



Anlage zu TOP 8.5

Länderstellungen zur Zukunft der Bundesfernstraßenverwaltung; Föderalismuskommission II

In der Sitzung am 5./6. März 2008 in Tangermünde hat die GKVS den Arbeitskreis Straßenbaupolitik unter TOP 5.8 beauftragt, der Verkehrsministerkonferenz einen Bericht über die nach dem aktuellen Erkenntnisstand im Rahmen der Föderalismusreform II entstehende Betroffenheit der Verkehrsressorts vorzulegen.

Nach dem Erkenntnisstand vom heutigen 8. April 2008 hat es in der Sache und den Positionen keine Änderungen zu dem Stand gegeben, der zur Sitzung der GKVS am 5./6. März 2008 erreicht war. Die Länder haben im Fachdiskurs 3 eine einheitliche Linie erarbeitet. Die Diskussion zwischen Bund und Ländern zum Fachdiskurs 3 hat stattgefunden, ohne dass die Verkehrsthemen vertieft diskutiert worden sind. Änderungen haben sich nicht ergeben. Nach dem Bundesministerium der Finanzen sollen die „Vorschläge“ des Bundes beibehalten werden.

Dabei handelt es sich um

- Abstufung nicht fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen
- Flexibilisierung der Bundesauftragsverwaltung durch sogenannte Öffnungsklauseln (Ergänzung Artikel 90 Abs. 4 GG)

- Uneingeschränkte konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Bundesfernstraßen
- Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung
 - Zuständigkeit für den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften
 - Allgemeines fachliches Weisungsrecht
- weitere Vorschläge.

Dazu im Einzelnen mehr:

Den Länderstellungen ist gemeinsam, dass die Darstellung auf Bundeseite als nicht objektiv angesehen wird. Lediglich die vermeintlichen Vorteile der vom Bund beabsichtigten Änderungen werden dargestellt. Nachteile werden keine genannt. Dies bleibt der Länderseite überlassen.

Einvernehmen besteht auf beiden Seiten, wenn dargestellt wird, dass die Mobilität und der reibungslose Verkehr für Deutschland als zentrale Drehscheibe auch in einem erweiterten Europa immer mehr an Bedeutung gewinnen. Da nur eine gute Verkehrsinfrastruktur volkswirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung sichert, ist es unstreitig erforderlich, gesamtwirtschaftliche Interessen und Prioritäten bei der Realisierung von Infrastrukturvorhaben im Bundesfernstraßenbereich zu berücksichtigen. Es ist auch keine neue Erkenntnis, dass die Verwaltungs- und vor allem die Finanzierungsstrukturen für die Bundesfernstraßen so auskömmlich und flexibel gestaltet werden müssen, dass sie sich an die sich ändernden Anforderungen anpassen können und zugleich langfristig tragfähig sind.

Der Bund bleibt dabei eine Präzisierung der von ihm gesehenen Hebung von Effizienzreserven im Verwaltungsvollzug schuldig.

Vorgeblich geht es ihm um

- Aufgabenwahrnehmung nach Zuständigkeit,
- Hebung von Effizienzreserven im Verwaltungsvollzug,
- Straffung von Entscheidungswesen,
- Erleichterung der Einbindung Privater in die Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur,
- Schaffung von Kosten- und Leistungstransparenz,
- Anreize für wirtschaftliches Handeln für eine möglich kostengünstige Umsetzung und
- Besserung der bestehenden Systeme der Auftragsverwaltung

Das sind Themen, die erstens ständige Aufgaben sind und zweitens von allen Seiten permanent verfolgt werden.

Für die nunmehr vom Bund vorgeschlagenen Änderungen bleibt es unverständlich, dass im Rahmen der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen zwischen Bund und Ländern erörterungsbedürftige Themen, insbesondere für die Abstufung von Bundesfernstraßen durch die Verlagerung in die Föderalismuskommission II bisher der vorrangig gebotenen fachlichen Diskussion der Boden entzogen worden ist. Die fachliche Diskussion ist aber unabdingbar notwendig.

Im Wissen, dass das BMVBS bereits zur Abstufung über konkrete Unterlagen verfügt, worum es sich aus seiner Sicht handeln soll, sollte der Bund den Ländern unverzüglich seine Überlegungen zu einem Abstufungskonzept im Detail offenlegen.

Die Auftragsverwaltung hat nach überwiegender Meinung aller Fachleute aus Politik und Verwaltung ein äußerst leistungsfähiges Netz hervorgebracht und sich in Deutschland bewährt. Die enormen Leistungen im Fernstraßenbau seit 1949 sind das Ergebnis einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, die nicht gefährdet werden sollte.

Effizienzsteigerung ist dabei eine Daueraufgabe. Die erreichten Erfolge können durch die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung belegt werden. Weitere Effizienzverbesserungen sind im Verwaltungsvollzug bei der Auftragsverwaltung ohne weiteres möglich, wenn der Bund sich auf seine Kernaufgaben konzentriert und die Wahrnehmungskompetenz ungeschmälert den Ländern überließe. Dann treten auch keine Doppelzuständigkeiten und –aufgaben auf. Bedauerlicherweise entspricht das nicht immer der Praxis.

Jüngsten Erkenntnissen aus der Kommissionsarbeit ist zu entnehmen, dass das System der Auftragsverwaltung als solches nicht oder nicht mehr zur Disposition steht. Dies ist zu begrüßen.

Im Hintergrund der Diskussion zur Föderalismusreform II wird jedoch – angetrieben von Bauindustrie und Bundesrechnungshof – im parlamentarischen Raum des Deutschen Bundestages die Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen als solche dennoch immer wieder in Frage gestellt.

Die Diskussion zur Föderalismusreform II konzentriert sich in der Kommissionsarbeit auf einzelne Vorschläge.

Abstufung nicht fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen

Seite 5 von 11

Die Bundesregierung, die Fraktionen der SPD, der CDU/CSU und von Bündnis 90/DIE GRÜNEN schlagen vor, dass die Länder die nicht fernverkehrsrelevanten Bundesstraßen in Straßen nach Landesrecht übernehmen. Hierzu sei ein zeitlich gestaffeltes Abstufungskonzept zu erarbeiten. Die CDU/CSU-Fraktion schlägt dazu gesondert vor, hierzu eine Bundes-Länder-Kommission auf Fachministerebene einzurichten und Untersuchungen des Bundes zur Fernverkehrsrelevanz der Bundesstraßen der weiteren Beratung zugrunde zu legen. Letzteres ist nicht die Haltung der Bundesregierung.

Nach dem aktuellen Stand geht es um etwa 20.000 km Bundesstraßen, für die sich nach Ansicht des Bundes seine Baulast im Sinne des § 1 Abs. 1 FStrG nicht begründen lässt.

Entschädigung des zukünftigen Trägers der Baulast ist dabei nicht vorgesehen (auch nicht für eine begrenzte Zeit wie in der Vergangenheit verschiedentlich zu vernehmen).

Die Länder lehnen eine Abstufung der Bundesstraßen in diesem Umfang ab. Eine Einigung im Rahmen der Föderalismusreform II ist nicht sinnvoll. Stattdessen müssten für eine derart tiefgreifende Neuordnung des Straßennetzes zunächst die Netzkriterien, die Kriterien für die Fernverkehrsrelevanz, Zeitpläne und finanzielle Rahmenbedingungen auf Fachebene verhandelt werden.

Von Länderseite wird darüber hinaus gefordert, dass, wenn es zur Abstufung auf der Basis der Föderalismuskommission II kommen sollte, eine vollständige finanzielle Kompensation auf Dauer für den Erhalt des übernommenen Straßennetzes sichergestellt sein muss.

Diese Kompensation muss ausschließlich und zweckgebunden für die abgestuften Bundesstraßen zur Verfügung gestellt werden.

Bei der Absicht des Bundes handelt es sich um dem Grunde nach nicht nachvollziehbare Entlastungen des Bundes zu Lasten der Länder. Insgesamt kann es sich dabei um eine Größenordnung für die Länder von rd. 1 Mrd. € jährlich handeln.

Es kommt auch nicht darauf an, ob „Flächenländer, insbesondere mit einer geringen Bevölkerungsdichte die finanziellen Lasten durch Fernstraßenausbau und Unterhaltung nicht tragen könnten“. Alle Länder sind betroffen. Und alle Flächenländer haben Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte.

Flexibilisierung der Bundesauftragsverwaltung durch so genannte Öffnungsklausel (Ergänzung Art. 90 Abs. 4 GG)

Der Vorschlag der Bundesregierung und der SPD-Fraktion lautet:

Der Bund kann auch durch Bundesgesetz Bundesautobahnen, Bundesstraßen des Fernverkehrs oder Teile davon in bundeseigene Verwaltung übernehmen.

(Die CDU/CSU Fraktion begrüßt ein Initiativrecht des Bundes im Einzelfall, bindet dieses aber an das Einvernehmen des betroffenen Landes.)

Die Länder lehnen das ab.

Damit handelt es sich um eine Umkehr der bisherigen Regelung in Art. 90 Abs. 3 GG, die die Verwaltungshoheit der Länder respektiert: nur dann, wenn ein Land mit der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen

„überlastet“ sei, soll die Möglichkeit einer Übernahme in die bundeseigene Verwaltung auf Initiative des Landes bestehen.

Mit dem nunmehr vorliegenden Vorschlag des Bundes soll auch bei funktionierender Auftragsverwaltung in den Ländern dieser die Verwaltung der Bundesfernstraßen auf ihrem Gebiet – gegen ihren Willen – entzogen werden können.

Damit käme die Auftragsverwaltung in eine Situation einer Auftragsverwaltung „unter Widerrufsvorbehalt“.

Jede Infrastrukturplanung der Länder könnte durch – anderweitige – Bundesfernstraßenplanung in bundeseigener Verwaltung konterkariert werden.

Die vielseitigen Synergie- und Bündelungseffekte der Auftragsverwaltung bei der Betreuung der Netze in unterschiedlicher Baulast gingen verloren.

Wenn der Bund wie vorgeschlagen vorgehen kann, Netzteile in die eigene Verwaltung zu übernehmen und dazu eine eigene Verwaltung aufbaut bzw. die Aufgabe privaten Dritten überträgt, bliebe das Personal der Länder, das in der Auftragsverwaltung eingesetzt ist, ohne Aufgaben zurück. Gleichwohl müsste Personal mit identischer Aufgabe weiter vorgehalten werden, um die verbleibenden Teile des Bundesfernstraßennetzes sowie die Landesstraßennetze betreuen zu können.

Sollte die Diskussion darüber nicht an diesem Punkt beendet werden können, bliebe allenfalls als Minimalposition, dass für ein Herauslösen von Teilen des Bundesfernstraßennetzes aus der

Bundesauftragsverwaltung, das Einvernehmen des betroffenen Landes/der Länder erforderlich ist.

Seite 8 von 11

Uneingeschränkte konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Bundesfernstraßen

Von Seiten der Bundesregierung sowie der Fraktionen der SPD und der CDU/CSU wird vorgeschlagen, in Art. 72 Abs. 2 GG die Angabe 22 zu streichen und damit von der Erforderlichkeitsprüfung zu entbinden.

Dies wird mit teilweise nicht nachvollziehbaren Behauptungen begründet: „so würden z. B. unterschiedliche Verkehrszentralregister mit unterschiedlichen Festsetzungen zu Rechtsfolgen bei Verkehrsverstößen nicht begründbare Ungleichbehandlungen und damit verbunden Wettbewerbsverzerrungen im Bundesgebiet bedingen. Dies liegt nicht im gesamtstaatlichen Interesse“.

Die Länder lehnen diesen Vorschlag ab. Der vorgeschlagene Wegfall der Erforderlichkeitsklausel berührt unmittelbar die erst 2006 im Rahmen der Föderalismusreform I getroffene Abgrenzung des Kompetenzverhältnisses. Das ist Teil eines wohl austarierten Gesamtkompromisses gewesen.

Es wird auch gar kein Bedarf gesehen, Beispiele sind nicht bekannt, in denen sachgerechte Änderungen des Fernstraßenrechts an den Anforderungen der Erforderlichkeitsprüfung des Art. 72 Abs. 2 GG gescheitert wären.

Im Übrigen: es gibt keine unterschiedlichen Verkehrszentralregister. Ihr Aufbau ist auch nicht vorgesehen. Deshalb kann es auch nicht zu Ungleichbehandlungen und Wettbewerbsverzerrungen kommen.

Zuständigkeit für den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften

Die CDU/CSU-Fraktion und die SPD-Fraktion schlagen vor, zur Entbürokratisierung und Verfahrenserleichterung einer Änderung des Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG für den Bereich der Bundesfernstraßen vorzusehen. Damit soll erreicht werden, dass anstelle der „Bundesregierung“ die zuständige „oberste Bundesbehörde“ allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen kann.

Von Länderseite wird dafür kein Bedarf gesehen. Sie vertreten die Ansicht, die Auftragsverwaltung habe sich in der bisherigen Form bewährt. Dies wird nicht zuletzt dadurch belegt, dass der Bund trotz wechselnder Herausforderung im Bundesfernstraßenbau in Zeiten des Wiederaufbaus der Bundesrepublik, der Wiedervereinigung bis zur EU-Osterweiterung mehr als ein halbes Jahrhundert ohne Inanspruchnahme seiner Rechte nach Art. 85 Abs. 2 GG weitgehend im Konsens mit der Auftragsverwaltung die Entwicklung des Straßennetzes erfolgreich zu steuern vermochte.

Allgemeines fachliches Weisungsrecht

Die Bundesregierung und die Fraktionen der CDU/CSU und der SPD schlagen als Klarstellung vor, dass Weisungen im Sinne des Art. 85 Abs. 3 GG auch allgemeine Vorgaben der obersten Bundesbehörden im Rahmen der Erfüllung der Auftragsverwaltung sind.

Die Länder sehen für eine Änderung des Art. 85 GG keinen Bedarf. Sie vertreten die Ansicht, die Auftragsverwaltung habe sich in der bisherigen Form bewährt. Sie halten auch ein allgemeines Weisungsrecht insbesondere deshalb für überflüssig, weil die Bundesregierung nach Art. 85 Abs. 2 GG mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine

Verwaltungsvorschriften erlassen kann. Eine derartige Erweiterung der Befugnisse des Bundes würde im Übrigen im diametralen Widerspruch zu den Grundzielen der Föderalismusreform, nämlich der Stärkung der Eigenverantwortung der Länder und der Gebietskörperschaften stehen.

Einsatz moderner Verwaltungssteuerungselemente

Auf Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion sollen durch den Einsatz moderner Verwaltungssteuerungselemente weitere Effizienzgewinne erzielt werden. Dazu gehören die Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung und ein länderübergreifendes Benchmarking.

Aus der Sicht zumindest einzelner Länder gibt es die Möglichkeit zu mehr Wirtschaftlichkeit im Rahmen der bisherigen Auftragsverwaltung – unterhalb einer Verfassungsänderung – bereits dadurch, dass es zur Verbesserung der Finanzierungsstrukturen des Bundes zur Verstetigung der Bauinvestitionen durch eine bedarfsgerechte und kontinuierliche Bereitstellung der Investitionsmittel kommt und im Sinne einer deutlichen Verfahrensbeschleunigung eine Reduzierung der Genehmigungs- und Prüfvorbehalte des BMVBS eingeführt wird.

Übertragung der Verantwortung für die regionale Schieneninfrastruktur auf die Länder

Ein weiterer Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN hat die Übertragung der Verantwortung für die regionale Schieneninfrastruktur auf die Länder zum Gegenstand. Begründet wird dies damit, dass die Länder die regionalen Verkehrsbedürfnisse besser einschätzen und effektiver steuern können. Dazu sollen die Länder anteilig sowohl Mittel für die Bestandserhaltung als auch für den Neu- und Ausbau nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz erhalten.

Die Bundesregierung stellt darauf ab, dass das Modell der Regionalisierung der Infrastruktur nach dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Eisenbahn des Bundes nicht verfolgt wird.

Die Länder haben sich im Rahmen der Beratung dieses Gesetzentwurfs im Bundesrat zur Einräumung einer Möglichkeit der Bewirtschaftung von Teilnetzen im Regionalbereich durch Dritte unter Fortbestand des Bundeseigentums und der Bundesfinanzierung positioniert. Sie weisen darauf hin, dass eine „Übertragung der Verantwortung für die regionale Schieneninfrastruktur auf die Länder“ nicht vorgesehen ist.