

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Arbeitsgruppe 4
AG 4 – 02

Vorschlag Bundesregierung (Bundesfernstraßen)

1. Flexibilisierung der Bundesauftragsverwaltung durch Öffnungsklausel

Vorschlag: Ergänzung Artikel 90 Grundgesetz

In Artikel 90 GG wird folgender neuer Absatz 4 angefügt:

„(4) Der Bund kann auch durch Bundesgesetz Bundesautobahnen, sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs oder Teile davon in bundeseigene Verwaltung übernehmen.“

Begründung:

Mit der Erweiterung dieses Artikels soll die verfassungsrechtliche Voraussetzung dafür geschaffen werden, dass auch der Bund im Bedarfsfall die Initiative für die Übernahme von Bundesfernstraßen(abschnitten) mit hervorgehobener Bedeutung für den Fernverkehr in bundeseigene Verwaltung ergreifen kann. Dies können z.B. europäische Transitstrecken oder Hinterlandanbindungen von Häfen oder Flughäfen sein, die vor dem Hintergrund des stark steigenden Güterverkehrsaufkommens und der deutschen Lage als Transitland einen dringenden Ausbaubedarf haben und hohen volkswirtschaftlichen Nutzen aufweisen. Bisher kann der Bund nur auf Antrag eines Landes Bundesfernstraßen übernehmen.

In der Folge hätte der Bund die Möglichkeit, institutionelle Strukturen umzugestalten. Alle mit der Übernahme verbundenen operativen Aufgaben (u. a. Bau, Erhaltung, Betrieb) können als lebenszyklusorientiertes Leistungspaket in einem wettbewerblichen Verfahren ausgeschrieben und von Privaten erledigt werden. Für die hoheitlichen Aufgaben besteht z.B. die Möglichkeit der Beleihung. Dies eröffnet auch die Möglichkeit, Aufgaben in Dienstleistungszentren zu bündeln. Neue Behördenstrukturen wie etwa eine bundeseigene Fernstraßenverwaltung sollen nicht aufgebaut

werden, Aufsichtsfunktionen sowie Kosten- und Erfolgskontrolle sollen im Rahmen der bestehenden Bundesbehördenstrukturen wahrgenommen werden.

Das Nähere (z. B. Festlegung der Straße oder des Streckenabschnitts, Verfahren, Zuständigkeiten) regelt ein Bundesgesetz.

2. Abstufung nicht fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen

Vorschlag: Gemeinsame Entschließung von Bundestag und Bundesrat

Bundestag und Bundesrat beschließen:

1. Die Länder übernehmen bundesautobahn-parallele Bundesstraßen und weitere nicht fernverkehrsrelevante Bundesstraßen in einem Gesamtumfang von rund 20.000 km in eine Straße nach Landesrecht. Es gelten die Kriterien der Anlage 1.
2. Bundesautobahn-parallele Bundesstraßen (rund 4.000 km) werden unverzüglich abgestuft.
3. Für die Abstufung der übrigen nicht fernverkehrsrelevanten Bundesstraßen gilt folgender Zeitplan:
 - a) Nach zwei Jahren werden weitere 8.000 km abgestuft.
 - b) Nach fünf Jahren werden die übrigen 8.000 km abgestuft.
4. Zwischen Bund und Ländern bereits abgeschlossene Abstufungsvereinbarungen bleiben hiervon unberührt.
5. Die einzelnen Strecken der Bundesstraßen, die zu Straßen nach Landesrecht abgestuft werden, und deren konkreter Abstufungszeitpunkt werden in einer Arbeitsgruppe unter Leitung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit dem Bundesministerium der Finanzen und Vertretern der obersten Straßenbaubehörden der Länder im Wege einer Vereinbarung bis zum 30. Juni 2009 festgelegt.

Begründung:

Bundesstraßen, die ihre überregionale Bedeutung verloren haben (z.B. autobahn-parallele Straßen oder andere Straßen, die durch Verkehrsverlagerungen nicht mehr fernverkehrsrelevant sind), sind nach Bundesfernstraßengesetz abzustufen. Nach einem Urteil des BVerfG kann der Bund die abzustufende Straße zwar den Ländern überlassen, die Einstufung nach Landesrecht aber nicht anweisen. Dies muss von den Ländern in einem zweiten Schritt vollzogen werden, so dass eine Abstufung nur im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern erfolgen kann. Mit der gemeinsamen Entschließung von Bundestag und Bundesrat soll das Einvernehmen zwischen Bund und Ländern hergestellt werden.

Ein Entschädigungsanspruch des zukünftigen Trägers der Straßenbaulast ist entsprechend der eindeutigen Rechtslage nicht vorgesehen. Darüber hinaus fallen dem Bund bereits mindestens seit dem ersten Abstufungskonzept für autobahn-parallele Bundesstraßen 1987 erhebliche Kosten zur Last, die von ihm in rechtlicher Hinsicht nicht zu tragen wären. Zur Abmilderung der finanziellen Folgen erfolgt die Abstufung in Stufen, sodass der Bund die Weiterfinanzierung der Betriebs- und Erhaltungskosten bei bestimmten nicht fernverkehrsrelevanten Straßen für einen festgelegten Zeitraum weiter übernimmt.

Zwischen Bund und Ländern bereits abgeschlossene oder noch abzuschließende Abstufungsvereinbarungen bleiben von diesem Vorgehen unberührt.

Anlage 1 zur Entschließung des Bundestages und Bundesrates

1. Für abzustufende autobahn-parallele Bundesstraßen gilt das Abstufungskonzept 2001. Der darin ermittelte Streckenumfang beträgt rund 4.000 km.
2. Bei der Ermittlung der nicht fernverkehrsrelevanten Bundesstraßen wurden folgende Kriterien zugrunde gelegt:
 - Abstufungskonzept 2001,
 - Verkehrsprognose 2015,
 - Raumordnerisch begründete Verbindungsfunktion der Straßen (raumordnerisches Leitbild, Zentrale-Orte-System, Annahme der Weiträumigkeit bei der Verbindung zwischen Metropolkernen, Oberzentren und Mittelzentren),
 - Maßstab für tatsächliche Fernverkehrsrelevanz bei Entfernung von mind. 50 km (> 1.000 Fahrten/24 h bzw. > 50 % des DTV, hier auch dann, wenn keine raumordnerische Verbindungsfunktion vorliegt),
 - keine Erreichbarkeitsdefizite bei Wohnstandorten zu zentralen Orten (Mittelzentren mehr als 40 min., Oberzentren mehr als 60 min. Fahrtzeit),
 - netzstrategische Konsistenz (z. B. keine freien Enden außer an Häfen, Flughäfen, GVZ oder Bundesaußengrenzen; möglichst direkte Anbindung an BAB-Netz)

3. Uneingeschränkt konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes

Vorschlag: Änderung Artikel 72 Grundgesetz

„In Artikel 72 Abs. 2 wird die Angabe „22,“ gestrichen.“

Begründung:

Mit der Streichung wird die konkurrierende Gesetzgebung in folgenden Bereichen von der Erforderlichkeitsprüfung entbunden: Straßenverkehr, Kraftfahrwesen, Bau und Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen.

Bestimmte Kompetenztitel des Art. 74 GG (Hochsee- und Küstenschifffahrt bzw. Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind - mit Ausnahme der Bergbahnen) wurden im Rahmen der letztmaligen Änderung des Artikels vom Erforderlichkeitskriterium nach Art. 72 Abs. 2 GG ausgenommen, nicht jedoch der Kompetenztitel nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG. Insoweit ist weiterhin eine Erforderlichkeitsprüfung durchzuführen. Ein nachvollziehbarer Grund, die überregionalen Verkehrsträger innerhalb des Art. 74 GG unterschiedlich zu behandeln, ist nicht ersichtlich. Das Verlangen einer Erforderlichkeitsprüfung ist zudem angesichts der Regelungen in Artikel 85 und 90 GG inkonsequent, die den Bund als Eigentümer der Bundesfernstraßen bestimmen und ihm klare Ingerenzrechte (Rechts- und Fachaufsicht, Weisung) gegenüber den Ländern beim Vollzug zuweisen. Die Ergänzung des Art. 90 GG um eine Öffnungsklausel macht ohne Änderung an dieser Stelle wenig Sinn, will man nicht der Gefahr des Auseinanderfallens von Bundeseigenverwaltung und Gesetzgebung auf (gewissen) Bundesfernstraßen von vornherein begegnen.

Für die übrigen aufgeführten Rechtsmaterien gilt: Der Straßenverkehr und das Straßenverkehrswesen machen an den Grenzen der Bundesländer nicht halt. So würden z. B. unterschiedliche Verkehrszentralregister mit unterschiedlichen Festsetzungen zu Rechtsfolgen bei Verkehrsverstößen nicht begründbare Ungleichbehandlungen und damit verbunden Wettbewerbsverzerrungen im Bundesgebiet bedingen. Dies läge nicht im gesamtstaatlichen Interesse. Eine besondere Begründung der Erforderlichkeit zur bundeseinheitlichen Gesetzgebung ist auch für diese Bereiche daher nicht erforderlich.

4. Allgemeines fachliches Weisungsrecht

Vorschlag: Änderung Artikel 85 Absatz 3 Grundgesetz

„Artikel 85 Absatz 3 wird wie folgt geändert:

Die Sätze 2 und 3 werden zu den neuen Sätzen 3 und 4 und nach Satz 1 wird folgender neuer Satz eingefügt:

„Allgemeine fachliche Weisungen sind zulässig“.

Begründung:

Die klarstellende Änderung dient der Rechtssicherheit und Verwaltungsvereinfachung. Sie beendet die seit Langem geführte Diskussion, ob die Vorschrift nur die Befugnis des Bundes zum Erlass einer auf den konkreten Einzelfall bezogenen Weisung gegenüber einem bestimmten Land oder auch den Erlass allgemeiner fachlicher Weisungen an die Länder zulässt. Eine ausdrückliche und damit verbindliche Klärung dieser Frage durch das Bundesverfassungsgericht ist bislang nicht erfolgt. Dennoch hat das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngeren Rechtsprechung deutlich gemacht, dass der Bund im Bereich der Auftragsverwaltung sehr weit reichende Eingriffsbefugnisse hat. In der „Biblis-Entscheidung“ vom 19. Februar 2002 (*BVerfGE 104, 249 ff*) führt es u. a. aus:

„Die Eigenständigkeit des Landes ist bei der Auftragsverwaltung deutlich begrenzt, obwohl es sich um eine Form der Landesverwaltung handelt und die Länder hierbei Landesstaatsgewalt ausüben. Der Bund hat bei der Auftragsverwaltung im Vergleich zur landeseigenen Ausführung der Bundesgesetze weit stärkere Einwirkungsmöglichkeiten. Seine Aufsicht erstreckt sich nicht nur auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Gesetzesausführung; vielmehr unterstehen die Landesbehörden von vornherein den Weisungen der obersten Bundesbehörden (vgl. im Einzelnen hierzu *BVerfGE 81, 310 [331 f.]*).

Die Verwaltungskompetenz des Landes ist schon nach der ursprünglichen Zuweisung eingeschränkt. Unentziehbar steht dem Land nur die Wahrnehmungskompetenz, das Handeln und die Verantwortlichkeit nach außen im Verhältnis zu Dritten, zu. Sie bleibt stets Landesangelegenheit. Ein Eintrittsrecht des Bundes ist in Art. 85 GG nicht vorgesehen. Für die Sachbeurteilung und Sachentscheidung gilt dies hingegen nicht. Die Sachbeurteilung liegt zwar zunächst ebenfalls beim Land. Der Bund kann sie aber nach eigener Entscheidung dadurch an sich ziehen, dass er das ihm zuerkannte Weisungsrecht in Anspruch nimmt. Diese Inanspruchnahme ist nicht auf Ausnahmefälle begrenzt und auch nicht weiter rechtfertigungsbedürftig. Sie ist nach

Maßgabe des Art. 85 Abs. 3 GG als reguläres Mittel gedacht, damit sich bei Meinungsverschiedenheiten das hier vom Bund zu definierende Gemeinwohl durchsetzen kann“ (BVerfGE 104, 249 [264 f.]).

Der gegen diesen Befund häufig gebrachte Hinweis auf Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG (Befugnis der Bundesregierung im Bereich der Auftragsverwaltung mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen) und die angebliche Unmöglichkeit, das allgemeine Weisungsrechts von der Kompetenz des Bundes zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften abzugrenzen, verfährt demgegenüber nicht. Eine Unterscheidung zwischen allgemeiner Weisung und Verwaltungsvorschrift getroffen werden kann: Die allgemeine Weisung betrifft eine unbestimmte Vielzahl gleich gelagerter Sachverhalte, während Verwaltungsvorschriften typischerweise abstrakt-generell unterschiedlicher Sachverhalte eines bestimmten Rechts- bzw. Sachgebietes regeln.

5. Zuständigkeit für den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften und Weiteres

Vorschlag: Änderung Artikel 85 Absatz 2 und 3 Grundgesetz

- a) In Absatz 2 Satz 1 werden nach dem Wort „erlassen“ ein Komma und die Wörter „für den Bereich der Bundesfernstraßen steht diese Befugnis der zuständigen obersten Bundesbehörde zu“ ergänzt.
- b) In Absatz 2 Satz 2 wird das Wort „Sie“ durch die Wörter „Die zuständige oberste Bundesbehörde“ ersetzt.
- c) In Absatz 3 Satz 2 und Absatz 4 Satz 2 wird jeweils das Wort „Bundesregierung“ durch die Wörter „zuständige oberste Bundesbehörde“ ersetzt.

Begründung:

Die Vorschläge dienen der Entbürokratisierung und Verfahrenserleichterung. Die derzeit auf die Bundesregierung und die zuständige oberste Bundesbehörde verteilten Befugnisse werden einheitlich der zuständigen obersten Bundesbehörde zugewiesen.