



SÄCHSISCHES
STAATSMINISTERIUM
DER JUSTIZ

SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM DER JUSTIZ
01095 Dresden

DER STAATSMINISTER

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

Dresden, den 3. September 2008

Tel.: 0351 564-1500

Aktenzeichen: 1025E-II-864/08
(Bitte bei Antwort angeben)

- Sekretariat -

komm-bundesrat@bundestag.de

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

Arbeitsgruppe 4
AG 4 – 09

Arbeitsgruppe 4
hier: Bundesfernstraßen
Anlage: 1

Sehr geehrte Damen und Herren,

zugleich im Namen von Herrn Chef der Staatskanzlei Reinhard Meyer übersende ich Ihnen die Stellungnahme der Länder zum Vorschlag der Bundesregierung mit der Bitte um Kenntnissgabe an die Mitglieder der Kommission.

Mit freundlichem Gruß


Geert Mackenroth

E-Mail-Adressen: Kein Zugang für elektronisch signierte sowie für verschlüsselte elektronische Dokumente.

Hospitalstraße 7
01097 Dresden
Tel. 564 0 (Vermittlung)

Telefax 564 1509 (Ministerbüro)
564 1599 (Poststelle)
E-Mail: poststelle@smj.justiz.sachsen.de
Internetadresse: www.justiz.sachsen.de



Parken und
behindertengerechter Zugang
über Einfahrt Hospitalstraße 7

Zu erreichen mit
Straßenbahnlinien
3, 6, 7, 8, 9, 11

Vorschlag Länderseite (Bundesfernstraßen) - gleichzeitig Stellungnahme zum Vorschlag der Bundesregierung

1. Abstufung nicht fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen

Die Länder halten eine Abstufung von Bundesstraßen grundsätzlich für diskussionswürdig. Sie erkennen das positive Potential einer konstruktiven Lösung für alle Seiten und sind bereit, in ergebnisoffene Verhandlungen über die Abstufung von Bundesstraßen einzutreten, soweit der Bund im Gegenzug zu einer adäquaten finanziellen Kompensation bereit ist. Die vorliegenden Forderungen des Bundes zur Übertragung nahezu der Hälfte des Bundesstraßenetzes an die Länder ohne finanzielle Kompensation sind dafür aber keine geeignete Grundlage und deshalb abzulehnen.

Die Abstufung von Bundesstraßen in Straßen nach Landesrecht in dem vom Bund angestrebten Umfang ist allerdings nur gegen eine volle, zweckgebundene und dauerhafte finanzielle Kompensation denkbar: ohne Kompensation keine Abstufung. Dies ist auch Grundlage des Eckpunktepapiers der Vorsitzenden vom 23. Juni 2008 (KOM-Drs. 2008 Ziff. II.6).

a) Zu den fachlichen Anforderungen an die Abstufungsaktion (Bundesvorschlag: Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Vereinbarung konkreter Abstufungsvorhaben im Vereinbarungswege bis 30. Juni 2009):

- Die bundeseitig vorgeschlagene, über drei Teilabschnitte 2009, 2011 und 2014 gestaffelte Abstufung von 20.000 Bundesstraßenkilometern führt zu einer tief greifenden Neuordnung des Straßennetzes, dessen Grundlage nur eine fachlich geprüfte Neukonzeption sein kann.
- Im Rahmen einer umfassenden Netzkonzeption sind auch die für einzelne Abschnitte bestehenden Vorgaben des als Gesetz beschlossenen Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen zu berücksichtigen.
- Auch bei sog. „autobahnparallelen“ Bundesstraßen bedarf die Beurteilung der Fernverkehrsrelevanz, z.B. mit Blick auf die Sicherung der Gesamtkapazität, einer fachlichen Prüfung im Einzelfall.
- Derzeit aktualisiert der Bund seine Straßenverkehrsprognose auf das Jahr 2025. Die für das Frühjahr 2009 erwarteten Ergebnisse sind in die jeweiligen fachlichen Untersuchungen des gestaffelten Prozesses einzubeziehen.
- Die Neukonzeption des Netzes im vorgeschlagenen Umfang ist ohne eine einvernehmliche Fortschreibung der technischen Kriterien (raumordnerische Faktoren, Ermittlung der tatsächlichen Fernverkehrsrelevanz, Erreichbarkeit und netzstrategische Konsistenz) nicht denkbar. Die Länder sind hier gesprächsbereit.
- Die unterschiedliche Netzstruktur aus Bundesautobahnen und Bundesstraßen in den einzelnen Ländern erfordert in Verbindung mit den Zielsetzungen der Raum-

ordnung, dass nicht nur die Verdichtungsräume sondern auch der ländliche Raum mit vielfach wachstumsstarken Regionen durch ein Netz von Bundesstraßen erschlossen sind.

b) Zur finanziellen Kompensation:

- Übernehmen die Länder dauerhaft Teile des bisherigen Bundesstraßennetzes, ist eine ausreichende, zweckgebundene und dauerhafte finanzielle Kompensation notwendig. Dies gilt nicht nur für den Betrieb und die Erhaltung der Straßen. Für den Neu- und Ausbau der Infrastruktur gibt es im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen bereits einen anerkannten Bedarf. Dieser ist für den „Vordringlichen Bedarf“ mit dem Zeithorizont 2015 und für den „Weiteren Bedarf“ darüber hinaus bei der Bestimmung der Kompensation zu berücksichtigen.
- Eine einmalige kapitalisierte Ablösung des Mittelbedarfs dürfte nicht darstellbar sein, so dass nur eine Kompensation mittels einer jährlichen, auf das einzelne Land bezogenen Pauschale erfolgen kann. Denkbar wäre dabei beispielsweise eine Lösung ähnlich derjenigen zu den Regionalisierungsmitteln (entsprechend Art. 106 a GG).
 - Die Übernahme von Aufgaben des Bundes erfordert eine Kompensation. Es handelt sich nicht um eine im Fernstraßengesetz geregelte Entschädigung für den neuen Straßenbaulastträger im Fall der Funktionsänderung einer Straße im Einzelfall, sondern um eine Zuständigkeitsänderung in einer umfassenden Neustrukturierung des Fernstraßennetzes und damit um eine Änderung der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern.
 - Mit dieser Erweiterung der Aufgaben muss daher eine entsprechende Erweiterung der Finanzierungsmittel (der Länderseite) einhergehen. Insoweit geht es nicht darum, für eine konkrete abstufungspflichtige Strecke eine Entschädigung zu erhalten, sondern darum, die Verteilung der Finanzen zwischen Bund und Ländern an die quantitative Aufgabenerweiterung anzupassen.
- Die Kompensation hat sich am Bedarf der Länder und nicht ausschließlich an den bisherigen, nicht auskömmlichen Zuweisungen des Bundes zu orientieren.
- Sollte der Bund eine Verbesserung der Einnahmenseite für den Bereich des Bundesfernstraßenbaus durch eine Weiterentwicklung der Nutzerfinanzierung herbeiführen, sind die Kompensationen neu zu berechnen. Es sollte ausgeschlossen werden, dass der Bund einseitig die Einnahmenseite verbessert, ohne dass die anderen, von der Neuordnung des Straßennetzes betroffenen, Partner hiervon ebenfalls profitieren.
- Für die Berechnung sind mindestens folgende länderspezifische Gegebenheiten zu berücksichtigen:

- Landesentwicklung und Straßennetzstrukturen
- Verkehrsstärke

Die Berechnung der Kompensation muss das Gesamtverkehrsaufkommen und den Schwerverkehr auf den fraglichen Bundesstraßen berücksichtigen. Dem Schwerverkehr kommt besondere Bedeutung zu, da er maßgeblich für die mechanische Zerstörung der Straßen und Brücken verantwortlich ist.

- Prognostizierte Verkehrsentwicklung

Die im Bundesgebiet unterschiedlich prognostizierten Verkehrsmengenzuwächse aber auch -abnahmen sind bei der Bemessung der Kompensation zu berücksichtigen. Entsprechend hohe Zuwächse erfordern z. B. den Bau neuer oder zusätzlicher Fahrstreifen.

- Besonderheiten im Straßennetz - Topographie

Die Besonderheiten in den Ländern, insbesondere die unterschiedliche Topographie und die Alleen, führen dazu, dass unterschiedlich hohe Aufwendungen für den Straßenbau erforderlich sind. 1 km Tunnel kosten ca. das 10-fache von 1 km freier Strecke.

- Neuordnung des Straßennetzes

Führt die Neuordnung des Straßennetzes auch zu Aufstufungen von Staats- bzw. Landesstraßen zu Bundesstraßen, ist dies bei der Bemessung der Kompensation zu berücksichtigen.

2. Flexibilisierung der Bundesauftragsverwaltung durch Öffnungsklausel

Die vom Bund geforderte uneingeschränkte Ermächtigung, Bundesautobahnen, Bundesstraßen des Fernverkehrs oder Teile davon in bundeseigene Verwaltung zu übernehmen, wird abgelehnt.

- Der vom Bund vorgeschlagene Gesetzeswortlaut ist weiter als die Begründung, die lediglich von der Übernahme von Bundesfernstraßenabschnitten *mit hervor gehobener Bedeutung* für den Fernverkehr ausgeht.
- Der Bundesvorschlag kehrt die bisherige Regelung des Art. 90 Abs. 3 GG, welche die Verwaltungshoheit der Länder respektiert, ins Gegenteil um. Vorgesehen sind noch nicht einmal das Einvernehmen des betroffenen Landes sowie die Zustimmung des Bundesrates.

- Mit dem Vorschlag verfolgt der Bund das Ziel, Ländern auch bei intakter Auftragsverwaltung die Verwaltung von Bundesfernstraßen - ggf. sogar gegen deren Willen - zu entziehen. Damit entstünde eine für die Länder nicht akzeptable „Auftragsverwaltung unter Widerrufsvorbehalt“.
- Auch das bestehende System der Auftragsverwaltung lässt (im Einvernehmen mit den Ländern und ggf. unter Einbeziehung Dritter) aktive und zeitnahe Reaktionen auch des Bundes auf Anforderungen an die Bereitstellung von Infrastrukturen zu.
- Die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern - gerade im Bereich der Auftragsverwaltung - wurde bereits in der Föderalismuskommission I abschließend erörtert; mit seinem Vorschlag zur Reform der Auftragsverwaltung im Bereich Bundesfernstraßen wird diese Beschlusslage der Föderalismuskommission I zu Lasten der Länder in Frage gestellt.
- Auf der Grundlage der vorgeschlagenen Verteilung der Zuständigkeiten besteht die Gefahr, dass Bund und Länder bei der Bundesfernstraßenverwaltung unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen, zudem würden sich beim Aufbau weiterer Fernstraßenverwaltungen kostspielige Parallelverwaltungen entwickeln.
- Bei Ermöglichung einer einseitigen Übernahme von (Autobahn-)Teilabschnitten durch den Bund lässt sich aus Sicht der Länder die Gefahr der „Rosinenpickerei“ nicht ausschließen.

3. Uneingeschränkte konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes

Der umfassende Wegfall der Erforderlichkeitsprüfung für die Bereiche Straßenverkehr, Kraftfahrwesen, Bau und Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen wird abgelehnt.

- Dieses Anliegen des Bundes berührt unmittelbar die bei der Föderalismuskommission I getroffene Abgrenzung der jeweiligen Kompetenzverhältnisse. Es ist nicht erkennbar, dass diese Absprache jetzt in Frage zu stellen wäre. Dies gilt um so mehr, als keine Beispiele bekannt sind, in denen sachgerechte Änderungen des Fernstraßenrechts an den Anforderungen der Erforderlichkeitsprüfung des Art. 72 Abs. 2 GG gescheitert wären.

4. Allgemeines fachliches Weisungsrecht

Die Forderung des Bundes wird länderseitig abgelehnt.

Eine derartige Forderung wurde nicht in das Eckpunktepapier der Vorsitzenden übernommen. Für eine Änderung des Art. 85 GG wird kein Bedarf gesehen. Die Auftragsverwaltung hat sich in der bisherigen Form bewährt. Ein allgemeines Weisungsrecht ist insbesondere deshalb 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.

5. Zuständigkeit für den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften

Die Forderung des Bundes wird länderseitig abgelehnt. Die Auftragsverwaltung hat 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 Einwirkungsrechte nach Art. 85 Abs. 2 GG weitgehend im Konsens mit der Auftragsverwaltung die Entwicklung des Straßennetzes erfolgreich zu steuern vermochte.