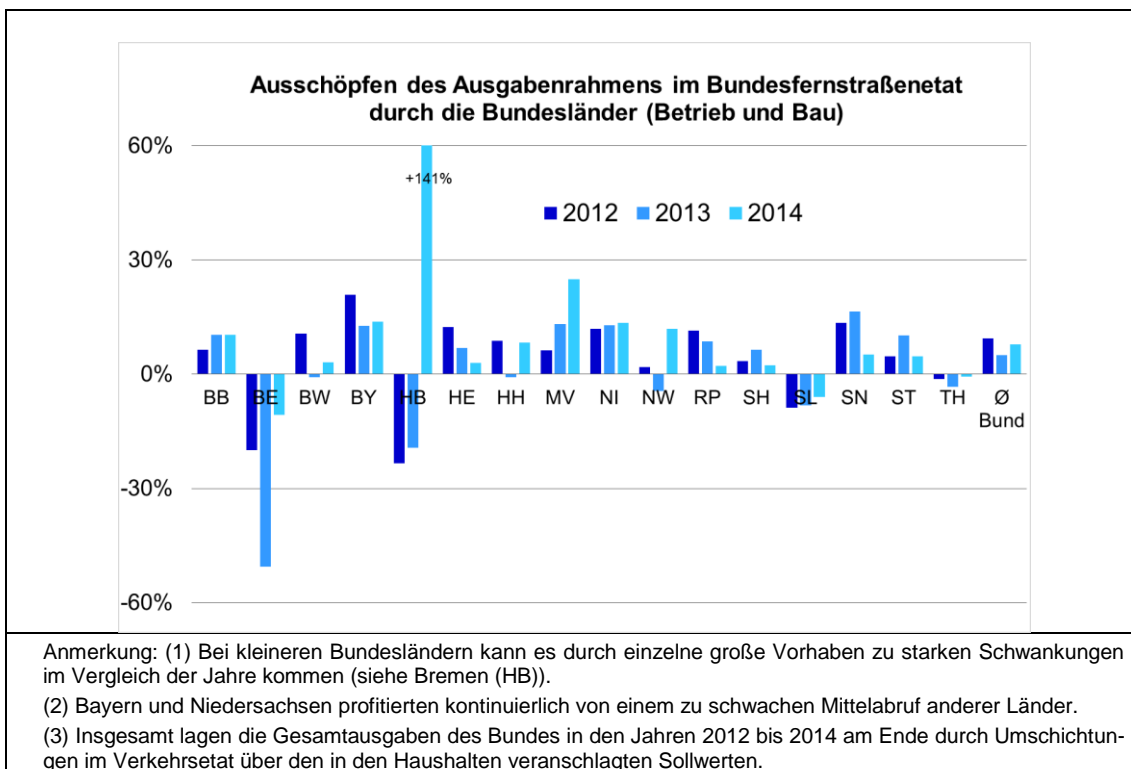
Aus einer unterschiedlichen politischen Bewertung eines Vorhabens oder seiner Priorität zwischen der Bundes- und der Landesebene können sich Umsetzungsprobleme ergeben. Dies gilt genauso bei bundesländerübergreifenden Vorhaben zwischen den unterschiedlichen Ländern. So kann ein Land ein Projekt blockieren, indem es Planung und Genehmigung nachrangig behandelt, auch wenn der Bund diesem Dringlichkeit beimisst und investieren würde. Umgekehrt kann der Bund in den Haushaltsgesetzen keine Mittel bereitstellen, selbst wenn ein Land/ mehrere Länder die Baureife des Vorhabens herbeigeführt haben. Letztendlich sollte es dem Bund obliegen, über die Prioritäten bei der Entwicklung seines Fernstraßennetzes und die Reihenfolge der Umsetzung der Vorhaben zu entscheiden.

(7) **Politische Koordinationsprobleme zwischen föderalen Ebenen**

Koordinationsprobleme können auch zwischen Planung und Finanzierung bestehen. Bevor es zur Finanzierung eines Vorhabens durch den Bund kommen kann, benötigen die Länder in der Regel mehrere Jahre Vorlauf, um Projektplanung, Planfeststellungsverfahren (incl. gerichtlicher Verfahren) abwickeln zu können. Steigert der Bund ohne vorherige Ankündigung kurzfristig seine Investitionen – wie es in den nächsten Jahren geplant ist – so fehlt den Ländern Zeit und ggf. Kapazität in der Verwaltung, um rechtzeitig baureife Vorhaben zu entwickeln. Dies geschieht derzeit nur dann nicht, wenn Länder eigenständig einen Planungsvorrat anlegen, der über die vom Bund zu erwartende Investitionslinie hinausgeht.

(8) **Quantitative und qualitative personelle Engpässe**

Wie bereits dargelegt, haben manche Bundesländer in der Vergangenheit die Zahl der Beschäftigten in den Straßenverwaltungen verringert. Erst in jüngster Zeit hat angesichts des sich verschlechternden Straßenzustands ein Umdenken eingesetzt. Die Neubesetzung von Stellen (z.B. durch Ingenieure, Juristen, Kaufleute) bereitet dennoch Probleme, da das Angebot auf dem Arbeitsmarkt überschaubar und die Konkurrenz auf der Nachfrageseite groß ist. Im Wettbewerb mit der Wirtschaft fällt es der öffentlichen Seite angesichts geringerer finanzieller Handlungsoptionen nicht leicht, neue Fachkräfte in hinreichender Zahl zu engagieren.



Welche Relevanz dies für die Umsetzung der derzeit steigenden Investitionen hat, lässt sich aus der Vergangenheit ablesen. Schon bei dem nominal weitgehend konstanten Investitionsniveau der letzten Jahre – real ist es deutlich gesunken und damit auch die Bauleistung – hatten einige Bundesländer Probleme, die vom Bund zur Verfügung gestellt Finanzmittel einzusetzen. Es kam daher zu Verschiebungen von Mitteln zu Bundesländern mit Reserven an baureifen Projekten.

Obwohl einige Bundesländer mittlerweile zusätzliche Planstellen für ihre Straßenverwaltungen schaffen und vermehrt private Planungsbüros oder die DEGES GmbH als gemeinsamen Dienstleister von Bund und Ländern einbeziehen, dürften sich Unterschiede in der Mittelbereitstellung bzw. die späteren Transfers zwischen den Ländern in den nächsten Jahren verstärken. Der Bund hat angekündigt, seine Investitionsmittel in 2016 um 20 Prozent zu erhöhen und 2017/18 weiter steigern zu wollen. 2019 ist dann wieder ein Rückgang geplant¹¹. Derzeit haben einige Länder keinen oder nur einen geringen Vorrat an baureifen Vorhaben. Vom Mittelanstieg der nächsten Jahre werden somit voraussichtlich Länder mit Planungsreserven besonders profitieren.

Dass die Fortentwicklung des Netzes von der Verfügbarkeit baureifer Projekte in den Ländern geprägt wird, wurde schon im Juli bei Projektfreigaben des BMVI¹² für Aus- und Neubau in Höhe von 2,7 Mrd. Euro deutlich. Mangels baureifer Vorhaben in einigen Bundesländern konnte nicht der bisher übliche Länderproporz gewahrt werden. Das Setzen verkehrlicher Prioritäten war jedoch ebenfalls nicht möglich, da nicht alle Bundesländer mit hohem Stauaufkommen über genügend Projekte verfügten.

(9) **Qualifikation in Spezialfeldern in Ländern unterschiedlich ausgeprägt**

In den 16 Landesverwaltungen gibt es unterschiedlich ausgeprägte Kompetenzfelder. Manche sind führend bei Verkehrssicherheit oder intelligenten Transportsystemen, andere bei zügiger Planung oder effizientem Betrieb. Gerade kleinere Einheiten sind nur bedingt in der Lage, in mehreren Bereichen Spezialkenntnisse aufzubauen, zumal deren Nutzung aufgrund der Netzgröße und Projektanzahl nur gelegentlich zur Anwendung kommen kann. Dennoch wäre dies auch hier vorteilhaft. Koordination und Erfahrungsaustausch über Landesgrenzen hinweg und unter Einbeziehung von BMVI und Bundesanstalt für Straßenwesen beruhen auf Freiwilligkeit. Ohne eigene Kompetenz im jeweiligen Land geht es trotzdem nicht. Ein zentraler Ansatz hätte hier größere Möglichkeiten, Spezialisierungskennntnisse in Kompetenzzentren zu bündeln und Vorteile im gesamten Netz zu nutzen.

(10) **Gebremste Innovationsneigung**

Aufgrund der Vielzahl der Akteure haben Richtlinien und Rundschreiben in der Verwaltungspraxis der Fernstraßen in Deutschland eine große Bedeutung. Die dort vorhandenen Spielräume zur Nutzung innovativer Verfahren und Produkte werden aber nach Meinung von Marktakteuren im Vergleich zum Ausland eher zurückhaltend genutzt. Dies mag u.a. an personellen Engpässen liegen, die eine intensivere Befassung mit neuen Entwicklungen und differenzierteren Vergabeentscheidungen erschweren. Ein zentrales Management der Fernstraßen könnte zusätzliches Know-how aufbauen und breiter in der Praxis nutzen.

¹¹ Es stehen noch Pläne zur Ausweitung der Lkw-Maut auf alle Bundesstraßen ab Mitte 2018 im Raum, die in der Finanzplanung noch nicht berücksichtigt sind, da die Gesetzgebung noch aussteht. Ein Gesetzentwurf der Bundesregierung ist bis Juni 2016 zu erwarten.

¹² <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2015/067-dobrindt-deutschlands-infrastruktur-wird-modernisiert.html?nn=35788>

Stärken und Schwächen der heutigen Organisations- und Managementstruktur

Stärken

- ⇒ Große Erfahrung in Kernaufgaben, insbesondere bei Verfahren und Akteuren
- ⇒ Vor-Ort-Kennntnis der Infrastruktur und Akteure
- ⇒ Synergien beim Betrieb von Straßen verschiedener föderaler Ebenen

Schwächen

- ⇒ Transparenzdefizite gegenüber Bundesregierung und Bundestag
- ⇒ Fehlende Kopplung von Bedarf und Finanzierung
- ⇒ Effizienzdefizite
- ⇒ Blockademöglichkeit auf Länderseite für Netzentwicklung des Bundes
- ⇒ Politische Koordinationsprobleme zwischen föderalen Ebenen
- ⇒ Quantitative und qualitative personelle Engpässe
- ⇒ Qualifikation in Spezialfeldern in Ländern unterschiedlich ausgeprägt
- ⇒ Gebremste Innovationsneigung

Aus den Schwächen lassen sich vor allem vier Handlungsfelder ableiten:

- Bündelung der bisher auf zwei föderale Ebenen verteilten Verantwortung bei Bewahrung der Vor-Ort-Kompetenz
- Übergreifende Optimierung der operativen Bereiche für das Gesamtnetz
- Verknüpfung von Bedarf, Planung und Finanzierung in einem Finanzierungskreislauf
- Attraktivitätssteigerung der für Fernstraßen zuständigen Institutionen für Fachkräfte

IV. Optionen der Ausgestaltung einer Bundesfernstraßengesellschaft

Inwieweit kann die Etablierung einer Bundesfernstraßengesellschaft die aufgezeigten Schwachpunkte der heutigen Struktur mindern, ohne deren Vorteile einzubüßen oder neue Problembereiche hinzuzufügen? Die Antwort auf diese Frage hängt davon ab,

- mit welchen Zielen die Gesellschaft beauftragt wird,
 - welche Aufgaben ihr zugeordnet werden,
 - wie nachhaltig das Handeln angelegt wird,
 - für welche Netzteile sie zuständig sein wird und wie ggf. außerhalb ihrer Zuständigkeit verbleibende Netzteile gemanagt werden sollen,
 - in welcher Struktur sie tätig sein soll und
 - wie ein Übergang wirtschaftlich gestaltet werden kann, der sich auch politisch umsetzen lässt.
- (1) **Zielstellung:** Auch wenn die Mobilisierung privaten Kapitals jetzt ein Auslöser für die Diskussion um die organisatorische Neuausrichtung der Bundesfernstraßen war, so handelt es sich dabei eher um ein Nebenziel. Im Vordergrund sollte für den Bund und die Länder die Sicherung von nachhaltiger Mobilität auf den Fernstraßen stehen:

Eine Bundesfernstraßengesellschaft braucht eine verkehrspolitische Zielvorgabe, die ökonomische, ökologische und soziale Belange verbindet. Sie sollte dauerhaft und effizient Verkehr, Verkehrssicherheit und Umweltschutz auf allen Teilen des von ihr gemanagten Netzes gewährleisten. Nutzer sowie Gebühren- und Steuerzahler sollten die Gewissheit haben, dass Finanzmittel wirtschaftlich und zielgerichtet verwendet werden.

Das Netz sollte in seiner Entwicklung, seinem Zustand und seiner Ausstattung mit den zukünftigen Anforderungen der Bürger und der Wirtschaft an Mobilität und Nachhaltigkeit in regionaler, nationaler und europäischer Hinsicht Schritt halten. Der Gedanke der Verfügbarkeit von Straßen wurde vom Bund bereits selbst in sein Projektmanagement für ÖPP integriert. Dieser Ansatz weist unabhängig von der Beschaffungsform den Weg zur gesamtwirtschaftlich effizienten Bereitstellung und Nutzung der Straßen, sowie zur Wahrnehmung der Nutzer als Kunden.

- (2) **Aufgaben:** Der Bund hat die Fernverkehrsfunktion seiner Straßen – auch als Teil der Transeuropäischen Netze – sicherzustellen. Er sollte Betrieb und Weiterentwicklung des Netzes nach bundesweiten Erfordernissen planen und durchführen können. Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung sollten somit in einer Hand liegen. Die Umstellung kann in Schritten erfolgen, zum Beispiel mit einer Finanzierungsgesellschaft beginnen. Bei Übernahme operativer Aufgaben ist es wichtig, den regionalen Bezug also die Vor-Ort-Kenntnis zu wahren. Zur Vermeidung föderaler Schnittstellen sollte die Planfeststellung bei einer Bundesbehörde angesiedelt werden, wie dies bereits bei der Schiene der Fall ist.

Der Bund sollte die Verantwortung für Planung, Genehmigung, Bau und Finanzierung von Projekten und perspektivisch auch für den Betrieb auf den besonders fernverkehrsrelevanten Straßen übernehmen. Bei der Ausführung sollte er die Bundesfernstraßengesellschaft sowie in der weiteren Umsetzung öffentliche und private Partner einbinden.

Bundestag und Bundesregierung sollten weiterhin über Infrastrukturbedarf und Aus-/Neubauprogramme, sowie über Zielvorgaben und Kontrolle dieser Gesellschaft entscheiden.

- (3) **Nachhaltiges Management:** In einer Bundesfernstraßengesellschaft lassen sich Finanzierung und Bedarf besser aufeinander abstimmen, wenn deren Finanzierung sich auf das Gebührenaufkommen aus Maut und mehrjährig festgelegte Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt stützt. Bei der Schiene wird mit der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für Erhalt bereits eine vertragliche Festlegung von Mitteln über fünf Jahre an den Infrastrukturbetreiber praktiziert. Auf diese Weise könnte auch eine Bundesfernstraßengesellschaft mit der Umsetzung von Aus- und Neubauprogrammen vom Bund beauftragt werden.

Durch die Abkopplung von der Jährlichkeit der Haushaltsgesetze lassen sich Vorhaben flexibler beschreiben und Bauabschnitte an einer Strecke besser aufeinander abstimmen. Planbarkeit und Koordination von Baumaßnahmen würden deutlich verbessert. Eine Kreditaufnahme eröffnet darüber hinaus mehr Flexibilität bei der Finanzierung nach Bedarf und der Bündelung von mehrjährigen Investitionsprogrammen. Diese sollte mit einem verbindlichen Tilgungsplan gekoppelt werden.

Die Lkw-Maut wird bisher auf Autobahnen und vierstreifigen Bundesstraßen erhoben. Zu beachten ist, dass der Bund eine Erhebung der Lkw-Maut auf allen bisher nicht-mautpflichtigen Bundesstraßen ab Mitte 2018 vorbereitet, die sich in der Baulast des Bundes befinden. Das mautpflichtige Netz von heute rund 14.000 km würde sich dadurch ungefähr verdreifachen. Wenn eine Bundesfernstraßengesellschaft ausschließlich für Autobahnen zuständig wäre, ist somit ein zusätzlicher Finanzierungskreislauf unter Einbeziehung von Mautaufkommen für Bundesstraßen zu etablieren. Hieraus könnten dann aggregierte Daten zur Nutzung von Strecken für das Erhaltungsmanagement zur Verfügung stehen.

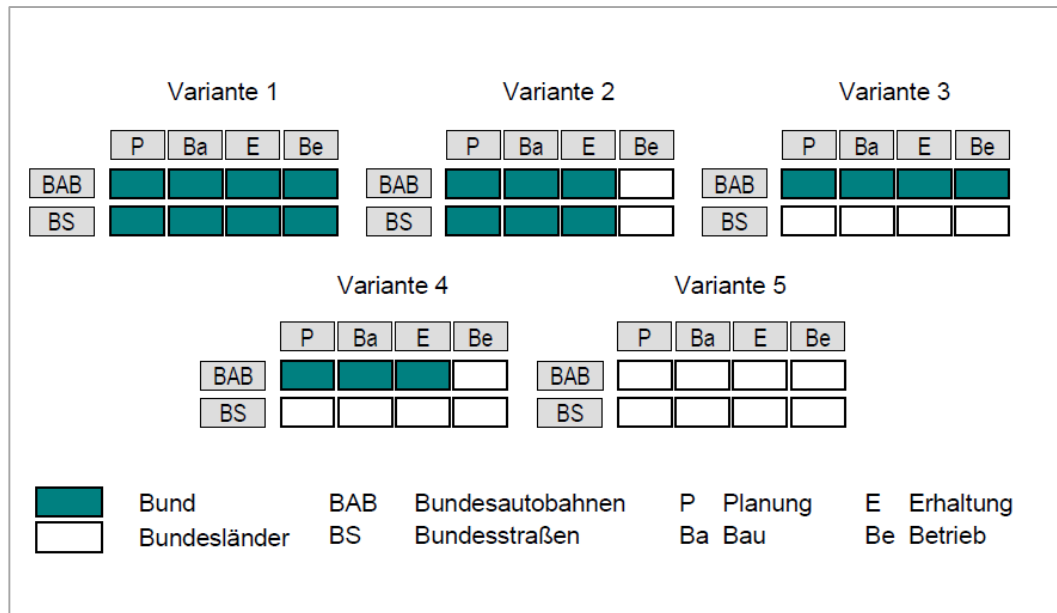
Der Finanzrahmen einer Bundesfernstraßengesellschaft sollte langfristig verlässlich und am Bedarf ausgerichtet sein. Die direkte Zuleitung von Mautgebühren an die Bundesfernstraßengesellschaft und mehrjährige Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt sollten dies gewährleisten und so neben Betrieb und Erhalt die effiziente Umsetzung mehrjähriger Bauprogramme ermöglichen.

- (4) **Relevantes Netz:** Benötigt der Bund zur Gewährleistung des Fernverkehrs in Deutschland nur die Autobahnen oder auch alle Bundesstraßen in vollständiger Verantwortung? Die Antwort hängt davon ab, nach welchen Gesichtspunkten das dem Bund zuzuordnende Netz abgegrenzt werden sollte. Dafür bieten sich mehrere Aspekte an:

- raumordnerisch nach Sicherung der Erreichbarkeit (bundesweite Flächenabdeckung)
- verkehrlich optimiert nach Fernverkehrsfunktion/ Hauptachsen des überregionalen Verkehrs
- betriebswirtschaftlich optimiert (z.B. einheitliche Standards, finanziell tragfähig aus Gebühren)
- Transaktionskosten der Umstellung und späteren Praxis einer Reform (möglichst geringe Kosten der Veränderung vorhandener Strukturen (Verwaltungsstrukturen heute teilweise schon nach Autobahnen und Bundesstraßen getrennt, Koordinierungsaufwand mit anderen Netzteilen))

In eine Abwägung der Netzabgrenzung werden alle Aspekte einfließen müssen.

Die Transaktionskosten der Umstellung wie auch der späteren Praxis ergeben sich vor allem aus den zu übernehmenden Aufgaben und den Verschiebungen zwischen föderalen Ebenen. In einer Kopplung von Netzstruktur und Aufgabenbereichen sind folgende Modelle denkbar (die Finanzierung ist dabei nicht eigens abgebildet):



Quelle: Institut für Verkehrswissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster (2007)¹³

Sowohl das Institut für Verkehrswissenschaften an der Universität Münster wie auch der Bundesbeauftragte für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung sprechen sich in Gutachten für die Umstellung von der heutigen Aufgabenwahrnehmung (Variante 5) auf die Variante 3 aus. Der Bund würde dann die Verantwortung für die Autobahnen vollständig übernehmen. Er könnte das besonders fernverkehrsrelevante Netz aus einer Hand planen und betreiben, die Schnittstellen wären klar abgrenzbar und ein zu erwartender Personaltransfer von den Ländern zum Bund deutlich geringer als in Variante 1 (der Übertragung von Autobahnen und Bundesstraßen auf den Bund). Die Länder würden in diesem Modell die Bundesstraßen gegen finanzielle Kompensation übernehmen und könnten hier die Netzentwicklung stärker an Aspekten aus regionaler Sicht ausrichten. Damit würden ihre verkehrspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten aufgewertet. Eine unabdingbare Voraussetzung dafür wäre aber eine verlässliche Finanzierungslösung für die Bundesstraßen sowie die Gewährleistung von Leistungsfähigkeit, Verkehrssicherheit und Netzergänzungsfunktion für Autobahnen.

Variante 2 und 4 schneiden schlechter ab, weil sie Schnittstellen zwischen Bau und Betrieb aufweisen und so eine Optimierung des Lebenszyklus erschweren. Vorteilhaft gegenüber Variante 3 wird der Verzicht auf die Übernahme von im Betrieb Beschäftigten durch den Bund gesehen. Vergaberechtlich wäre zu klären, ob der Bund/ eine Bundesfernstraßengesellschaft die Länder mit Betriebsaufgaben vertraglich beauftragen könnte.

In einer ersten Abwägung spricht somit viel dafür, aufgrund der hohen Fernverkehrsrelevanz die Autobahnen dem Bund mit allen operativen Aufgaben zuzuordnen. Teile des Bundesstraßennetzes könnten gegebenenfalls aufgrund von verkehrlicher Relevanz (Fernverkehrsfunktion) oder räumlicher Bedeutung (Autobahnersatz) ebenfalls hier angesiedelt werden, wobei dadurch dann aber neue Schnittstellen geschaffen würden. Zur Sicherung der Vor-Ort-Kompetenz und mit Blick auf die Transaktionskosten einer Reform erscheint eine vollständige Zentralisierung von Planungsaufgaben nicht erstrebenswert.

Für die (anderen) Bundesstraßen wären verschiedene Optionen der Aufgabenwahrnehmung von der Übernahme durch den Bund, über die vertragliche Steuerung von öffentlichen und privaten Partnern bis hin zur Übertragung an die Länder gegen finanzielle Kompensation oder der Beibehaltung einer reformierten Auftragsverwaltung denkbar. Dabei sollten die heute schon vorhandenen Synergien beim Betrieb

¹³ Neuordnung der Infrastrukturverantwortung für die Bundesfernstraßen, (2007), Gutachten des Instituts für Verkehrswissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster; http://www.promobilitaet.de/media/file/410.Gutachen_Foederalismusreform_Fernstrassen.pdf;

von Bundesstraßen und Landesstraßen nicht außer Acht gelassen werden. Eine Bündelung der Zuständigkeiten für die Bundesstraßen bei den Ländern durch eine Übertragung des Eigentums und der Finanzverantwortung vom Bund wird insbesondere auf Seiten der Nutzer eher skeptisch gesehen, weil der schlechte Zustand vieler Landesstraßen eine weitere Abnahme von Qualität und Verkehrssicherheit der bisherigen Bundesstraßen befürchten lässt und deren Bedeutung für das fernverkehrsrelevante Gesamtnetz nicht Rechnung getragen würde. Daher ist für die Bundesstraßen eine Optimierung der heutigen Verwaltungsstrukturen als eine Option zu prüfen.

Aufgrund der großen Bedeutung für den Fernverkehr sollten Aufgaben- und Finanzverantwortung für die Autobahnen beim Bund zusammengeführt werden. Die geeignete Zuordnung der Bundesstraßen sollte in Abhängigkeit von der Fernverkehrsfunktion und den Möglichkeiten zur Absicherung von Leistungsfähigkeit und Verkehrssicherheit geprüft werden. Auch eine reformierte Auftragsverwaltung für die Bundesstraßen sollte dabei in Betracht kommen.

- (5) **Struktur der Gesellschaft:** Hier stellen sich vor allem die Fragen nach der Rechtsform und ob eine Bundesgesellschaft die zu übernehmenden Aufgaben überwiegend selbst erbringen sollte oder sich auf eine Steuerungsfunktion unter Einbindung dezentraler öffentlicher und privater Partner konzentrieren könnte. Bei der operativen Aufgabenwahrnehmung wäre ein eher dezentraler Weg voraussichtlich leichter aus der heutigen Struktur zu entwickeln und ließe daher eine einfachere politische Umsetzbarkeit erwarten. Hierzu bedarf es aber vergaberechtlicher Prüfungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, in welcher Weise der Bund oder eine Bundesgesellschaft z.B. bisherige Landesbetriebe oder private Unternehmen beauftragen könnte und sollte. Insgesamt würde ein solcher Ansatz eher Benchmarking und Wettbewerb ermöglichen als eine vollständige Zentralisierung aller Aufgaben in einer Bundesfernstraßengesellschaft selbst.

Die Vor-Ort-Kenntnisse bisher beteiligter Institutionen sollten bei der Wahrnehmung operativer Aufgaben gesichert werden. Dies spricht dafür, eine Bundesfernstraßengesellschaft auf Steuerungsfunktionen zu konzentrieren und die operativen Aufgaben vor allem unter Einbindung dezentraler öffentlicher und privater Partner wahrzunehmen.

Zur Rechtsform bedarf es vertiefter Prüfungen der Kontrollmöglichkeiten durch Regierung und Parlament, sowie u.a. steuer-, haushalts-, arbeitsrechtlicher Fragen, die hier nicht vorgenommen werden können.¹⁴

Diskutiert wird u.a., ob eine Teil-Privatisierung oder Privatisierung einer Fernstraßengesellschaft in Betracht gezogen werden sollte. Einerseits könnte das Projektmanagement von einer Perspektive der Investoren profitieren, doch andererseits sind die Unterschiede einer betriebswirtschaftlichen und einer volkswirtschaftlichen Optimierung des Netzes zu beachten. Die Ergänzung eines einmal teilprivatisierten Netzes um eine volkswirtschaftlich wünschenswerte neue Straße (Nutzen-Kosten-Verhältnis größer eins), die aber betriebswirtschaftlich nicht rentabel wäre, würde jeweils Verhandlungen des Bundes mit den anderen Eigentümern über Kompensationen für Renditeverluste in der Zukunft auslösen. Dies wäre erst zu vernachlässigen, wenn der Netzausbau vollständig abgeschlossen wäre. Einer Beteiligung Privater auf der Fremdkapitalseite der Fernstraßengesellschaft steht dem nicht entgegen.

Auf der Basis bisher vorliegender Informationen lässt sich kein Votum zur Rechtsform und Struktur der Fernstraßengesellschaft abgeben. Eine (Teil-)Privatisierung wird allerdings als nicht geeignet angesehen.

- (6) **Übergang erfolgreich gestalten:** Eine Reform bedarf der breiten politischen Akzeptanz bei Bund und Ländern, um die erforderlichen Mehrheiten für Änderungen des Grundgesetzes erreichen zu können. Sie sollte die vorhandenen Institutionen und ihre Beschäftigten einbinden und auf dem Weg mitnehmen. Offenheit und Veränderungsbereitschaft der Mitarbeiter und ihrer Gewerkschaften sollten unterstützt und

¹⁴ In Österreich wurde die Neuordnung der Zuständigkeiten zwischen den föderalen Ebenen bei der Reform der ASFINAG 1998 in einem schrittweisen Vorgehen umgesetzt und dabei vorübergehend auch Werkverträge zur Beauftragung der Länder genutzt.

Verunsicherungen durch transparente Kommunikation vermieden werden. Angesichts des großen Modernisierungsrückstaus gibt es viel zu tun. Das vorhandene Know-how der heutigen Beschäftigten wird gebraucht und muss gestärkt werden, auch durch zusätzliche Mitarbeiter. Die veränderten bzw. neuen Institutionen von Bund und Ländern müssen als attraktiver Arbeitgeber auf einem herausfordernden Arbeitsmarkt auftreten können. Eine privatrechtliche Organisationsstruktur eröffnet dafür zusätzliche Optionen. Die Einbindung des öffentlichen Unternehmens DEGES GmbH durch mittlerweile drei Viertel aller Bundesländer bestätigt diese Einschätzung. Deshalb sollten auch die Länder – soweit nicht schon geschehen – privatrechtliche Strukturen in stärkerem Maße in Erwägung ziehen.

Eine Reform sollte die in Zukunft zuständigen Organisationen für Straßennetze auf Seiten des Bundes und auf Seiten der Länder stärken. Sie sollten bessere Rahmenbedingungen für ihre wichtige Aufgabe erhalten, Mobilität auf allen Ebenen des außerörtlichen Straßennetzes zu gewährleisten.

Optionen der Ausgestaltung einer Bundesfernstraßengesellschaft

Zielsetzung:

- ⇒ Bundesfernstraßengesellschaft braucht klare verkehrspolitische Zielvorgaben:
 - Dauerhaft und effizient Verkehr, Verkehrssicherheit und Umweltschutz auf allen Teilen des von ihr gemanagten Netzes gewährleisten
 - Nutzern sowie Gebühren- und Steuerzahler Gewissheit geben, Finanzmittel wirtschaftlich und zielgerichtet für ein nachhaltiges Netz und seinen Betrieb zu verwenden

Aufgaben:

- ⇒ Bund sollte auf fernverkehrsrelevanten Straßen neben Finanzierung auch Verantwortung für Planung, Genehmigung, Bau und Betrieb übernehmen
- ⇒ Bei Ausführung Bundesfernstraßengesellschaft und in der weiteren Umsetzung öffentliche und private Partner einbinden
- ⇒ Bundestag und Bundesregierung entscheiden weiterhin über Infrastrukturbedarf und Aus-/Neubauprogramme, sowie über Zielvorgaben und Kontrolle der Fernstraßengesellschaft

Nachhaltiges Management:

- ⇒ Finanzrahmen einer Bundesfernstraßengesellschaft langfristig verlässlich am Bedarf ausgerichtet
- ⇒ Finanzierung aus direkter Zuleitung von Mautgebühren und mehrjährigen Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt

Netzzuständigkeit:

- ⇒ Aufgaben- und Finanzverantwortung für die Autobahnen beim Bund
- ⇒ Zuordnung der Bundesstraßen in Abhängigkeit von Fernverkehrsfunktion und Synergien sowie von Verkehrssicherheit und Wahrung von Qualitätsstandards abwägen

Struktur und Rechtsform:

- ⇒ Weitere Informationen u.a. zu Vergabe-, Steuer-, Haushalts- und Arbeitsrecht notwendig
- ⇒ Teilprivatisierung nicht geeignet
- ⇒ Vor-Ort-Kenntnisse bei Wahrnehmung operativer Aufgaben sichern

Übergang:

- ⇒ Aus einer Reform sollten die zukünftig für Fernstraßen zuständigen Organisationen des Bundes und der Länder gestärkt hervorgehen

V. Abwägung: Bundesfernstraßengesellschaft – die Chancen überwiegen deutlich

- (1) Die Organisations- und Managementstruktur der Autobahnen und Bundesstraßen in Deutschland ist komplex und kann durch klare Zuordnung verbessert werden. Im Grundgesetz ist bisher eine Aufteilung der Verantwortungsbereiche auf zwei föderale Ebenen verankert. Die Finanzverantwortung liegt beim Bund, die Aufgabenverantwortung bei den Ländern. Die heutige Struktur hat Stärken in der Erfahrung der Institutionen und Beschäftigten mit Verfahren und Akteuren, deren Vor-Ort-Kennntnis und Synergien beim gemeinsamen Betrieb mit Landes- und Kreisstraßen. Deutlich wurde aber ebenso, dass sich vor allem aus der föderalen Mischverantwortung erhebliche Schwächen zum Beispiel in der Netzentwicklung, der Koordinierung, der Effizienz und der Innovationsneigung ergeben.

Die Analyse hat gezeigt, dass die föderale Arbeitsteilung von Bund und Ländern bei der Bereitstellung der Bundesfernstraßen deutliche Schwächen aufweist.

- (2) Der Zustand der Fernstraßen hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten erheblich verschlechtert. Der Sanierungs- und Modernisierungsbedarf im Fernstraßennetz ist sehr groß und eine weitere Zunahme des Verkehrs auch mittel- und langfristig absehbar (s. Prognose zum Bundesverkehrswegeplan). Weder hat der Bund seine Finanzierungsverantwortung in den beiden letzten Jahrzehnten hinreichend wahrgenommen, noch ist dies der Gesamtheit der Länder bei der Aufgabenverantwortung gelungen. Auch wenn die Finanzplanung des Bundes nun vorübergehend höhere Investitionen in Aussicht stellt, so wird die Verwaltung in einigen Bundesländern an Kapazitätsgrenzen stoßen.

Ein Weiter-So wie bisher reicht weder auf Seiten des Bundes noch auf Seiten der Länder mittel- und langfristig aus. Die Leistungsfähigkeit und Verkehrssicherheit des Fernstraßennetzes ist ansonsten ernsthaft gefährdet.

Als hier nun näher zu betrachtende Optionen politischen Handelns kommen in Betracht:

- die Bündelung von Finanzierung und Aufgaben in einer Hand beim Bund und/oder den Ländern oder
 - eine gemeinsame umfassende Optimierung der bisherigen Struktur durch Bund und Länder unter Beibehaltung der föderalen Verantwortungsteilung
- (3) **Bündelung von Aufgaben- und Finanzverantwortung/ Bundesfernstraßengesellschaft:** Die erste Option mit der Bündelung von Aufgaben- und Finanzverantwortung für die heutigen Autobahnen und Bundesstraßen in (jeweils) einer Hand lässt gemessen an den verkehrspolitischen Zielen grundsätzlich größere Erfolge erwarten. Mit Blick auf die Fernverkehrsbedeutung der Autobahnen und zumindest erheblicher Teile des Bundesstraßennetzes ist eine Zuordnung zum Bund für diese Netzbereiche zwingend. Wesentliche föderale Schwächen könnten überwunden und operative Vorgaben im Gesamtnetz des Bundes zur Anwendung kommen. Das Management der Bundesautobahn-/fernstraßengesellschaft sollte in eine Institution in öffentlichem Eigentum übertragen werden. Die Entscheidung über Neu- und Ausbauprojekte sowie Zielvorgaben an die Fernstraßengesellschaft und deren Kontrolle wären Aufgabe von Bundesregierung und Bundestag. Bestehende Institutionen wie die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft GmbH und die DEGES GmbH könnten einbezogen werden.

Auf Seiten des Bundes zeichnet sich bereits eine Präferenz für eine Bundesfernstraßengesellschaft mit ausschließlicher Zuständigkeit für die Autobahnen ab. Die Option, hier auch Finanz- und Aufgabenverantwortung der Bundesstraßen zu bündeln, scheint wenig Aussicht auf politische Umsetzung zu haben.

Die Bündelung von Finanz- und Aufgabenverantwortung der Bundesstraßen wäre derzeit damit nur auf Seiten der Länder denkbar. Sie könnten durch die Übernahme gegen finanzielle Kompensation neue

Gestaltungsaufgaben übernehmen und die bisherigen Synergien mit dem Betrieb bisheriger Landesstraßen bewahren. Die Infrastrukturpolitik jedes Landes würde gegenüber ihren Bürgern sichtbar. Die Kostenentlastung bei der Verwaltung der Autobahnen könnte für eine Stärkung der Organisationsstrukturen von bisherigen Bundes- und Landesstraßen genutzt werden. Der schlechte Zustand vieler Landesstraßen lässt aber vor allem Nutzer eher eine weitere Abnahme von Qualität und Verkehrssicherheit der bisherigen Bundesstraßen befürchten. Die Ergänzung der Autobahnen durch fernverkehrsrelevante Bundesstraßen sollte aber bundesweit dauerhaft gegeben sein. Garantien der Landesgesetzgeber für eine bedarfsorientierte Finanzierung hätten mit Blick auf die Haushaltsautonomie der Länderparlamente bestenfalls mittelfristig Bestand und würden diesem Anspruch damit nur befristet Rechnung tragen.

Die Bündelung von Finanzierung und Aufgaben in einer Hand lässt im Vergleich zur heutigen föderalen Mischverantwortung deutliche Vorteile erwarten. Sie kann – je nach Ausgestaltung – mit einem geringen oder größeren Wechsel von Beschäftigten und Institutionen von den Ländern zum Bund verbunden sein.

Die Erfahrungen bei der Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung wie auch aus Österreich (ASFINAG) zeigen, dass ein mehrjähriger Transformationsprozess erforderlich wäre. Erstrebenswert erscheint, anstelle einer vollumfassenden Aufgabenwahrnehmung durch die Bundesgesellschaft auf eine ***schlanke Steuerungsgesellschaft des Bundes mit Beauftragung von Ländern und Wirtschaft für operative Tätigkeiten*** zu setzen. Hierzu wären rechtliche Restriktionen und Wirkungen zu prüfen.

Bei den Autobahnen wird eine Zuordnung von Finanz- und Aufgabenverantwortung beim Bund unterstützt. Dies erfordert eine Änderung von Artikel 90 Grundgesetz. Die Bundesfernstraßengesellschaft sollte sich auf Kernfunktionen konzentrieren und für operative Aufgaben öffentliche und private Partner vertraglich einbeziehen.

- (4) ***Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung:*** Die zweite Option, der Fall der Fortführung der heutigen föderal getrennten Verantwortlichkeiten, lässt grundsätzlich deutlich geringere Vorteile als die Bündelung von Verantwortung erwarten. Sie kommt angesichts der politischen Absichtserklärungen zur Fokussierung der Bundesfernstraßengesellschaft auf Autobahnen zumindest vorübergehend dennoch für die Bundesstraßen in Betracht. Der Bund würde die Finanzverantwortung und die Länder die Aufgabenverantwortung behalten. Hier bedarf es dann aber einer gemeinsamen umfassenden Optimierung der bisherigen Struktur durch Bund und Länder, um diese effizienter auszugestalten. Dies schließt die Stärkung von Weisungsrechten bzw. der Bauherrenkompetenz des Bundes ein. Insbesondere sollten mehrjährig verlässliche Planungs- und Finanzierungszyklen angestrebt werden, die den Ländern und der Wirtschaft mehr Planungssicherheit geben. Auch hierzu sollte zur Klarstellung das Grundgesetz in Artikel 85 geändert werden und die Kompetenzen des Bundes stärken. Außerdem sollte der Bund in Artikel 90 Grundgesetz die Möglichkeit erhalten, die Verwaltungsaufgaben an sich ziehen zu können, sofern ein Land der Aufgabenwahrnehmung nicht hinreichend nachkommen kann. Bisher muss dies ein Land beim Bund von sich aus beantragen, was aber in der Realität als Eingeständnis eigener Schwäche öffentlich schwer vermittelbar und daher kaum zu erwarten ist.

Die Vorteilhaftigkeit einer Finanz- und Aufgabenverantwortung in einer Hand würde dieser Weg kaum erreichen, es wäre aber mit geringeren politischen Widerständen zu rechnen. Dennoch müsste es angesichts des Handlungsbedarfs zu einer deutlichen Verstärkung der Verwaltungsstrukturen und einer Steigerung der Attraktivität für Fachkräfte auf Seiten aller 16 Bundesländer kommen. Angesichts des Konsolidierungsdrucks der Länder zur Einhaltung der Schuldenbremse erscheint dies derzeit ein schwieriger Weg zu sein. Die Bundesländer könnten jedoch die Entlastung von den Verwaltungskosten für Autobahnen dazu nutzen, die Organisationsstrukturen für Bundesstraßen zu stärken.

Eine gemeinsame umfassende Optimierung der bisherigen Struktur durch Bund und Länder unter Beibehaltung der föderal getrennten Verantwortlichkeiten käme zwar ohne den Wechsel von Institutionen und Beschäftigten zwischen beiden Ebenen aus, würde aber die Schwächen

der heutigen Struktur nur in begrenztem Maße reduzieren und dennoch bei Stärkung von Weisungsrechten einer Grundgesetzänderung bedürfen. Dieser Ansatz sollte daher allenfalls auf die Bundesstraßen beschränkt verfolgt werden. Bei nicht ausreichender Leistungsfähigkeit einer Verwaltung sollte der Bund im Grundgesetz das Recht erhalten, die Aufgabenverantwortung für Bundesstraßen an sich ziehen zu können.

- (5) **Informationsbedarf:** Zur Ausgestaltung einer umfassenden Reform mit einer Bundesfernstraßen-/ Bundesautobahngesellschaft gibt es in einigen Bereichen noch zu wenig Informationen, zum Beispiel:
- zu Möglichkeiten der Umsetzung eines schlanken Modells einer Bundesfernstraßengesellschaft, die zwar Finanz- und Aufgabenverantwortung bündelt und Netzsteuerung vornimmt, aber öffentliche und private Partner mit operativen Aufgaben vertraglich beauftragt, wofür u.a. vergaberechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Beauftragung heutiger Landesverwaltungen/-betriebe zu prüfen sind,
 - zur geeigneten Rechtsform einer Bundesfernstraßengesellschaft (z.B. eine privatrechtliche Gesellschaft (AG, GmbH), Anstalt öffentlichen Rechts, ..), die u.a. haushalts-, steuer-, arbeits-, beamten- und vergaberechtlich zu vergleichen und zu bewerten wären.

Im Hinblick auf die Ausgestaltung einer Reform bedarf es einer eingehenden rechtlichen Prüfung zu Struktur und Rechtsform einer Fernstraßengesellschaft, deren Ergebnisse erheblichen Einfluss auf Modelloptionen und damit verbundene Transaktionskosten haben.

- (6) **Politischer Konsens:** Die absehbar erforderlichen Anpassungen bedürfen in beiden Optionen einer Grundgesetzänderung und damit breiter Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat. Die laufenden Verhandlungen zu den föderalen Finanzbeziehungen bieten die Möglichkeit, hierüber in einem übergeordneten Kontext einer künftigen Aufgabenverteilung der föderalen Ebenen zu verhandeln. Am Ende sollten beide Seiten Vorteile von einer Reform haben.

Wie können diese aussehen? Der Bund könnte das von ihm zu verantwortende Netz stärker bundesweit einheitlich entwickeln und nach seinen Vorstellungen zu Standards modernisieren. Die Länder würden von Verwaltungsaufgaben entlastet. Sie könnten freiwerdende Mittel in die Stärkung der bei ihnen verbleibenden Institutionen stecken und so deren Leistungsfähigkeit steigern. Außerdem würden sie Planungssicherheit erhalten, am unerlässlichen Investitionsanstieg des Bundes und der Verbesserung der Infrastrukturqualität von Autobahnen und Bundesstraßen in ihrem Land angemessen partizipieren zu können. Länder, die heute über eine besonders leistungsfähige Verwaltung verfügen und von kurzfristigen Mittelumschichtungen profitieren, sollten einen solchen Weg mittragen, da die bundesweite öffentliche Akzeptanz für ein steigendes Investitionsniveaus durch zunehmende Disparitäten der Mittelumsetzung dauerhaft nicht zu gewährleisten wäre.

Eine Reform lässt Vorteile für Bund und Länder erwarten.

Bundesfernstraßengesellschaft – Chancen überwiegen deutlich

- ⇒ Erhebliche Schwächen der föderalen Arbeitsteilung bei Bereitstellung der Bundesfernstraßen
- ⇒ Weiter-So wie bisher weder auf Seiten des Bundes noch auf Seiten der Länder ausreichend
- ⇒ Bündelung von Finanzierung und Aufgaben in einer Hand beim Bund mit
 - deutlich größeren Vorteile gegenüber heutiger Struktur,
 - großer Eignung für Bundesautobahnen in Verbindung mit der Etablierung einer Bundesfernstraßengesellschaft,
 - je nach Ausgestaltung erheblichen Unterschieden bei den Transaktionskosten durch den Wechsel von Beschäftigten und Institutionen von Ländern zum Bund
- ⇒ Umfassende Optimierung der bisherigen Verwaltungsstruktur durch Bund und Länder unter Beibehaltung der föderal getrennten Verantwortlichkeiten
 - Mit nur begrenzter Reduktion der Schwächen der heutigen Struktur,
 - dennoch als Minimalkompromiss für Bundesstraßen relevant,
 - ebenfalls mit Bedarf zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 85) zur Stärkung von Weisungsrechten,
 - mit Vorkehrung im Grundgesetz (Art. 90) zur Korrektur durch den Bund bei Leistungsdefiziten von Verwaltungen
- ⇒ Derzeit noch ein erheblicher Informationsbedarf zu rechtlichen Möglichkeiten der Ausgestaltung von Modelloptionen und damit verbundenen Transaktionskosten
- ⇒ Reform lässt Vorteile für Bund und Länder erwarten:
 - Bundesweit einheitliche Entwicklung und Modernisierung seines Netzes durch den Bund
 - Entlastung der Länder von Verwaltungsaufgaben und angemessene Partizipation am unerlässlichen Investitionsanstieg und der Verbesserung der Infrastrukturqualität
 - Auch Länder mit leistungsstarker Verwaltung dauerhaft auf bundesweite öffentliche Akzeptanz höherer Investitionen durch bedarfsorientierte Mittelumsetzung in allen Bundesländern angewiesen

VI. Fazit

Die Etablierung einer Bundesfernstraßengesellschaft lässt erhebliche Vorteile für eine effizientere Bereitstellung der Fernstraßen und damit Chancen für Bund, Länder und Nutzer erwarten. Herausforderungen liegen im Aufwand der Umstellung der heutigen Struktur und im Falle einer Beschränkung auf eine Bundesautobahngesellschaft in der Absicherung der Qualität und effizienten Bereitstellung der heutigen Bundesstraßen. Daher sind besonders Modelloptionen interessant und zu prüfen, die neben einer verlässlichen Finanzierung von Autobahnen und Bundesstraßen die föderal bedingten Ineffizienzen der heutigen Struktur überwinden oder zumindest stark eindämmen. Vorteilhaft sind auch Ausgestaltungen, die relativ geringe Transaktionskosten einer Reform bzw. eine politische Durchsetzbarkeit erwarten lassen. Dies scheint derzeit vor allem eine Bundesautobahngesellschaft bieten zu können, während für die Bundesstraßen als Interimslösung eine optimierte Auftragsverwaltung in Betracht kommen könnte. Langfristig wäre auch hier die Bündelung von Finanz- und Aufgabenverantwortung in einer Hand wünschenswert. Für die mit jeder Reform erforderlichen Übergangsprozesse haben sich sowohl bei der deutschen Bahnreform wie auch bei der Umstellung der Fernstraßenverwaltung in Österreich Lösungen finden lassen. Dies sollte auch bei den Fernstraßen in Deutschland möglich sein.

Als verkehrspolitische Erfolgsbedingungen einer Reform sind u.a. anzusehen:

- Hohe Priorität verkehrspolitischer Ziele
- Reformen bei Autobahnen und Bundesstraßen
- möglichst Zusammenführung von Finanz- und Aufgabenverantwortung in einer Hand
- Reduzierung föderaler Abstimmungsprozesse und deutliche Steigerung der Effizienz
- Sicherung der Vor-Ort-Kompetenz insbesondere bei der Planung über dezentrale Strukturen
- Stärkung der Leistungsfähigkeit zukünftig zuständiger Institutionen
- Verlässliche Finanzierung aller heutigen Bundesfernstraßen
- Zweckbindung von Gebührenaufkommen und Mehrjährigkeit von Etatzuweisungen

Bund und Länder sollten die Reformüberlegungen als Chance sehen und entsprechend gestalten. Mobilität in Deutschland und Europa braucht unabhängig vom Straßenbaulastträger ein flächendeckendes Netz moderner, effizienter und sicherer Straßen für den Fern- und Regionalverkehr in unserem Land.