

Straßenbaufinanzierung und -verwaltung in neuen Formen

**Referate eines Forschungsseminars
der Universität des Saarlandes
und des Arbeitsausschusses
„Straßenrecht“
am 23./24. September 2002
in Saarbrücken**

Wissenschaftliche Betreuung

Universitätsprofessor Dr. Klaus Grupp
Universität des Saarlandes

**Berichte der
Bundesanstalt für Straßenwesen**

Straßenbau Heft S 32

bast

Kurzfassung – Abstract

Straßenbaufinanzierung und -verwaltung in neuen Formen

Der Bau und die Unterhaltung öffentlicher Straßen belasten die öffentlichen Haushalte in erheblichem Maße. Deshalb wird in der Bundesrepublik Deutschland nach zunächst langem Zögern nun, ausländischen Vorbildern folgend, schon seit mehr als zehn Jahren über die private Finanzierung dieser Aufgabe diskutiert; teilweise sind einzelne Vorhaben bereits in neuer Form finanziert worden. Zugleich ist die herkömmliche Form, in der Aufgaben der Straßenverwaltung wahrgenommen werden, in einigen Bundesländern als unbefriedigend angesehen und daher durch neue Organisationsstrukturen ersetzt worden. Beide Entwicklungen wurden vom Arbeitsausschuss „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen auf seinem Forschungsseminar über „Straßenbaufinanzierung und -verwaltung in neuen Formen“ am 23. und 24. September 2002 an der Universität des Saarlandes ausführlich erörtert; die in diesem Band veröffentlichten vier Referate betreffen zum einen die Finanzierungsaspekte und zum anderen die organisatorischen Fragen.

In seinem Beitrag über „Neue Finanzierungsformen für den Straßenbau“ stellt Michael UECHTRITZ vor dem Hintergrund der bisherigen Diskussion die Grundideen der neueren Überlegungen – Nutzerfinanzierung und Privatfinanzierung sowie Organisationsprivatisierung – vor, die nach seiner Ansicht weder gemeinschaftsrechtlichen noch verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen. Einen Einstieg in die Nutzerfinanzierung bildet die Einführung der Maut für schwere Nutzfahrzeuge bei der Benutzung von Autobahnen (so genannte Lkw-Maut), die private Finanzierung von Fernstraßenabschnitten ist im Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz geregelt, stößt jedoch auf Anwendungsprobleme, die auch durch die kürzlich erfolgte Novellierung des Gesetzes nicht völlig behoben sind. Um diese Schwierigkeiten zu vermeiden, ist im Bundesverkehrsministerium ein Betreibermodell für den mehrstufigen Autobahnausbau (so genanntes A-Modell) entwickelt worden, bei dem der Ausbau durch Private und die Refinanzierung aus dem Aufkommen der Lkw-Maut sowie durch eine Anschubfinanzierung aus dem Bundeshaushalt erfolgen soll, doch bleibt zweifelhaft, ob das Modell sinnvoll realisiert werden kann; Gleiches gilt für die in der vorigen Legislaturperiode angestrebte Gründung einer pri-

vatrechtlich organisierten Verkehrsinfrastrukturgesellschaft. Insgesamt sind die einzelnen Elemente neuerer Finanzierungsformen zudem nicht oder nur unzureichend aufeinander abgestimmt, so dass ihre Harmonisierung wünschenswert ist.

Gerhard GEYER schildert in seinem Referat über „Mischfinanzierung des Straßenbaus durch Bund, Länder und Gemeinden“ Ansätze in der Praxis, eine gemeinsame Finanzierung von Bundesfernstraßen aus Bundes- und Landesmitteln – ggf. unter Beteiligung weiterer juristischer Personen des öffentlichen Rechts – zu erreichen, die er für verfassungswidrig hält. Auch ein finanzieller Interessenausgleich unterschiedlicher Baulastträger ist auf der Grundlage des einfachen Rechts nur in besonders gelagerten Fällen zulässig, wie sich bereits unter dem Aspekt der Straßenklassifizierung und dem Gesichtspunkt der Planrechtfertigung, aber auch aus den Bestimmungen des Kommunalrechts ergibt. Im Freistaat Bayern ist freilich ein Modell entwickelt worden, bei dem der Staat sich an dem Bau einer Staatsstraße durch die Gemeinde finanziell beteiligt, das auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof als zulässig angesehen hat. In der Praxis finden sich indessen mehrere Beispiele der Mischfinanzierung, vor allem in Form der Vorfinanzierung, die jedoch auf erhebliche rechtliche Bedenken stoßen.

Joachim MAJCHEREK berichtet über die im Zuge der Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen erfolgte Neuorganisation der Landesstraßenbauverwaltung durch die Überleitung der bisher von den Landschaftsverbänden wahrgenommenen Aufgaben im Bereich der Straßenbauverwaltung auf den Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen („Straßen.NRW“) und schildert die Organisation des Landesbetriebs und seine Aufgaben als Dienstleistungsunternehmen sowie die gegenüber der früheren Rechtslage eingetretenen Veränderungen, wesentliche Aspekte der Finanzierung und der voraussichtlichen künftigen Entwicklung.

Im Anschluss stellt Jutta SCHMIDT den im Gefolge der Neuorganisation der rheinland-pfälzischen Bezirksregierungen geschaffenen „Landesbetrieb Straßen und Verkehr Rheinland-Pfalz (LSV)“ dar. Ihr Beitrag geht näher auf die Überlegungen vor der Errichtung des Landesbetriebes, auf seine Rechtsstellung, seine innere Struktur, seine Aufgaben und Ziele sowie sein Finanzwesen und die ihm eingeräumten Mittel ein.

Abschließend ist der Entwurf des „Hessischen Gesetzes über den Bau und die Finanzierung öffentlicher Straßen durch Private“ nebst Begründung abgedruckt.

New Models of Road Financing and Management

The construction and maintenance of public roads place considerable strain on the public finances. For this reason, after long initial hesitation, the private financing of these tasks has now been under discussion for more than ten years in the Federal Republic of Germany following examples from abroad; some individual projects have already been financed using a new model. At the same time, some federal states view the conventional model used to consider the tasks of road management as unsatisfactory, and have therefore replaced it with new organisational structures. Both these developments were discussed at length by the „Road Legislation“ working committee of the Research Association for Road and Traffic Systems at its research seminar on „Road Construction Financing and Management“ on 23rd and 24th September 2002 at Saarland University. The four seminar papers published in this volume deal with the financing aspects on the one hand, and organisational questions on the other.

In his article on „New Financing Models for Road Construction“, Michael UECHTRITZ presents, against the backdrop of current discussion, the basic ideas of recent considerations – user financing and private financing, as well as organisation privatisation –, which in his view do not encounter either community or constitutional legal concerns. The introduction of the toll for heavy commercial vehicles for the use of motorways (so-called heavy goods vehicle toll) represents the start of user financing. The private financing of sections of trunk roads is regulated in the trunk road construction private financing law, which is however encountering application problems that have not been fully resolved by the recent amendment of the law. In order to avoid these difficulties, the Federal Ministry for Traffic has developed an operating model for the multi-levelled expansion of motorways (so-called A model), whereby expansion is to be financed privately and through refinancing from the revenue of the heavy goods vehicle toll, as well through start-up financing from the federal budget. It nevertheless remains doubtful whether the model can be sensibly implemented. The same applies for

the formation of a privately organised traffic infrastructure association that was planned in the previous legislative period. In addition, the individual elements of recent financing models are not or insufficiently coordinated overall and should be harmonized.

In his paper on „Mixed Financing of Road Construction Through Federal Government, States and Local Authorities“ Gerhard GEYER outlines practical approaches for the joint financing of federal trunk roads using federal and state resources, and where necessary involving other statutory legal bodies; this he considers unconstitutional. Reconciling the interests of different contracting authorities financially is also only permitted based on basic law in exceptional circumstances, as already results with respect to road classification and in terms of project justification but also from communal law regulations. Admittedly in the Free State of Bavaria, a model has been developed, whereby the state contributes financially to the construction of a state road by the local authority. The Bavarian Administrative Court considered this permissible. In practice there are many examples of mixed financing, particularly as pre-financing. These however encounter considerable legal concerns.

Joachim MAJCHEREK reports on the reorganisation of rural road construction management that took place as part of the management reform in North Rhine Westphalia and involved the transfer of road construction management functions from the regional authorities to the Regional Enterprise for Road Construction of North Rhine Westphalia („Straßen.NRW“). He also outlines the organisation of the regional enterprise and its functions as a service company, as well as the changes to the legal situation, core aspects of financing and anticipated future development.

Finally, Jutta SCHMIDT presents the „Regional Enterprise for Roads and Traffic of Rhineland Palatine (LSV)“, which was created following the reorganisation of the district authorities of Rhineland Palatine. Her article goes into detail on considerations prior to the establishment of the regional enterprise, its legal standing, its internal structure, its functions and objectives, as well as its financial system and allocated resources.

The draft of the „Hessian Law on the Private Construction and Financing of Public Roads“ and the reasoning behind it are also included finally.

Inhalt

Vorwort	7
Neue Finanzierungsformen für den Straßenbau M. Uechtritz	9
Mischfinanzierung des Straßenbaus durch Bund, Länder und Gemeinden G. Geyer	18
Straßen.NRW J. Majcherek	29
„Landesbetrieb Straßen und Verkehr (LSV)“ in Rheinland-Pfalz J. Schmidt	38
Entwurf des „Hessischen Gesetzes über den Bau und die Finanzierung öffentlicher Straßen durch Private“	43
Programm des Forschungsseminars	52
Teilnehmerverzeichnis	53

Vorwort

Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben liegt schon seit einiger Zeit im Trend – vom privatwirtschaftlichen Vorgehen wird auf den unterschiedlichsten Gebieten eine größere Effizienz des Handelns erwartet. So werden einst selbstverständlich hoheitlich wahrgenommene Angelegenheiten und öffentlich-rechtlich betriebene Einrichtungen in zunehmendem Maße privatisiert, und es sind vielfach Infrastrukturaufgaben, die von Privaten – oder wenigstens in privatrechtlicher Form – erfüllt werden sollen. Der Grund hierfür liegt jedenfalls auch in der erhofften Entlastung der öffentlichen Haushalte von den beträchtlichen Kosten für Maßnahmen der Infrastruktur, und so kann es kaum verwundern, dass der Bau und die Unterhaltung öffentlicher Straßen sowie deren Verwaltung in die Überlegungen zu neuen Finanzierungs- und Organisationsmodellen einbezogen wurden.

Dies veranlasste den Arbeitsausschuss „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, sein viertes Forschungsseminar an der Universität des Saarlandes¹ einigen Fra-

gen der „Straßenbaufinanzierung und -verwaltung in neuen Formen“ zu widmen². Der vorliegende Band enthält die vier während des Forschungsseminars gehaltenen und um Nachweise ergänzten Vorträge³. Sie behandeln rechtliche und organisatorische Aspekte neuer Finanzierungsmodelle und Verwaltungsstrukturen, die zu einem großen Teil bereits in die Praxis umgesetzt worden sind.

Erneut bin ich vor allem Univ.-Prof. Dr. Willi BLÜMEL, dem Leiter des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“, dankbar, der dieses Forschungsseminar gemeinsam mit mir vorbereitet und geleitet hat. Darüber hinaus gilt mein Dank insbesondere den Referenten und den weiteren Teilnehmern des Seminars⁴, die durch ihre Beiträge und auch durch finanzielle Zuwendungen den Erfolg der Veranstaltung erst ermöglicht haben. Weiterhin danke ich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern meines Lehrstuhls in der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes, namentlich Hiltrud SCHMIDT-HERRMANN, für ihre tatkräftige Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung des Forschungsseminars sowie schließlich der Bundesanstalt für Straßenwesen, die diesen Tagungsband einer interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht hat.

Saarbrücken, im August 2003

Klaus Grupp

¹ Vgl. im Einzelnen zu den 15 zuvor unter der Leitung von Univ.-Prof. Dr. W. BLÜMEL an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer durchgeführten Forschungsseminaren des Arbeitsausschusses die Speyerer Forschungsberichte 23, 42, 49, 55, 65, 75, 85, 95, 105, 115, 157, 170, 185 und 195. Siehe auch die Dokumentation in: W. BLÜMEL (Hrsg.), Abweichungen von der Planfeststellung, Speyerer Forschungsberichte 85, 1990, S. 1 f. mit Fn. 1, sowie den Tagungsband zur Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1993: W. BLÜMEL (Hrsg.), Verkehrswe gerecht im Wandel, Schriftenreihe der Hochschule Speyer 115, Berlin 1994.

Zum ersten an der Universität des Saarlandes im Jahre 1999 abgehaltenen Forschungsseminar vgl. K. GRUPP (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, Hamburg 2001 (Schriften zum Planungs-, Verkehrs- und Technikrecht, Bd. 5); die Referate des zweiten in Saarbrücken im Jahr 2000 durchgeführten Forschungsseminars sind enthalten in dem von der Bundesanstalt für Straßenwesen in der Reihe ihrer Berichte herausgegebenen Band „Rechtsfragen der Bundesauftragsverwaltung bei Bundesfernstraßen“, Bremerhaven 2002, und das dritte Forschungsseminar in Saarbrücken ist dokumentiert in dem ebenfalls von der Bundesanstalt für Straßenwesen in der Reihe ihrer Berichte herausgegebenen Band „Nichtverkehrliche Straßennutzung“, Bremerhaven 2002.

² Vgl. hierzu näher das Programm des Forschungsseminars unten S. 52.

³ Der Inhalt der Vorträge und die Diskussionsergebnisse sind auch in dem ausführlichen Tagungsbericht von B. STÜER, Finanzierung und Verwaltung im Straßenbau, in DVBl. 2003, 582 ff., dargestellt.

⁴ Vgl. das Teilnehmerverzeichnis unten S. 53 f.

Rechtsanwalt Professor Dr. Michael Uechtritz
Stuttgart

Neue Finanzierungsformen für den Straßenbau¹

I. Vorbemerkung

Die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung generell und die Straßenbaufinanzierung im Besonderen befinden sich in der Krise. Nach Schätzung des Bundesverkehrsministeriums kann ca. ein Viertel der Ausgaben, die nach dem Bundesverkehrswegeplan 1992 bis 2012 vorgesehen sind, nicht über die klassische Haushaltsfinanzierung realisiert werden². Auch im Bereich der Instandhaltung bestehen Defizite. Die Regierungskommission „Verkehrsinfrastruktur“ hat plastisch von einer „Instandhaltungskrise“ gesprochen³. Verursacht ist diese Krise zu wesentlichen Teilen durch die hohen Aufwendungen, die der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur im Beitrittsgebiet verursacht hat. Verschärft wird die Situation durch die aktuelle Finanznot der öffentlichen Haushalte.

Seit Anfang der 90iger Jahre wird folglich verstärkt über neue Finanzierungsformen für den Straßenbau diskutiert. Gesucht werden Modelle, die als Ergänzung der „klassischen“ Haushaltsfinanzierung auf die Mobilisierung privaten Kapitals und privaten „Know-how“ abzielen⁴. Die Idee der privaten Realisierung und Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur in Deutschland ist Teil der allgemeinen „Privatisierungsbegeisterung“, die seit den 80er Jahren in Deutschland im Vormarsch ist, beflügelt von der Finanznot der öffentlichen Haushalte und dem generellen Vordringen neoliberaler Vorstellungen⁵.

II. Entwicklung der Diskussion

Als erstes neue Modell wurde in den 90er Jahren das (missverständlich) so genannte „Konzessionsmodell“ praktiziert⁶. Bei diesem Modell errichtet ein privater Investor im eigenen Namen und auf eigene Rechnung auf vom Bund erworbenem Grund und Boden ein bestimmtes Straßenbauvorhaben. Der Private überträgt das Nutzungsrecht nach Fertigstellung des Straßenabschnitts in einem gesonderten Vertrag auf den Bund, der ihm dafür ratenweise Zahlungen leistet. Diese beginnen ein Jahr nach der Fertigstellung des Projekts und laufen nach den bekannten Modellen fünfzehn Jahre.

Das „Konzessionsmodell“ stellt keine „echte“ Privatfinanzierung dar. Es erfolgt lediglich eine private Vorfinanzierung, um auf diese Weise Straßenbauvorhaben zu einem früheren Zeitpunkt zu realisieren. Langfristig bewirken die Vorfinanzierungsmodelle keine Entlastung der öffentlichen Haushalte⁷. Sie sahen sich daher zu Recht wachsender politischer Kritik ausgesetzt. Gerügt wurde eine „Verkehrspolitik auf Kosten künftiger Generationen“⁸. Hinzu kommen verfassungsrechtliche Bedenken, die sich vor allem an einem Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot des Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG festmachen⁹. Es war zumindest zweifelhaft, ob der monetär nicht ohne weiteres quantifizierbare Vorteil einer schnellen Projektrealisierung durch die private Vorfinanzierung deren Mehrkosten gegenüber einer „klassischen“ Haushaltsfinanzierung aufwiegt¹⁰. Auch die Expertenkommission „Ver-

¹ Um Nachweise in den Fußnoten ergänzte Vortragsfassung.

² Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Private Finanzierung von Verkehrsinvestitionen, 1992; SCHMITT, Bau, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private nach dem FStrPrivFinG 1999, S. 53 ff.; UECHTRITZ, DVBl. 2002, 739; siehe auch RINKE, in: KODAL/KRÄMER, Straßenrecht, 6. Aufl. 1999, Kap. 16, Ziff. 18 ff.

³ Kommission „Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ („Pällmann-Kommission“), Schlussbericht v. 05.09.2000.

⁴ Hierzu – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – SCHMITT (Fn. 2), S. 40 ff.; BUCHER, Privatisierung von Bundesfernstraßen, 1996; TOMAS, Die Privatfinanzierung von Bundesfernstraßen 1997; FRIAUF, Die Übertragung öffentlicher Verkehrs-Infrastrukturaufgaben auf Private, 1992; EWERS/ RODI, Privatisierung der Bundesautobahnen 1995, und BLÜMEL, Verkehrswegeplanung, in: BLÜMEL/MAGIERA/ MERTEN/SOMMERMANN, Verfassungsprobleme im vereinten Deutschland, Speyrer Forschungsbericht 117, 1993, S. 21 f.

⁵ Zur Privatisierungsdiskussion HERMES, Staatliche Infrastrukturverantwortung 1998; BURGI, Funktionale Privatisierung- und Verwaltungshilfe 1999; SCHUPPERT (Hrsg.), Jenseits von Privatisierung und „schlanke“ Staat 1999 und GRAMM, Privatisierung notwendiger Staatsaufgaben 2000; siehe auch die Referate von HEINTZEN und VOSSKUHLE auf der Jahrestagung 2000 der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, in: VVDStRL 62, 220 ff. und 266 ff.

⁶ Ausführliche Darstellung dieses Modells bei SCHMITT (Fn. 2), S. 53 ff.; BUCHER (Fn. 4), S. 153 ff. und PAPST, Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung im Fernstraßenbau 1997, S. 222 ff.

⁷ UECHTRITZ, DVBl. 2002, 739.

⁸ EKARDT, VBIBW 1997, 281 ff.

⁹ GRUPP, DVBl. 1994, 140, 147; siehe auch BUCHER (Fn. 4), S. 171 f., SCHMITT (Fn. 2), S. 60 ff. und EKARDT, VBIBW 1997, 281, 284.

¹⁰ In diesem Sinne aber EWERS/TEGNER, Endbericht zum Forschungsvorhaben: Entwicklungschancen der privaten Realisierung von Verkehrsinfrastruktur in Deutschland, März 2000, S. 21 f.; zweifelnd GRUPP, in: Verkehrswegerecht im Wandel, BLÜMEL (Hrsg.) 1994, 147 f.

kehrsinfrastrukturfinanzierung“ hat sich bei ihren Überlegungen mit derartigen Modellen nicht mehr befasst. In der aktuellen Diskussion spielen daher die „Vorfinanzierungsmodelle“ keine Rolle mehr.

III. Grundideen neuer Finanzierungsformen

Die aktuell diskutierten Modelle neuer Finanzierungsformen lassen sich auf verschiedene Grundideen zurückführen, die teils isoliert, teils in Kombination umgesetzt werden sollen.

- Zentraler Baustein für eine Neuorientierung der Finanzierung des Straßenbaus ist die Idee der „Nutzerfinanzierung“¹¹. Die Regierungskommission „Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ hat in ihrem Schlussbericht eine konsequente Umstellung von der bisherigen Haushaltsfinanzierung auf eine an den Wegekosten orientierte Nutzerfinanzierung vorgeschlagen. Gerade bei der Straße erscheint eine derartige (vollständige) Nutzerfinanzierung grundsätzlich denkbar, abweichend von den Bundesschienenwegen und den Bundeswasserstraßen. Hinter dem Konzept der Nutzerfinanzierung steht nicht nur das Bestreben, neue Finanzierungsquellen zu erschließen. Intendiert ist auch eine verursachungsgerechte Anlastung der Wegekosten.

- Eine weitere Grundidee ist die Privatfinanzierung des Straßenbaus¹². Nach Studien der Privatwirtschaft, die auf Vergleichsmodelle im europäischen Ausland rekurrieren, sollen Effizienzgewinne von 10 bis 25 % bei privatwirtschaftlicher Realisierung möglich sein¹³. Um – abweichend vom „Konzessionsmodell“ – eine dauerhafte Entlastung der öffentlichen Haushalte zu realisieren, soll eine Refinanzierung des Privaten durch Kostenbelastung der Nutzer erfolgen. Die aktuell praktizierten bzw. in der Diskussion befindlichen Modelle beruhen also auf dem Konzept einer Koppelung der privaten (Vor-)Finanzierung mit einer Refinanzierung des Privaten durch die Nutzer.
- Um die Straßenbaufinanzierung von den Beschränkungen des Haushaltsrechts freizustellen, hat der Gesetzgeber weiter erwogen, eine (Neben-)Finanzierung über eine Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft bzw. eine Fernstraßenbaufinanzierungsgesellschaft zu ermöglichen¹⁴.
- Diskutiert und teilweise auch praktiziert wird ferner eine Mischfinanzierung durch Dritte¹⁵, also die Besteuerung finanzieller Leistungen zum Fernstraßenbau durch Länder und Gemeinden sowie sonstige Dritte.

IV. Grundsätzliche Zulässigkeit einer Nutzerfinanzierung

Der Einführung einer Nutzerfinanzierung stehen keine gemeinschaftsrechtlichen und/oder verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen.

1. Gemeinschaftsrechtliche Bewertung

Das primäre Gemeinschaftsrecht enthält keine speziellen Regelungen zur Erhebung von Nutzungsentgelten für Straßen. Auf der Ebene des sekundären Gemeinschaftsrechts fanden sich erste Regelungen zunächst in der Richtlinie 83/89 EWG¹⁶ über die Besteuerung bestimmter Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung sowie die Erhebung von Maut- und Nutzungsgebühren für bestimmte Verkehrswege durch die Mitgliedstaaten. Diese Richtlinie wurde vom EuGH auf Grund von Verfahrensmängeln aufgehoben. Sie ist nunmehr durch die (weitgehend inhaltsgleiche) Richtlinie 1999/62 EG¹⁷, die so genannte „Wegkostenrichtlinie“, ersetzt worden. Entsprechend ihrer Zielrichtung, Wettbewerbsverzerrungen zwischen Ver-

¹¹ Hierzu UECHTRITZ, DVBl. 2002, 739.

¹² Hierzu EWERS/TEGNER (Fn. 10), S. 19 ff. und 38 ff.; siehe auch die Beiträge von GRUPP, HAHN und BRUHNS, in: Verkehrswegerecht im Wandel (Fn. 10), S. 129 ff., 149 ff. und 159 ff. und UECHTRITZ, DVBl. 2002, 739 ff.

¹³ JACOB/KOCHENDÖRFER, Effizienzgewinne bei privatwirtschaftlicher Realisierung von Infrastrukturvorhaben, 2002, S. 28 ff.

¹⁴ Nachdem dieses Vorhaben (siehe hierzu den Gesetzentwurf der Bundesregierung BR-Drucksache 1077/01) in der vergangenen Legislaturperiode scheiterte, ist das Gesetz zur Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft nunmehr am 08.07.2003 in Kraft getreten, BGBl. I, 1050; zu den Absichten des Gesetzgebers im Hinblick auf die mittel- und langfristigen Aufgaben der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft siehe NEUMANN/MÜLLER, NZBau 2003, 299, 302.

¹⁵ Vgl. hierzu das Referat von GEYER, Mischfinanzierung des Straßenbaus durch Bund, Länder und Gemeinden, S. 18 ff.

¹⁶ ABLEG 1993, Nr. L279/32

¹⁷ ABLEG 1999, Nr. L187/42, zu dieser Richtlinie MÜCKENHAUSEN, in: FROHNMEYER/MÜCKENHAUSEN, EG-Verkehrsrecht, Loseblattkommentar, Stand 2002, EG 1999/62; siehe auch KLINSKI, DVBl. 2002, 221, 224 ff. und UECHTRITZ, NVwZ 2001, 406 ff.

kehrsunternehmen aus den Mitgliedstaaten zu beiseitigen, enthält die Richtlinie nur Vorgaben für die Bemessung von Nutzungsentgelten für den Güterverkehr, und zwar ausschließlich für Fahrzeuge, deren zulässiges Gesamtgewicht mindestens 12 t beträgt. Für die Erhebung und Ausgestaltung nationaler Nutzungsentgelte für alle anderen Kraftfahrzeuge, insbesondere auch für Pkw, enthält das Gemeinschaftsrecht keine Vorgaben. Für den Verkehr, der vom Geltungsbereich der Richtlinie 1999/62 EG erfasst wird, bestimmt das Gemeinschaftsrecht, dass sich die nationalen Mautgebühren an den Kosten für den Bau, den Betrieb und den weiteren Ausbau des betreffenden Autobahnnetzes orientieren müssen. Die Einrechnung externer Kosten (z. B. Umweltbelastungen) ist jedenfalls nach der Rechtslage *de lege lata* unzulässig¹⁸. Aus den – beschränkten – Normierungen des Gemeinschaftsrechts ergibt sich aber zweifelsfrei, dass dieses einer Nutzerfinanzierung nicht grundsätzlich entgegensteht.

2. Verfassungsrechtliche Bewertung

Auch verfassungsrechtlich bestehen keine Bedenken gegen eine (zumindest teilweise) Nutzerfinanzierung der Straßenverkehrsinfrastruktur. Hierüber besteht in der Diskussion auch weitgehend Konsens¹⁹. Weder aus dem Demokratie- noch dem Sozialstaatsprinzip kann verfassungsrechtlich abgeleitet werden, dass der Gemeingebrauch öffentlicher Straßen zwingend kostenlos stattfinden muss. Allenfalls können aus diesen allgemeinen Verfassungsgrundsätzen äußerste Schranken für die Art und Weise der Nutzerfinanzierung, speziell die Höhe eines Nutzungsentgelts, abgeleitet werden.

Ebenso wenig wäre der Einwand durchschlagend, nach der verfassungsrechtlichen Grundkonzeption des GG sei die Bundesrepublik Deutschland „Steuerstaat“. Die öffentliche Hand sei gehalten, die ihr obliegenden Aufgaben im Grundsatz durch Steuern zu finanzieren und nicht durch andere, nicht die Allgemeinheit belastenden Abgaben, Vorzugslasten oder Sonderabgaben. Derartigen Erwägungen steht schon die Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG entgegen, die ausdrücklich als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung „die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“ benennt²⁰. Unabhängig von der allgemeinen Diskussion über den möglichen materiellen Gehalt von Kompetenznormen²¹ besteht jedenfalls grundsätz-

lich Konsens darüber, dass die ausdrückliche Benennung einer Sachmaterie im Kompetenzkatalog des GG einen Hinweis dafür liefert, dass der Bund in dem entsprechenden Bereich (und in der dort gegebenenfalls genannten Rechtsform) tätig werden darf, sein Handeln von der Verfassungsordnung also nicht ausgeschlossen ist²².

V. Die Lkw-Maut – Einstieg in die Nutzerfinanzierung

1. Der Anwendungsbereich des ABMG

a) In der vergangenen Legislaturperiode wurde mit dem Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge (ABMG), vom 05.04.2002²³, ein wesentlicher Schritt in Richtung auf eine Nutzerfinanzierung des Straßenbaus getan, der Paradigmenwechsel von der Steuerfinanzierung zur Nutzerfinanzierung wird mit diesem Gesetz eingeleitet²⁴. Es löst das bisherige Autobahnbenutzungsgebührengesetz (ABBG) ab²⁵, das einen ersten – allerdings nur unzulänglichen – Einstieg in eine Nutzerfinanzierung dargestellt hat. Der Anwendungsbereich des ABMG ist auf

¹⁸ UECHTRITZ, NVwZ 2001, 406, 407 f. und KLINSKI, DVBl. 2002, 221, 226 f.

¹⁹ SCHMITT (Fn. 2), 243 f. und 267 f.; BUCHER (Fn. 4), S. 92 ff.; PAPST (Fn. 6), S. 263 ff.; TOMAS (Fn. 4), S. 175 ff. und REIDT, NVwZ 1996, 1156 ff.

²⁰ Zu der Entstehungsgeschichte und den Absichten des Gesetzgebers bei der Ergänzung des Art. 74 Nr. 22 GG um die Aufgabe „Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“, SCHMIDT-BLEIBTREU, BB 1968, S. 261 ff.; SELMER/BRODERSEN/NICOLAYSEN, Straßenbenutzungsabgaben für den Schwerverkehr 1989, S. 37 ff. und Pestalozza, in: v. MANGOLDT/KLEIN/PESTALOZZA, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 8, 3. Aufl. 1996, Art. 74 Abs. 1 Nr. 22, Rn. 1575 ff.

²¹ Hierzu BLECKMANN, DÖV 1983, 129 ff.; DEGENHART, in: SACHS (Hrsg.), GG-Kommentar, 3. Aufl. 2003, Art. 70 Rn. 59 ff. und RENGELING, Gesetzgebungszuständigkeit, in: ISENSEE/KIRCHHOF (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 2. Aufl. 1999, § 100 Rn. 14

²² Speziell die nachträgliche Einfügung einer Kompetenzzuweisung in das GG wird als prinzipielle Aussage dahingehend gewertet, dass die Kompetenzmaterie vom Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers umfasst ist, DEGENHART (Fn. 21), Art. 71 Rn. 59.

²³ BGBl. I, 1234 geändert durch das Gesetz vom 28.06.2003, BGBl. I 1050.

²⁴ Zu diesem Gesetz NEUMANN/MÜLLER, NVwZ 2002, 1295 ff. und UECHTRITZ/DEUTSCH, DVBl. 2003, 575 ff.

²⁵ Zu diesem Gesetz RINKE (Fn. 2), Kap. 16 Rn. 20.1.

Bundesautobahnen (mit Ausnahme einiger grenznaher Autobahnabschnitte) beschränkt. § 1 Abs. 4 ABMG ermöglicht eine Ausdehnung auf bestimmte Abschnitte von Bundesstraßen, wenn dies aus Sicherheitsgründen gerechtfertigt ist. Diese Regelung zielt darauf ab, Verdrängungseffekten infolge der Bemannung des Autobahnnetzes zu begegnen.

- b) Mautpflichtig sind nach dem ABMG Fahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mindestens 12 t, die ausschließlich im Güterkraftverkehr eingesetzt werden können. Freigestellt sind bestimmte Nutzergruppen, z. B. Fahrzeuge der Streitkräfte, der Polizeibehörden, des Zivil- und Katastrophenschutzes etc. Keine Gebührenpflicht besteht für den gewerblichen Verkehr mit Fahrzeugen unter 12 t und für den Pkw-Verkehr. Diese Regelung ist rechtspolitisch gewollt. Die Politik scheut die – unpopuläre – Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren durch alle Straßenbenutzer. Diese Beschränkung der Gebührenpflicht wirft (verfassungs-)rechtlich die Frage auf, inwieweit es im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG gerechtfertigt ist, verschiedene Personengruppen bei der Nutzung der Bundesautobahnen unterschiedlich zu belasten, indem eine Nutzergruppe die von ihr verursachten We-

gekosten zu tragen hat, andere Nutzergruppen nicht²⁶. Gemeinschaftsrechtlich geboten ist diese Differenzierung jedenfalls nicht, da das Gemeinschaftsrecht – wie ausgeführt – für Straßennutzer, die nicht dem gewerblichen Schwerverkehr zuzurechnen sind, keine Vorgaben enthält.

2. Die Höhe der Gebühren

- a) Die Höhe der Gebühr ist von der Bundesregierung durch Rechtsverordnung festzulegen²⁷. Das Gesetz enthält nur rudimentäre Vorgaben zu dem umlagefähigen Aufwand und zum Gebührenmaßstab. Umlagefähig sind nur die Kosten, die als Wegekosten der Gesamtheit der mautpflichtigen Fahrzeuge (also den Lkw mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mindestens 12 t) angelastet werden können. Nach der Wegekostenrechnung für das Bundesfernstraßennetz²⁸ sind dies weniger als 50 %, ca. € 3,4 Mrd. Gemäß § 3 Abs. 3 Satz 1 ABMG kann die Bundesregierung bei der Festlegung der Mauthöhe die sonstige Abgabenbelastung der deutschen Mautschuldner „sachgerecht berücksichtigen, soweit dies zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im europäischen Güterkraftverkehr erforderlich ist“. Diese Regelung ist gemeinschaftsrechtlich problematisch und hat bereits zu Diskussionen zwischen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission geführt²⁹. Entlastungsmodelle müssen jedenfalls mit den Vorgaben des Art. 72 EGV vereinbar sein, dürfen also das gemeinschaftsrechtliche Diskriminierungsverbot nicht verletzen. Insoweit ist daran zu erinnern, dass der EuGH bereits einmal die Vorgehensweise des deutschen Gesetzgebers (Absenkung der Kfz-Steuer im Zusammenhang mit der Einführung der Straßennutzungsgebühr durch das Straßennutzungsgebührengesetz vom 30.04.1990) als gemeinschaftsrechtswidrig beanstandet hat³⁰.

- b) Die Höhe der Maut wird pro Kilometer nach der Anzahl der Achsen des Fahrzeugs oder der Fahrzeugkombination nach der Emissionsklasse des Fahrzeugs festgelegt. Die Differenzierung nach der Achszahl entspricht dem Bestreben nach einer „gerechten“ Anlastung unterschiedlicher Wegekosten. Fahrzeuge mit einer höheren Achszahl belasten die Straße typischerweise stärker als Fahrzeuge mit einer geringeren Zahl³¹. Zulässig ist weiter eine unterschiedliche Bemannung einzelner Streckenab-

²⁶ Näher hierzu UECHTRITZ/DEUTSCH, DVBl. 2003, 575, 576 ff.

²⁷ Dies ist inzwischen durch die Mauthöheverordnung (MautHV vom 24.06.2003, BGBl. I, 1001) geschehen; zeitgleich wurde die Verordnung zur Erhebung, zum Nachweis der ordnungsgemäßen Entrichtung und zur Erstattung der Maut (Lkw-MautV) erlassen, BGBl. I, 1003.

²⁸ Prognos-AG/Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung (IWW), Wegekostenrechnung für das Bundesfernstraßennetz unter Berücksichtigung der Vorbereitung einer streckenbezogenen Autobahnbenutzungsgebühr, März 2002.

²⁹ Vgl. hierzu den Bericht in der FAZ vom 09.07.2003: „EU stellt Lastwagen-Maut in Frage“; inzwischen hat die Kommission ein förmliches Beihilfeverfahren gegen Deutschland wegen der Lkw-Maut eingeleitet, speziell wegen des (möglicherweise) beihilferechtlichen Charakters der von der Bundesregierung beabsichtigten Kompensationsmaßnahmen, die vorsehen, die Mautkosten zum Teil mit der in Deutschland gezahlten Mineralölsteuer zu verrechnen, vgl. die Mitteilung der Kommission vom 23.07.2003.

³⁰ EuGH, Slg. 1990, 1992, I, 31, 34; hierzu BASEDOW, EuZW 1992, 390. Die Kompensationsmaßnahme eines Absenkens der Kfz-Steuer auf die Mindestsätze nach Art. 6 Richtlinie 1999/62 EG wird von NEUMANN/MÜLLER, NVwZ 2002, 1295, 1297 als unproblematisch gewertet.

³¹ NEUMANN/MÜLLER, NVwZ 2002, 1295, 1297.

schnitte und der über die Zeit verteilten Nutzung. Diese Differenzierungskriterien entsprechen den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben der Richtlinie 1999/62 EG³². Sie entsprechen auch dem gebührenrechtlichen Gebot, bei der Erhebung differenzierter Gebühren an sachgerechte Maßstäbe anzuknüpfen³³. Das Abstellen auf die Emissionsklasse bezweckt eine Lenkung in umweltschutzrechtlicher Hinsicht, die Bevorzugung von Fahrzeugen, die eine geringere Umweltbelastung verursachen. Das Abstellen auf den Zeitpunkt der Benutzung gestattet in eingeschränktem Maße ein „road-pricing“, ermöglicht also eine Verkehrslenkung dadurch, dass die Gebühren für bestimmte Zeiten unterschiedlich hoch sind, je nach der zu erwartenden Verkehrsbelastung.

3. Mauterhebungsverfahren

Die Gebühr ist vom Mautschuldner gemäß § 4 Abs. 1 ABMG bei Beginn der mautpflichtigen Benutzung an das Bundesamt für Güterverkehr zu entrichten³⁴. Dieses kann gemäß § 4 Abs. 2 ABMG einem privaten Betreiber die Errichtung und den Betrieb eines Systems zur Erhebung der Maut übertragen³⁵. Von dieser Möglichkeit ist inzwischen – nach einem kontroversen Vergabeverfahren – Gebrauch gemacht worden: Das System wird von dem „Toll Collect“-Konsortium, bestehend aus der DaimlerChrysler Services AG, der Deutschen Telekom AG und dem französischen Autobahnbetreiber Cofiroute S. A., betrieben.

VI. Das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz

1. Grundkonzept und Anwendungsbereich

Das Grundmodell, welches die Privatfinanzierung des Straßenbaus mit einer Refinanzierung des Privaten durch die Nutzer koppelt, findet sich im Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG), das in seiner ursprünglichen Fassung 1994 in Kraft getreten ist³⁶. Das Gesetz ermöglicht, Bau, Erhaltung und Betrieb eines Fernstraßenabschnitts auf einen Privaten zu übertragen, der sich durch Gebühren refinanziert. Der Anwendungsbereich des Gesetzes ist auf „Erschwernisstrecken“ beschränkt, im Wesentlichen also auf die Bemautung neu errichteter Brücken, Tunnel und Gebirgspässe im Zuge von Bundesautobahnen und Bundesfernstraßen. Bisher befinden sich erst zwei Modelle in

der Realisierungsphase: die Warnow-Querung bei Rostock und der Herrn-Tunnel (Trave-Querung) bei Lübeck. Der Warnow-Tunnel soll im Jahr 2003 in Betrieb genommen werden³⁷.

2. Bisherige Anwendungsprobleme

a) Das Gesetz war in seiner ursprünglichen Fassung außerordentlich knapp gehalten und wurde im Schrifttum teilweise als „kurz und dunkel“ kritisiert³⁸. Zweifel bestanden bei den Vorgaben für die Gebührenkalkulation insbesondere im Hinblick auf die Kosten, die bei der Ermittlung der Mautgebühr zu berücksichtigen waren. Unklar war auch, in welchem Umfang dem privaten Betreiber ein Unternehmergewinn zuzugestehen war³⁹.

Der Gesetzgeber hat inzwischen mit einer Novelle zum FStrPrivFinG versucht, die aufgetretenen Unklarheiten zu beseitigen⁴⁰. In § 2 Abs. 1 FStrPrivFinG ist nunmehr klargestellt, dass der Betreiber bei der Mautgebühr einen „projektangemessenen“ Unternehmergewinn realisieren darf. Ferner regelt § 2 Abs. 1 FStrPrivFinG erstmals ausdrücklich die Beleihung des privaten Betreibers.

§ 3 FStrPrivFinG enthält inzwischen nähere Vorgaben zu den berücksichtigungsfähigen Kos-

³² Hierzu KLINSKI, DVBl. 2002, 221, 225.

³³ Hierzu – speziell im Hinblick auf Straßenbenutzungsgebühren nach dem FStrPrivFinG, UECHTRITZ, VBIBW 2002, 317, 320 f.

³⁴ Näher zum Mauterhebungsverfahren und den sich hier stellenden Rechtsfragen NEUMANN/MÜLLER, NVwZ 2002, 1295, 1296 f. und UECHTRITZ/DEUTSCH, DVBl. 2003, 575, 580.

³⁵ Hierzu NEUMANN/MÜLLER, NZBau 2003, 299 f.

³⁶ Ausführlich zu diesem Gesetz, SCHMITT (Fn. 2), S. 99 ff.; siehe ferner STEINER, NJW 1994, 315; SCHMIDT, NVwZ 1995, 38; REIDT, NVwZ 1996, 1156 ff.; REIDT/STICKLER, BauR 1997, 241 ff. und 365 ff.; STABREIT, NVwZ 1999, 965 und REIDT, NordÖR 1999, 435 ff.

³⁷ Inzwischen wurde die Verordnung über die Höhe der Maut für die Benutzung des Warnow-Tunnels erlassen, BGBl. I, 835.

³⁸ SCHMIDT, NVwZ 1995, 38; kritisch zur apodiktischen Kürze des FStrPrivFinG auch STABREIT, NVwZ 1999, 965.

³⁹ Näher zu den Anwendungsproblemen in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes UECHTRITZ, DVBl. 2002, 739, 741 f. und ders., VBIBW 2002, 317, 321 f.

⁴⁰ In der novellierten Fassung ist das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz am 20.01.2003 (BGBl. I 98) neu bekannt gemacht worden.

ten, insbesondere zu den kalkulatorischen Kosten. Von Bedeutung ist hierbei die Regelung, dass sich die Abschreibung auf den Zeitraum der Konzessionslaufzeit beschränkt. § 3 Abs. 4 legt fest, wie die angemessene kalkulatorische Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals zu bemessen ist⁴¹.

§ 3a Abs. 1 FStrPrivFinG ermächtigt das Bundesverkehrsministerium, mit Zustimmung des Bundesrates nähere Bestimmungen über die Bemessung der Mautgebühren und die Kalkulation des Gebührensatzes zu erlassen, ermöglicht also den Erlass einer „Rahmenmautverordnung“, die Maßgaben für die einzelne Mautverordnung enthält, mit der die Maut für die konkrete Einzelstrecke festgelegt wird.

- b) Von den Möglichkeiten des FStrPrivFinG wurde bisher nur sehr zögernd Gebrauch gemacht. Die jetzt erfolgte Novellierung ist zwar geeignet, einige der bestehenden Rechtsunsicherheiten zu

beseitigen⁴². Unverändert setzt aber der eng bemessene Anwendungsbereich des Gesetzes auf „Erschwernisstrecken“ dem Einsatz dieses Instruments Grenzen. Problematisch ist dessen Anwendung besonders dann, wenn neben der bemauteuten Strecke nicht-bemauteute Ausweichstrecken zur Verfügung stehen, die ohne besondere Erschwernisse nutzbar sind. Hier sind Verkehrsprognosen als Kalkulationsgrundlage für den privaten Betreiber mit außerordentlich hohen Unsicherheiten verbunden. Deutlich wurden diese Probleme bei dem Bemühen, eine zweite Anbindung der Insel Rügen – die Querung des Strela-Sundes durch eine Brücke – nach dem Modell des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes zu realisieren, weil der unbemauteute alte Rügendamms von Stralsund nach Rügen unverändert den Nutzern als kostenlose Alternative zur Verfügung stehen sollte.

Unverändert wird von Seiten potenzieller Betreiber, der deutschen Bauindustrie, aber auch von finanzierenden Banken eine Einengung durch das so genannte „Gebührenmodell“ kritisiert⁴³. Gefordert wird die Ersetzung des öffentlich-rechtlichen Gebührenregimes durch ein privatrechtliches Nutzungsentgelt mit Tarifgenehmigung. Unabhängig von der Frage, ob der Bund im Hinblick auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG eine derartige Regelung treffen kann (dem Bund wird durch diese Kompetenznorm die Befugnis zur Gebührenerhebung eingeräumt)⁴⁴, ist zweifelhaft, ob sich durch einen derartigen „Regimewechsel“ tatsächlich die angestrebten Freiheiten realisieren lassen⁴⁵. Entscheidend für die Attraktivität des „Modells Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz“ für private Betreiber dürfte die Frage sein, in welchem Umfang (rechtssicher) ein angemessener – aus Sicht des Betreibers möglichst hoher – Unternehmergewinn realisiert werden kann⁴⁶. Die maßgeblichen Vorgaben hierzu finden sich aber in § 3 Abs. 2 FstrPrivFinG. Abzustellen ist – in Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie 1999/62 EG – auf die Kosten für Bau, Erhaltung, Betrieb und weiteren Ausbau des jeweiligen Straßenabschnitts. Diese Kostenorientierung der Maut, die die Flexibilität eines Betreibers und dessen Gewinnstreben begrenzt, hängt aber nicht davon ab, ob das Nutzungsentgelt in Form einer öffentlich-rechtlichen Gebühr oder eines privatrechtlichen Entgelts erhoben wird. Es ergibt sich aus der Verknüpfung zwischen den Kosten

⁴¹ Näher hierzu UECHTRITZ, VBIBW 2002, 317, 321 f.

⁴² Hierzu trägt auch die Erstellung eines Musterkonzessionsvertrages bei, den eine Expertengruppe im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen erarbeitet hat. Siehe hierzu Gutachten und Erläuterungsbericht zu einem Musterkonzessionsvertrag, einer Mautverordnung und Ausschreibungs- und Verdingungsunterlagen nach dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz, Schriftenreihe Forschung, Straßenbau und Straßenverkehrstechnik, Heft 822, Bonn 2001. Hinzuweisen ist darauf, dass sich Gutachten und Musterkonzessionsvertrag noch auf die ursprüngliche, inzwischen geänderte Fassung des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes beziehen.

⁴³ Aus Sicht der Bauindustrie, KULLE, ZfBR, 2003, 129, 132; siehe auch das „Positionspapier des Hauptverbandes der deutschen Bauindustrie zur Novellierung des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz“, April 2001 und die Stellungnahme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen am 17.04.2002, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Protokoll 14/82, S. 51.

⁴⁴ Zweifelhaft ist insoweit, inwieweit der Gebührenbegriff in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG „eng“ im abgabentechnischen Sinne einer öffentlich-rechtlichen Vorzugslast zu verstehen ist; zum herkömmlichen Verständnis einer Gebühr als hoheitliche Abgabe KIRCHHOF, in: ISENSEE/KIRCHHOF (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 4, 2. Aufl. 1999, § 88 Rn. 185 ff.; und ders., Die Höhe der Gebühr, 1981, 23; zur weiten Verwendung des Gebührenbegriffs, auch zur Kennzeichnung privatrechtlicher Entgelte, WILKE, Gebührenrecht und Grundgesetz, 1973, S. 3 ff.

⁴⁵ Kritisch UECHTRITZ, DVBl. 2002, 739, 742 f.

⁴⁶ Diese Erkenntnis steht – verständlicherweise – bereits am Anfang der Diskussion über die Privatfinanzierung im Fernstraßenbau; siehe hierzu den Diskussionsbericht in „Verkehrswegerecht im Wandel“ (Fn. 10) S. 173 f.

von Bau, Betrieb und Unterhaltung der Straße und Höhe der vom Nutzer zu erbringenden Geldzahlung. Diese Verknüpfung steht – wegen der gemeinschaftsrechtlichen Vorgabe – nicht zur Disposition des nationalen Gesetzgebers.

VII. Das Betreibermodell für den mehrstufigen Autobahnausbau (A-Modell)

1. Die Grundkonzeption

Um über den engen Anwendungsbereich des FStrPrivFinG hinaus privates Know-how zu realisieren, hat das Bundesverkehrsministerium ein Betreibermodell für den mehrstufigen Autobahnausbau, das so genannte A-Modell, entwickelt⁴⁷. Ausgewählt sind 12 Projekte mit einer Gesamtlänge von 522 km, bei denen der Ausbau zusätzlicher Fahrstreifen, die Erhaltung aller Fahrstreifen, ihr Betrieb und die Finanzierung auf einen Privaten übertragen werden sollen. Durch das BMVBW sind inzwischen verschiedene Realisierungsstudien zu den einzelnen Projekten beauftragt und durchgeführt worden. Die Refinanzierung des Privaten soll aus dem Gebührenaufkommen aus dem ABMG im auszubauenden Streckenabschnitt erfolgen. Dieses soll an den Privaten weitergeleitet werden. Die durch die Nutzung der nicht mautpflichtigen Verkehrsteilnehmer verursachten Infrastrukturkosten sollen in Form einer Anschubfinanzierung von ca. 50 % aus dem Straßenbauhaushalt dem privaten Betreiber zur Verfügung gestellt werden.

Zur näheren Strukturierung des A-Modells hat das BMVBW ein Expertengremium beauftragt, einen „Muster-Konzessionsvertrag“ zu entwerfen, auf dessen Basis die Straßenbauverwaltungen der Bundesländer, die gemäß Art. 90 Abs. 2 GG für die Umsetzung des A-Modells zuständig wären⁴⁸, die entsprechenden Verträge mit dem jeweiligen Betreiber abzuschließen haben. Problematisch und umstritten sind dabei insbesondere die Regelungen zur Risikoverteilung im Hinblick auf das Verkehrs- und das tatsächliche Mautaufkommen. Da nach der Grundidee des A-Modells der private Konzessionsnehmer aus dem Mautaufkommen gemäß dem ABMG refinanziert werden soll, trifft diesen grundsätzlich das Verkehrsmengenrisiko (also das Risiko, in welchem Umfang der entsprechende Straßenabschnitt tatsächlich von mautpflichtigen Fahrzeugen genutzt wird); darüber hinaus besteht das Risiko, dass nicht von allen

grundsätzlich mautpflichtigen Nutzern tatsächlich die geschuldete Maut eingetrieben werden kann. Das BMVBW vertritt grundsätzlich die Auffassung, dass der private Betreiber nur die tatsächlich eingehenden Mauteinnahmen erhalten soll, also sowohl das Verkehrsmengen- als auch das Erfassungs- bzw. Inkassorisiko tragen soll⁴⁹. Zur Abmilderung dieser Risiken sind Kompensationszahlungen vorgesehen, wenn sich Risiken realisieren, die außerhalb des Einflussbereichs des Betreibers liegen, z. B. bei einer Änderung der rechtlichen Grundlagen für die Mauterhebung. Potenzielle Konzessionsnehmer streben demgegenüber eine stärkere Verlagerung des Verkehrsmengen- und des Erhebungsrisikos auf den Konzessionsgeber, die öffentlich Hand, an.

2. Rechtliche Realisierung

BMVBW und das Expertengremium, welches den Musterkonzessionsvertrag für das A-Modell erarbeitet haben, gehen – jedenfalls bisher – davon aus, dass eine gesetzliche Grundlage für die Realisierung des Modells nicht erforderlich ist⁵⁰. Dieses wird als „Vollzugsprivatisierung“ bzw. „funktionale Privatisierung“ eingestuft, bei dem nicht die Aufgabe selbst, sondern lediglich deren Vollzug auf einen so genannten „Verwaltungshelfer“ übertragen wird. Da dem Konzessionsnehmer auch keine hoheitlichen Befugnisse zukommen sollen, findet auch keine Beleihung statt, die jedenfalls einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedürfte.

Ob diese Bewertung, vor allem die Qualifizierung des Konzessionsnehmers als „Verwaltungshelfer“, der typischerweise nur als „verlängerter Arm“ der Verwaltung charakterisiert wird⁵¹, zutreffend ist, erscheint zumindest zweifelhaft. Eine derartige Einschätzung widerspricht der Leitvorstellung, die der

⁴⁷ Näher zu diesem Modell NEUMANN/MÜLLER, NZBau 2003, 299, 300 f.; UECHTRITZ/DEUTSCH, DVBl. 2003, 575, 580 f. sowie KEPPEL, Ergebnisse des Gutachtens zu dem Betreibermodell für den mehrstufigen Autobahnausbau (A-Modell), Vortragsmanuskript zum 3. Betriebswirtschaftlichen Symposium – Bau am 13./14.04.2003 in Weimar: Privatwirtschaftliche Modelle in der Straßenverkehrsinfrastruktur.

⁴⁸ NEUMANN/MÜLLER, NZBau 2003, 299, 300.

⁴⁹ KEPPEL (Fn. 47), S. 13.

⁵⁰ KEPPEL (Fn. 47), S. 1.

⁵¹ Zur Rechtsfigur des „Verwaltungshelfer“ MAURER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2002, § 23 Rn. 56 ff. und WOLFF/BACHHOF/STOBER, Verwaltungsrecht II, 5. Aufl. 1987, § 104 Rn. 4 ff.

funktionalen Privatisierung beim A-Modell zugrunde liegt: Es geht um Effizienzvorteile, die durch die Einschaltung eines privaten Konzessionsnehmers erzielt werden sollen, der Herstellung und Betrieb flexibler (und damit auch kostengünstiger) realisieren soll, als dies herkömmlich durch die öffentliche Hand geschieht⁵². Dieses Ziel kann aber (wenn überhaupt) wohl schwerlich erreicht werden, wenn der private Konzessionsnehmer lediglich im Sinne eines traditionellen „Verwaltungshelfers“ agiert.

Verfassungsrechtlich bestehen gegen die Realisierung des A-Modells keine Bedenken. Diese Feststellung gilt auch, wenn man Art. 90 Abs. 2 GG einen materiellen Aufgabengehalt zuspricht⁵³. Die Übertragung von (nur) 12 Teilstrecken des Bundesautobahnnetzes entzieht der Bundesauftragsverwaltung nicht ihr tatsächliches Substrat. Erst eine umfassende Übertragung von Bau und Betrieb des Bundesfernstraßennetzes (auch eine flächendeckende für das Gebiet eines Bundeslandes) würde die Frage der Vereinbarkeit einer solchen Vorgehensweise mit Art. 90 Abs. 2 GG aufwerfen⁵⁴.

VIII. Die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft

Als weiteren Baustein zur Neuregelung der Finanzierung des Straßenbaus hatte die Bundesregierung in der vergangenen Legislaturperiode ein Gesetz zur Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft zur Finanzierung von Bundesverkehrs-

wegen (VIFGG) eingebracht. Dieses Gesetz soll die Nutzerfinanzierung über eine organisatorische Regelung ergänzen. Vorgesehen war, der Gesellschaft Mittel aus dem Mautaufkommen des ABMG zuzuweisen – und zwar nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes. Darüber hinaus sah der Gesetzentwurf die Möglichkeit vor, der Gesellschaft Aufgaben im Zusammenhang mit der Vorbereitung, Durchführung und Abwicklung von Projekten nach dem FStrPrivFinG und anderer vergleichbarer Projekte der Verkehrswegeinfrastrukturfinanzierung zu übertragen. In der vorgesehenen Form hätte diese Gesellschaft lediglich eine Verwaltungsorganisationsprivatisierung bewirkt, wäre also als nur formelle Privatisierung einzustufen⁵⁵. Ein Paradigmenwechsel von der Haushalts- zur Nutzerfinanzierung wäre durch diese Gesellschaft nicht – jedenfalls nicht unmittelbar – gefördert worden.

Die Idee der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft geht letztlich auf eine Anregung der Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung zurück, die in ihrem Schlussbericht die Errichtung einer Bundesfernstraßengesellschaft gefordert hatte – mit dem möglichen „Fernziel“ einer späteren Überführung der Bundesfernstraßenverwaltung in diese privatrechtliche Gesellschaft –, die in einer Endphase auch offen für die Beteiligung Privater sein sollte⁵⁶. Letztlich wäre auf diese Weise eine materielle Privatisierung der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen angestrebt worden. Die Realisierung eines derartigen Ziels dürfte aber im Hinblick auf Art. 90 Abs. 2 GG eine Verfassungsänderung notwendig machen.

Das Gesetz über die VIFGG ist in der vergangenen Legislaturperiode gescheitert. Es bestanden insbesondere Meinungsverschiedenheiten darüber, inwieweit dieser Gesellschaft unmittelbar Mittel zufließen sollten und ob und in welchem Umfang die der Gesellschaft zustehenden Mittel neben dem Straßenbau auch der Finanzierung anderer Verkehrswege dienen sollten. Die Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung hatte angeregt, dieser Gesellschaft ein eigenes Mittelaufkommen zu sichern (Zuweisung des Mautaufkommens aus dem ABMG). Darüber hinaus war vorgeschlagen, die Mittel ausschließlich dem Straßenbau zukommen zu lassen und eine „Querfinanzierung“ auszuschießen. Inzwischen ist das Gesetz zur Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft in Kraft getreten⁵⁷, nachdem zwischen der politischen Mehrheit im Bundestag und der Mehrheit im Bundesrat eine Änderung des § 11 ABMG

⁵² Gerade im Hinblick hierauf wird auf eine verstärkte private Realisierung von Verkehrsinfrastruktur in Deutschland gedrängt, EWERS/TEGNER (Fn. 10), S. 21.

⁵³ Zum aufgabenrechtlichen Gehalt des Art. 90 Abs. 2 GG im Fall einer Privatisierung SCHMITT (Fn. 2), S. 246 f. und FRIAUF, in: BARTELSPERGER/BLÜMEL/SCHRÖTER (Hrsg.), Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung 1980, S. 209 ff.

⁵⁴ UECHTRITZ, DVBl. 2002, 739, 740.

⁵⁵ Im Hinblick hierauf kritisch zu dieser Zielsetzung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft HERMES, Anhörung im Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen am 17.04.2002, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Protokoll 14/82, S. 9.

⁵⁶ Zu den „Langfrist-Zielen“, die mit einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft verfolgt werden können, siehe die Stellungnahme von ROTHENGATTER und die Stellungnahme von KOSSAK/PÄLLMANN/RESCHKE/ROTHENGATTER, Zur Anhörung im Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Fn. 55), S. 41 und S. 91 f.; siehe auch NEUMANN/MÜLLER, NZBau 2003, 299, 302.

⁵⁷ BGBl. I, 1050.

dahingehend beschlossen wurde, dass das Aufkommen aus der Lkw-Maut dem Verkehrshaushalt zugeführt und in vollem Umfang zweckgebunden für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, überwiegend für den Bundesfernstraßenbau, verwendet wird.

IX. Schlussbemerkung

Das Urteil über die neuen Finanzierungsformen für den Straßenbau, die gesetzgeberisch beschlossen wurden bzw. deren tatsächliche Umsetzung begonnen worden ist, fällt zwiespältig aus. Die einzelnen Elemente bzw. Bausteine sind nicht oder nur unzureichend aufeinander abgestimmt. Sie können als – vorsichtige – Teilschritte zur Einführung der Elemente „Nutzerfinanzierung“, „Privatfinanzierung“ und Organisationsprivatisierung im Bereich der Aufgabe Verwaltung der Bundesfernstraßen charakterisiert werden. Es droht ein „Flickenteppich“ von einzelnen Mautstrecken (nach dem FStrPrivFinG), Teilstücken von Autobahnen, die privat ausgebaut und betrieben werden (nach dem A-Modell) und „klassisch“ finanzierten Autobahnen und Fernstraßen im Übrigen. Das Konzept der Nutzerfinanzierung wird nur teilweise (beschränkt auf den Schwerlastverkehr und die wenigen Erschwerungsstrecken nach dem FStrPrivFinG) umgesetzt. Wünschenswert wäre – gegebenenfalls nachdem mit den jetzt eingeleiteten Maßnahmen Erfahrungen gesammelt worden sind – eine Harmonisierung der unterschiedlichen „neuen“ Finanzierungsformen des Straßenbaus, mit der grundsätzlichen Zielrichtung einer verstärkten Nutzerfinanzierung.

Ltd. Ministerialrat Gerhard Geyer
Bayerisches Staatsministerium des Innern,
München

Mischfinanzierung des Straßenbaus durch Bund, Länder und Gemeinden

1 Ausgangslage

In der Diskussion um die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur hat das Thema „Mischfinanzierung“ lange Zeit nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Grund dafür ist wohl die Tatsache, dass die Mischfinanzierung eines Straßenbauprojektes aus verschiedenen Kassen der öffentlichen Hand im Grunde, anders als die im Mittelpunkt des Interesses stehende Nutzerfinanzierung, keine eigentlich andere Finanzierungsform ist als die derzeit allein praktizierte Finanzierung aus öffentlichen Haushaltsmitteln. Angesichts der Finanznot aller öffentlichen Hände dürfte eine solche Finanzierungsform wohl auch kaum das Mittel der Wahl für die Zukunft des Infrastrukturausbaus in Deutschland werden. Gleichwohl ist das Thema einer Erörterung wert, und zwar nicht nur unter rechtsdogmatischen Gesichtspunkten, sondern vor allem auch aus der Sicht der Praxis der Bundesauftragsverwaltung; bieten doch die bisher praktizierten Formen der Misch- oder Mitfinanzierung – soweit sie bekannt geworden sind – reiches Anschauungsmaterial zum Unterschied zwischen dem geltenden Verfassungsrecht und dem Erfindungsreichtum der Praxis in der Verfassungswirklichkeit. Dabei ist es erstaunlich, dass in den vergangenen Jahren trotz der erheblichen für gemischt finanzierte Projekte aufgewendeten Haushaltsmittel öffentlich so gut wie keine Notiz davon genommen wurde. Erstmals eine politische und teilweise auch verfassungsrechtliche Diskussion wurde durch die für die interessierte Öffentlichkeit überraschenden Mitteilungen aus Berlin und Hannover Anfang März 2000¹ ausgelöst, dass sich das Land Niedersachsen und die Bundesregierung über den Weiterbau des fehlenden Teilstückes von 40 km der A 31 im Emsland

und in der Grafschaft Bentheim verständigt hätten. Die Beteiligten hätten sich auf folgendes Modell geeinigt:

„Die Region trägt als „Interessensbeitrag“ einen Betrag in Höhe von 135 Mio. DM bei, die das Land zur Finanzierung eines Drittels der Baukosten bereitstellen wird.“

Der Bund trägt die weiteren Gesamtkosten von 285 Mio. DM: davon stellt das Land bis zur Fertigstellung Liquidität in Höhe von 112 Mio. DM sicher. Die restlichen Mittel in Höhe von 173 Mio. DM werden von 2004 an durch das Land vorfinanziert. Vom Jahr 2010 an refinanziert der Bund diesen Teil der Baukosten.“

Zu den Beteiligten gehören neben Bund und Land Niedersachsen auch die Regionen Emsland und Ostfriesland, die örtliche Wirtschaft, vertreten durch die Industrie- und Handelskammer Osnabrück – Emsland sowie das Königreich der Niederlande mit immerhin 23 Mio. DM. Es versteht sich fast von selbst, dass diese Vereinbarung von den Beteiligten zunächst vollmundig als „Modell“, allerdings ein sehr „unkonventionelles“, gepriesen wurde, eine Bezeichnung, die aber im Verlauf der sofort einsetzenden politischen und vor allem verfassungsrechtlichen Diskussion sehr bald zum „besonderen Einzelfall“ heruntergestuft wurde. Genauso fast selbstverständlich war, dass in der Berichterstattung durch die Presse² wieder einmal die „fantasielosen Politiker“ und die „bornierten Bürokraten“ bemüht wurden, gegen deren Unverständnis man sich erst durchsetzen musste. Leider ist der Bund bis heute der Bitte einiger Länder und Anfragen aus dem Bundestag nicht nachgekommen, eine grundsätzliche Aussage zu dieser zentralen Frage der Auftragsverwaltung zu machen.

Symptomatisch hierfür ist die Antwort des damaligen Parlamentarischen Staatssekretärs BODEWIG auf die Frage des Abgeordneten STRAUBINGER vom 1. September 2000: „... Die Vereinbarung wird so ausgestaltet, dass sie mit den Grundsätzen der Finanzverfassung vereinbar ist.“³ Auch weitere Nachfragen sowohl im Bundestag als auch von Länderseite wurden mit ebenso dürren Allgemeinplätzen beantwortet.

Einen neuen Zungenschlag erhielten die Auskünfte allerdings, nachdem die vom Bundesverkehrsminister berufene Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, die nach ihrem Vorsitzenden benannte Pällmann-Kommission, am 5. September 2000

¹ BMVBW PM Nr. 47/2000 vom 2.3.2000 und Staatskanzlei Niedersachsen, Aktuelle Information vom 2.3.2000.

² STERN Nr. 43/2001 S. 218.

³ BT-Drs 14/4055 Fragen 112 und 113.

ihren Schlussbericht abgeliefert hatte. Nunmehr wurde der Begriff der Mitfinanzierung in den Vordergrund gestellt und daraus der Schluss gezogen, dass dies mit den Grundsätzen der Finanzverfassung vereinbar sei. Eine solche Mitfinanzierung von Bundesfernstraßenprojekten setze voraus, dass durch die Mitfinanzierung der Bundesaufgabe zugleich auch konkrete Ziele der landeseigenen Verwaltungskompetenz realisiert werden könnten und die Höhe der Landesbeteiligung auch den Landesinteressen entspreche. Mit dieser Feststellung wurde der Hinweis verbunden, dass es sich dabei immer um eine Einzelfallentscheidung handele.

2 Verfassungsrechtliche Beurteilung

Die Bundesfernstraßen werden nach Art. 90 Abs. 2 GG von den Ländern im Auftrage des Bundes verwaltet. Aus dieser abschließenden Aufgabenkompetenz folgt nach Art. 104a Abs. 2 und 5 GG eine gleichermaßen abschließende Ausgabenkompetenz: Bei der Auftragsverwaltung trägt der Bund die Zweckausgaben, das Land die Verwaltungsausgaben. Diese Ausgabenkompetenz des Bundes bedeutet sowohl eine Finanzierungsbefugnis als auch eine Finanzierungspflicht. Die Ausgabenkompetenzen des Art. 104a GG verbieten eine Mischfinanzierung dahingehend, dass der Bund Länder zur Finanzierung von Bundesaufgaben heranzieht, die in seine ausschließliche Verwaltungskompetenz fallen bzw. für die er nach Art. 104a Abs. 2 GG die Ausgabenverantwortung trägt⁴. Die Bestimmungen der Finanzverfassung in den Art. 104a bis 109 GG gehören zu den tragenden Pfeilern der bundesstaatlichen Ordnung und sind kein Recht von minderer Geltungskraft⁵. Die in diesen Normen verankerte Verteilung der Kompetenzen stellt grundsätzlich kein dispositives Recht dar und kann daher auch nicht etwa im Wege eines Konsenses von Bund und Ländern verdrängt werden⁶. Art 104a Abs. 1 und 2 GG haben das Verbot für Bund und Länder zur Folge, Aufgaben des anderen zu finanzieren. Das ergibt sich auch aus dem Umkehrschluss zu Art. 104a Abs. 4 GG (Finanzhilfen des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Gemeinden und Gemeindeverbände in besonderen Fällen), der einen der Ausnahmefälle regelt, in denen der Bund Aufgaben der Länder finanzieren darf.⁷

Angesichts dieser eindeutigen Verfassungslage war bisher auch bei allen Beteiligten die Auffassung unstrittig, dass Art. 104a Abs. 2 GG die Fi-

nanzierungslast für die Bundesfernstraßen allein dem Bund auferlegt und dass eine Beteiligung der Länder ausgeschlossen ist. Auch der Bundesverkehrsminister selbst ging noch im Dezember 1999 in seiner Antwort auf eine mündliche Anfrage davon aus, dass eine „Vorfinanzierung von in der Baulast des Bundes stehenden Maßnahmen an Bundesfernstraßen durch die Länder ... aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich“ ist⁸. In der Antwort wird insbesondere auch darauf hingewiesen, dass dies auch dazu führen könnte, „dass die Länder ihnen verfassungsrechtlich nicht zukommende Mitspracherechte einfordern mit der Folge, dass Abhängigkeiten und Zwänge im Verhältnis zwischen Bund und Land geschaffen würden, die mit der Verfassung und der hierzu ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht vereinbar sind (vergleiche Entscheidung in BVerfGE 39,96(109))“. Klarer kann man die Abgrenzung der Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern in der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen kaum formulieren.

Ein Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 10. August 2000⁹ kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass diese Form der Vor- und Kofinanzierung der Bundesaufgabe „Fernstraßenbau“ aus Landeshaushalten gegen das in Art. 104a Abs.1 GG normierte Fremdfinanzierungsverbot verstößt, „demgemäß Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung der verschiedenen staatlichen Ebenen strikt getrennt werden müssen, um die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes nicht zu unterlaufen¹⁰“.

Auch der Schlussbericht der Pällmann-Kommission hält eine Mitfinanzierung von Bundesfernstraßen durch Länder und Gemeinden nach Art. 104a Abs.1 GG für grundsätzlich unzulässig. In der Anlage 4 zum Schlussbericht wird das mit überzeugenden Gründen näher ausgeführt¹¹. Eine der-

⁴ Vgl. BVerfGE 26, 338/390; BVerwGE 81, 312; BGH NJW 1987, 1625.

⁵ Vgl. BVerfGE 26, 338.

⁶ Vgl. BVerfGE 39, 96/109; 72, 330.

⁷ Vgl. MAUNZ/DÜRIG, GG Art. 104a Rnr. 25.

⁸ Anfrage des Abgeordneten HOLLERITH vom 15.12.1999 BT-Drs14/2325 Frage 11.

⁹ Vor- und Kofinanzierung von Bundesaufgaben durch die Länder Reg.-Nr. WF IV – 100/2000.

¹⁰ A. a. O. S. 3

¹¹ Schlussbericht Anlage 4 S. 133 ff.

artige Mitfinanzierung lässt sich nach Auffassung der Kommission aber ganz eingeschränkt dann rechtfertigen, „...wenn diese (i. e. Länder und Gemeinden) dadurch zugleich eine eigene Aufgabe wahrnehmen, sich die Aufgaben von Bund und Ländern also überschneiden¹²“. Im Interesse der Rechtssicherheit und für weiter reichende Mitfinanzierungsmöglichkeiten hält die Kommission eine Verfassungsänderung für notwendig.¹³

Mit dem Hinweis auf die Erfüllung auch einer eigenen Aufgabe des Landes spricht die Kommission die Frage des Lastenausgleichs zwischen Baulastträgern an. Ein solcher ist bei besonderen Fallkonstellationen durchaus angebracht und findet sich in zahlreichen einfachgesetzlichen Bestimmungen. Zu untersuchen ist aber zunächst, ob und inwieweit eine solche von der Kommission und danach auch vom Bund postulierte gemeinsame Aufgabenfinanzierung sich mit den Vorgaben der Finanzverfassung in Übereinstimmung bringen lässt. Eine entscheidende Aussage dazu findet sich in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes über die Beteiligung der Länder an den Erlösen aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen:¹⁴

„Die Finanzverfassung des Grundgesetzes bildet eine in sich geschlossene Rahmen- und Verfahrensordnung. Sie ist auf Formenklarheit und auf Formenbindung angelegt. Diese Prinzipien erschöpfen sich nicht in einer lediglich formalen Bedeutung. Sie sind selbst Teil der funktionsgerechten Ordnung eines politisch sensiblen Sachbereichs und verwirklichen damit ein Stück Gemeinwohlerechtigkeit ...

Die in den Art. 104a bis Art. 108 GG enthaltenen finanzverfassungsrechtlichen Normen sind einer der Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes. ... Dabei kommt der strikten Beachtung der finanzverfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereiche von Bund und Ländern eine überragende Bedeutung für die Stabilität der bundesstaatlichen Verfassung zu. Weder der Bund noch die Länder können über ihre im Grundgesetz festgelegten Kompetenzen verfügen; Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern wären auch nicht

mit Zustimmung der Beteiligten zulässig“ (a. a. O. Absatz-Nrn. 42 und 43).

Diese klaren Aussagen des Bundesverfassungsgerichtes beziehen sich zwar in dem zu entscheidenden Fall auf die Verteilung von Einnahmen des Bundes. Sie sind aber im Lichte der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtes zu Fragen der Finanzverfassung darüber hinaus auch für die Verteilung der Lasten zwischen Bund und Ländern im Rahmen der Auftragsverwaltung uneingeschränkt einschlägig.

3 Aspekte des einfachen Rechts

3.1 Interessenausgleich zwischen Baulastträgern

Angesichts der klaren Aussagen des Bundesverfassungsgerichtes erübrigen sich eigentlich Überlegungen, inwieweit das einfache Recht Möglichkeiten einer gemeinsamen Aufgabenerfüllung von Bund und Land an ein und derselben Bundesfernstraße zulässt. Die bereits zitierte Anlage 4 zum Schlussbericht der Pällmann-Kommission spricht davon, dass die Praxis Ausnahmen zulasse, z. B. bei Verkehrswegekrenzungen, der Errichtung und Finanzierung öffentlicher Einrichtungen und im öffentlichen Personennahverkehr. Unter Hinweis auf BVerfGE 82, 312 wird festgestellt, dass Art 104a GG nicht verbiete, dass Bund und Länder in Wahrnehmung jeweils eigener Aufgabenzuständigkeiten zur Erreichung eines bestimmten Zieles zusammenarbeiten und dabei Vereinbarungen über eine Kostenaufteilung nach Maß ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Wahrnehmung der Aufgabe abschließen. Die Bestimmung gebiete allenfalls, dass jeder diejenigen Kosten trägt, die dem Anteil seiner Verpflichtung zur Aufgabenwahrnehmung entspricht. Für den Bereich des Bundesfernstraßenbaus räumt die Stellungnahme in Anlage 4 ein, dass Konstellationen, bei denen Bau und Betrieb einer Bundesfernstraße, insbesondere einer Bundesautobahn, eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Land sein können, nur schwer begründbar seien.¹⁵

Auch die ressortabgestimmte Stellungnahme des BMVBW zu den Ergebnissen und Empfehlungen der Pällmann-Kommission vom 01.08.2001, die auch der Leiterkonferenz Straßenbau der Länder und dem Länderfachausschuss Straßenbaurecht zugeleitet worden ist, spricht davon, dass eine Mitfinanzierung durch Länder und Kommunen möglich

¹² A. a. O. S. 136.

¹³ A. a. O. S. 138.

¹⁴ BVerfGE vom 28.3.2002 2 - BvG 1/01 und 2/01.

¹⁵ Schlussbericht Anlage 4 S. 136 f.

sei, wenn neben der Bundesaufgabe auch konkrete Ziele der eigenen Verwaltungskompetenz realisiert würden und die Höhe der Beteiligung auch dem Interesse von Land bzw. Kommune entspreche. Die restriktive Handhabung folge aus dem Leitbild einer klaren Zuordnung der Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeiten. Dieser Nachsatz gibt allerdings einen deutlichen Hinweis auf das schlechte Gewissen der Verfasser.

Er zeigt aber zugleich die Schwachstelle der Argumentation auf: Der Bau von Bundesfernstraßen ist allein Sache des Bundes. Da eine Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit des Landes eben insoweit nicht besteht, kann sich für das Land auch keine Überschneidung mit der Aufgabe des Bundes und damit auch kein irgendwie gearteter Anteil einer Kostentragungspflicht ergeben.

Gleichwohl soll im Folgenden untersucht werden, ob und inwieweit aus dem einfachen Recht Anhaltspunkte für einen straßenrechtlichen Grundsatz abgeleitet werden können, dass bei bestimmten Maßnahmen im Straßenbau nicht der Baulastträger, sondern derjenige die Kosten ganz oder teilweise zu tragen hat, in dessen Interesse die Maßnahme liegt, und ob ein solcher Grundsatz auch für den Bereich der Bundesauftragsverwaltung Auswirkungen haben kann.

Das Bundesfernstraßengesetz und auch die Länderstraßengesetze kennen derartige Regelungen über einen Interessensausgleich z. B. im Kreuzungsrecht (§ 12 ff. FStrG), bei der Herstellung von Ersatzstraßen wegen der dauernden Beschränkung des Gemeingebrauchs an einer Bundesfernstraße (§ 7 Abs. 2a FStrG), bei Mehraufwendungen für Umleitungsstrecken bei der Sperrung einer Bundesfernstraße (§ 14 Abs. 3 FStrG)¹⁶. Allen diesen Ausgleichs- und Erstattungsansprüchen ist gemeinsam, dass sie jeweils eine eindeutige gesetzliche Grundlage haben, aus der sich insbesondere der Umfang des jeweiligen Interessensausgleichs eindeutig herleiten lässt. Exemplarisch sei hier auf § 13b FStrG verwiesen, der zu detaillierten Rege-

lungen bezüglich der Lastenverteilung bei Kreuzungsmaßnahmen ermächtigt. Die genannten Bestimmungen sind aber je nach Lage des Falles zu unterschiedlich, als dass sich daraus ein allgemeiner Grundsatz ableiten ließe, dass auch in allen anderen einschlägigen Fallkonstellationen von einer Pflicht zum Interessensausgleich auszugehen sei¹⁷.

Ein Blick in die Geschichte des Bundesfernstraßengesetzes bestätigt dieses Ergebnis. In der ursprünglichen Fassung enthielt das Gesetz nämlich eine ausdrückliche Regelung für einen der gängigsten Fälle des gemeinschaftlichen Interesses verschiedener Baulastträger. § 5 Abs. 5 FStrG bestimmte für Ortsumgehungen Folgendes:

„Der Bund ist Träger der Straßenbaulast für Ortsumgehungen. Verbindet die Ortsumgehung auch Straßen anderer Träger der Straßenbaulast, so haben diese der Verkehrsbedeutung ihrer Straßen entsprechend zu den Kosten beizutragen ... Mit den Gemeinden, die an der Ortsumgehung ein Interesse haben, ist über eine Kostenbeteiligung eine Vereinbarung zu treffen.“¹⁸

Die hier beschriebene Fallkonstellation entspricht in etwa dem, was die Anlage 4 zum Schlussbericht der Pällmann-Kommission damit umschreibt, dass eine Bundesfernstraße nicht nur dem weiträumigen Verkehr dient, sondern faktisch eine sonst notwendig werdende Straße des Landes ersetzt. Mit dem Zweiten Fernstraßenänderungsgesetz¹⁹ wurde diese Bestimmung allerdings aufgehoben mit der Begründung, die Vorschrift habe sich als zu unbestimmt nicht bewährt.²⁰ Eine vergleichbare Vorschrift in Art. 43 des Bayerischen Straßen- und Weggesetzes wurde ebenfalls bereits im Jahre 1981 mit der Begründung aufgehoben, dass sie keine klare Berechnungsgrundlage für den Beitrag der Gemeinde gegeben habe. Diese Regelung sprach ausdrücklich davon, dass Gemeinden durch die Entlastung vom Durchgangsverkehr eigene Aufwendungen ersparen.

Mit der Streichung von § 5 Abs. 5 FStrG hat sich der Gesetzgeber aber keineswegs völlig aus der rechtlichen Verflechtung mit dem örtlichen Straßennetz zurückgezogen. Geblieben sind z. B. die Bestimmungen über die Baulast an Gehwegen in Ortdurchfahrten oder die Bestimmung über die Begrenzung der Baulast des Bundes bei überbreiten Straßen und Plätzen innerhalb der Ortschaft (vgl. § 5 Abs. 3 und 4 FStrG). Allerdings sind das

¹⁶ RINKE in KODAL/KRÄMER, Straßenrecht 6. Auflage 362 4 ff.

¹⁷ NUMBERGER in ZEITLER, BayStrWG Art. 31 Rnr 25.

¹⁸ § 5 Abs. 5 Sätze 2 und 3 Bundesfernstraßengesetz vom 6. August 1953 (BGBl I S. 903).

¹⁹ Zweites Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes vom 4. Juli 1974 (BGBl I S. 1401).

²⁰ BT-Drs. 7/1265 S. 16.

Konstellationen, bei denen die Abgrenzung der jeweiligen Verantwortungsbereiche klar definierbar ist. Ein allgemeiner Grundsatz, der auch andere Bereiche – auch in der Bundesauftragsverwaltung – erfassen würde, ist aber daraus keinesfalls herzuleiten.

Noch weniger eingrenzbar dürfte die in der Anlage 4 zum Schlussbericht²¹ weiter genannte Fallgestaltung sein, bei der die verkehrliche Erschließung von strukturschwachen Landesteilen, die Aufgabe des Landes sei, über eine Bundesfernstraße erfolgt. Hierzu ein Beispiel aus neuester Zeit: Der Planfeststellungsbeschluss der Regierung von Oberbayern vom April 2002 für einen Teilabschnitt der A 94 München – Mühldorf schreibt zur Planrechtfertigung:

„Die A 94 dient zudem der Verbindung der Mittel- und Unterzentren mit dem Oberzentrum München und Siedlungsschwerpunkten im Stadt – Umlandbereich des Verdichtungsraumes ... Durch den Bau der Autobahn über eine Trasse Dorfen werden zwei leistungsfähige Erschließungsachsen (A 94 und bestehende B 12), die sowohl den Raum Dorfen als auch den Raum Haag an den Wirtschaftsraum München anbinden, geschaffen.“

Wollte man eine solche Formulierung schon als Rechtfertigung für eine finanzielle Beteiligung des Landes am Bau einer Autobahn ausreichen lassen, vermengt man in unzulässiger Weise die Planungsstufe der Raumordnung mit derjenigen der Planfeststellung, aus der sich letztlich erst die konkrete finanzielle Dimension des Vorhabens ermitteln lässt. Auch das Argument, die Erschließung strukturschwacher Landesteile sei Aufgabe des Landes, ist im Ergebnis als Begründung für eine finanzielle Beteiligung des Landes wenig tragfähig. Denn die

Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ist zumindest auch Aufgabe des Bundes²², der er u. a. durch den Bau von Bundesfernstraßen nachkommt. Zu Recht weist daher das BMVBW in seinen Pressemitteilungen auch immer wieder darauf hin, dass bestimmte Straßenbauprojekte die wirtschaftliche Entwicklung einer Region²³ oder bestimmte Wirtschaftsstandorte²⁴ stärken oder die Rahmenbedingungen für eine positive Wirtschaftsentwicklung verbessern.²⁵

3.2 Vorgaben der Klassifizierung

Das hinter der Diskussion stehende Argument, dass nämlich der Bund den Ländern und Kommunen durch den Bau oder Ausbau von Bundesfernstraßen eigene Straßenbauvorhaben „erspart“, ist schließlich auch an den gesetzlichen Vorgaben für die Klassifizierung von Straßen sowie für die Rechtfertigung ihres Bedarfes und an der dazu ergangenen Rechtsprechung zu messen. Denn letztlich wird die Frage der Baulastträgerschaft und damit der Finanzverantwortung für den Bau einer Straße ausschlaggebend durch ihre korrekte Einstufung in die jeweilige Straßenklasse bestimmt.

Die Einteilung der Straßen in die verschiedenen Straßenklassen nach Bundes- und Landesrecht erfolgt entsprechend ihrer Verkehrsbedeutung ohne Ermessens- und Beurteilungsspielräume²⁶. Die Verkehrsbedeutung ergibt sich dabei aus den von der jeweiligen Straße vermittelten räumlichen Verkehrsbeziehungen. Die Einstufung weist neben einer tatsächlichen auch eine rechtliche Komponente auf. Zum einen ist danach in tatsächlicher Hinsicht die Quantität der durch die Straße vermittelten Verkehrsbeziehungen zu ermitteln. Hierbei kommt es regelmäßig nur auf ein relatives Überwiegen einer bestimmten Verkehrsbeziehung an. Zum anderen ist maßgebend, ob und welche Funktion die Straße im Gesamtverkehrsnetz aufweist, die so genannte Netzfunktion²⁷. Dies betrifft die Qualität der Straße im Verkehrsnetz. Nach der Rechtsprechung der Obergerichte geben im Zweifel diese Qualität und damit die Netzfunktion den Ausschlag für die Einstufung einer Straße. Dieses Abstellen auf rein objektive und gerichtlich voll überprüfbare Kriterien ist darin begründet, dass die Kompetenzbereiche der verschiedenen Baulastträger – nicht nur, aber insbesondere auch wegen der jeweiligen Finanzverantwortung – einer klaren Abgrenzung ebenso bedürfen wie die eindeutige Festlegung der Betroffenheiten Dritter durch die unterschiedlichen Regelungen des Anbaurechts

²¹ A. a. O. S. 137.

²² Arg. Art. 72 Abs. 2 GG.

²³ PM Nr. 404 vom 16.09.2002 zur Ortsumgehung MÜLLROSE/BRANDENBURG im Zuge der B 87.

²⁴ PM Nr. 410/2002 vom 17.09.2002 für die Verkehrsfreigabe auf dem südlichen Berliner Ring.

²⁵ PM Nr. 402/2002 vom 13.09.2002 für die Ortsumgehung SEELOW/BRANDENBURG im Zuge der B 1 / B 187.0.

²⁶ So schon BVerwG vom 11.11.1983 DVBl 1984, 338; BayVGh vom 23.10.1990 NVwZ 1991, 590.

²⁷ Vgl. zum Ganzen BayVGh vom 24.02.1999 (Freisinger Urteil) DVBl 1999, 866 bestätigt durch BVerwG, B. vom 08.10.1999, BayVBl 2000, 249 = NuR 2000, 211 = NVwZ-RR 2000, 253.

bei klassifizierten Straßen einerseits sowie an Gemeindestraßen und sonstigen öffentlichen Straßen andererseits (Gebot der Rechtssicherheit).

Gemäß § 1 Abs. 1 FStrG sind Bundesfernstraßen „öffentliche Straßen, die ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind“. Im direkten Unterschied hierzu sind Landesstraßen solche Straßen, „die innerhalb des Landesgebiets zusammen mit den Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz bilden und dem Durchgangsverkehr zu dienen bestimmt sind“.²⁸

Landesstraßen sollen demzufolge insbesondere weit reichende Verkehrsbeziehungen innerhalb eines Landes aufnehmen, die über den Regionalverkehr, also insbesondere den Verkehr zwischen benachbarten Landkreisen, hinausgehen. Bundesfernstraßen sollen demgegenüber einen weiträumigen, im Regelfall Länder übergreifenden Verkehr aufnehmen, der sich schwerpunktmäßig nicht nur innerhalb eines Landes abspielt. Die Funktion der Kreisstraßen wiederum als höchste kommunale Straßenklasse ist dadurch gekennzeichnet, dass sie lediglich „dem überörtlichen Verkehr innerhalb eines Landkreises, dem Verkehr zwischen benachbarten Landkreisen und kreisfreien Gemeinden oder dem erforderlichen Anschluss von Gemeinden an das überörtliche Verkehrsnetz dienen oder zu dienen bestimmt sind“.²⁹ Eine der Haupterwägungen, welche die Rechtsprechung dazu veranlasst hat, die Verkehrsbedeutung und damit die Einteilung der Straßen nach objektiven Kriterien mit dem Vorrang der Netzfunktion zu bestimmen, lag in der unter dem Gebot der Rechtsklarheit anders nur schwer aufzulösenden Gemengelage zwischen lokalem oder regionalem Verkehr einerseits und überörtlichem, weiträumigem Verkehr andererseits in vielen Bereichen des Verkehrsnetzes. So führt z. B. der Bayer. Verwaltungsgerichtshof in seinem Freisinger Urteil³⁰ aus, dass in Einzugsbereichen größerer Orte gerade auf höher klassifizierten Straßen, die häufig auch einen höheren Ausbaustand aufweisen, der örtliche Verkehr den überregionalen Verkehr deutlich überwiegt. Danach sei selbst bei einem Autobahnring wie der A 99 um München davon auszugehen, dass der örtliche und regionale Verkehr gegenüber dem Fernverkehr quantitativ weit im Vordergrund stehe. Würde daher die Quantität der Verkehrsbeziehungen für die Einordnung in die richtige Straßenklasse den Ausschlag geben, wäre im Einzugsbereich größerer Orte eine sinnvolle Handhabung der Einteilungskri-

terien für die verschiedenen höher klassifizierten Straßen, namentlich für das durchgehende Netz der Bundesfern- und Staatsstraßen, nicht möglich. Mit dieser Entscheidung, die das Bundesverwaltungsgericht bestätigt hat³¹, hat der Bayer. Verwaltungsgerichtshof eindeutig entschieden, dass es nicht möglich ist, zur Entlastung des Durchgangsverkehrs Tangentialstraßen als Gemeindestraßen „um Gemeinden herum“ zu bauen, die höher klassifizierte Bundes-, Staats- oder Kreisstraßen verbinden.

Schon von diesem klassifizierungsrechtlichen Ansatz aus wird deutlich, dass z. B. die durch einen Lückenschluss im Zuge von Bundesfernstraßen zu schaffende bessere Anbindung von Regionen nicht plötzlich zu einer abweichenden Klassifizierung dieses Teilstückes führen kann. Gleiches gilt für Ortsumfahrungen im Zuge von Bundesstraßen. Dies trifft nach den dargestellten Grundsätzen gerade auch dann zu, wenn dort die lokalen oder regionalen Verkehrsanteile überwiegen sollten. Insofern kann daher auch keine Rede davon sein, dass dem Land oder der Kommune durch den Bau der Bundesfernstraße der Bau einer eigenen Straße „erspart“ würde.

Bezogen auf den konkreten Fall der A 31 bedeutet das:

Wie ein Blick auf die Straßennetzkarte für den maßgeblichen Bereich der A 31 zeigt, wäre ein Lückenschluss zwischen dem bisherigen südlichen Ende der A 31 an der Anschlussstelle zur B 403 bei Ochtrup und dem nördlichen Versatzstück der A 31 in der Nähe von Geste in rechtmäßiger Weise durchgehend nur durch eine Bundesfernstraße herzustellen. Eine deren Funktion ersetzende durchgehend zweibahnige Landes- oder Kommunalstraße wäre eindeutig unzutreffend eingestuft. Denn es ist – wie auch die Rechtsprechung betont – selbstverständlich, dass ein neu zu bauender Streckenteil bei beidseitigem Anschluss an einen im Übrigen einheitlichen überregionalen Straßenzug ebenfalls genauso (überregional) eingestuft

²⁸ So z. B. Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayStrWG und § 3 Abs. 1 Nr. des Musterentwurfs für ein Länderstraßengesetz des LFA Straßenbaurecht vom 18.9.1991.

²⁹ So z. B. Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 BayStrWG und § 3 Abs. 1 Nr. 2 Musterentwurf.

³⁰ Vgl. Fußnote 27.

³¹ Vgl. Fußnote 27.

werden muss und folglich „klassifizierungsrechtlich unselbstständig“ ist. Von einer – vom Bund in derartigen Fällen mehrfach behaupteten – „kompetenzrechtlichen Gemengelage“, die durch Mischfinanzierungen zu lösen wäre, kann also keine Rede sein. Ganz abgesehen davon würde eine solche kompetenzrechtliche Gemengelage – gesetzt den Fall, es gäbe sie – die vom Bund selbst angestobene Debatte über die Abstufung autobahnparalleler Bundesstraßen ad absurdum führen.

3.3 Gesichtspunkte der Planrechtfertigung

Das gefundene Ergebnis wird insbesondere auch durch die ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zur Planrechtfertigung in straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren verdeutlicht, die notwendigerweise aufs Engste mit der Definition der Bundesfernstraße in § 1 Abs. 1 FStrG verknüpft ist.

So führt das BVerwG etwa in seinem Urteil vom 27.10.2000 zur A 71 (Würzburg – Erfurt)³² aus, dass die Verbesserung überregionaler Verkehrsverbindungen zwar eines der wesentlichen Ziele für den Bau einer Bundesautobahn sei, die sich mit der Schaffung zusätzlicher Verkehrswege erreichen lasse. Der (Bundes-)Verkehrswegebau lasse sich jedoch auch für andere Zwecke zulässigerweise nutzbar machen. Dazu gehört die Stärkung der allgemeinen Leistungsfähigkeit des Verkehrsnetzes ebenso wie die regionale Anbindung von Wirtschaftszentren oder die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in bisher unzureichend erschlossenen Räumen. Das im Fall der A 71 aus Sicht des Gerichts mit der Einstufung im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen zu Recht verfolgte Ziel war es, den unterfränkischen und den südthüringischen Raum zu erschließen, die Standortbedingungen für Wirtschaft, Industrie, Handel und Gewerbe zu verbessern, die fränkischen und die thüringischen Wirtschaftszentren zu verbinden, eine leistungsfähige Verkehrsdiagonale zwischen Südwestdeutschland, Nordbayern und Thüringen herzustellen sowie das regionale Straßennetz einschließlich der überlasteten Ortsdurchfahrten zu entlasten. Und dennoch unterliegt für das Gericht schon al-

lein wegen der Verknüpfung großräumiger Regionen verschiedener Länder die Einstufung der A 71 als Bundesfernstraße keinen Zweifel. Der Vergleich der Argumente zur Mitfinanzierung der A 31, insbesondere die Förderung des ökonomischen Aufschwungs der Region und ihre Verknüpfung mit den wirtschaftlichen Ballungszentren an Rhein und Ruhr³³, mit den Ausführungen des BVerwG zur A 71 ist frappierend und spricht für sich.

Selbst für die einseitige Verbindung etwa von (Güter-)Bahnhöfen, Großflughäfen etc. mit dem überregionalen Straßennetz hat das BVerwG bereits mit Beschluss vom 23.12.1992³⁴ ausgeführt, dass die „in § 1 Satz 1 FStrG vorausgesetzte überregionale Erschließungsfunktion einer Bundesfernstraße auch gewährleistet sein kann, wenn sie – einer Stichstraße ähnlich – nur einseitig an das im Übrigen zusammenhängende Verkehrsnetz der Bundesfernstraßen angebinden ist (hier: Verbindung zu einem Container-Bahnhof der Deutschen Bundesbahn)“. Wenn eine Verkehrsverbindung durch ihren Anschluss an das übrige Bundesfernstraßennetz weiträumige Verkehrsbeziehungen mit einem Knotenpunkt eines anderen, ebenfalls weiträumigen Verkehrsträgers vermittelt, steht das ihrer Klassifizierung als Bundesfernstraße nicht nur nicht entgegen, sondern kann diese im Einzelfall sogar erst begründen.

3.4 Kommunalrecht

Die vorstehenden Ausführungen zur Abgrenzung der Zuständigkeiten und der damit verbundenen Finanzierungsaufgaben gelten – insbesondere im Hinblick auf die Aussagen zur Klassifizierung – auch für die Kommunen. Denn die Gemeinden und Gemeindeverbände sind nach dem Grundsatz der Zweistufigkeit des Gesamtstaates Teil der Länder. Für die Verteilung der Finanzierungs Kompetenzen nach Maßgabe des Grundgesetzes ist daher nur das Verhältnis von Bund und Ländern maßgebend; die Kommunen sind insoweit Teil der Länder.

Aus der Sicht des Kommunalrechts ist ergänzend noch auf Folgendes hinzuweisen: Art. 28 Abs. 2 GG garantiert den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Gemeinden sind demzufolge in Bezug auf die örtlichen Belange grundsätzlich allzuständig, können also örtliche öffentliche Aufgaben in weitem Umfang freiwillig übernehmen. Das gilt jedoch nur, soweit nicht spezialgesetzliche Regelungen

³² DVBl 2000, 386.

³³ So etwa die Presseerklärung der Niedersächsischen Staatskanzlei vom 19.03.2001.

³⁴ DVBl 1993, 419.

eine andere Aufgabenzuweisung vorsehen. Das ist jedoch im Straßenrecht der Fall, das sowohl im Bundes- als auch im Landesrecht dezidierte Regelungen über die Zuweisung der Straßenbaulast – und damit über alle mit Bau und Betrieb zusammenhängenden Aufgaben – enthält. Insbesondere ist angesichts der eindeutigen Aufgabenzuweisung der Straßenbaulast für die Bundesfernstraßen in § 5 Abs. 1 FStrG aus kommunal-rechtlicher Sicht eine Aufgabenerfüllung durch Gemeinden im Bereich der Bundesfernstraßen – abgesehen von den Spezialregelungen für die Ortsdurchfahrten – ausgeschlossen. Nicht in diesen Zusammenhang gebracht werden darf die Beteiligung von Gemeinden an Lärmschutzmaßnahmen an Bundesfernstraßen. Denn der Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm ist ein eigenständiger städtebaulicher Belang (vgl. § 1 Abs. 5 Nr. 1 i. V. mit § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB) und damit auch eine eigenständige Gemeinde. Eine Kostenbeteiligung einer Gemeinde an der Errichtung von Lärmschutzwällen oder -wänden, z. B. durch Erhöhung oder Verlängerung der Anlage, über die für den Straßenbaulastträger verbindlichen Werte der Verkehrslärmschutzverordnung³⁵ hinaus ist daher eine Entscheidung, welche die Gemeinde aus eigener städtebaulicher Kompetenz treffen darf. Insoweit erspart sich die Gemeinde auch nichts durch die Aufwendungen des Bundes.

Für Landkreise gelten die vorstehenden Aussagen zur Übernahme einer Mit- oder Vorfinanzierung und damit eines wesentlichen Teils der Straßenbaulast für Bundesfernstraßen entsprechend, zumal ihnen, anders als den Gemeinden, keine Allzuständigkeit im örtlichen Bereich zusteht. Nach der Rechtsprechung des Bayer. Verwaltungsgerichtshofes darf ein Landkreis keine Ausgaben tätigen, die nicht der Erfüllung von Kreisaufgaben dienen.³⁶ Hintergrund dieser Entscheidung ist die Tatsache, dass die Landkreise (zumindest in Bayern) einen erheblichen Teil ihres jährlichen Finanzbedarfs über die Kreisumlage zu Lasten ihrer kreisangehörigen Gemeinden decken.

Die Aussagen zu den Beschränkungen des Rechts der Straßenklassifizierung und des Kommunalrecht gelten – anders als die Bestimmungen der Finanzverfassung – uneingeschränkt auch für das Verhältnis zwischen dem Land und den Kommunen als Baulastträgern. D. h., die Kommunen sind daran gehindert, an Stelle einer Straße, die in die Baulast des Landes fällt, eine Straße in kommunaler Baulast, also eine Kreis- oder eine Gemeindeverbindungsstraße zu bauen. Das ist insbesondere für

den Bau von Ortsumgehungen von Bedeutung, bei denen der staatliche Baulastträger angesichts fehlender Haushaltsmittel nur in einer geringen Zahl von Fällen den berechtigten Wünschen der Gemeinden entsprechen kann, andererseits die Kommune die Straße zwar finanzieren und bauen will, aber durch die strenge Rechtsprechung zur Einstufung der Straße daran gehindert ist.

Für derartige Fälle wurde in Bayern folgendes Modell entwickelt: Zur Entlastung von Ortsdurchfahrten in staatlicher Baulast ist der Freistaat Bayern bereit, für den Bau von Ortsumgehungen mit der jeweiligen Kommune eine Sonderbaulast zu vereinbaren. Dazu wird zwischen Baulastträger Staat und Gemeinde eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach Art. 44 BayStrWG abgeschlossen, in der die Gemeinde die Baulast für die Ortsumgebung übernimmt, d. h., die Straße verbleibt in der straßenrechtlich richtigen Klassifizierung „Staatsstraße“. Die dagegen zunächst gehegten rechtlichen Zweifel hat der Bayer. Verwaltungsgerichtshof inzwischen mit seinem Urteil vom 14. August 2002 zerstreut. Das Gericht stellt darin fest, dass die Baulastvereinbarung für eine Staatsstraße nach Art. 44 BayStrWG der Ausgleich dafür ist, dass eine Gemeinde nicht als Vorhabensträger für eine andernfalls fehlerhaft klassifizierte, weil mit überörtlicher Netzfunktion versehene Gemeindestraße auftreten darf. Der Staat beteiligt sich finanziell am Bau der Staatsstraße durch die Gemeinde durch eine entsprechende Förderung aus Mitteln des Kommunalanteils an der Kraftfahrzeugsteuer nach dem Finanzausgleichsgesetz. GVFG-Mittel des Bundes werden dafür nicht verwendet. Aus kommunal-rechtlicher Sicht wird darüber hinaus in jedem Fall zu beachten sein, dass die Gemeinde ein besonderes, über den Normalfall (Entlastung der Ortsdurchfahrt) hinausgehendes Interesse nachweisen muss, was in der Regel auch durch die gemeindliche Planung einer geordneten innerörtlichen Entwicklung oder im Hinblick auf die Ansiedlung von Gewerbebetrieben dargelegt werden kann. Das Förderprogramm ist bei den bayerischen Gemeinden auf große Resonanz gestoßen. Die beiden Doppelhaushalte 1999/2000 und 2001/2002 mit jeweils 35 Mio. DM pro Jahr sind restlos in Anspruch genommen worden.

³⁵ Sechzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 12. Juni 1990, BGBl I S. 1036.

³⁶ Urteil des BayVG vom 4.11.1992 BayVBl 1993, 112.

Für den nächsten Doppelhaushalt sind wiederum 17,9 Mio. € p. a. vorgesehen,

4 Blick in die Praxis

Ein Blick in die Praxis macht sehr rasch deutlich, dass selbst eine noch so eindeutige (Verfassungs-) Rechtslage nicht verhindern kann, dass die so genannte Lebenswirklichkeit gleichwohl Wege findet, um notfalls auch gegen die Verfassung zum erstrebten Ziel zu gelangen. Zu zitieren wäre hier zunächst der Beschluss der Verkehrsministerkonferenz vom 10./11. Oktober 2001 zum Bericht der Pällmann-Kommission. Dort stellen die Minister zu TOP 5.1 unter Nr. I.8 fest:

„Die Verkehrsminister gehen weiter davon aus, dass ... eine Mitfinanzierung von Bundesverkehrswegen durch Länder nach Art. 104a GG grundsätzlich ausgeschlossen bleibt.“

Schon das Wort „grundsätzlich“ zeigt jedem Kenner der juristischen und politischen Sprache, dass diese Feststellung zumindest theoretisch eine Ausnahme zulässt. Daher erstaunt es auch wenig, dass der Bericht der Pällmann-Kommission selbst Angaben zu derzeit laufenden Mitfinanzierungen macht, und zwar in den Ländern Bremen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt mit Landesanteilen von 105, 405 bzw. 63 Mio. DM.³⁷ In den hierzu existierenden schriftlichen Vereinbarungen dieser Länder mit dem Bund ist jeweils die Rede von der bereits oben zitierten „kompetenzrechtlichen Gemengelage“, die damit begründet wird, dass mit dem Bau der jeweiligen Bundesfernstraße zugleich konkrete verkehrliche Ziele im Bereich der landeseigenen Verwaltungskompetenz erreicht werden sollen. Verfolgt man die Pressemitteilungen der verschiedenen Ministerien von Bund und Ländern, wird man auch hier schnell fündig, wie das Wort „grundsätzlich“ im VMK-Beschluss zu bewerten ist. So bietet z. B. das Saarland im Mai 2001 dem Bund an, 14 Mio. DM für den Ausbau eines Teil-

stücks der A 8 vorzufinanzieren³⁸, ein Angebot, das der Bund kurz zuvor per Presseerklärung³⁹ mehr oder weniger eingefordert hat. Einer anderen Pressemitteilung des BMVBW⁴⁰ ist zu entnehmen, dass der Neu- und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern vordringliches Ziel der Bundesregierung ist und bleibt. Gleichzeitig wird aber mitgeteilt, dass die Autobahnverbindung A 72 von Chemnitz nach Leipzig auch durch eine Finanzierungsbeteiligung des Freistaates Sachsen (in Höhe von rd. 51 Mio. €) vorzeitig realisiert werden könne. Im März 2002 vereinbarten das Land Baden-Württemberg, die Stadt Heilbronn, die Industrie- und Handelskammer Heilbronn sowie mehrere Landkreise, die Planungskosten für den Ausbau einer Teilstrecke der A 6 vorzufinanzieren. Vergleichbare Vereinbarungen zwischen Land und Kommunen für den Ausbau von Landesstraßen sind ebenfalls bekannt, so z. B. das Hessische Kommunalinteressenmodell (KIM), das die Vorfinanzierung von Landesstraßenprojekten betrifft. Die Zinslast der Vorfinanzierung geht dabei jeweils zu Lasten der kommunalen Seite. Schließlich wurde im September 2002 in Brandenburg eine Vereinbarung mit einem Landkreis geschlossen, wonach sich dieser in Höhe der Kosten für die zweite Richtungsfahrbahn am Bau einer Bundesstraße beteiligt, an Stelle des „eingesparten“ Ausbaus einer parallel laufenden Kreisstraße.

Einen interessanten Nebenaspekt liefert das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 19.09.2000⁴¹, wonach eine Industrie- und Handelskammer (IHK) grundsätzlich nur Anlagen und Einrichtungen begründen, unterhalten und unterstützen darf, die der Förderung der gewerblichen Wirtschaft oder einzelner Gewerbezweige dienen. Dazu gehören nach Auffassung des Gerichts nicht Einrichtungen wie etwa Verkehrsanlagen, die dem allgemeinen Wohl dienen, mögen sie auch der gewerblichen Wirtschaft von Nutzen sein. Das Urteil ist insofern für diese Erörterung von Interesse, als sich an der Erarbeitung des so genannten Niedersachsenmodells für die A 31 die IHK Osnabrück-Emsland ebenso beteiligt hat wie an der Vorfinanzierung der Planung für die A 8 die IHK Heilbronn-Franken. Gegenstand des Rechtsstreits war die Frage, ob sich eine IHK an einer Gesellschaft beteiligen dürfe, welche die zivile Nutzung oder Mitbenutzung eines Militärflughafens zum Gegenstand hat. Der Bayer. Verwaltungsgerichtshof hatte entschieden⁴², dass die IHK damit ihren gesetzlich und verfassungsrechtlich begrenzten Aufgabenbe-

³⁷ Schlussbericht der Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung S. 45.

³⁸ Presstext des Ministeriums für Wirtschaft vom 18.05.2001.

³⁹ BMVBW PM Nr. 116/01 vom 17.05.2001.

⁴⁰ BMVBW PM Nr. 094/02 vom 08.04.2002.

⁴¹ DVBI 2001,139.

⁴² Urteil vom 17.11.1999, DVBI 2000, 1078 LS; GewArch2000, 60.

reich überschreitet. Das Bundesverwaltungsgericht hatte diese Entscheidung aufgehoben und die Sache an den BayVGH zurückverwiesen⁴³, weil dieser nicht genügend ermittelt habe, ob sich die Beteiligung der IHK im Rahmen ihrer Aufgabe hält, das Gesamtinteresse der ihr zugehörigen Gewerbetreibenden wahrzunehmen und für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken. Wohl auf Grund dieser Entscheidung hat die Gesellschaft den Gesellschaftsvertrag dahingehend geändert, dass die IHK sich nicht am Betrieb des Flughafens beteiligen wird und sich nach Beendigung der Anschubphase aus der Gesellschaft zurückziehen wird. Inzwischen hat der Bayer. Verwaltungsgerichtshof auf der Basis dieser Änderung die Berufung rechtskräftig zurückgewiesen.⁴⁴ Wenn der Kläger damit auch nicht in der Hauptsache obsiegt hat, ist doch eindeutig festgestellt, dass es einer IHK verwehrt ist, als Mitbetreiber eines Flugplatzes oder anderer infrastruktureller Einrichtungen aufzutreten. Die aktive Mitfinanzierung solcher Einrichtungen ist in der Entscheidung zwar nicht ausdrücklich angesprochen, dürfte danach aber nur noch stark eingeschränkt zulässig sein.

5 Fazit

Die obigen Ausführungen machen hinreichend deutlich, wie weit in Fragen der Finanzierung der Straßeninfrastruktur inzwischen Verfassungsrechtslage und Wirklichkeit der täglichen Praxis auseinander klaffen. Das gängigste Argument der Praxis für diese Vorgehensweise ist stets der Einkauf von Zeit. Bei jeder dieser Maßnahmen wird vor allem in der politischen Diskussion vorgerechnet, um wie viele Jahre früher das Projekt verwirklicht werden kann und wie viele Arbeitsplätze dadurch gesichert/neu geschaffen, je nach Lage des Einzelfalles auch, wie viele Verkehrsoffer vermieden werden konnten. In der Regel unerwähnt bleibt, dass durch dieses Zeiteinkauf die finanzielle Belastung – und zwar durch die Zinsbelastung aus der Vorfinanzierung erheblich gesteigert – nur auf künftige Haushaltsjahre verlagert wird.

Schnelle Rezepte, um Verfassungsrechtslage und Verfassungswirklichkeit wenigstens ansatzweise wieder zur Deckung zu bringen, gibt es sicher nicht. Der Schlussbericht der Pällmann-Kommission schlägt für den Bereich des Art. 104a GG eine Verfassungsänderung vor⁴⁵, ohne nähere Ausführungen dazu zu machen. Skepsis ist jedenfalls angebracht. Denn jede Art einer finanziellen Län-

derbeteiligung bei Bundesfernstraßen setzt voraus, dass das Land sich eine solche Mitfinanzierung auch leisten kann. Damit einher geht das Problem, dass durch fiskalische Entscheidungen bei entsprechendem politischen Druck die vom Bedarfsplan vorgegebene Prioritätensetzung obsolet gemacht werden können. Denn wenn die Durchführung von Fernstraßenvorhaben künftig von der Bereitschaft und Leistungsfähigkeit des jeweiligen Landes zur Vorfinanzierung abhinge, wäre eine im großen Maßstab denkende Planung kaum noch möglich.⁴⁶ Gut vorstellbar ist auch, dass der Bund bei Straßenzügen, die mehrere Länder betreffen, diese gegeneinander ausspielt oder unter Druck setzt. Umgekehrt befürchtet der Bund in der bereits oben zitierten Antwort⁴⁷, dass die Länder ihnen verfassungsrechtlich zukommende Mitspracherechte einfordern könnten. Nicht zu vernachlässigen ist auch die Gefahr, dass finanzschwache Gebietskörperschaften und Regionen, die sich eine Vorfinanzierung nicht leisten können, dadurch einseitig benachteiligt werden. Es ist fraglich, ob das mit dem Begriff des Wettbewerbsföderalismus gemeint sein kann. Schließlich sollte auch nicht übersehen werden, dass in Zeiten knapper Kassen eine Mitfinanzierung durch das Land im Zweifelsfall zu Lasten des Landesstraßenhaushalts geht, wie das Beispiel der Planungskosten für Bundesfernstraßen, welches die Länder nach Art. 104a Abs. 5 GG zu tragen haben, deutlich aufzeigt.

Über alle fiskalischen Überlegungen hinaus sollte aber auch die Diskussion um eine Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern nicht aus den Augen verloren werden. Bund und Länder ringen seit geraumer Zeit um eine Neuordnung des Finanzausgleichs. Einer der Kernpunkte ist dabei die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. In seiner Entschließung zum Maßstäbengesetz⁴⁸ über den Finanzausgleich hat der Bundesrat dazu am 13.07.2001 festgestellt:

⁴³ Urteil vom 19.09.2000, DVBl 2001, 139; GewArch 2001, 161.

⁴⁴ Urteil vom 03.04.2001 - 22 B 00.3253.

⁴⁵ Schlussbericht S. 47.

⁴⁶ Wissenschaftliche Dienste des BT; a. a. O. (Fußnote 9) S. 7.

⁴⁷ Vgl. Fußnote 8.

⁴⁸ Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Grundsätze für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßStG) vom 09. September 2001 BGBl I S. 2302.

„Der Bundesrat ist der Auffassung, dass im Zusammenhang mit der Neuordnung des Finanzausgleichs mit dem Bund auch über die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung zu verhandeln und dabei zunächst die Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierung zu vereinbaren ist. Dabei sollte sichergestellt werden, dass die bisherigen Bundesmittel den Ländern vollständig, dauerhaft und dynamisch zur Verfügung stehen ...“⁴⁹

Vor diesem Hintergrund kann man Überlegungen in Richtung einer Änderung des Art. 104a GG hin zu einer verfassungsrechtlich normierten Mitfinanzierung der Länder im Bereich der Auftragsverwaltung nur als illusionär bezeichnen. Ebenso wenig dürfte eine neue Sicht der strengen Vorgaben des Art. 104a GG weiterführen, wonach dieser im Sinne eines funktionierenden „Gemeinwohl-Managements“ lediglich gewährleisten sollte, dass die Aufgaben von Bund und Ländern überhaupt erfüllt werden ohne Rücksicht darauf, von wem und wie die dafür erforderlichen Mittel aufgebracht werden. Eine solche Sichtweise vernachlässigt einerseits die strikte Auslegung der Bestimmungen der Finanzverfassung durch das Bundesverfassungsgericht und übersieht andererseits den erklärten Willen der Länder, im Interesse größerer Eigenständigkeit gegenüber dem Bund Mischfinanzierungen abzubauen. Eine Verfassungsänderung könnte daher nur dann in Betracht gezogen werden, wenn die Verflechtungen zwischen Bund und Ländern im Rahmen der Auftragsverwaltung insgesamt auf den Prüfstand gestellt würden. Ganz abgesehen davon darf jede Diskussion um eine Mischfinanzierung aus verschiedenen öffentlichen Haushalten nie außer Acht lassen, dass dadurch – anders als bei der Nutzerfinanzierung – keine neuen Mittel für den Infrastrukturausbau erschlossen werden können, sondern lediglich Belastungen in die Zukunft verschoben werden.

Ein Beispiel für grundlegende Veränderungen im Bereich der Straßenbaufinanzierung bietet derzeit Österreich. Dort wurden zum 1. April 2002 sämtliche Bundesstraßen durch einfaches Gesetz⁵⁰ in die Baulast der Länder überführt. Die Autobahnen sollen weiterhin durch die Straßengesellschaften

betreut werden. Die Republik Österreich beteiligt sich an den Kosten der Länder durch eine Pauschale in Höhe des durchschnittlichen Haushaltsansatzes der letzten zehn Jahre, für die eine Steigerungsquote bis zum Jahre 2008 im Gesetz festgeschrieben wurde. Für die Folgejahre ist nur noch ein Mindestbetrag festgelegt; die Pauschalen müssen dann neu verhandelt werden.

Ob das – insbesondere aus Sicht der deutschen Länder – ein Modell für die Zukunft der Fernstraßenfinanzierung in Deutschland sein kann, ist zu bezweifeln. Langfristig kann die Finanzierungsfrage im Bundesfernstraßenbau nur durch die Schaffung neuer Finanzierungsformen und -wege gelöst werden. Ob die bisherige Diskussion hierfür schon den Stein der Weisen gefunden hat, bleibt abzuwarten. Ein Weitermachen mit obskuren Formen der Mischfinanzierung wie bisher verbietet jedenfalls die Achtung vor unserer Verfassung.

⁴⁹ BR-Drs. 485/01.

⁵⁰ Bundesgesetz über die Auflassung und Übertragung von Bundesstraßen (Bundesstraßen-Übertragungsgesetz) vom 29.03.2002 BGBl I S. 265.

Regierungsdirektor Joachim Majcherek
Landesbetrieb Straßenbau des Landes
Nordrhein-Westfalen, Betriebssitz Münster

Straßen.NRW

1 Überleitung der Straßenbauverwaltung in Nordrhein-Westfalen von den Landschaftsverbänden zum Land

Die Neuorganisation der Landesstraßenbauverwaltung in Nordrhein-Westfalen erfolgte durch die Überleitung der bisher von den Landschaftsverbänden wahrgenommenen Aufgaben im Bereich der Straßenbauverwaltung auf den Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen.

Durch Art. 3 § 1 Abs. 1 des Zweites Gesetzes zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (Zweites Modernisierungsgesetz – 2. ModernG) vom 9. Mai 2000 sind die bisher von den Landschaftsverbänden wahrgenommenen Aufgaben im Bereich der Straßenbauverwaltungen in die Trägerschaft des Landes übergeleitet worden.

Diese Regelung ist mit Wirkung vom 1. Januar 2001 (Art. 3 § 1 Abs. 3 2. ModernG) in Kraft getreten.

Die bis zu diesem Zeitpunkt von den Landschaftsverbänden wahrgenommenen Aufgaben im Bereich der

- Bewilligung der Bundes- und Landeszuwendungen zur Förderung des kommunalen Straßenbaus und des öffentlichen Personennahverkehrs,
- die Linienbestimmung für Landesstraßenplanungen sowie
- die Planfeststellung und Plangenehmigung für Landes- und Kreisstraßen sowie für Gemeindestraßen im Außenbereich

sind den fünf Bezirksregierungen jeweils für ihren Bezirk übertragen worden.

Nach Art. 3 § 1 Abs. 2 des 2. ModernG sind

„alle anderen Aufgaben einem Landesbetrieb Straßenbau gemäß § 14a Landesorganisationsgesetz mit den Standorten Köln und Münster übertragen“

worden.

Die Frage, des Standortes der Betriebssitze war einer der zentralen Konfliktpunkte in der Entstehung des Landesbetriebes und ist aus diesem Grunde im Gesetz geregelt worden.

Gemäß Art. 3 § 2 Satz 1 2. ModernG ist das Land Träger der Straßenbaulast geworden, soweit nicht die Straßenbaulast auf Grund besonderer gesetzlicher Vorschriften einem anderen Träger obliegt. Satz 2 dieser Regelung bestimmt, dass das Eigentum an den Landesstraßen einschließlich der Nebenanlagen sowie aller Rechte und Pflichten, die mit der Straße im Zusammenhang stehen, und das sonstige der Landesstraßenbauverwaltung dienende, im Eigentum der Landschaftsverbände stehende Vermögen auf das Land übergeht.

Darüber hinaus sind durch das ist 2. ModernG mit direkten Auswirkungen für die Tätigkeit des Landesbetriebes Straßenbau u. a. angepasst und geändert worden:

- das Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen durch Art. 4,
- die Verordnung zur Durchführung des Bundesfernstraßengesetzes durch Art. 5,
- die Verordnung zur Bestimmung der für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten zuständigen Verwaltungsbehörde durch Art. 6,
- das Landesabfallgesetz durch Art. 13.

2 Straßenbauverwaltung in Nordrhein-Westfalen vor dem 01.01.2001

Das Straßenwesen oblag in Nordrhein-Westfalen bis zum 01.01.2001 den beiden Landschaftsverbänden Rheinland und Westfalen-Lippe.

Nach § 5 Abs. 1 Buchstabe b NW LVerbO a.F. gehörten vor dem 01.01.2001 dazu:

1. die Verwaltung und Unterhaltung der Landstraßen einschließlich des Um- und Ausbaues nach den Vorschriften des Landesstraßengesetzes,
2. die Verwaltung und Unterhaltung der Kreisstraßen einschließlich des Um- und Ausbaues, wenn ihnen diese nach § 56 Abs. 4 des Landesstraßengesetzes übertragen ist,

3. im Auftrage des Landes die Verwaltung der Bundesautobahnen und der sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs.

Die Landschaftsverbände fördern den Gemeindewegebau.

Die Landschaftsverbände – Gebietskörperschaften mit dem Recht zur Selbstverwaltung durch gewählte Organe, den Landschaftsversammlungen – haben als Teile der Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen das Straßenwesen zusätzlich zu den kommunale Selbstverwaltungsaufgaben wahrgenommen.

Auch von der politischen Seite wurde im Rahmen der Diskussion um die Verstaatlichung bestätigt, dass die Landschaftsverbände die ihnen übertragenen Aufgaben effizient und erfolgreich wahrgenommen haben.

3 Urteil des NRW VerFGH vom 26.06.2001 zur Übertragung der Landesstraßenbauverwaltung auf das Land

Die Landschaftsverbände haben gegen das 2. ModernG, auf Grund dessen ihnen die Aufgaben aus dem Straßenwesen entzogen wurden, vor dem nordrhein-westfälischen Landesverfassungsgericht geklagt. Mit Urteil vom 26.06.2001 (NVwZ-RR 2001 S. 617 ff.) hat das Verfassungsgericht entschieden, dass die Aufgaben im Bereich des Straßenwesens keine Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung der Landschaftsverbände sind, die gegen Aufgabenveränderung nach Art. 78 Abs. 1 und 2 NW Verf. (Art. 28 GG) geschützt sind. Es handelt sich nicht um Aufgaben mit örtlichem Bezug.

Die gesetzgeberische Entscheidung, die Verwaltung und Unterhaltung der Landesstraßen dem Land als Aufgabe zuzuordnen, ist von der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen nicht zu beanstanden gewesen.

4 Der Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen

Der Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen ist ein Landesbetrieb nach § 14 a Landesorganisationsgesetz (LOG). Diese Vorschrift ist durch Art 10 2. ModernG in das LOG neu eingefügt worden.

Diese Landesbetriebe sind

„rechtlich unselbstständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, deren

Tätigkeit erwerbswirtschaftlich oder zumindest auf Kostendeckung ausgerichtet ist“.

§ 14 a Abs. 2 LOG räumt ihnen das Recht ein, hoheitliche Aufgaben wahrnehmen zu können.

Die rechtliche Unselbstständigkeit bedeutet in der Praxis, dass der nur organisatorisch abgesonderte Teil der Landesverwaltung – eine Einteilung dieser Landesbehörde nach § 2 Landesorganisationsgesetz (LOG) ist nicht erfolgt – sehr stark an das zuständige Fachministerium angebunden ist. Eine Verselbstständigung, welche die Bezeichnung „Betrieb“ vermittelt, ist nicht vorgesehen und bisher auch nicht für die Zukunft geplant.

4.1 Straßen.NRW

Nach § 1 (Rechtform und Sitz) der Betriebsatzung sind die maßgeblichen Rechtsgrundlagen der Organisation Landesbetrieb für das Straßenwesen § 14a LOG NRW und § 26 Landeshaushaltsordnung mit der amtlichen Bezeichnung:

„Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen“ (LS-NRW).

Bei dem Landesbetrieb Straßenbau handelt es sich nicht nur um die Form des erwerbswirtschaftlichen Betriebes (siehe dazu „fiskalische Betriebe“ [Art. 88 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen mit Ausrichtung auf Gewinnerzielung]), sondern um einen, der auf Kostendeckung ausgerichtet ist.

Unter Marketingaspekten ist der Landesbetrieb Straßenbau berechtigt, im Geschäftsverkehr eine Kurzbezeichnung und ein entsprechendes Logo zu führen (Bild 1).

Der Landesbetrieb Straßenbau strukturiert sich mit seinen insgesamt ca. 6.500 MitarbeiterInnen (Vollkräfte) in:

- die Zentrale: zweigeteilt in Köln und Münster,
 - 19 Niederlassungen mit
 - 85 Autobahn-/Straßenmeistereien,
 - 4 Fachcenter:



Bild 1: Logo Straßen.NRW

- Gebäudemanagement,
- Prüfcenter,
- Telekommunikation,
- Vermessung/Grunderwerb

(s. Bild 2).

Straßen.NRW ist der große Infrastruktur-Dienstleister (Bild 3):

Betreut werden 12,7 % der deutschen Bundesfern- und Landesstraßen.

Das sind in NRW (Bild 4)

- 2.180 km Bundesautobahnen,
- 5.052 km Bundesstraßen,
- 12.581 km Landesstraßen,
- 1.023 km (von ges. 9.822 km) Kreisstraßen,
- 9.642 Brücken, 2.000 ha Ausgleichsflächen,
- ...

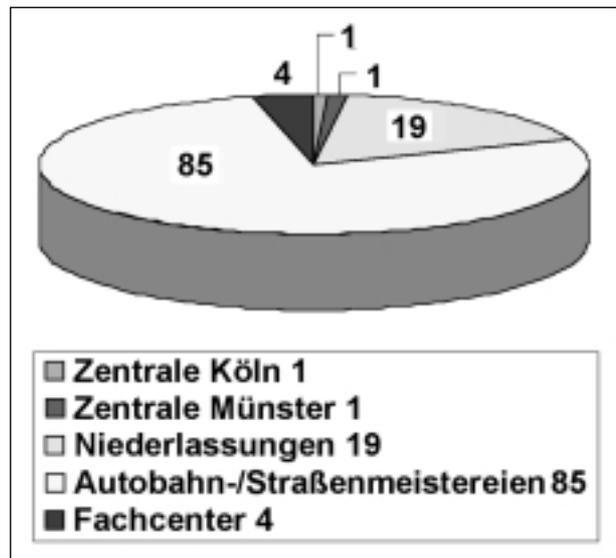


Bild 2: Landesbetrieb Straßenbau NRW



Bild 3: Dienststellen Straßen.NRW

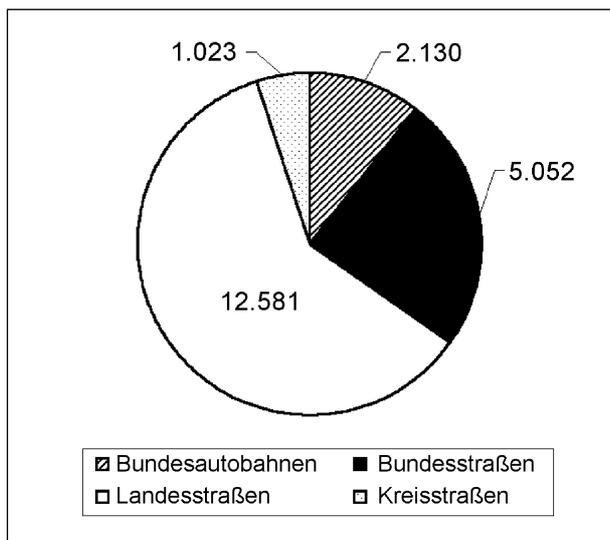


Bild 4: Straßen in der Unterhaltung und Erhaltung von Straßen.NRW in Kilometer

4.2 Personalübergang

Gemäß Art. 28 des 2. ModernG „Gesetz zur Regelung personalrechtlicher Folgen der Verlagerung von Aufgaben der Landschaftsverbände auf andere Träger“ ist das Personal entsprechend den von ihm wahrgenommenen Aufgaben anteilig von den Körperschaften des Landes (zum Landesbetrieb Straßenbau und in geringem Umfang den fünf Bezirksregierungen) übernommen worden. Bei den Beschäftigungsverhältnissen gelten insgesamt die bisherigen Arbeitsbedingungen einschließlich der Vereinbarung über die zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung weiter.

Die Tarifverträge über den Rationalisierungsschutz finden Anwendung. Betriebsbedingte Entlassungen aus Anlass der Verwaltungsmodernisierung und entsprechende Änderungskündigungen mit dem Ziel der Herabgruppierung sind ausgeschlossen, soweit es nicht um die Korrektur zur tarifgemäßen Eingruppierung geht. Diese Regelung, die für das von den Landschaftsverbänden übergeleitete Personal eine Besitzstandswahrung darstellt, führt im Land zu unterschiedlichen Vergütung für gleiche Arbeit und Leistung.

4.3 Betriebssatzung Straßen.NRW

Die durch Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr vom 20.12.2000 mit Wirkung vom 01.01.2001 im Einvernehmen mit dem Finanzministerium eingeführte Betriebsatzung für den Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen regelt die Rechtsform, Aufga-

ben, Organisation, Aufsicht sowie Grundsätze zur Wirtschaftsführung.

4.3.1 Leitung und Vertretung des Landesbetriebes

Der Landesbetrieb wird durch einen Vorstand geleitet. Er besteht aus einem Direktor und fünf Geschäftsbereichsleitern. Unter Beachtung des nach Art. 85 Abs. 2 Grundgesetz herzustellen Einvernehmens hat das Land Nordrhein-Westfalen dem Bundesminister für Verkehr den Leiter der Behörde vor der Ernennung bekannt gegeben (dazu 1. AVVFStr § 2).

Die Mitglieder des Vorstandes werden für den jeweiligen Geschäftsbereich von dem für das Straßenwesen zuständigen Ministerium des Landes Nordrhein-Westfalen auf die Dauer von fünf Jahren bestellt (§ 25 b LBG NRW). Die Aufsichtsbehörde ernannt zudem den Vertreter des Direktors.

Dem Vorstand ist mittlerweile auch die interne Revision, u. a. zuständig für die Korruptionsbekämpfung, unmittelbar zugeordnet.

4.3.2 Der Direktor

Der Direktor ist Vorgesetzter aller Beschäftigten des Landesbetriebs. Er vertritt das Land Nordrhein-Westfalen in rechtlichen Angelegenheiten des Landesbetriebs gerichtlich und außergerichtlich.

Im Rechtsverkehr lautet das Rubrum für den Landesbetrieb:

Bundesrepublik Deutschland,

vertreten durch das

Land Nordrhein-Westfalen,

vertreten durch das

Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen,

vertreten durch den

Direktor des Landesbetriebes Straßenbau Nordrhein-Westfalen,

dieser handelnd durch den

Leiter der Niederlassung.

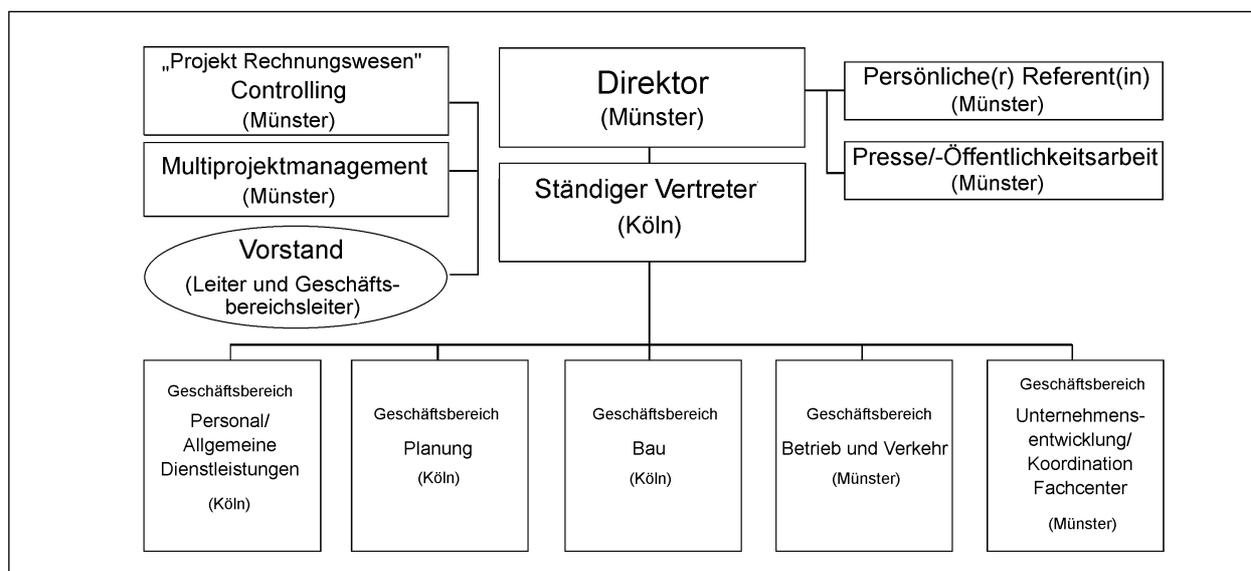


Bild 5: Gliederung des Landesbetriebes

4.3.3 Der Vorstand

Der Vorstand leitet den Landesbetrieb in eigener Verantwortung nach rechtlichen und wirtschaftlichen Grundsätzen, entsprechend der Aufgabenstellung und den mit der Aufsichtsbehörde vereinbarten Ziele.

Für die einzelnen Vorstandsmitglieder erfolgt die Aufgabenzuordnung durch einen Organisations- und Geschäftsverteilungsplan. Für ihren Geschäftsbereich entscheiden die jeweiligen Vorstandsmitglieder bei laufenden Geschäften in eigener Verantwortung.

Alle über die laufenden Geschäfte der einzelnen Geschäftsbereiche hinausgehenden Angelegenheiten werden vom Gesamtvorstand entschieden. Grundsätzlich entscheidet die Stimmenmehrheit, bei Stimmengleichheit ist die Stimme des Direktors ausschlaggebend. Entscheidungen über die Errichtung, Auflösung oder Zusammenlegung von Betriebs- oder Außenstellen bedürfen einer Zweidrittelmehrheit und zudem der Zustimmung der Aufsichtsbehörde.

Dem Direktor steht zusätzlich das Letztentscheidungsrecht zu. Wenn ein Vorschlag keine Stimmenmehrheit erhalten hat, ist der Direktor gleichwohl berechtigt, den Vorschlag umzusetzen. Er hat die Aufsichtsbehörde darüber zu unterrichten.

4.3.4 Aufsichtsbehörde

Der Landesbetrieb unterliegt zudem der Aufsicht durch das für das Straßenwesen zuständige Minis-

terium des Landes Nordrhein-Westfalen (Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen als Aufsichtsbehörde). Die Aufsichtsbehörde hat gegenüber der Behörde „Landesbetrieb“ die üblichen Aufsichts- und Weisungsrechte (§§ 11 bis 13 LOG „Dienst- und Fachaufsicht“).

Der vorherigen Zustimmung der Aufsichtsbehörde bedürfen

1. der Wirtschaftsplan (§ 9),
2. der Produktkatalog oder das Leistungsverzeichnis (§ 3 Abs. 5),
3. die Geschäftsordnung und der Organisationsplan (§ 5),
4. die Errichtung, Auflösung oder Zusammenlegung von Betriebs- oder Außenstellen (§ 4 Abs. 5),
5. wesentliche Änderungen der Aufgaben-, Organisations- und Ablaufstrukturen,
6. Vorhaben, für die sich die Aufsichtsbehörde ausdrücklich die vorherige Zustimmung vorbehalten hat.

Dementsprechend ist bereits ein Organisationsgutachten für die beiden Betriebssitze der Zentrale mit der Aufsichtsbehörde vergeben und bewertet worden. Ziel dieses Organisationsgutachtens ist die Zusammenführung und Straffung der Zentrale, mit Beschränkung der Zentrale auf Leitungsaufgaben, Wegfall einer Hierarchieebene und knappe Perso-

nalbemessung (z. T. auf Grundlage eines Benchmarking).

4.4 Ziel: Modernes Dienstleistungsunternehmen

Gemäß § 2 der Betriebssatzung soll sich der Landesbetrieb als modernes Dienstleistungsunternehmen verstehen, das seine Leistungen kundenorientiert, bedarfsgerecht und wirtschaftlich erbringt. Der Landesbetrieb hat seine Aufgaben mit dem Ziel einer betriebswirtschaftlichen Optimierung durchzuführen. Aus diesem Grund ist er betriebswirtschaftlich ausgerichtet und führt Bilanz. Das interne und externe Rechnungswesen ist auf IT-Basis eingeführt.

Er stellt eine Zwischenstufe zwischen klassischer Behörde und Unternehmen dar. Dabei ist m. E. von der Politik und der Aufsichtsbehörde noch nicht entschieden, ob die Optimierung der Behörde oder eine betriebswirtschaftliche Firmierung das Ziel sein wird.

4.4.1 Aufgabe

Aufgabe des Landesbetriebes Straßenbau ist es, für die oben dargestellte Verkehrsinfrastruktur in Nordrhein-Westfalen Dienstleistungen zu erbringen (§ 3 Betriebssatzung), einschließlich der Wahrnehmung hoheitlicher Verwaltungsaufgaben; dazu gehören bei ansonsten gleich gebliebenen Rahmenbedingungen insbesondere:

1. Planung, Bau und Betrieb der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs,
2. Planung, Bau und Betrieb der Landesstraßen einschließlich des Um- und Ausbaus,
3. Planung, Bau und Betrieb der Kreis- und Gemeindestraßen einschließlich des Um- und Ausbaus nach den Vorschriften des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen, soweit ihm diese Aufgaben nach § 56 Abs. 3 des Straßen- und Wegegesetzes übertragen worden sind.

Dieser Katalog ist nicht abschließend; mit Zustimmung des für das Straßenwesen zuständigen Ministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen kann der Landesbetrieb Straßenbau weitere Aufgaben – nicht begrenzt auf das Landesgebiet – übernehmen.

Alle vom Landesbetrieb zu erbringenden Leistungen werden in Abstimmung mit der Aufsichts-

behörde in einem Produktkatalog oder einem Leistungsverzeichnis festgelegt.

4.4.2 Organisation

Die Organisation, der interne Geschäftsablauf sowie der Geschäftsablauf nach außen werden durch eine Geschäftsordnung, einen Organisationsplan, einen Geschäftsverteilungsplan und durch ergänzende Ordnungen und Dienstanweisungen geregelt. Der Landesbetrieb schließt durch seinen Vorstand mit der Aufsichtsbehörde jährliche Zielvereinbarungen, anhand deren auch der Erfolg des Landesbetriebes beurteilt wird.

Die Abläufe der Geschäftsprozesse werden einem ständigen Qualitätssicherungsprozess unterstellt (§ 5 Betriebssatzung).

4.4.3 Verwaltung und Wirtschaftsführung

Die Verwaltung und Wirtschaftsführung des Landesbetriebes unterliegt den geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften für Landesbehörden, soweit nicht durch Festlegung der Aufsichtsbehörde Abweichungen und Ergänzungen zulässig und im Hinblick auf die Eigenschaft als Landesbetrieb erforderlich sind.

Der Landesbetrieb ist berechtigt, seinen Verträgen Allgemeine Geschäftsbedingungen zugrunde zu legen.

4.4.4 Betriebsvermögen

Nach § 14 Abs. 3 der Satzung hat der Landesbetrieb die Eröffnungsbilanz nach den für alle Kaufleute geltenden Regelungen des Handelsgesetzbuches aufzustellen. Dem Landesbetrieb werden als Betriebsvermögen alle zum 1.1.2001 vorhandenen Wirtschaftsgüter

- des beweglichen Anlagevermögens,
- des unbeweglichen Anlagevermögens, soweit es sich um Betriebsvorrichtungen handelt, und
- des Umlaufvermögens zugeordnet.

Dem Landesbetrieb sind als Betriebsvermögen alle auf das Land übergegangenen Immobilien der Straßenmeistereien sowie alle beweglichen Güter des Anlagevermögens sowie sämtliche materiellen Vermögensgegenstände des Umlaufvermögens zugeordnet worden. Auf den Landesbetrieb nicht übergegangen sind die vom Bund finanzierten und in seinem Eigentum stehenden Autobahn- und

Straßenmeistereien sowie das in Abstimmung mit dem BLB (Liegenschaftsbetrieb) diesem zugeordnete Grundvermögen der Fachcenter und Niederlassungen (Verwaltungsgebäude).

Die Straßen selbst gehören nicht zu dem, dem Landesbetrieb zugeordneten und bewerteten, Vermögen. Das Eigentum an den bewirtschafteten Straßen- und Brückenbauwerken ist nicht auf den Landesbetrieb übergegangen, dieser ist als Dienstleister ausschließlich auf die effiziente Durchführung seiner Aufgaben konzentriert.

Die Landschaftsverbände haben mit dem Land eine Vereinbarung zum Kassenschnitt getroffen, wonach alle zum 01.01.2001 bestehenden Zahlungsansprüche und Zahlungsverpflichtungen aus der Straßenbauverwaltung auf den Landesbetrieb übergegangen sind. Die Zahlungsansprüche sind im Wesentlichen Schadenersatzansprüche. Die Zahlungsverpflichtungen entfallen vorwiegend auf den Personalbereich und auf Verbindlichkeiten gegenüber Lieferanten.

Die Verpflichtung zur Rückstellung von Pensionen ist beim Land verblieben.

4.4.5 Finanzierung

Die Finanzierung der übertragenen Aufgaben wird durch Zuführung aus dem Landeshaushalt und durch Einnahmen von Dritten sichergestellt.

Leistungen für Empfänger außerhalb der Bundesauftrags- und Landesverwaltung werden auf Grund von Aufträgen gegen ein mindestens Kosten deckendes Entgelt erbracht. Dabei sind die Leistungen für die kommunalen Straßenbaulastträger ein wesentlicher Bereich.

Die Höhe der Entgelte wird im Einzelfall ermittelt und vereinbart oder in einem Entgeltverzeichnis festgelegt, das jährlich zu überprüfen und bei Bedarf zu aktualisieren ist. Bei Entgelten gegenüber Organisationseinheiten des Landes sind die Plan-selbstkosten zugrunde zu legen, wobei grundsätzlich anzustreben ist, auch in diesen Leistungsbeziehungen ein produktorientiertes Entgelt auf der Grundlage des kaufmännischen Rechnungswesens und der Kosten- und Leistungsrechnung des Landesbetriebes einzuführen.

4.4.6 Controlling

Das vom Landesbetrieb eingerichtete Controlling ermöglicht die systematische Planung, Steuerung

und Kontrolle der betrieblichen Abläufe sowie Aussagen über den wirtschaftlichen und finanziellen Status und die Entwicklung des Betriebes.

4.4.7 Finanzbuchhaltung und Betriebsbuchführung

Der Landesbetrieb hat eine Finanzbuchhaltung und eine Betriebsbuchführung eingerichtet. Der Landesbetrieb stellt für jedes Geschäftsjahr rechtzeitig vor dessen Beginn einen Wirtschaftsplan auf, der aus dem Erfolgsplan, dem Finanzplan und der Stellenübersicht (d. h. alle für den Landesbetrieb erforderlichen Stellen) besteht.

Der Wirtschaftsplan des Landesbetriebs bildet die Grundlage für die eigenverantwortliche Wirtschaftsführung. Die ihm beigefügte Stellenübersicht ist insoweit verbindlich, jedoch hat sie bezüglich der zu veranschlagenden Planstellen nur nachrichtlichen Charakter.

Bei der Ausführung des Erfolgs- und Finanzplans darf von den Planzahlen abgewichen werden, sofern sich die im Landeshaushalt veranschlagten Zuführungen oder Ablieferungen nicht zu Lasten des Landeshaushaltes verändern und das Ergebnis des Erfolgsplans sowie der Finanzplan nicht negativ beeinflusst werden.

Unter bestimmten Voraussetzungen können befristete Arbeitsverträge geschlossen werden. Insbesondere muss die Finanzierung aus dem Ergebnis erfolgen und das vorgesehene Betriebsergebnis darf sich nicht verschlechtern.

Die Aufsichtsbehörde ist unverzüglich zu unterrichten, wenn bei der Ausführung des Erfolgs- und Finanzplans

1. wesentliche Abweichungen erkennbar werden,
2. Mindererträge oder Mehraufwendungen erkennbar werden, die voraussichtlich zu einer Überschreitung der Zuführung bzw. Unterschreitung der Ablieferung, die im Haushaltsplan des Landes veranschlagt sind, führen.

Im Erfolgsplan werden die im Wirtschaftsjahr voraussichtlich anfallenden Aufwendungen und Erträge entsprechend § 275 Abs. 2 HGB gegliedert.

Im Finanzplan werden die geplanten Maßnahmen zur Vermehrung des Anlage- und Umlaufvermögens, Schuldentilgungen und Gewinnabführungen sowie die zu erwartenden Deckungsmittel (Gewinne, Abschreibungen, Kapitalausstattungen etc.) dargestellt.

Soweit im Erfolgsplan Erträge aus Zuführungen des Landes bzw. im Finanzplan Deckungsmittel aus dem Landeshaushalt veranschlagt werden, müssen sie mit den entsprechenden Haushaltsansätzen des Landes übereinstimmen. Ein erwirtschafteter Jahresüberschuss kann mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde teilweise oder in voller Höhe einer Rücklage zugeführt werden.

Der Zahlungsverkehr wird über ein Girokonto grundsätzlich unbar abgewickelt.

Der Landesbetrieb hat Versicherungsschutz genommen durch den Abschluss einer Gruppenunfallversicherung für Straßenwärter, einer Gruppenunfallversicherung für Verkehrszähler und mit Zustimmung des Finanzministeriums für Amtspflichtverletzungen und Kraftfahrzeuge.

Er bucht nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung (§ 238 HGB) und stellt einen Jahresabschluss (§ 242 HGB) sowie einen Lagebericht auf. Dabei haben die Buchführung, Jahresabschluss und Inventar den handels- und steuerrechtlichen Erfordernissen zu entsprechen.

Die Bewertung einzelner Forderungsbereiche, so z. B. die Bewertung des Risikos, mit Forderungen der Kommunen – Entwässerungsgebühren für die Inanspruchnahme gemeindlicher Kanalisation für die Ableitung des Straßenoberflächenwassers – in Anspruch genommen zu werden, und die Beurteilung des Kostenrisikos von Klagen aus enteignungsgleichen Eingriffen oder enteignenden Eingriffen – wegen Einwirkung der Straßenplanung oder des Straßenbaus auf die Entwässerungssituation eines Gebietes – haben sich in der Diskussion zwischen Wirtschaftsprüfern, Landesbetrieb und Aufsichtsbehörde als problematisch erwiesen.

Der Jahresabschluss mit dem Lagebericht ist der Aufsichtsbehörde spätestens sechs Monate nach Abschluss des Geschäftsjahres (Kalenderjahr) vorzulegen. Er gilt als Rechnungslegung gemäß § 87 LHO (Rechnungslegung der Landesbetriebe mit Jahresabschluss und Lagebericht nach § 264 Abs. 1 Satz 1 HGB). Im Lagebericht werden in Anlehnung an § 289 HGB insbesondere Vorfälle und laufende sowie zu erwartende Entwicklungen aufgeführt, die für die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage, des Leistungsvermögens für die Aufgabenerfüllung und die zu treffenden Entscheidungen von Bedeutung sind.

Hierzu werden insbesondere dargestellt

1. für das abgeschlossene Geschäftsjahr
 - a) die Aufgabenerledigung in den Geschäftsbereichen (Statusbericht),
 - b) das Ergebnis und die Analyse der Umsatzerlöse und der Betriebsabrechnung, gegebenenfalls unter Berücksichtigung politischer und/oder haushaltsrechtlicher Vorgaben,
 - c) die Veränderungen des Eigenkapitals und der Rücklagen,
2. die voraussichtliche Entwicklung des Landesbetriebes einschließlich etwaiger Risiken hinsichtlich
 - a) der Aufgaben (Aufgabenstruktur, Marktstellung, Rationalisierungsmaßnahmen, Innovationen),
 - b) der Umsatzerlöse und der Kostendeckung,
 - c) des Eigenkapitals und der Rücklagen.

Der Jahresabschluss wird in entsprechender Anwendung der §§ 316 ff. HGB durch einen mit Einwilligung des Finanzministeriums und im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof bestellten Abschlussprüfer erstellt. Sonderprüfungen sind auf Anordnung der Aufsichtsbehörden möglich.

Die Aufsichtsbehörde stellt den Jahresabschluss fest und übersendet den Jahresabschluss und den Bericht des Abschlussprüfers anschließend dem Finanzministerium und dem Landesrechnungshof.

5 Problemfelder

5.1 Rechtsübergang auf das Land

In verschiedenen gerichtlichen Verfahren hat es sich bei vermeintlichen Amtspflichtverletzungen als problematisch erwiesen, wer für Ansprüche, die vor dem 01.01.2001 entstanden sind, der richtige Beklagte ist; der Landschaftsverband oder das Land.

Das Oberlandesgericht Hamm hat mit Urteil vom 17.04.2002 (Az.: 11 U 203/01) entschieden, dass:

„Art. 3 § 2 des 2. ModernG NW bestimmt, dass mit dem Übergang der Straßenbaulast auf das beklagte Land ‚das Eigentum an den Landesstraßen ... sowie alle Rechte und Pflichten, die mit der Straße im Zusammenhang stehen‘, auf das beklagte Land übergehen. Zu den Pflichten,

die mit der Straße im Zusammenhang stehen, gehören auch die Verbindlichkeiten (Schadenersatzansprüche) aus der Verletzung von Pflichten, die den (früheren) Träger der Straßenbaulast als solchen oder als Eigentümer des Straßengrundstücks trafen.“

Das Gericht hat somit auch für Vorgänge aus der Zeit vor dem 01.01.2001 den Landschaftsverband als den falschen Beklagten angesehen. Einige Klagen blieben allein aus diesem Grunde, verknüpft mit der Verjährung, endgültig erfolglos.

5.2 Steuerbare Leistung

Die Frage, inwieweit die Tätigkeit des Landesbetriebes Straßenbau als Betrieb gewerblicher Art zu klassifizieren ist und damit zur Umsatzsteuer und Kapitalertragsteuer führt, hat nach Abstimmung mit dem Finanzministerium zur folgender Beurteilung geführt:

Alle Tätigkeiten für einen anderen Hoheitsträger in dessen hoheitlichen Bereich sind als nicht steuerbare Beistandsleistung zu werten. Dazu gehören insbesondere die Vereinbarungen nach § 56 Abs. 3 über die Übertragung von Verwaltung und Unterhaltung einschließlich des Um- und Ausbaus der Gemeinde- oder Kreisstraßen an den Landesbetrieb Straßenbau NRW.

Nach Expertenmeinung bleibt ein nicht unbeträchtliches Risiko der nachträglichen anderen Bewertung und damit ein Unsicherheitsfaktor für die Bilanz.

6 Entwicklung

Die Kosten- und Leistungsrechnung werden in allen Bereichen des Landesbetriebes Straßenbau angewandt und verfeinert.

- Das Kontraktmanagement und das Projektmanagement werden ausgebaut.
- 10 Jahre Preisstabilität im Betriebsdienst werden angestrebt.
- Die Ergebnis-Budgetierung ist als Ziel vorgesehen.

Bei diesen Zielen sind die Herausforderungen des Betreibermodells gegenüber der Straßenverwaltung zu berücksichtigen.

Regierungsdirektorin Jutta Schmidt,
Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft
und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz

„Landesbetrieb Straßen und Verkehr (LSV)“ in Rheinland-Pfalz

Am 1. Januar 2002 wurde der Landesbetrieb Straßen und Verkehr Rheinland-Pfalz (LSV) mit Sitz in Koblenz gegründet. Damit wurde eine wichtige Zielsetzung aus der Koalitionsvereinbarung für die Wahlperiode 2001 bis 2006 umgesetzt.

Dem Landesbetrieb obliegen die Aufgaben des ehemaligen Landesamtes für Straßen- und Verkehrswesen Rheinland-Pfalz und der ihm nachgeordneten Behörden der Straßen- und Verkehrsverwaltung. Der Bereich der Straßen- und Verkehrsverwaltung ist sowohl zuständig für die Betreuung (Verwaltung, Planung, Bau und Unterhaltung) der Bundesautobahnen und der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen in Rheinland-Pfalz als auch für Angelegenheiten des ÖPNV/SPNV, des Luft-, Binnenschiffs- und Eisenbahnverkehrs.

Die vorbeschriebene Bündelung von Aufgaben in einer Verwaltung besteht seit dem 1. Januar 2000. Sie resultiert aus der Auflösung bzw. Neuorganisation der Bezirksregierungen in Rheinland-Pfalz, in deren Verlauf die dort angesiedelten Aufgaben aus dem Verkehrsbereich in die Zuständigkeit der im Jahr 1949 gegründeten Straßenverwaltung übertragen wurden. Dies führte mit Wirkung zum 01.01.2000 zur Gründung des Landesamtes für Straßen- und Verkehrswesen Rheinland-Pfalz¹, an dessen Stelle nunmehr der eingangs erwähnte Landesbetrieb getreten ist.

Die Rahmenbedingungen für die Gründung des Landesbetriebs wurden in Artikel 1 des Landesgesetzes zur Neuorganisation der Straßen- und Verkehrsverwaltung vom 18.12.2001, GVBl. S. 303, geschaffen.

Der Artikel 1 enthält fünf Paragraphen, in denen im Wesentlichen Folgendes ausgesagt wird:

§ 1 - Errichtung eines „Landesbetriebs Straßen und Verkehr“ (Landesbetrieb) nach § 26 Abs. 1 LHO zur Wahrnehmung der Aufgaben des

bisherigen Landesamtes für Straßen- und Verkehrswesen Rheinland-Pfalz und seiner nachgeordneten Behörden,

- Zuweisung der bestehenden Straßen- und Verkehrsbehörden in den Landesbetrieb,
- Ermächtigung zum Erlass bzw. zur Anpassung von Verordnungen;

§ 2 - Dienst- und Fachaufsicht des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (MWVLW), Mainz, über den Landesbetrieb;

§ 3 - Ermächtigung des LSV zum Erlass einer Betriebssatzung mit Zustimmung des MWVLW;

§ 4 - Übergangsregelung zur „Amtszeit“ von Personal-, Jugend- und Auszubildendenvertretung sowie der Gleichstellungsbeauftragten;

§ 5 - Inkrafttreten.

Auf dieser gesetzlichen Grundlage hat der Landesbetrieb folgende Organisationsstruktur erhalten.

Der LSV setzt sich aus der Zentrale in Koblenz, neun Straßen- und Verkehrsämtern mit 57 Straßenmeistereien und dem Autobahnamt mit 14 Autobahnmeistereien zusammen.

In der Zentrale sind rd. 350 und in den Straßen- und Verkehrsämtern rd. 1.600 Mitarbeiter beschäftigt. Bei den Straßen- und Autobahnmeistereien sind weitere rd. 2.200 Mitarbeiter im Bereich des Straßenunterhaltungsdienstes tätig.

Die vorhandenen Dienststellen und das vorhandene Personal der vor dem 1. Januar 2002 vorhandenen Straßen- und Verkehrsverwaltung wurde vollständig in den Landesbetrieb überführt und ist insoweit erhalten geblieben.

Dem Landesbetrieb Straßen und Verkehr Rheinland-Pfalz obliegen sowohl die Aufgaben der oberen als auch der unteren Straßen- und Verkehrsbehörde entsprechend den gesetzlichen Aufgabenzuweisungen. Die Straßen- und Verkehrsämter sind Teil des Landesbetriebs. Die Zuständigkeiten zwischen der Zentrale des Landesbetriebs mit Sitz in Koblenz und den regional gegliederten Ämtern werden durch eine interne Regelung über die Geschäftsverteilung festgelegt.

In der Verwaltungspraxis bedeutet dies, dass die Straßen- und Verkehrsverwaltung den Kommunen und den Mitbürgerinnen und Mitbürgern wie bisher

¹ Landesgesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung vom 12.10.1999, GVBl. S. 325

als Gesprächspartner sowohl mit der Zentrale in Koblenz als auch mit den Dienststellen vor Ort zur Verfügung steht.

Geändert haben sich die Zielsetzungen und die innere Struktur der ehemals bestehenden Straßen- und Verkehrsverwaltung.

Zur Erfüllung seiner Aufgaben ist dem Landesbetrieb das wirtschaftliche Eigentum an den im Eigentum des Landes befindlichen Straßen- und Verkehrseinrichtungen übertragen worden, die nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu verwalten sind. Der Begriff des „wirtschaftlichen Eigentums“ wird im Steuer- und Abgabenrecht verwendet. Danach kann einem anderem als dem sachenrechtlichen Eigentümer das Wirtschaftsgut zugerechnet werden, z. B. für eine Abschreibung. Voraussetzung hierfür ist, dass dieser andere die tatsächliche Herrschaft über das Wirtschaftsgut in der Weise ausübt, dass er den Eigentümer im Regelfall für die gewöhnliche Nutzungsdauer von der Einwirkung auf das Wirtschaftsgut wirtschaftlich ausschließen kann.

In diesem Zusammenhang kam während des Gesetzgebungsverfahrens zur Schaffung der Rahmenbedingungen für die Gründung des Landesbetriebs in der Anhörung, die seitens des Ausschusses für Wirtschaft und Verkehr, des Haushalts- und Finanzausschusses und des Rechtsausschusses am 27.11.2001 durchgeführt wurde, u. a. die Frage auf, ob man nicht auf die Errichtung des Landesbetriebs verzichten und stattdessen innerhalb der bestehenden Organisationsstruktur nach Optimierungsmöglichkeiten suchen sollte.

Um nachzuvollziehen, weshalb man sich für die Gründung des LSV entschieden hat, vergegenwärtigt man sich am besten die Situation der ehemals bestehenden Straßen- und Verkehrsverwaltung vor der Gründung des Landesbetriebs.

Bei einer Analyse der in Betracht kommenden Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastruktur im Rahmen der traditionellen Straßen- und Verkehrsverwaltung wurde klar, dass hohe finanzielle Aufwendungen erforderlich sind, um auch zukünftig eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur schaffen und gewährleisten zu können, die den Mobilitätsbedürfnissen von Menschen und Wirtschaft entspricht und die erfolgreiche Teilnahme im internationalen Standortwettbewerb sicherstellt.

Die hierfür im Landeshaushalt zur Verfügung stehenden Mittel bilden einen engen Rahmen.

Die kameralistischen Grundsätze, die sich im Wesentlichen auf die Darstellung von Einnahmen und Ausgaben innerhalb eines bestimmten Zeitraums (Haushaltsjahr) konzentrieren, enthalten keine Vermögensrechnung. Sie bieten schon von daher keine geeigneten Instrumente zur wirtschaftlichen Kontrolle und Steuerung im Hinblick auf mittel- und langfristig angelegte infrastrukturelle Entwicklungen.

So stellt sich z. B. in der kameralistischen Rechnung die Verringerung von Ausgaben für die Straßenunterhaltung als Einsparung dar. Dies berücksichtigt beispielsweise nicht, dass auch dann, wenn der Staat keine Ausgaben für das Landesstraßennetz leistet, gleichwohl Kosten durch Wertverzehr entstehen, die dann in der Zukunft beglichen werden müssen.

Demgegenüber wurden in der mit der Gründung des Landesbetriebs einzuführenden kaufmännischen doppelten Buchführung folgende Vorteile gesehen:

Mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung ergibt sich eine Kostentransparenz. Zudem erhält der Landesbetrieb gegenüber der bisherigen Organisation bessere Möglichkeiten, Synergieeffekte zu nutzen und auf diese Weise optimale Bedingungen für ein kostengünstiges Verwaltungshandeln zu schaffen.

Zusätzlich zum bisher im Landeshaushalt vorgesehenen Bauvolumen soll ein Investitionsprogramm mit einem Finanzvolumen von 500 Millionen € – die so genannte „Mobilitätsmilliarde“ – aufgelegt werden. Die Laufzeit beträgt 5 Jahre.

Das Dienst- und Tarifrecht gilt unverändert weiter, da der Landesbetrieb Teil der öffentlichen Verwaltung bleibt.

Nachdem auf Grund der vorstehenden Erwägungen entschieden war, dass der Landesbetrieb gegründet werden sollte, hat das MWVLW unter Einbeziehung des nachgeordneten Bereichs Lenkungs-, Projekt- und Arbeitsgruppen gebildet, welche die rechtlichen, organisatorischen und inhaltlichen Rahmenbedingungen für den Landesbetrieb ausgearbeitet haben.

Die Lenkungsgruppe traf die strategischen Projektentscheidungen auf der Grundlage der Vorlagen der Projektgruppe und führte die zur Umsetzung erforderlichen Beschlüsse in der Hausspitze des MWVLW oder des Kabinetts herbei.

Die Projektgruppe koordinierte die Arbeit der Arbeitsgruppen und stellte vor allem die erforderlichen fachlichen Abstimmungen zwischen den vier Gruppen sicher. Projektmanagementunterstützung erhielt die Projektgruppe durch ein die Umsetzung begleitendes Projektbüro der KPMG. Insgesamt vier Arbeitsgruppen haben die Aufgabenfelder

- Organisation, Personal, Recht,
- Haushalt, Wirtschaftsplan und Rechnungswesen,
- Bedarfs- und Investitionsplanung,
- Informationstechnologie

bearbeitet. Die Gruppen wirkten ressortübergreifend. Die Personalvertretungen waren aktiv eingebunden.

Ein wichtiges Anliegen bei der Umsetzung des Projektes „LSV“ war die frühzeitige Information aller Mitarbeiter der Straßen- und Verkehrsverwaltung über den Fortgang der Projektarbeiten. Hierzu wurde regelmäßig ein Informationsbrief verteilt. Des Weiteren wurde eine Hotline geschaltet, über die jeder Mitarbeiter Informationen einholen oder Anregungen geben konnte.

Wie arbeitet der Landesbetrieb?

Verantwortlich für die zu treffenden Entscheidungen ist ein Kollegialorgan bestehend aus drei Geschäftsführern. Die Entscheidungen ergehen mehrheitlich. Die Geschäftsführer werden vom MWVLW bestellt, sind weisungsgebunden und vertreten das Land Rheinland-Pfalz in rechtlichen Angelegenheiten des LSV gerichtlich und außergerichtlich.

Die Geschäftsführer haben den Landesbetrieb in eigener Verantwortung nach rechtlichen und wirtschaftlichen Grundsätzen so zu leiten, wie es die Aufgabenstellung für die Verkehrsträger Straße, Schiene, Wasser, Luft und die mit der Aufsichtsbehörde vereinbarten Ziele erfordern.

In der Organisationsverfügung für den Landesbetrieb Straßen und Verkehr Rheinland-Pfalz vom 20. Dezember 2001 sind bestimmte Zustimmungsvorbehalte des MWVLW, z. B. für den Wirtschaftsplan, die Aufnahme von Krediten, die Erstellung und Änderung von Entgeltverzeichnissen, die Betriebssatzung und den Organisationsplan, die Errichtung, Schließung oder Zusammenlegung von Betriebsstellen etc., vorgesehen.

Maßgeblich für die innere Organisation des LSV sind die Betriebssatzung, eine Geschäftsordnung, ein Organisationsplan, ein Geschäftsverteilungsplan sowie ergänzende Anordnungen und Dienst-Anweisungen.

Wie bereits ausgeführt, wurden dem Landesbetrieb auch die hoheitlichen Aufgaben der Straßen- und Verkehrsverwaltung übertragen. Neuland wird betreten, soweit der Landesbetrieb gefordert ist, die Vorgaben in § 26 Landeshaushaltsordnung (LHO) umzusetzen. Gemäß § 26 LHO sind Landesbetriebe rechtlich unselbstständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich oder zumindest auf Kostendeckung ausgerichtet ist.

Die Umsetzung dieser Vorgabe obliegt dem LSV für die Straßen- und Verkehrseinrichtungen des Landes. Da diese kein „marktfähiges Gut“ darstellen, musste hinsichtlich der Erzielung von Erträgen eine besondere Regelung getroffen werden, worauf noch einzugehen ist.

Für den Bereich der Bundesfernstraßen treten mit der Errichtung des LSV keine Änderungen der Schnittstellen oder Verfahren ein. Das Verhältnis zum Bund wird somit durch die LSV-Gründung nicht berührt. Über die Neu- bzw. Umorganisation der Straßen- und Verkehrsverwaltung ist der Bund im Wege der regelmäßigen Kontakte auf der Arbeitsebene informiert worden. Das gemäß Artikel 85 Abs. 2 Satz 3 Grundgesetz erforderliche Einvernehmen mit dem Bundesverkehrsminister für die Bestellung der Geschäftsführer wurde hergestellt.

Für den Neu- und Ausbau von Kreisstraßen stellen die Landkreise die erforderlichen Haushaltsmittel bereit. Die Planungskosten wurden bisher vom Land getragen. Bundesweit wird so nur noch in den Bundesländern Baden-Württemberg, Sachsen und dem Saarland verfahren. In den anderen Bundesländern wird den Landkreisen in der Regel die Aufgabe der unteren Straßenbaubehörde zugewiesen. Die Landkreise können jedoch gegen Kostenerstattung das Land mit der Planung beauftragen.

Als Übergangsregelung erhält der LSV in den Jahren 2002 und 2003 aus Mitteln des Kommunalen Finanzausgleichs eine pauschale Erstattung in Höhe von rd. 7 Mio. € pro Jahr für die Planung und die Bauaufsicht der Kreisstraßen. Voraussichtlich ab dem Jahr 2004 soll der Landesbetrieb seine Leistungen dann gegenüber den Kommunen einzeln und „spitz“ abrechnen.

Im Übrigen bleiben die Schnittstellen zwischen den Kommunen und der Straßen- und Verkehrsverwaltung weitgehend beibehalten. Klar ist auch, dass die Kommunen von einer durchgehenden und nachhaltigen Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, wie sie durch die Gründung des LSV beabsichtigt ist, profitieren.

Nach der Landeshaushaltsordnung ist der LSV verpflichtet, jährlich einen Wirtschaftsplan mit Erfolgsplan, Finanzplan und Stellenplan sowie eine Bilanz vorzulegen. Er soll insoweit ein EDV-gestütztes betriebliches Rechnungswesen mit Finanzbuchführung, Kosten- und Leistungsrechnung und Controlling erhalten.

Dies lässt sich nicht von heute auf morgen verwirklichen, sondern bedarf einer Übergangsphase.

In den Jahren 2002 und 2003 wird noch nach der kameralistischen Buchführung gearbeitet. Im Laufe des Jahres 2002 sollen die wesentlichen kaufmännischen Instrumente, wie Rechnungswesen und Controlling, entwickelt sowie die erforderliche Software fertig gestellt und implementiert werden, damit die Systeme bereits im Jahr 2003 zum Einsatz kommen können. Ende 2002 soll zumindest ein vereinfachter kaufmännischer Abschluss erstellt werden. Die Vorlage einer Eröffnungsbilanz ist für den 1.1.2003 vorgesehen. Ab dem Jahr 2004 soll der „Normalbetrieb“ beginnen.

Wie sieht die Gesamtfinanzierung des LSV aus?

Der neue Landesbetrieb Straßen und Verkehr ist wirtschaftlicher Eigentümer der Straßen- und Verkehrseinrichtungen des Landes. Zur Finanzierung der Aufgaben des LSV ist die Mittelbereitstellung wie folgt vorgesehen:

Die im Landeshaushalt bisher in den Kapiteln 08 06 (Straßenverwaltung), 08 07 (Betrieb) und 08 08 (Straßenbau) veranschlagten Mittel für den Straßenbau werden künftig in einem Kapitel 08 06 (LSV) zusammengeführt.

Dort sind zunächst Mittel veranschlagt, die das Land dem LSV für die Erfüllung der diesem obliegenden Aufgaben in den Bereichen Verwaltung, Planung, Bau und Unterhaltung der Landesstraßen pauschal zur Verfügung stellt. Weiter sind in Ein- und Ausgabe ergänzende Mittel veranschlagt, die dem Land seitens des Bundes für die Wahrnehmung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Planung, dem Bau und dem Betrieb von

Bundesstraßen zufließen und an den LSV weitergeleitet werden. Schließlich sind dort auch die Mittel ausgewiesen, die das Land dem LSV zur Deckung der Kosten zuweist, die zur Besorgung der weiteren, über den Bereich des Straßenwesens hinausgehenden Hoheits- und Dienstleistungsaufgaben durch den LSV benötigt werden.

Soweit der Mittelbedarf des LSV nicht aus den vorgenannten Positionen und aus eigenen Einnahmen des LSV gedeckt werden kann, sollen die erforderlichen Finanzierungsmittel durch die Aufnahme von Krediten am Kapitalmarkt bereitgestellt werden.

Die Ermächtigung des LSV zur Aufnahme der Kredite erfolgt jeweils im Landeshaushaltsgesetz. Im Entwurf des Doppelhaushaltes 2002/2003 ist eine Kreditermächtigung bis zu rd. 180 Mio. € für 2002 und bis zu rd. 186 Mio. € für 2003 vorgesehen. Der Wirtschaftsplan des LSV für 2002/2003 ist gleichfalls dem Doppelhaushalt 2002/2003 als Anlage beigefügt.

Künftig wird die Eröffnungsbilanz Grundlage der Finanzierungsplanungen des LSV sein. Während für die Darstellung der Aktiva die beweglichen und unbeweglichen Güter sowie die Geschäftsausstattungen für die Erstellung der Bilanz wertmäßig recht genau erfasst werden können, wird hinsichtlich der Bewertung der für die Landesstraßen genutzten Grundstücke sowie der Straßenanteile derzeit noch eine Konzeption erarbeitet.

Da entsprechende Unterlagen, die als Grundlage einer Anlagenbewertung dienen können, nur für neuere Verkehrsbauten vorhanden sind, muss für die in die Bilanz eingestellten Straßenanlagen ein Zeitwert abgeschätzt und eingestellt werden. Da auf Grund des gewählten Berechnungsverfahrens für die Bemessung des aus dem Landeshaushalt zu entrichtenden besonderen Entgelts („Pacht“) der Wertermittlung der Verkehrsanlagen besondere Bedeutung zukommt, sind genaue Angaben erforderlich. Deshalb hat der LSV die Durchführung einer Spezial-Inventur für das rd. 7.200 km lange Landesstraßennetz veranlasst, d. h., ein mit Videokameras und Lasermesstechnik ausgestattetes Spezialfahrzeug ermittelt „Straßenmeter für Straßenmeter“ aussagekräftige Messdaten über den Straßenzustand.

Bis zur Vorlage aller Daten wird der Wert der eingebrachten Grundstücke in der Eröffnungsbilanz mit einem entsprechenden Betrag unterstellt; ebenso der Wert sonstiger Grundstücke, beweglicher und

unbeweglicher Güter sowie der Geschäftsausstattung.

Auf der Passivseite wird der LSV mit einem gewissen Stammkapital ausgestattet, und es wird ein Betrag als allgemeine Rücklage ausgewiesen.

Folgende weitere Bilanzpositionen resultieren aus der Übernahme von Leistungspflichten des Landes durch den LSV:

- Zur Stabilisierung des Landesbetriebs in der Anfangsphase soll – im Hinblick auf die notwendige Beseitigung eines im Landesstraßennetz vorhandenen Unterhaltungsrückstandes – auf die Tilgung eines Teils des im Übrigen verzinlichen Gesellschafterdarlehens verzichtet werden.
- Zur Ausfinanzierung der Mitfinanzierung von Bundesstraßen durch das Land in den Jahren 2002 und 2003 wird eine Rückstellung vorgenommen.
- Zu bedienen sind ferner die Verbindlichkeiten des Landes aus der Privatfinanzierung von Straßen sowie noch offene Beiträge des Landes für die Mitbenutzung kommunaler Abwasseranlagen.

Da – wie bereits erwähnt – sich die Kosten für Vorkhaltung und Ausbau des Landesstraßennetzes nicht am Markt erwirtschaften lassen –, ist ein besonderes Entgelt aus dem Landeshaushalt („Pacht“) vorgesehen, das sich zukünftig an der Qualität und dem Umfang des Straßennetzes orientieren und so das Eigeninteresse des LSV an Ausbau und Verbesserung des bisherigen Straßensystems fördern soll. Wie bereits ausgeführt, werden die umfangreichen methodischen Grundlagen hierfür derzeit erarbeitet und können wahrscheinlich erst bei der Aufstellung des Doppelhaushaltes 2004/2005 berücksichtigt werden. Der Schwerpunkt der Investitionen in das Landesstraßennetz soll zukünftig bei den Erhaltungsinvestitionen liegen. Die Basis bei der Prioritätensetzung soll das Ergebnis der aktuell durchgeführten Erhebungen bilden.

Der Bedarf von Neu- und Ausbaumaßnahmen soll zukünftig gleichfalls nach einheitlichen Bewertungsverfahren vorgenommen werden. Daher werden zurzeit alle geplanten Baumaßnahmen bewertet. Ab 2004/2005 wird es möglich sein, bei der Darstellung der Investitionen im Landeshaushalt von einer Zweijahresplanung auf eine Fünfjahresplanung überzugehen.

Dessen ungeachtet wurde bereits damit begonnen, die ersten beiden Tranchen des Investitionsprogramms „Mobilitätsmilliarde“ umzusetzen.

Es bleibt zu hoffen, dass der Zeitplan für den Beginn des „Normalbetriebs“ zum 1.1.2004 eingehalten werden kann, und zu wünschen, dass sich der erhoffte Erfolg einstellt.

Entwurf des „Hessischen Gesetzes über den Bau und die Finanzierung öffentlicher Straßen durch Private“

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

Hessisches Gesetz über den Bau und die Finanzierung öffentlicher Straßen durch Private
vom

§ 1 Geltungsbereich

Das Gesetz gilt für den Bau (Neu- und Ausbau) von Brücken und Tunneln im Zuge öffentlicher Straßen nach § 3 Abs. 1 des Hessischen Straßengesetzes vom 9. Oktober 1962 (GVBl. I S 437), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 1998 (GVBl. I S. 562).

§ 2 Bau und Finanzierung durch Private

- (1) Die Aufgaben des Baus der in § 1 genannten Straßenabschnitte können Private auf der Grundlage einer Gebührenfinanzierung wahrnehmen. Hierzu können ihnen die Planung, der Bau, die Unterhaltung, der Betrieb und die Finanzierung zur Ausführung übertragen werden (Konzession).
- (2) Hoheitliche Befugnisse gehen auf die Privaten nicht über, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

§ 3 Rechtsverordnung über die mautgebührenpflichtigen Straßenabschnitte

- (1) Die Landesregierung wird ermächtigt, die mautgebührenpflichtigen Straßenabschnitte durch Rechtsverordnung zu bestimmen. Die betroffenen Gebietskörperschaften sind vorher zu hören.
- (2) Die Landesregierung kann die Ermächtigung nach Abs. 1 durch Rechtsverordnung auf die für den Straßenbau zuständige Ministerin oder den dafür zuständigen Minister übertragen.

§ 4

Beleihung, Rechte und Pflichten der Privaten

- (1) Die für den Straßenbau zuständige Ministerin oder der dafür zuständige Minister wird ermächtigt, die Privaten, die sich vertraglich zur Übernahme von Aufgaben nach § 2 Abs. 1 für ein in der Rechtsverordnung nach § 3 Abs. 1 festgelegtes, in der Baulast des Landes befindliches Vorhaben verpflichten, durch Rechtsverordnung mit folgenden hoheitlichen Aufgaben zu beleihen:

1. Erhebung der Mautgebühren,
2. Rechte und Pflichten des Trägers der Straßenbaulast nach § 21 (Vergütung von Mehrkosten) und § 36 (Enteignung) des Hessischen Straßengesetzes,
3. Durchführung von straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen nach § 45 Abs. 2 der Straßenverkehrsordnung.

Für Vorhaben in der Baulast der Städte, Gemeinden oder Kreise beleihen diese die Privaten unter Beachtung der in Satz 1 genannten Kriterien durch Satzung.

- (2) Die Mautgebühren dienen der Refinanzierung der den Privaten im Zusammenhang mit der Erfüllung der nach § 2 Abs. 1 übernommenen Aufgaben entstehenden Aufwendungen zuzüglich eines projektangemessenen Unternehmergewinns. Das Gebührenaufkommen steht den Privaten zu. Die Privaten unterstehen der Aufsicht der obersten Straßenbaubehörde; sie kann diese Aufgabe auf nachgeordnete Behörden übertragen. Ein Widerspruchsverfahren gegen einen von den Privaten erlassenen Gebührenbescheid findet nicht statt. Die Vollstreckung des Gebührenbescheides erfolgt nach dem Hessischen Verwaltungsvollstreckungsgesetz in der jeweils gültigen Fassung.
- (3) Die Privaten sind zur Beschaffung, Anbringung, Unterhaltung und Entfernung aller für den Betrieb der Strecke erforderlichen Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen verpflichtet. Sie haben deren Anordnung spätestens vier Monate vor der Indienststellung der mautgebührenpflichtigen Straßenabschnitte bei der zuständigen Straßenverkehrsbehörde unter Vorlage eines Verkehrszeichenplans zu beantragen. Später notwendig werdende Änderungen sind unverzüglich zu beantragen. Die Privaten unterste-

hen insoweit der Aufsicht der Straßenverkehrsbehörde; deren Anordnungen und Weisung haben sie Folge zu leisten.

- (3) Die Privaten sind berechtigt, die zur Durchführung der Mautgebührenerhebung erforderlichen Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen, insbesondere Lichtzeichenanlagen und Schranken, nach Maßgabe des von der Straßenverkehrsbehörde genehmigten Verkehrszeichenplans zu betreiben. Die Privaten sind verpflichtet, die jeweils geltenden Mautgebühren zu veröffentlichen.

§ 5

Höhe der Mautgebühren

- (1) Die Höhe der Mautgebühren richtet sich nach den Kosten für Bau, Erhaltung, Betrieb und weiteren Ausbau des jeweiligen Straßenabschnitts. Sie ist unter Berücksichtigung von Wegstrecke und Fahrzeugart festzusetzen. Sie kann auch von der Häufigkeit und dem Zeitpunkt der Benutzung abhängig gemacht werden. Sie muss in einem angemessenen Verhältnis zu dem durchschnittlichen Vorteil der Benutzung stehen.
- (2) Berücksichtigungsfähige Kosten sind die bei wirtschaftlicher Betriebsführung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten. Diese setzen sich zusammen aus den Grundkosten und den kalkulatorischen Kosten. Grundkosten sind die Kosten für den Bau, den Betrieb, die Instandhaltung und die Instandsetzung der Konzessionsstrecke sowie Steuern, Gebühren, Beiträge und Abgaben mit Ausnahme der Einkommen- und Körperschaftsteuer einschließlich der darauf entfallenden Zuschläge nach den jeweils geltenden gesetzlichen Vorschriften. Zu den Grundkosten gehören insbesondere die Kosten für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, Personalkosten sowie Fremdkapitalzinsen. Zu den kalkulatorischen Kosten zählen Abschreibungen sowie kalkulatorische Wagnisse und Zinsen. Der Berechnung von Abschreibungen ist der Anschaffungs- oder Herstellungswert zu Grunde zu legen. Der Abschreibungsbetrag ist auf die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer der jeweiligen Anlage oder jeweiligen Teile der Anlage zu verteilen, höchstens jedoch auf den Zeitraum der Konzessionslaufzeit. Die Anschaffungs- und Herstellungskosten sind vor der Berechnung der Abschreibung um eine darauf entfallende etwaige Anschubfinanzierung und um darauf entfallende etwaige sonstige öffentliche Fördermittel zu vermindern. Sonderabschreibungen und steuerlich veranlasste erhöhte Absetzungen bleiben außer Betracht. Kalkulatorische Zinsen sind Kosten, die für die Bereitstellung des von den Privaten eingesetzten Eigenkapitals angesetzt werden.
- (3) Als angemessene kalkulatorische Verzinsung des von den Privaten eingesetzten Eigenkapitals gilt die durchschnittliche Rendite zehnjähriger deutscher Bundesanleihen in einem Zeitraum von 20 Jahren, die der jeweiligen Kalkulationsperiode vorausgehen, zuzüglich eines dem jeweiligen unternehmerischen Risiko angemessenen Risikozuschlags. Der Risikozuschlag darf nicht zu einer unverhältnismäßigen Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals führen.
- (4) Unverhältnismäßige Kostenunter- oder Kostenüberdeckungen sind rechtzeitig und angemessen auszugleichen. Der Ausgleich einer Kostenunterdeckung ist ausgeschlossen, wenn sich die Privaten durch Vereinbarung im Konzessionsvertrag verpflichten, Bau, Erhaltung oder Betrieb des Straßenabschnitts zu einem Festpreis durchzuführen, der dann zu gleichen Teilen auf die Konzessionslaufzeit aufgeteilt wird. Die Kalkulation des Festpreises ist im Konzessionsvertrag offen zu legen und im Rahmen der Berechnung der konkreten Mautgebührenhöhe unter Beachtung der Abs. 1 und 2 und der Rechtsverordnung gemäß § 6 nachzuprüfen. Auch für die Kosten des Betriebs des jeweiligen Straßenabschnitts und für die Kosten des Betriebs der Mautgebührenerhebungseinrichtungen können Festpreisvereinbarungen getroffen werden, die dann entsprechend zu behandeln sind.

§ 6

Rechtsverordnung über die Höhe der Mautgebühren

- (1) Die für den Straßenbau zuständige Ministerin oder der dafür zuständige Minister wird ermächtigt, nähere Bestimmungen über die in § 5 genannten Kriterien durch Rechtsverordnung zu treffen.
- (2) Die für den Straßenbau zuständige Ministerin oder der dafür zuständige Minister wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung für den in einer Rechtsverordnung nach § 3 Abs. 1 festgelegten Straßenabschnitt die Höhe der Mautgebühren unter Beachtung der Kriterien des § 5 und der

Rechtsverordnung nach Abs. 1 zu bestimmen. Die Privaten erwerben mit Auftragserteilung einen Anspruch auf deren Erlass. Im Falle des § 4 Abs. 1 Satz 2 bedarf die Auftragserteilung der Zustimmung der für den Straßenbau zuständigen Ministerin oder des dafür zuständigen Ministers. Solange die ansatzfähigen Kosten noch nicht abschließend feststehen, erfolgt die Festsetzung der Mautgebühren auf der Basis der nach der Angebotskalkulation der Privaten ansatzfähigen Kosten, die um die bereits nachgewiesenen Kosten aktualisiert wurde; der Nachweis erfolgt durch prüfbare Aufstellung der Kosten, die eine rasche und sichere Beurteilung durch den Verordnungsgeber ermöglichen muss.

§ 7 Befreiungen

Von der Mautgebühr befreit sind Fahrzeuge der Streitkräfte, des Zivil- und Katastrophenschutzes, der Feuerwehr und anderer Notdienste, der Polizeien des Bundes und der Länder, der Zollverwaltung sowie des Straßenunterhaltungs- und Betriebsdienstes. Voraussetzung für die Gebührenbefreiung ist, dass diese Fahrzeuge als für die genannten Zwecke erkennbar sind oder als solche zweifelsfrei ausgewiesen werden können und ihrem Zweck entsprechend genutzt werden. Im Falle von Fahrzeugkombinationen ist das Motorfahrzeug für die Gebührenerhebung maßgebend.

§ 8 Gebührensuldnerin, Gebührensuldner

Gebührensuldnerin oder Gebührensuldner ist, wer

1. über den Gebrauch des Kraftfahrzeuges bestimmt,
2. das Kraftfahrzeug führt,
3. Halter des Kraftfahrzeuges ist.

Mehrere Gebührensuldnerinnen oder Gebührensuldner haften als Gesamtsuldner.

§ 9 Gebührenerichtung

- (1) Die Schuldnerin oder der Schuldner haben die Mautgebühr in der sich aus der Rechtsverordnung nach § 6 Abs. 2 ergebenden Höhe spätestens bei Beginn der mautgebührenpflichtigen

Benutzung oder im Falle einer Stundung zu dem festgesetzten Zeitpunkt an die Privaten zu entrichten.

- (2) Die Privaten haben der Schuldnerin oder dem Schuldner die Entrichtung der Mautgebühr durch Barzahlung zu ermöglichen. Darüber hinaus dürfen sie die Mautgebühr im Einzugs- oder automatisierten Verfahren erheben. Auf Verlangen der Schuldnerin oder des Schuldners ist eine Quittung auszustellen.
- (3) Wird die Mautgebühr im Einzugsverfahren oder im automatisierten Verfahren entrichtet, dürfen die Privaten folgende Daten nur erheben und verarbeiten, soweit dies erforderlich ist, um mautgebührenpflichtige Benutzungen zu ermöglichen (Berechnungsdaten), abzurechnen (Abrechnungsdaten) und zu kontrollieren (Kontrolldaten):

1. Berechnungsdaten:
 - a) das Kennzeichen des Fahrzeugs,
 - b) die für die Mautgebührenhöhe maßgeblichen Merkmale des Fahrzeugs oder der Fahrzeugkombination,
 - c) die Höhe der zu entrichtenden Mautgebühr;
2. Abrechnungsdaten:
 - a) Ort und Zeit der mautgebührenpflichtigen Benutzung des Straßenabschnitts,
 - b) Zeitpunkt und Höhe der entrichteten oder noch zu entrichtenden Mautgebühr,
 - c) sonstige Daten, die für die Abwicklung der durch Rechtsverordnung nach Abs. 6 zugelassenen Zahlungs- und Abrechnungsverfahren erforderlich sind;
3. Kontrolldaten:
 - a) das Kennzeichen und das Bild des Fahrzeugs,
 - b) die für die Höhe der Mautgebühr maßgeblichen Merkmale des Fahrzeugs oder der Fahrzeugkombination,
 - c) die Höhe der entrichteten oder noch zu entrichtenden Mautgebühr,
 - d) Ort und Zeit der mautgebührenpflichtigen Benutzung des Straßenabschnitts,
 - e) der Name der Person, die den Straßenabschnitt benutzt.

- (4) Die Schuldnerin oder der Schuldner der Mautgebühr haben bei der Mautgebührenerhebung nach Maßgabe des § 11 mitzuwirken. Sie haben die technischen Einrichtungen zur Mautge-

bührenerhebung ordnungsgemäß zu benutzen und die für die Mautgebührenerhebung maßgeblichen Tatsachen anzugeben.

- (5) Haben die Privaten einen Vertrag über die Be- und Abrechnung der Mautgebühr geschlossen, sind die Vorschriften über Datenverarbeitung im Auftrag nach § 4 des Hessischen Datenschutzgesetzes in der Fassung vom 7. Januar 1999 (GVBl. I S. 98) anzuwenden. Die Abs. 2 und 3 gelten für den Auftragnehmer entsprechend.
- (6) Die für den Straßenbau zuständige Ministerin oder der dafür zuständige Minister erlässt ergänzende Bestimmungen über Art und Umfang der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der Daten nach Abs. 3 für die von den Privaten jeweils eingesetzten Verfahren.

§ 10

Einrichtungen zur Erhebung von Mautgebühren

Einrichtungen zur Erhebung von Mautgebühren sind Zubehör im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 3 des Hessischen Straßengesetzes.

§ 11

Nachweis und Kontrolle der Mautgebühren- entrichtung

- (1) Auf Verlangen der Privaten haben die Schuldnerin oder der Schuldner die ordnungsgemäße Entrichtung der Mautgebühren nachzuweisen. Haben die Schuldnerin oder der Schuldner im Voraus die Mautgebühr entrichtet und hierüber Belege erhalten, so hat er diese bei der Benutzung mitzuführen und auf Verlangen den zur Kontrolle befugten Personen zur Prüfung auszuhändigen.
- (2) Haben die Schuldnerin oder der Schuldner die Mautgebühr nicht oder nicht in voller Höhe entrichtet, dürfen die Privaten die Kontrolldaten zum Zweck der Einziehung der Mautgebühr oder zur Erstellung des Gebührenbescheides erheben und verarbeiten.

§ 12

Datenlöschung, Geschäftsstatistiken

- (1) Die Privaten haben
1. Berechnungsdaten, soweit sie nicht Abrechnungsdaten sind, unverzüglich nach Durchführung der Berechnung zu löschen,

2. Abrechnungsdaten zu löschen, sobald feststeht, dass die Mautgebühr gemäß § 9 entrichtet wurde und der Gebührenbescheid unanfechtbar geworden ist,
3. Kontrolldaten zu löschen, sobald feststeht, dass die Mautgebühr ordnungsgemäß entrichtet wurde,
4. Bilder und Daten, die im Rahmen der Kontrolle erhoben und gespeichert wurden, unmittelbar nach dem Kontrollvorgang zu löschen, wenn das Kraftfahrzeug nicht der Mautgebührenpflicht unterliegt.

Wurden Rechtsmittel gegen den Mautgebührenbescheid eingelegt, sind die Daten spätestens einen Monat nach rechtskräftigem Abschluss des Verfahrens zu löschen. Ist die Mautgebühr nicht gemäß § 9 entrichtet worden, sind die Kontroll- und Verfahrensdaten von den Privaten spätestens einen Monat nach Abschluss des Verwaltungs- und Vollstreckungsverfahrens oder Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahrens zu löschen.

- (2) Ist die Erstellung von Quittungen vereinbart, dürfen die zu quittierenden Daten bis zur Erstellung der Quittung gespeichert werden.
- (3) Die nach diesem Gesetz gespeicherten Daten dürfen die Privaten in anonymisierter Form zur Erstellung von Geschäftsstatistiken speichern, verändern oder nutzen.

§ 13

Bußgeldvorschriften

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig
1. entgegen § 9 Abs. 1 in Verbindung mit der Rechtsverordnung nach § 6 Abs. 2 die Mautgebühr nicht oder nicht rechtzeitig entrichtet,
 2. entgegen § 9 Abs. 3, auch in Verbindung mit einer Rechtsverordnung nach Abs. 6, jeweils in Verbindung mit Abs. 5 Satz 2, Daten erhebt oder verarbeitet,
 3. entgegen § 12 Abs. 1 Daten nicht rechtzeitig löscht.
- (2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 5.000 Euro geahndet werden.

§ 14

In-Kraft-Treten, Außer-Kraft-Treten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft. Es tritt am 31.12.2007 außer Kraft.

Begründung:

I. Allgemeiner Teil:

Mit dem Entwurf eines Hessischen Gesetzes über den Bau und die Finanzierung öffentlicher Straßen durch Private werden die rechtlichen Grundlagen für die Einführung des so genannten Betreibermodells im Straßenbau für Straßen nach dem Hessischen Straßengesetz geschaffen.

Zweck der Neuregelung ist, durch die Schaffung von Rechtsgrundlagen für Betreibermodelle Möglichkeiten zur privaten Finanzierung von Straßenbauvorhaben zu eröffnen, um wirtschaftlich rentable Straßenbauvorhaben, die wegen anderweitiger Prioritäten zurzeit durch eine Haushaltsfinanzierung nicht realisiert werden können, im Wege der Privatfinanzierung zu verwirklichen.

Kern eines Betreibermodells ist die Beauftragung von Privaten mit Aufgaben des Baus, der Erhaltung, des Betriebs und der Finanzierung festgelegter Straßenabschnitte. Diese Aufgaben werden den Privaten zur Ausführung übertragen. Die Übertragung erfolgt durch öffentlich-rechtlichen Vertrag, in welchem die einzelnen Aufgaben konkretisiert und zeitlich befristet werden. Die betroffenen Straßenabschnitte, die jeweils einem öffentlichen Baulastträger zugeordnet sind, werden Teil des öffentlichen Straßennetzes und somit keine Privatstraßen. Der zuständige Baulastträger allein entscheidet über die Frage, ob er ein in der Verordnung nach § 3 enthaltenes Straßenbauvorhaben als Betreibermodell verwirklichen will.

Zur Refinanzierung der privaten Investitionen im Rahmen der übernommenen Aufgaben ist die Erhebung von Mautgebühren durch die Privaten vorgesehen. Die Mauteinnahmen stehen ihnen zur Refinanzierung ihrer Ausgaben für Bau, Erhaltung und Betrieb zur Verfügung.

Der Gesetzentwurf ist auf Brücken und Tunnel im Zuge von öffentlichen Straßen nach dem Hessischen Straßengesetz beschränkt. Diese Beschränkung erfolgt unter Beachtung von Artikel 7 Abs. 2a) der Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahr-

zeuge (ABl. L 187 vom 20.07.1999, S. 42 - 50). Danach dürfen Maut- und Benutzungsgebühren außer für Straßen des Primärnetzes – dies sind die Bundesfernstraßen – nur für die Benutzung von Brücken, Tunneln und Gebirgspässen erhoben werden. Da das Kriterium „Gebirgspässen“ für Hessen keine Bedeutung hat, wurde auf ihre Einbeziehung verzichtet. Die Möglichkeit der Durchführung eines privaten Betreibermodells mit der Erhebung von Mautgebühren von allen Kraftfahrzeugen ist deshalb auf Brücken und Tunnel beschränkt worden.

Der Gesetzentwurf hat auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte keinen Einfluss. Weder für den Landeshaushalt noch für die kommunalen Haushalte entstehen daraus Kosten. Allerdings sind im gewissen Umfang finanzielle Vorteile für die jeweiligen Baulastträger, deren Straßen von Privaten gebaut und finanziert werden, zu erwarten. Nach Ablauf des Vertrages werden die Straßen in die öffentliche Verwaltung übernommen werden. Diese Vorteile lassen sich jedoch erst quantifizieren, wenn absehbar ist, welche Straßenabschnitte nach diesem Gesetz realisiert werden.

Der Gesetzentwurf lehnt sich weitestgehend an die Regelungen des Gesetzes über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private (FStrPrivFinG) des Bundes in der Form des geplanten Änderungsgesetzes an. Auch dies dient der Verwaltungsvereinfachung. Es macht wenig Sinn, in Bund und Land unterschiedliche Wege bei der Nutzung privaten Kapitals im Straßenbau zu gehen.

II. Besonderer Teil:

Zu § 1:

Die Vorschrift regelt unter Beachtung der EU-rechtlichen Vorgaben durch die Richtlinie 1999/62/EG den Anwendungsbereich des Gesetzes. Er erstreckt sich sowohl auf den Neubau als auch auf den Ausbau von Brücken und Tunnel im Zuge aller in § 3 Absatz 1 des Hessischen Straßengesetzes aufgeführten Straßengruppen.

Zu § 2:

§ 2 verdeutlicht die Zielrichtung des Gesetzes. Es wird klargestellt, dass Bau, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung der Straßenabschnitte auf der Grundlage einer Gebührenfinanzierung den Privaten in einem Konzessionsvertrag zur Ausführung übertragen werden können. Hoheitliche Befugnisse gehen grundsätzlich nicht auf die Privaten über. Die staat-

lichen Verantwortungsbereiche, die Verfahren zur Planung und Planfeststellung, die Straßenaufsicht und die behördlichen Zuständigkeiten nach dem Hessischen Straßengesetz bleiben unberührt. Die Ausnahmen hiervon werden in § 4 Abs. 1 geregelt.

Zu § 3:

Absatz 1 enthält die Ermächtigung der Landesregierung, durch Verordnung nach Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften die mautgebührenpflichtigen Straßenabschnitte zu bestimmen. Voraussetzung für die Aufnahme in eine Verordnung ist, dass für den Straßenabschnitt im Rahmen einer Machbarkeitsstudie oder einer vergleichbaren Untersuchung der Nachweis seiner Refinanzierungsmöglichkeit über angemessene Mautgebühren geführt wird.

Nach Abs. 2 kann sie diese Ermächtigung – ebenfalls durch Rechtsverordnung – auf die für den Straßenbau zuständige Ministerin oder den dafür zuständigen Minister übertragen.

Zu § 4:

§ 4 Absatz 1 bestimmt, in welchem Umfang die Privaten mit hoheitlichen Aufgaben beliehen werden können. Hierbei handelt es sich zum einen um Aufgaben, die unmittelbar mit dem Bau der Straße im Zusammenhang stehen. Dies sind die Vergütung von Mehrkosten, die durch einen Dritten veranlasst werden, und die Enteignung. Zum anderen gehört dazu auch das Recht, Mautgebühren zu erheben. Und schließlich können auch die Rechte des Straßenbaulastträgers nach § 45 Abs. 2 StVO übertragen werden, da diese im Zusammenhang mit der Durchführung von Straßenbauarbeiten stehen oder dazu dienen, Schäden vom Bauwerk Straße, die durch deren baulichen Zustand bedingt sind, so gering wie möglich zu halten. Im letztgenannten Fall kommt es auf ein schnelles Tätigwerden des Zuständigen an, so dass es nicht zweckmäßig ist, zunächst eine Entscheidung der ansonsten zuständigen Straßenbaubehörde abzuwarten.

Die Beleihung erfolgt, soweit sie vom Land als Träger der Straßenbaulast vorgenommen wird, durch Verordnung oder, soweit sie durch die Kommunen vorgenommen wird, durch Satzung. Damit wird dem rechtsstaatlich bedingten Erfordernis der Veröffentlichung der Außenrechtszuständigkeit der Privaten zum hoheitlichen Handeln Rechnung getragen.

Absatz 2 stellt klar, dass das Gebührenaufkommen der Refinanzierung der Aufwendungen der Privaten

dient, die ihnen im Zusammenhang mit der Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben entstanden sind. Ferner sollen sie daraus auch einen projektangemessenen Gewinn erzielen. Dies bedeutet, dass ihnen auch das Gebührenaufkommen zustehen muss. Die funktionelle Eingliederung der Privaten in die Verwaltung durch die Beleihung hat zur Folge, dass sie der Aufsicht der obersten Straßenbaubehörde unterstehen, die ermächtigt ist, die Aufgabe auf eine nachgeordnete Behörde zu übertragen.

Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung wird auf die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens gegen den Gebührenbescheid der Privaten verzichtet. Die Schuldnerin oder der Schuldner werden insoweit auf den Klageweg verwiesen.

Absatz 3 konkretisiert die Rechte und Pflichten der Privaten vor allem in straßenverkehrsrechtlicher Hinsicht. Gründe der Rechtssicherheit und der Praktikabilität sprechen dafür, dass die Privaten auch die für die Mauterhebung erforderlichen Einrichtungen beschaffen, unterhalten und gegebenenfalls wieder entfernen. Die Befugnis zum Betrieb der notwendigen Mauteinrichtungen und Verkehrszeichen folgt als Annexkompetenz aus der Beleihung mit dem Recht zur Gebührenerhebung, da diese ansonsten leer laufen würde.

Absatz 4 legt fest, dass die Privaten die zur Durchführung der Mauterhebung erforderlichen Zeichen und Einrichtungen nach Maßgabe des genehmigten Verkehrszeichenplans betreiben. Die Festlegung der Verpflichtung zur Offenlegung der jeweils geltenden Mautgebühren erfolgt aus Gründen der Publizität und der Beachtung des Grundsatzes der Rechtsbestimmtheit.

Zu § 5:

Absatz 1 enthält die Grundsätze für die Gebührenbemessung. Die Regelung beachtet die Vorgaben des Artikel 7 Absatz 8 bis 10 der Richtlinie 1999/62/EG. Mit ihr wird ein hinreichender Spielraum für eine gebühren- und verfassungsrechtlich konforme Differenzierung der Mautgebühren geschaffen. Zugleich wird eine gegenüber den dynamischen technischen Entwicklungen offene Regelung eingeführt, die einen Rahmen für die Differenzierung der Höhe der Mautgebühr unter Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes absteckt.

Absatz 2 legt fest, welche Kosten bei der Berechnung der Mautgebühr grundsätzlich berücksichtigt

werden dürfen. In Anlehnung an das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz des Bundes wird klargestellt, dass unter Beachtung der sich aus der Verfassung ergebenden gebührenrechtlichen Grundsätze ein betriebswirtschaftlicher Kostenbegriff zu Grunde gelegt wird.

Die betriebswirtschaftlichen Kosten setzen sich zusammen aus den Grundkosten und den kalkulatorischen Kosten. Darunter sind alle Kosten zu verstehen, die unmittelbar oder mittelbar mit dem Bau, dem Betrieb, der Instandhaltung und der Instandsetzung der Straße im Zusammenhang stehen. Zu den kalkulatorischen Kosten zählen die Abschreibungen, kalkulatorische Wagnisse und kalkulatorische Zinsen. Hinsichtlich der ansatzfähigen Kosten gilt der Grundsatz des Sachzusammenhangs, d. h., ansatzfähig sind diejenigen Kosten, die in einem Sachzusammenhang zu dem jeweiligen Projekt stehen.

Absatz 4 regelt, dass als angemessene kalkulatorische Verzinsung des von den Privaten eingesetzten Eigenkapitals die durchschnittliche Rendite zehnjähriger deutscher Bundesanleihen in einem Zeitraum von 20 Jahren, die der jeweiligen Kalkulationsperiode vorausgehen, zuzüglich eines dem jeweiligen unternehmerischen Risiko angemessenen Risikozuschlags gilt.

Absatz 5 enthält die Verpflichtung zum rechtzeitigen Ausgleich unverhältnismäßiger Kostenunter- oder -überdeckungen. Allerdings dürfen die Privaten eine Kostenunterdeckung nicht ausgleichen, wenn sie sich vertraglich verpflichtet haben, die übernommenen Aufgaben zu einem Festpreis durchzuführen. Dies ist zwar eine gebührenrechtlich neue, für Betreibermodelle jedoch sachgerechte Bestimmung. Die im Rahmen der Ausschreibung und damit im Wettbewerb ermittelten Privaten werden dadurch an das von ihnen abgegebene Angebot gebunden. Der Gefahr einer besonders niedrigen Angebotskalkulation und einer späteren Belastung der Straßenbenutzer mit nachträglichen Mehrkosten wird dadurch entgegengewirkt.

Zu § 6:

§ 6 enthält zwei Verordnungsermächtigungen.

In Absatz 1 wird die zuständige Ministerin oder der zuständige Minister ermächtigt, durch Rechtsverordnung die in § 5 enthaltenen Kriterien zu konkretisieren. So können beispielsweise Regelungen über die außerplanmäßige Anpassung der Mautge-

bühr bei evidenter Kostenunter- oder Kostenüberdeckung getroffen werden.

In Absatz 2 wird die Ermächtigung erteilt, durch Verordnung die konkrete Höhe der zu entrichtenden Mautgebühr für den betroffenen Straßenabschnitt festzusetzen. Die Privaten, welche die Aufgaben nach § 2 Absatz 1 übernommen haben, besitzen einen Rechtsanspruch auf Erlass einer Mautgebührenverordnung. Dies ist sach- und interessengerecht, da das Individualinteresse der Privaten auf Sicherung ihres Refinanzierungsanspruchs wegen der Bedeutung der zu finanzierenden Summe mittelbar auch dem Allgemeinwohl dient und dies die Möglichkeit darstellt, bereits mit Abschluss des Konzessionsvertrags eine adäquate Gegenleistung des Ordnungsgebers zu begründen. Die Regelung in Satz 3 erlaubt die Mautgebührenfestsetzung, solange die ansatzfähigen Kosten der Privaten noch nicht abschließend feststehen, zum Beispiel vor Erstellung der Schlussrechnung. Dadurch wird ermöglicht, dass bereits unmittelbar nach Fertigstellung des Bauwerks und seiner Freigabe für den Verkehr Refinanzierungsgebühren auf der Basis der nach der Angebotskalkulation ansatzfähigen Kosten erhoben werden dürfen; die Angebotskalkulation muss um die – nachgewiesenen – Ist-Kosten aktualisiert werden.

Zu § 7:

§ 7 enthält die abschließende Aufzählung der Benutzer, die von der Entrichtung einer Mautgebühr befreit sind. Hierbei handelt es sich um Fahrten, die überwiegend im öffentlichen Interesse durchgeführt werden.

Dem Wortlaut des Gesetzes nach fallen unter den Begriff „Streitkräfte“ nicht allein die nationalen Streitkräfte oder die der NATO-Partner, sondern alle Streitkräfte, die sich berechtigt im Geltungsbereich des Gesetzes aufhalten und dabei den unter dieses Gesetz fallenden Straßenabschnitt benutzen.

Von der Entrichtung der Mautgebühr befreit sind ferner die Fahrzeuge des Zivil- und Katastrophenschutzes – hierzu gehören insbesondere die Fahrzeuge des Technischen Hilfswerks –, der Feuerwehr und anderer Notdienste. Nach Sinn und Zweck der Vorschrift fallen unter den Begriff „Notdienste“ grundsätzlich nur die Fahrzeuge der Rettungsdienste einschließlich die von Notärzten. Soweit im Einzelfall ein Fahrzeug die Funktion eines Fahrzeugs

des Notdienstes übernimmt – zu denken ist beispielsweise an einen Arzt, der mit seinem Privatwagen im Rahmen einer konkreten Notfallsituation zum Einsatzort fährt –, so gilt auch für diesen die Gebührenbefreiung.

Darüber hinaus sind die Fahrzeuge der Polizeien des Bundes, insbesondere der Bundesgrenzschutz, und der Länder wie auch die der Zollverwaltung und des Straßenunterhaltungs- und -betriebsdienstes öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften von der Entrichtung der Mautgebühr befreit.

Zu § 8:

§ 8 bestimmt, wer im Einzelnen Gebührenschuldner ist. Gebührenpflichtig ist allein die Benutzung der Straße mit Kraftfahrzeugen. Radfahrer und Fußgänger sind von der Gebührenpflicht ausgenommen.

Zu § 9:

§ 9 regelt die Einzelheiten bezüglich der im Zusammenhang mit der Mautgebührenentrichtung stehenden Fragen.

In Absatz 1 wird der Zeitpunkt für das Entstehen der Gebührenentrichtungspflicht konkretisiert.

Absatz 2 bestimmt die Zahlungsmodalitäten. Die Privaten müssen sicherstellen, dass der Dritte auch bar zahlen kann. Dadurch wird gewährleistet, dass die Verkehrsteilnehmer die Straße benutzen können, ohne eine Datenspur zu hinterlassen. Neben der Barzahlung wird auch die Zahlung im Einzugsverfahren oder automatisierten Verfahren zugelassen.

Absatz 3 enthält eine mit dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz des Bundes gleich lautende Regelung über die Erhebung und Verarbeitung von Daten für die Fälle, in denen die Mautgebühren im Einzugsverfahren oder im automatisierten Verfahren erhoben werden. Gemäß dem Grundsatz der Datensparsamkeit dürfen die Privaten personen- und fahrzeugbezogene Daten nur erheben und verarbeiten, soweit dies erforderlich ist. In den Nummern 1 bis 3 werden die Begriffe Berechnungsdaten, Abrechnungsdaten und Kontrolldaten erläutert. Ausschlaggebend für die Unterscheidung der Daten ist nicht der Zeitpunkt, sondern der Zweck ihrer Erhebung. Die für die Höhe der Mautgebühren maßgeblichen Fahrzeugmerkmale nach § 5 Abs.1 werden in der jeweiligen Rechtsverordnung nach § 6 Abs. 2 bestimmt.

Absatz 4 verpflichtet die Schuldnerin oder den Schuldner zur Mitwirkung bei der Mautgebührenerhebung nach dem Prinzip der Selbstdeklaration. Die Schuldnerin oder der Schuldner müssen die technischen Einrichtungen zur Mautgebührenerfassung ordnungsgemäß bedienen und zutreffende Angaben hinsichtlich der für die Mautgebührenhöhe maßgeblichen Kriterien machen.

Absatz 5 bestimmt, dass die Vorschriften über die Datenverarbeitung im Auftrag nach § 4 des Hessischen Datenschutzgesetzes gelten, sofern die Privaten mit einem Auftragnehmer einen Vertrag über die Berechnung, Abrechnung und Kontrolle der Mautgebührenentrichtung schließen. Eine Datennutzung zu anderen Zwecken und eine weiter gehende Datennutzung sind unzulässig.

Absatz 6 enthält die Ermächtigung, durch Rechtsverordnung die sonstigen erforderlichen Daten nach Absatz 3 zu konkretisieren. Je nach Art des zugelassenen Zahlungs- und Abrechnungsverfahrens müssen die Privaten weitere Daten zur Abrechnung von dem Nutzer einholen können. Dadurch wird die notwendige Flexibilität erreicht, um auf Änderungen der technischen Standards reagieren zu können.

Zu § 10:

§ 10 stellt klar, dass es sich bei den Einrichtungen zur Mauterhebung um Straßenbestandteile nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 des Hessischen Straßengesetzes handelt. Ihre Zulassung richtet sich allein nach den straßenrechtlichen Bestimmungen; anderer öffentlich-rechtlichen Entscheidungen bedarf es für sie nicht.

Zu § 11:

Absatz 1 begründet die Nachweispflicht des Schuldners über die Mautgebührenentrichtung gegenüber dem für die Kontrolle Zuständigen. Bei der Entrichtung der Mautgebühr gilt das Prinzip der Selbstdeklaration, d. h., es wird nicht geprüft, ob und in welcher Höhe für die Benutzung der Strecke Mautgebühren zu zahlen sind. Deshalb muss der Schuldner nachweisen, dass er die geschuldete Mautgebühr entrichtet hat oder warum er sie nicht entrichten musste.

Absatz 2 erlaubt den Privaten, die Kontrolldaten zur ordnungsgemäßen Be- und Abrechnung der Mautgebühr zu erheben und zu verarbeiten. Nur durch die nachträgliche Kontrolle können die Privaten im Rahmen der automatisierten Mautgebühre-

nenrichtung deren Ordnungsmäßigkeit überwachen. Nur so ist es ihnen möglich zu prüfen, ob die Gebühr in voller Höhe und von allen Schuldnern entrichtet wurde.

Zu § 12:

Nach Absatz 1 sind die Privaten verpflichtet, die Berechnungsdaten, die Abrechnungsdaten und die Kontrolldaten zu löschen. Die Berechnungsdaten sind, sofern es sich nicht auch um Abrechnungsdaten handelt, unverzüglich nach der Berechnung zu löschen. Für Abrechnungsdaten gilt, dass sie zu löschen sind, sobald feststeht, dass die Mautgebühr entrichtet wurde und der Gebührenbescheid unanfechtbar geworden ist. Die Kontrolldaten sind nach ordnungsgemäß erfolgter Gebührenentrichtung zu löschen. Liegt ein Fall der Befreiung nach § 7 vor, haben die Privaten Bilder und Daten, die im Rahmen der Kontrolle erhoben und gespeichert wurden, unmittelbar nach Abschluss des Kontrollvorgangs zu löschen.

Sofern der Schuldner Rechtsmittel gegen den Gebührenbescheid eingelegt hat, müssen die Daten erst spätestens einen Monat nach rechtskräftigem Abschluss des Verfahrens gelöscht werden. Hat der Schuldner die Mautgebühr nicht ordnungsgemäß nach § 9 Abs. 1 entrichtet und wird deshalb ein Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren eingeleitet, sind die Daten ebenfalls einen Monat nach rechtskräftigem Abschluss des jeweiligen Verfahrens zu löschen.

Durch diese Regelungen soll gewährleistet werden, dass die Daten gelöscht werden, sobald sie nicht mehr für die ordnungsgemäße Abwicklung des Verfahrens benötigt werden. Sie schützen zum einen die Interessen der Privaten und der Allgemeinheit an einer ordnungsgemäßen Mautgebührenentrichtung, zum anderen aber auch das berechtigte Interesse des Nutzers an einem sparsamen, verantwortungsvollen Umgang mit seinen Daten.

Stellen die Privaten dem Schuldner auf Verlangen eine Quittung aus, so müssen die Privaten abweichend von den strengen Löschungsvorschriften des Absatzes 1 die Daten bis zur Erstellung der Quittung behalten und verwenden dürfen. Hierzu berechtigt Absatz 2.

Absatz 3 ermächtigt die Privaten zur Speicherung der Daten in anonymisierter Form zum Zweck der Erstellung von Statistiken. Daran haben die Privaten ein berechtigtes betriebswirtschaftliches Interesse. Durch die Anonymisierung wird sowohl die

sem und als auch zugleich dem Interesse des Nutzers an größtmöglichem Schutz seiner Daten Rechnung getragen.

Zu § 13:

§ 13 regelt die Ordnungswidrigkeitstatbestände nach diesem Gesetz.

Nach Absatz 1 Nr. 1 können Verstöße gegen die Gebührenentrichtungspflicht als Ordnungswidrigkeit geahndet werden. Allein die Möglichkeit einer Nacherhebung der Mautgebühr ist unter Berücksichtigung der Erfahrung im benachbarten Ausland zur Einhaltung der Verpflichtungen zur Mautentrichtung nach nicht ausreichend. Selbst eine um das Fünffache erhöhte pauschalisierte Gebühr erscheint in Anbetracht der in der Regel geringen Mautbeträge für eine effektive Lenkung und Abschreckung als nicht wirkungsvoll. Nummer 1 betrifft die Fälle, in denen die Mautgebühr entgegen § 9 Abs. 1 nicht oder nicht rechtzeitig entrichtet wurde. Insbesondere bei mehrfachen Verstößen erscheint die Bewertung dieses Verhaltens als Ordnungswidrigkeit als ein wirksames Sanktionsmittel. Nummer 2 und 3 betreffen die Privaten oder den von ihnen Beauftragten. Sowohl die unzulässige Datenerhebung als auch ein Verstoß gegen die Löschungsvorschriften sind bußgeldbewehrt.

Nach Absatz 2 darf ein Bußgeld bis zur Höhe von 5.000,- Euro erhoben werden. Soweit der Gebührenschuldner betroffen ist, erscheint dieser Betrag unter dem Gesichtspunkt der Abschreckung und als Sanktion angesichts der Länge der betroffenen Straßenabschnitte als ausreichend. Aber auch bei Verstößen gegen die datenschutzrechtlichen Bestimmungen wird der Betrag als vertretbar angesehen.

Zu § 14:

Diese Vorschrift regelt sowohl das In-Kraft-Treten als auch das Außer-Kraft-Treten des Gesetzes. Letztere Regelung erfolgt auf Grund des Beschlusses des Kabinetts vom 16.10.2001.

Wiesbaden, den

Der Hessische
Ministerpräsident

(Koch)

Der Hessische Minister
für Wirtschaft, Verkehr
und Landesentwicklung

(Posch)

**Programm des Forschungsseminars
„Straßenbaufinanzierung und -verwaltung in neuen Formen“
am 23./24. September 2002 in Saarbrücken**

Montag, 23. September 2002

- 14.00 Uhr Begrüßung der Teilnehmer
- 14.15 Uhr Rechtsanwalt Prof. Dr. Michael Uechtritz, Stuttgart: Neue Finanzierungsformen für den Straßenbau
- 15.00 Uhr Diskussion
- 16.00 Uhr Kaffeepause
- 16.30 Uhr Ltd. Ministerialrat Gerhard Geyer, Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, München: Mischfinanzierung des Straßenbaus durch Bund, Länder und Gemeinden
- 17.30 Uhr Diskussion
- 19.00 Uhr Abendessen

Dienstag, 24. September 2002

- 9.00 Uhr Regierungsdirektor Joachim Majcherek, Landesbetrieb Straßenbau NRW, Betriebssitz Münster: Straßen.NRW
- 9.30 Uhr Regierungsdirektorin Jutta Schmidt, Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz: „Landesbetrieb Straßen und Verkehr (LSV)“ in Rheinland-Pfalz
- 10.00 Uhr Diskussion
- 10.45 Uhr Kaffeepause
- 11.00 Uhr „Aktuelle Stunde“
- 12.00 Uhr Mitgliederversammlung des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“
- 13.00 Uhr Gelegenheit zum Mittagessen

Teilnehmerverzeichnis

Ansel, Horst

Ltd. Ministerialrat, Ministerium für Umwelt und Verkehr des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart

Dr. Bartlsperger, Richard

Em. Univ.-Professor, Universität Erlangen, Uttenreuth

Bauer, Konrad

Abteilungspräsident der Bundesanstalt für Straßenwesen, Bergisch-Gladbach

Bergs, Horst W.

Regierungsdirektor, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Dienstsitz Bonn

Dr. Blümel, Willi

Em. Univ.-Professor, Dt. Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Wilhelmsfeld

Dr. Bülow, Petra

Rechtsanwältin, Stuttgart

Dr. Geiger, Andreas

Rechtsanwalt, München

Geyer, Gerhard

Ltd. Ministerialrat, Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, München

Dr. Grupp, Klaus

Univ.-Professor, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Hehn, Andreas

Regierungsdirektor, Hessisches Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen, Wiesbaden

Jupe, Michael

Ministerialrat, Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg, Potsdam

Kern, Jürgen

Ministerialrat, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Wiesbaden

Dr. Kuder, Albrecht

Ltd. Ministerialrat, Ministerium für Umwelt und Verkehr des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart

Dr. Lutz, Rudolf

Vors. Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim

Majcherek, Joachim

Regierungsdirektor, Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen, Betriebssitz Münster

Maß, Wolfgang

Regierungsdirektor, Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, München

Dr. Michler, Hans-Peter

Professor, Fachhochschule Trier – Umweltcampus Birkenfeld

Mietzsch, Oliver

Verkehrsreferent des Deutschen Städtetages, Berlin

Dr. Paetow, Stefan

Vors. Richter am Bundesverwaltungsgericht, Berlin

Rieder, Markus

Regierungsdirektor, Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen Rheinland-Pfalz, Koblenz

Rinke, Siegfried

Ministerialrat, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Dienstsitz Bonn

Dr. Ronellenfitsch, Michael

Univ.-Professor, Juristische Fakultät, Eberhard-Karls-Universität Tübingen

Schefzik, Georg

Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim

Schenk, Karlheinz

Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim

Scherer, Herbert

Regierungsobererrat, Ministerium für Wirtschaft des Saarlandes, Saarbrücken

Dr. Schlarmann, Hans

Rechtsanwalt, Stuttgart

Schlosser, Friedrich

Ltd. Regierungsdirektor a. D., Wiesbaden

Schmidt, Jutta

Regierungsdirektorin, Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz

Dr. Sommermann, Karl-Peter
Univ.-Professor, Dt. Hochschule für Verwaltungs-
wissenschaften, Speyer

Dr. Stelkens, Ulrich
Wiss. Assistent, Rechts- und Wirtschaftswissen-
schaftliche Fakultät, Universität des Saarlandes,
Saarbrücken

Streck, Edgar
Richter am Bundesgerichtshof, Karlsruhe

Strick, Stefan
Regierungsdirektor, Bundesministerium für Ver-
kehr, Bau- und Wohnungswesen, Dienstsitz Bonn

Dr. Stüer, Bernhard
Professor, Rechtsanwalt und Notar, Münster/
Osnabrück

Tegtbauer, Tatjana
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Woh-
nungswesen, Dienstsitz Bonn

Dr. Uechtritz, Michael
Professor, Rechtsanwalt, Stuttgart

Wegner, Ulrike
Rechtsanwältin, Dietzenbach

Wiget, Maximilian
Landesrechtsanwaltschaft Bayern, München

Witting, Berthold
Regierungsdirektor, Wirtschaftsministerium des
Landes Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin

Dr. Zeitler, Herbert
Regierungspräsident a. D., Gauting

Zörner, Fritz
Ass., Tiefbauamt der Landeshauptstadt
Magdeburg

- S 20: **36. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau**
Niederschrift der 36. Tagung am 5. und 6. Mai 1998 in Rostock
88 Seiten, 1999 € 14,00
- S 21: **Walzbeton: Ergebnisse aus neuester Forschung und langjähriger Praxis Kompendium**
D. Birmann, W. Burger, W. Weingart, B. Westermann
Teil 1: Einfluß der Zusammensetzung und der Verdichtung von Walzbeton auf die Gebrauchseigenschaften (1)
M. Schmidt, E. Bohlmann, P. Vogel, B. Westermann
Teil 2: Einfluß der Zusammensetzung und der Verdichtung von Walzbeton auf die Gebrauchseigenschaften (2)
W. Weingart, F. Dreßler
Teil 3: Messungen an einer Versuchsstrecke mit Walzbeton-Tragschicht an der B54 bei Stein-Neukirch
J. Eisenmann, D. Birmann
Teil 4: Temperaturdehnung, Schichtenverbund, vertikaler Dichteverlauf und Ebenheit von Walzbeton
W. Burger
128 Seiten, 1999 € 17,00
- S 22: **3. Bund-Länder-Erfahrungsaustausch zur systematischen Straßenerhaltung**
Nutzen der systematischen Straßenerhaltung
Niederschrift des 3. Erfahrungsaustausches am 4. und 5. Mai 1999 in Bergisch Gladbach
164 Seiten, 2000 € 19,50
- S 23: **Prüfen von Gesteinskörnungen für das Bauwesen**
P. Ballmann, R. Collins, G. Delalande, A. Mishelany, J. P. v. d. Elshout, R. Sym
20 Seiten, 2000 € 10,50
- S 24: **Bauverfahren beim Straßenbau auf wenig tragfähigem Untergrund - Konsolidationsverfahren -**
Teil 1: Vergleichende Betrachtung von Konsolidationsverfahren beim Straßenbau auf wenig tragfähigem Untergrund
Teil 2: Erfahrungsberichte über ausgeführte Straßenbauprojekte auf wenig tragfähigem Untergrund unter Verwendung von Konsolidationsverfahren
C. Koch
117 Seiten, 2001 € 17,50
- S 25: **37. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau**
Niederschrift der 37. Tagung am 3. und 4. Mai 2000 in Erfurt
110 Seiten, 2001 € 16,50
- S 26: **Bauverfahren beim Straßenbau auf wenig tragfähigem Untergrund - Aufgeständerte Gründungs-polster**
J. Rogner, J. Steller
64 Seiten, 2002 € 14,00
- S 27: **Neue Methoden für die Mustergleichheitsprüfung von Markierungsstoffen**
Neuentwicklung im Rahmen der Einführung der ZTV-M 02
St. Killing, V. Hirsch, M. Boubaker, E. Krotmann
28 Seiten, 2002 € 11,50
- S 28: **Rechtsfragen der Bundesauftragsverwaltung bei Bundesfernstraßen**
Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am 25./26. September 2000 in Saarbrücken
53 Seiten, 2002 € 13,00
- S 29: **Nichtverkehrliche Straßennutzung**
Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am 24./25. September 2001 in Saarbrücken
61 Seiten, 2002 € 13,50
- S 30: **4. Bund-Länder-Erfahrungsaustausch zur systematischen Straßenerhaltung**
Workshop Straßenerhaltung mit System
Niederschrift des 4. Erfahrungsaustausches am 12. und 13. Juni 2002 in Bergisch Gladbach
158 Seiten, 2003 € 19,50
- S 31: **Arbeitsanleitung für den Einsatz des Georadars zur Gewinnung von Bestandsdaten des Fahrbahnaufbaues**
G. Golkowski
22 Seiten, 2003 € 11,50
- S 32: **Straßenbaufinanzierung und -verwaltung in neuen Formen**
Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am 23./24. September 2002 in Saarbrücken
56 Seiten, 2003 € 13,50

Zu beziehen durch:
Wirtschaftsverlag NW
Verlag für neue Wissenschaft GmbH
Postfach 10 11 10
D-27511 Bremerhaven
Telefon: (04 71) 9 45 44 - 0
Telefax: (04 71) 9 45 44 77
Email: vertrieb@nw-verlag.de
Internet: www.nw-verlag.de