

Neuordnung der Bundesfernstraßenverwaltung

Bericht über das Forschungsseminar der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen am 14/15.2.2005 in Saarbrücken

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. *Bernhard Stüer*, Richter am Anwaltsgerichtshof NRW, Münster/Osnabrück, und Rechtsanwalt Dr. *Caspar David Hermanns*, Osnabrück*

Nicht einmal 5 Monate nach ihrer turnusmäßigen Herbsttagung trafen sich die Straßenrechtler Deutschlands bereits am 14./15.2.2005 wieder in der Universität des Saarlandes, um aktuelle straßenrechtliche Fragestellungen zu besprechen und Vorschläge für die Fortentwicklung des Straßenrechts zu unterbreiten. Das frühzeitige Treffen in diesem Jahr hatte einen besonderen Grund. Prof. Dr. *Klaus Grupp*, seit 1999 einer der beiden wissenschaftlichen Leiter des Arbeitsausschusses, hatte aus Anlass seines 65. Geburtstages zu einer Sondertagung in die Saarländische Landeshauptstadt geladen. Es war übrigens die 50. Sitzung des im Jahre 1958¹ gegründeten Arbeitsausschusses „Straßenrecht“, wie Prof. Dr. *Willi Blümel*, der die Beratungen seit 1976, davon zweiundzwanzig Jahre zunächst an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, leitet, nicht ganz ohne Stolz verkündete. Die Beratungen, zu der ein handverlesener Kreis von mehr als 50 Fachvertretern der Straßenbauverwaltung aus Bund und Ländern sowie Wissenschaft, Bundesrichtern und Anwaltschaft bei teilweise noch winterlichem Wetter versammelt war, standen ganz im Zeichen der Föderalismusdiskussion², in die auch die Neuordnung der Bundesstraßenverwaltung eingebracht wurde.

Wer im Rahmen der Neuabgrenzung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern die Entflechtung der Mischverwaltung und der Mischfinanzierung auf seine Fahnen geschrieben hat, der wird sich auch dafür aussprechen, durch eine klarere Aufgabenverteilung die Eigenverantwortlichkeit der Handelnden zu stärken und von wechselseitigen Einvernehmensregelungen oder anderweitigen Kontroll- und Mitwirkungsbefugnissen zu befreien. Klar, dass die Forderung nach einem Neuzuschnitt der Aufgabewahrnehmung auch bei den Straßenrechtlern angekommen ist. Die Straßenbauverwaltungen drücken zudem ganz handfeste finanzielle Sorgen. Das Netz der Bundesautobahnen hat sich seit dem Jahre 1950 fast versechsfacht. Die Bundesstraßen wuchsen in gut einem halben Jahrhundert immerhin noch um rd. 70 %. Die heute ca. 12.000 km Autobahnen verknüpfen alle wichtigen Landesteile in Deutschland. Die Landes- und Kreisstraßen sind in dieser Zeit ebenfalls um ca. 70 % gewachsen. Vor allem die Unterhaltung des etwa 231.000 km langen überörtlichen Straßennetzes bereitet den Haushaltsexperten erhebliche Kopfschmerzen. Denn in einer Zeit der Sparhaushalte und der Mittelkürzungen wird auch im Straßenbau allenthalben der Rotstift angesetzt. Schon ist davon die Rede, dass etwa der Ausbaustandard von Bundesstraßen zurückgefahren oder der Standstreifen von Autobahnen verkleinert werden könne. Der Neubau von Großprojekten und die Unterhaltung eines noch wachsenden Straßennetzes – das geht irgendwie immer weniger zusammen.

Wege, aus einer solchen Klemme herauszufinden, will der Bundesrechnungshof in einem Gutachten aufzeigen, das sein Präsident als Beauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung im Rahmen der Föderalismusdebatte der Bundesstaatskommission im November vergangenen Jahres erstattet hat³ und über das Ministerialrat *Michael Baraitaru* (Bundesrechnungshof – Außenstelle Potsdam) berichtete. Sein Credo: Konzentration des Bundes auf das Kerngeschäft der Bundesautobahnen, Übertragung der Bundesstraßen auf die Länder, Streichung der Bundesauftragsverwaltung und Entflechtung der Mischverwaltung und Mischfinanzierung von Bund und Ländern. Diesen soll das – wenn es gut geht – durch einen goldenen Handschlag erleichtert werden. Die Länder sollen, so schlägt der Beauftragte für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung vor, das Eigentum und die Verwaltung der bisherigen Bundesstraßen übernehmen und für die damit verbundenen Lasten einen Finanzausgleich erhalten, der die bisherigen Ausgaben des Bundes für die Bundesstraßen auskömmlich berücksichtigt. Die Abgrenzung zwischen Bundesautobahnen als Bundesaufgabe und Bundesstraßen als Landesaufgabe sei auch deshalb sinnvoll, weil eine sachgerechte Zuordnung zu den unterschiedlichen Straßenkategorien möglich werde. Bundesautobahnen sind eindeutig im Bundesfernstraßengesetz definiert, und es gelten besondere straßenverkehrsrechtliche Vorschriften. Eine klare Zuordnung von Aufgabe, Verantwortung und Kompetenz werde zugleich zu einer Entbürokratisierung und zu einer Verbesserung der Transparenz sowie zu einer Effizienzsteigerung beim Einsatz der Finanzmittel führen. Und eine weitere Hoffnung wird damit verbunden: Der Bund könnte Bundesautobahnen verstärkt unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten bauen, betreiben sowie unterhalten und damit vermehrt übergreifende verkehrspolitische Schwerpunkte setzen. Auch die Verantwortung der Länder für die Wirtschaftlichkeit des regionalen Verkehrs würde gestärkt. Zugleich entspreche diese Aufgabenzuordnung dem föderativen Geist des GG – gute Absichten, die da in hehre Worte gekleidet werden.

* Zu den vorangegangenen Tagungen die Berichte *Stüer*, DöV 1986, 65; ders., DöV 1987, 104; ders., DöV 1988, 507; ders., DöV 1989, 217; ders., DVBl. 1990, 35; ders., DVBl. 1990, 1393; Pfeil, DVBl. 1991, 1351; *Stüer*, DVBl. 1992, 1528; ders., DVBl. 1993, 1300; ders., DVBl. 1995, 1345; ders., DVBl. 1997, 479; ders., DVBl. 1998, 224; ders., DVBl. 1999, 1640; *Rieder*, DVBl. 2001, 352; *Stüer*, DVBl. 2002, 238; ders., DVBl. 2003, 582; ders., DVBl. 2003, 1437; ders., DVBl. 2004, 1404.

¹ Die Gründungssitzung des Arbeitsausschusses Straßenrecht fand am 2.5.1958 im Gästehaus der Landesregierung NRW in Düsseldorf statt.

² Die Föderalismusdiskussion stand auch auf dem Programm des Deutschen Juristentages, Tagungsbericht bei *Stüer*, DVBl. 2005, 90.

³ Präsident des Bundesrechnungshofs als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Gutachten zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau, vom 11.10.2004.

Allerdings hat die Sache noch einen auf den ersten Blick recht unscheinbaren Haken. Das GG enthält in Art. 85, 90, 104a GG einige verfassungsrechtliche Stolpersteine, die erst durch eine Verfassungsänderung aus dem Weg geräumt werden müssen. Und dafür ist gegenwärtig eine qualifizierte Mehrheit in Bundestag und Bundesrat nicht in Sichtweite. Führen die Länder Bundesgesetze im Auftrag des Bundes aus, so bleibt die Einrichtung der Behörden Angelegenheiten der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen, heisst es in Art. 85 Abs. 1 GG. Zudem kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen. Auch sind die obersten Bundesbehörden gegenüber den Landesbehörden mit Weisungsrechten ausgestattet, die sich nicht nur auf die Rechtmäßigkeit, sondern auch auf die Zweckmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung beziehen. Die Bundesauftragsverwaltung ist üblicherweise auch von einem umfangreichen Berichts- und Aktenvorlagesystem begleitet, das aus Ländersicht gelegentlich als ein wenig üppig empfunden wird. In der Straßenbauverwaltung kommen weitere verfassungsrechtliche Vorgaben hinzu: Der Bund ist Eigentümer der bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen. Entsprechendes wird auch als verfassungsrechtliche Regelung ohne ausdrückliche Erwähnung für die Autobahnen und Bundesstraßen zu gelten haben, die an die Stelle der Reichsautobahnen und Reichsstraßen getreten sind.⁴ Die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrag des Bundes (Art. 90 GG). Der Bund trägt die Kosten der Auftragsverwaltung mit Ausnahme der Verwaltungsausgaben, die bei den Ländern verbleiben (Art. 104a GG). Wer daher die Auftragsverwaltung im Straßenbau abschaffen und die Karten neu verteilen will, der kommt an einer grundlegenden Verfassungsänderung nicht vorbei. Aber auch das BFStrG und weitere Regelungen wie etwa das Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs müssten einmal schon etwas gründlicher durch die Hand des Gesetzgebers gehen.

Ministerialdirektor Wolfgang *Hahn* vom Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen (Berlin) schlug in der Bewertung der Vorschläge des Bundesfinanzhofes eher moderate Töne an. „Die Argumente sind viel zu gut, um sie rundheraus abzulehnen“ meinte er diplomatisch. Auch teilte er die Einschätzung, dass es in der Bundesauftragsverwaltung in der Vergangenheit zu deutlichen Vollzugsschwächen gekommen sei. Auf der anderen Seite ist die Bundesauftragsverwaltung für *Hahn* beileibe kein Sanierungsfall. Vor allem aber machte er deutlich: Die Neuordnung der Bundesstraßenverwaltung bestimmt sich nicht nur nach rechtlichen Gesichtspunkten. Es muss vielmehr auch politischer Aufwind entsprechenden Reformvorstellungen Flügel verleihen. Dabei gehe es vor allem um die Finanzen. Denn die Länder werden neue, auf sie zukommende Bau- und Unterhaltungslasten nur übernehmen, wenn der Bund dafür einen entsprechenden finanziellen Ausgleich leistet. Das müsse erst einmal in Ruhe verhandelt werden, meinte der erfahrene Verwaltungsmann. Und bei der Übertragung der Bundesstraßen an die Länder machte bereits das Wort von einem Danaergeschenk die Runde. Auch der Aufbau einer eigenen Bundesverwaltung sei nicht so leicht umzusetzen.⁵ Die Vorschläge des Rechnungshofes haben aber bereits ihre Wirkungen gezeigt, machte der Abteilungsleiter deutlich. Auf der Grundlage des Datenmaterials zur Erstellung des Bundesverkehrswegeplans 2003 werde gegenwärtig die Fernverkehrsrelevanz der Bundesstraßen untersucht und zwar über den Bereich der parallel zu Autobahnen geführten Bundesstraßen hinaus. Daraus können sich Erfordernisse für Um- und Abstufungen ergeben, hatte bereits der Bundesrechnungshof an anderer Stelle gefordert. Angesichts der hohen Anforderungen der Rechtsprechung kann dies allerdings nur gemeinsam mit den Ländern gelingen, machte *Hahn* unmissverständlich klar. Weitere Prüfungen stehen auf der Liste des Ministeriums: Verbesserung der Schnittstellen zwischen Bund und Ländern sowie die Verbesserung von Aufsichts- und Steuerungsregelungen (Controlling). Auch eine Überarbeitung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften steht vor der Tür.

In der Diskussion herrschte allerdings vor allem bei den Vertretern der Landesstraßenverwaltungen durchaus Skepsis, gelegentlich sogar deutliche Ablehnung vor. Die Vorschläge des Rechnungshofes bestechen zwar mit der Forderung, das Betätigungsfeld des Bundes auf die Autobahnen als sein Kerngeschäft zu beschränken, durch Einfachheit und Transparenz, wurde unterstrichen. Zugleich müsse aber vor der Annahme gewarnt werden, dass mit diesem Schnitt durch die bisherigen Kompetenzen alle Probleme vom Tisch sind. Denn eines ist auch klar: Was beispielsweise bisher etwa im Kreuzungsrecht zwischen Bundesstraßen und Landesstraßen auftritt, das erscheint bei Übertragung der Bundesstraße an die Länder bei Kreuzungsfragen an der Schnittstelle von Autobahnen und Bundesstraßen in neuem Gewande wieder, vermutete Prof. Dr. *Rainer Wahl* (Freiburg) und sprach damit die Gefahr eines Verschiebeparkplatzes an. Auch sei nicht wirklich einzusehen, dass man den Ausbaustandard von Bundesstraßen nicht auch ohne eine Übertragung an die Länder einfach abspecken könne, wurde von Prof. Dr. *Michael Ronellenfitsch* (Tübingen) eingebracht. Vor allem dürfe man nicht die Augen davor verschließen, dass es in erster Linie um die Finanzierung gehe, machte Ministerialrat Jürgen *Kern* (Wirtschaftsministerium Wiesbaden) deutlich. Die Straßenbauverwaltung aber auch die Politik müsse sich vor einer Verwaltungsreform vordringlicher mit der Frage befassen, wie ein steigender Finanzbedarf bei leeren Kassen finanziert werden könne, forderte Ministerialrat *Siegfried Rinke* (BMVBW Bonn). Ohne maufinanzierte Systeme oder andere Formen, den Bürger für staatliche Leistungen zur Kasse zu bitten, werde man in Zukunft nicht mehr auskommen. Dazu müsse sich auch die Politik deutlicher als bisher bekennen. Auch sei die Gefahr nicht ganz von der Hand zu weisen, dass es zu erheblichen Umschichtungen beim Personal komme, so dass die Reform einer sachgerechten Aufgabenerledigung im Ganzen mehr schaden als nutzen könnte, fügte Frau Regierungsdirektorin *Jutta Schmidt* vom Mainzer Wirtschafts- und Verkehrsministe-

⁴ Auch das einfache Recht enthält diese Regelung, soweit nicht ausnahmsweise der Baulastträger nicht Eigentümer der Straße ist.

⁵ Als einer der möglichen Aufgabenträger ist vom Bundesrechnungshof auch die DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH ins Spiel gebracht worden. Deren vorhandene Struktur, Wissen und Können aus den großen Straßenbaumaßnahmen der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit (VDE) in den neuen Ländern ließen sich für den künftigen Neu- und Ausbau von Bundesautobahnen nutzen, wie auch das Beispiel der ASFINAG in Österreich nahe liegt, wird dort dargelegt.

rium unter Anspielung auf alttestamentarische Chaoszustände hinzu. Aus kommunaler Sicht wurde ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt eingebracht: Durch die Übertragung der Bundesstraßen auf die Länder dürfe es nicht zu einem Rutschbahneffekt kommen, an dessen Ende die Kommunen für die immer größeren Unterhaltungslasten der Straßen gerade stehen müssten. Das Gutachten des Bundesrechnungshofs sei ohne belastbare Zahlen erstellt worden und lasse vor allem auch eine solide Wirtschaftlichkeitsberechnung vermissen. Außerdem seien die Synergieeffekte nicht berücksichtigt worden, die bei den Landestraßenbauverwaltungen durch die gemeinsame Verwaltung von Bundes- und Landesstraßen entstehen.

Die Reform der Bundesauftragsverwaltung erschien aus dieser Sicht auf weiten Strecken der Diskussion eher nachrangig und gelegentlich sogar ganz aus dem Blick zu geraten. Dafür trat ein anderes durchaus ernst zu nehmendes Argument in den Vordergrund: Die Neuordnung der Bundesauftragsverwaltung setzt zwingend eine Verfassungsänderung voraus. Darin waren sich die Experten einig. Wenn diese nicht gelinge, dann bleibe wohl von den Reformvorstellungen des Bundesrechnungshofes nicht mehr viel übrig, brachte ein Teilnehmer die Schwachstelle der gegenwärtigen Föderalismusdiskussion auf den Punkt. Und dafür, dass sich die politischen Akteure trotz eines Kopf-an-Kopf-Rennens der Parteien in der Wählergunst und eines Wechselbades der politischen Stimmungen auf eine große Reform in der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern bald einigen – dafür sind die Aussichten gegenwärtig eher etwas trübe.

Mit großem Interesse nahmen die versammelten Straßenrechtler Deutschlands den Bericht über den österreichischen Weg entgegen, auf den sich auch der Bundesrechnungshof bezogen hatte und den Ministerialrat Mag. *Heinz Kolb*, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie Wien, vorstellte. Denn Österreich hat bereits seit einiger Zeit die Bundesstraßen weitgehend auf die Länder übertragen. Die Verwaltung der bei dem Gesamtstaat verbliebenen Straßen liegt in den Händen einer dafür gegründeten ASFINAG (Österreichische Autobahnen und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft), die ihre Ausgaben über eine Maut finanziert.⁶ Allerdings sind mit diesem Weg nicht unerhebliche finanzielle Risiken verbunden. Denn den jährlichen Einnahmen der Gesellschaft von etwa 700 Mio. Euro, die dort als Fruchtgenuss bezeichnet werden, stehen inzwischen Schulden von ca. 10 Mrd. Euro gegenüber und das mit wachsender Tendenz. Finanzielle Konsolidierung durch Schuldenabbau ist daher wohl nicht nur in Österreich das Gebot der Stunde – keine leichte Aufgabe für das Urlaubsland in der Alpenregion, das die Mauteinnahmen auch nicht über eine politische Akzeptanzgrenze hinaus ins Unermessliche steigern kann. Bei aller Vergleichbarkeit in den Fragestellungen hat allerdings Österreich ein Problem nicht: Im Gegensatz zu Deutschland war für die Neuordnung der Straßenbauverwaltung eine Verfassungsänderung nicht erforderlich, sodass die Neuregelungen durch Mehrheitsbeschluss des Parlamentes auf den Weg gebracht werden konnten und ohne große Schwierigkeiten im Bundesgesetzblatt erschienen sind.

Den Kritikern des österreichischen Modells, die dem dort verwirklichten Reformen allenfalls mit ungläubigem Staunen begegnen, wurde in der Diskussion entgegengehalten, es könne nicht gut gehen, wenn man österreichisches Straßenrecht an deutschem Verfassungsrecht messe. Zudem sei die österreichische Gesellschaft weit weniger als die deutsche Gesellschaft verrechtlicht. Den Vorwurf, die Übertragung der Bundesautobahnen auf die ASFINAG komme einer „Verscherbelung von Straßenregalien wie zu Zeit der Habsburger gleich“, wie es *Ronellenfitsch* zuspitzend formulierte, wollten nicht alle Diskutanten ohne Einschränkung übernehmen. Allerdings könnte dem Finanzierungsmodell der ASFINAG wegen des Schattenhaushalts und der Schattenverschuldung durchaus Ungemach aus Brüssel drohen, wurde vermutet. In Österreich seien diese sich offenbar zusammenbrauenden Gewitterwolken noch nicht angekommen, kommentierte *Kolb* die warnenden Hinweise. Zugleich betonte er die Vorzüge der Flexibilität, der Schnelligkeit und der Wirtschaftlichkeit des neuen Systems, gab aber auch zu bedenken, dass der staatliche Zugriff auf die ASFINAG im großen Maße von dem persönlichen Durchsetzungsvermögen des jeweiligen Ministers abhängen würde.

In der aktuellen Stunde wurde vor allem über Anzeichen für ein Ausweichen des Schwerlastverkehrs auf parallele Bundesstraßen zur Vermeidung von Mautgebühren erörtert. Während einerseits eine abschließende, fundierte Stellungnahme als noch etwas verfrüht empfunden wurde, wurde andererseits aber auch vermutet, dass ein Ausweichen nur für solche Unternehmer in Betracht komme, bei denen die Lohnkosten nicht der maßgebliche Faktor sei. Daher überraschte der Bericht aus Ostbayern aber auch aus den neuen Bundesländern nicht, wonach auf manchen Bundesstraßen nahezu eine Verdoppelung des Schwerlastverkehrs auftritt. Das Problem ist allerdings wohl derzeit nicht abschließend zu lösen. Denn erst im Jahr 2006 stehen on-board-units bereit, die mit einem dann auf Bundesstraßen zu installierenden Maut-System kommunizieren können – von der politischen Diskussion einmal ganz zu schweigen. Darüber hinaus wurden Auswirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts auf das deutsche Straßenrecht angesprochen, die auf dem nächsten Forschungsseminar am 26./27.9.2005 wiederum an der Universität des Saarlandes, eingehend behandelt werden sollen.

Aber zurück zur Föderalismusdebatte und ihren Auswirkungen für die Straßenbauverwaltung. Der eine oder andere vor allem der älteren Straßenrechtler, der durch den doch als etwas forsch empfundenen Vorstoß des Bundesrechnungshofes zur Neuorganisation der Bundesauftragsverwaltung bereits ein Stück seines Lebenswerkes in Gefahr und erhebliche Trauerarbeit auf alle Beteiligten zukommen sah, wird wohl nach den kontroversen Diskussionen ganz zufrieden von der saarländischen Landeshauptstadt die Rückreise nach Hause angetreten haben in der tröstenden Erkenntnis, dass die Hürden für eine Abschaffung der Bundesauftragsverwaltung im Bereich der Bundesstraßen in Deutschland nicht ganz so leicht zu nehmen sind, sondern das Tor dazu bis zu einer Verfassungsänderung nicht einmal eine Hand breit geöffnet werden kann. Und eine Verfassungsreform, die diesen Namen wirklich verdient – sie wird angesichts wechselnder Wasserstandsberichte der Auguren über die zu erwartenden politischen Mehrheiten in Bund und Ländern wohl noch längere Zeit auf sich warten lassen.

⁶ ASFINAG Ermächtigungsgesetz 1997; österreichisches Bundesgesetz über die Auflassung und Übertragung von Bundesstraßen, in Kraft getreten zum 1.1.1997.