

Vergangenheit und Zukunft der deutschen Straßenverwaltung

Berichte der
Bundesanstalt für Straßenwesen

Straßenbau Heft S 56

bast

Vergangenheit und Zukunft der deutschen Straßenverwaltung

**Referate eines Forschungsseminars
des Arbeitskreises „Straßenrecht“
am 22./23. September 2008
in Bonn**

Wissenschaftliche Betreuung und Leitung

Universitätsprofessor Dr. Dr. Wolfgang Durner LL.M
Universität Bonn

**Berichte der
Bundesanstalt für Straßenwesen**

Straßenbau Heft S 56

bast

Die Bundesanstalt für Straßenwesen veröffentlicht ihre Arbeits- und Forschungsergebnisse in der Schriftenreihe **Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen**. Die Reihe besteht aus folgenden Unterreihen:

A - Allgemeines
B - Brücken- und Ingenieurbau
F - Fahrzeugtechnik
M - Mensch und Sicherheit
S - Straßenbau
V - Verkehrstechnik

Es wird darauf hingewiesen, dass die unter dem Namen der Verfasser veröffentlichten Berichte nicht in jedem Fall die Ansicht des Herausgebers wiedergeben.

Nachdruck und photomechanische Wiedergabe, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Bundesanstalt für Straßenwesen, Stabsstelle Presse und Öffentlichkeitsarbeit.

Die Hefte der Schriftenreihe **Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen** können direkt beim Wirtschaftsverlag NW, Verlag für neue Wissenschaft GmbH, Bgm.-Smidt-Str. 74-76, D-27568 Bremerhaven, Telefon: (04 71) 9 45 44 - 0, bezogen werden.

Über die Forschungsergebnisse und ihre Veröffentlichungen wird in Kurzform im Informationsdienst **BAST-Info** berichtet. Dieser Dienst wird kostenlos abgegeben; Interessenten wenden sich bitte an die Bundesanstalt für Straßenwesen, Stabsstelle Presse und Öffentlichkeitsarbeit.

Impressum

Herausgeber

Bundesanstalt für Straßenwesen
Brüderstraße 53, D-51427 Bergisch Gladbach
Telefon: (0 22 04) 43 - 0
Telefax: (0 22 04) 43 - 674

Redaktion

Stabsstelle Presse und Öffentlichkeitsarbeit

Druck und Verlag

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

ISSN 0943-9323
ISBN 978-3-86509-941-9

Bergisch Gladbach, Juni 2009

Kurzfassung – Abstract

Vergangenheit und Zukunft der deutschen Straßenverwaltung

U. STEINER beschreibt in seinem Einführungsvortrag die Geschichte und das Wirken des Arbeitskreises „Straßenrecht“ seit seiner Gründung 1958. Der Beitrag blickt zurück auf die wissenschaftlichen Persönlichkeiten, die die Arbeit dieses Gremiums prägten, und auf die Themengeschichte, die sich in ihrer Vielfalt einer detaillierten Darstellung entzieht. Neue rechtliche und gesetzliche Entwicklungen beschäftigten den Ausschuss seit jeher. Die deutsche Einheit mit ihren Umwälzungen für den Bau der öffentlichen Infrastruktur und damit der Straßen setzte deutliche Akzente für die Tätigkeiten des Arbeitskreises. Resümierend stellt STEINER mit „erlaubter Unbescheidenheit“ fest, dass sich der Ausschuss um das deutsche Straßenrecht verdient gemacht hat und aufgefordert ist, sein Engagement fortzusetzen.

T. TEGTBAUER berichtet über Vergangenheit und Zukunft der Straßenbauverwaltung unter Berücksichtigung so bestimmender Faktoren wie Finanzmittelausstattung, nationale und globale Verkehrsentwicklung sowie Umsetzung des Bundesverkehrswegeplans und des Erhaltungszustandes des Bundesfernstraßennetzes. Anschaulich werden diese Schwerpunkte grafisch dargestellt. Anhand der vier Bausteine

- Masterplan Güterverkehr und Logistik,
- Public Private Partnership,
- Neukonzeption des Bundesstraßennetzes und
- Managementoptimierung

wirft die Autorin einen Blick in die Zukunft der Straßenbauverwaltung.

D. DRESCHER behandelt das Problemfeld der Kommunalisierung der Straßenbauverwaltung unter Wahrung der Länderinteressen. Die Verlagerung von Aufgaben der Länder auf die Kommunen entspricht einer Tendenz, die den Erfordernissen an eine effektive und moderne Verwaltung gerecht werden will und zugleich einer zielgerichteten und sparsamen Mittelverwendung dienen soll. Die Interessen der Länder bei einer Kommunalisierung von Aufgaben der Straßenbauverwaltung haben dabei vor allem die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und der haushaltsrechtlichen Vorgaben sowie

die Gewährleistung einer gleich bleibenden Qualität der Aufgabenerfüllung im Blick. Die Autorin zeigt die Ziele der Kommunalisierung auf und stellt sie anhand des Beispiels des Freistaates Sachsen dar.

H. J. KLOFAT, Geschäftsführer der DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH, stellt die Rolle der DEGES in der deutschen Straßenverwaltung dar. Nach einem kurzen Blick in die Geschichte der Gesellschaft seit ihrer Gründung im Jahre 1991 definiert der Autor anhand von Grafiken die Ziele der Gesellschaft und präsentiert bisher Erreichtes. Der Weg der Aufgabenerfüllung von der Planung bis zum fertigen Produkt „Straße“ wird ebenso dargestellt wie die darauf ausgerichteten Konzepte. Zu den technischen Kernpotenzialen zählen unter anderem die auf die jeweiligen Ziele zugeschnittenen Planungs- und Realisierungskompetenzen sowie ein hohes Innovationsvermögen im Ingenieurbau. Anhand beispielhaft dargestellter struktureller Potenziale und der Entwicklung von Perspektiven wirft der Autor einen Blick in die Zukunft der Gesellschaft und diskutiert ihre künftigen Aufgaben als Dienstleister der öffentlichen Auftraggeber.

The past and future of German road management

In his introductory lecture, U. STEINER describes the history and work carried out by the „Road Legislation“ committee since its establishment in 1958. This article deals with the scientists who have contributed towards the achievements of the committee and with the history of the subject itself, which is too varied to describe in detail here. The committee has been dealing with new legal developments since its inception. German reunification and its implications for the construction of public infrastructure and thus roads have given strong direction to the work of the committee. In summary, STEINER found – with „justified pride“ – that the committee has made a clear contribution to German road legislation and calls upon it to continue its activities.

T. TEGTBAUER reports about the past and future of road construction management, taking into account determining factors such as financing, national and global traffic development, the

implementation of the federal traffic plans and the maintenance of the federal highway network. These aspects are graphically displayed in a descriptive way. On the basis of four building blocks:

- A master plan for goods traffic and logistics,
- public private partnership,
- new design of the federal road network; and
- Management optimisation

the author provides an overview of the future of road construction management.

D. DRESCHER deals with the problem of the municipalisation of road construction management, while protecting the interests of the states. The shift of responsibilities from the states to the municipalities corresponds to a trend that takes the requirements for effective and modern management into account, while at the same time ensuring the targeted and effective use of resources. The interest of the states in the municipalisation of road construction management tasks can be mainly summed up as the maintenance of regulations and the specifications of the budget, as well as an assurance of continuous quality in the execution of tasks. The author defines the goals of municipalisation, using the Free State of Saxony as an example.

H. J. KLOFAT, executive director of DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH presents the role played by DEGES in German road management. After giving a brief overview of the history of the company since its inception in 1991, the author makes use of diagrams to define the aims of the company and to present its achievements to date. Task execution, from planning to the finished product known as a „road“, is explained, as are the concepts orientated towards this goal. Its planning and execution capacity, which has been customised to meet the various goals, as well as its excellent and innovative engineering concepts, are among the company's technical core skills. Examples of the structural potential and the development of perspectives are presented by the author, who takes a look at the future of the company and discusses its future role as a service provider to the public authorities.

Inhalt

Vorwort

W. Durner	7
-----------------	---

Tagungsbeiträge

Geschichte und Wirken des Arbeitskreises Straßenrecht 1958 bis 2008 Udo Steiner	8
Vergangenheit und Zukunft der Straßen- verwaltung Tatjana Tegtbauer	17
Länderinteressen und Kommunalisierung der Straßenbauverwaltung Doris Drescher	24
Perspektiven für die künftige Rolle der DEGES in der deutschen Straßenver- waltung Hans Jörg Klofat	32
Programm des Forschungsseminars	43
Teilnehmerliste	44

Vorwort

Die Beiträge dieses Bandes dokumentieren die Vorträge des Forschungsseminars des Arbeitskreises „Straßenrecht“, das am 22. und 23. September 2008 an der Universität Bonn stattfand und das zugleich der Feier des 50-jährigen Bestehens des Arbeitskreises galt.¹ Dieses runde Jubiläum nahm der Arbeitskreis zum Anlass, sich einerseits bilanzierend seine eigene Vergangenheit zu vergegenwärtigen, zugleich aber auch Perspektiven für die Zukunft der deutschen Straßenverwaltung unter den geänderten Rahmenbedingungen des 21. Jahrhunderts zu gewinnen. Dabei sollten Bund, Länder und – als Beispiel einer formal privatisierten Form der gemeinsamen Verwaltung von Ländern und Bund – die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH zu Wort kommen.

Der Arbeitskreis ist hochgeehrt, dass eines seiner verdientesten Mitglieder, Herr Univ.-Prof. Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D. Dr. Udo Steiner, in seinem einleitenden Festvortrag die Geschichte und das facettenreiche Wirken des Arbeitskreises „Straßenrecht“ in dem halben Jahrhundert seines Bestehens darstellte. Im Anschluss behandelte Frau Regierungsdirektorin Tatjana TEGTBAUER vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung das eigentliche Thema des Forschungsseminars aus Sicht des Bundes und verdeutlichte die schwierigen Rahmenbedingungen, in denen die Straßenbauverwaltung in den kommenden Jahren agieren muss. Die Perspektive der Länder entwickelte der nachfolgende Vortrag von Frau Ministerialrätin Doris DRESCHER vom Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, der im Schwerpunkt die Länderinteressen und die Tendenzen zu einer Kommunalisierung der Straßenbauverwaltung diskutierte. In dem abschließenden Referat untersuchte Herr Hans Jörg KLOFAT, Geschäftsführer der DEGES Deutsche Einheit, Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH, die „Perspektiven für die künftige Rolle der DEGES in der deutschen Straßenverwaltung“.

Der Herausgeber möchte allen Referenten und Autoren seinen Dank aussprechen, die ihre Vorträge – wie im Rahmen des Arbeitskreises üblich – auf ehrenamtlicher Grundlage erstellt und überzeu-

gend vorgetragen haben. Dank schuldet der Arbeitskreis zudem der Bundesanstalt für Straßenwesen und insoweit stellvertretend Herrn Porschen für die Veröffentlichung dieses Tagungsbands sowie einmal mehr den Mitarbeitern des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, allen voran Frau Brigitte Flögel und Herrn Philipp Heuser, für ihre engagierte Hilfe bei der Organisation des Forschungsseminars und die Bearbeitung der Manuskripte.

Bonn, im März 2009

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner LL.M.

¹ Vgl. dazu den Bericht von B. STÜER, Die Zukunft der deutschen Straßenverwaltung, DVBl. 2008, 1430 ff.

Univ.-Prof. Dr. Udo Steiner
Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D.,
Karlsruhe

Geschichte und Wirken des Arbeitskreises Straßenrecht 1958 bis 2008

I. Zur Arbeits- und Organisationsgeschichte des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“

1. Im Dezember 1964 befördert der Rechtsreferendar Udo Steiner mit Hilfskraftfunktionen beim Erlanger Staatsrechtslehrer Klaus Obermayer im privateigenen „Käfer“ die Akten und die Bibliothek des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen auf der in der Reichskarte der Fernverkehrsstraßen von 1930 als „Fernverkehrsstraße“ ausgewiesenen und jetzigen A 9 von München nach Erlangen. Viel Transportraum ist dazu nicht erforderlich. Immerhin haben aber zu diesem Zeitpunkt schon fünf Sitzungen des Ausschusses stattgefunden. Die Niederschrift vom 2. Juni 1958 weist den 2. Mai 1958 als seinen Gründungstag aus. Der Ausschuss geht aus der „Arbeitsgruppe Straßenverwaltung“ hervor, einem Gremium von Ingenieuren und Juristen der 1924 als „Studiengesellschaft für Automobilstraßenbau“ gegründeten Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen (heute: Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen). Seit 1957 existiert bereits der sog. Länderfachausschuss Straßenbaurecht, in dem sich die juristischen Vertreter der Straßenbauverwaltungen der Länder zur Erörterung und Lösung der Fragen des Straßenrechts zusammengefunden haben.¹ Die erste Sitzung des Ausschusses findet im Gästehaus der Regierung von Nordrhein-Westfalen statt. Offenbar soll ein Kreis straßenrechtskundiger Juristen zur Förderung der Straßenrechtsforschung gebildet werden, an der Spitze zunächst Reinhard Beine, Ministerialdirigent im Verkehrsministerium von Nordrhein-Westfalen (1.-3. Sitzung), dann für kurze Zeit der Rechtswissenschaftler Hans Spanner, zunächst Professor für öffentliches Recht in Erlangen und dann in München. Die Arbeit des Ausschusses startet mit einem Grundsatzreferat von Hans Spanner, dem die Verbindung zur rechts-

wissenschaftlichen Forschung zugeordnet ist, über eine Grundmelodie der späteren Ausschussarbeit: „Grenzfragen des öffentlichen und bürgerlichen Rechts im Wegerecht, und zwar insbesondere im Hinblick auf Straßenbaulast, Verkehrssicherungspflicht und Sondernutzungen“.² Die Diskussion verläuft leidenschaftslos. Richard Bartlsperger ist noch nicht dabei. Dabei ist in dieser Sitzung natürlich Ernst A. Marschall, Vater des Bundesfernstraßengesetzes von 1953 in Fachkreisen genannt, und er entwirft ein anspruchsvolles Programm für die weiteren Sitzungen. Über 50 sollten es dann bis heute werden. Ernst Marschall's Kommentar zum Bundesfernstraßengesetz liegt seit 1954 vor, Kurt Kodal's Straßenrecht ebenso, freilich noch als „Nachschlagewerk für die Praktiker in der Straßenbauverwaltung“ konzipiert, vertrieben unter der Bezeichnung „Handbuch des Straßenbaurechts“ von Kodal/Gudat, heute als Kodal/Krämer in der 6. Auflage 1999. Ludger Baumeister, Landesrat a. D. und Rechtsanwalt in Münster, von Anfang an Mitglied des Ausschusses, gibt dem Ausschuss in seiner Grundsatzschrift „Zur Geschichte und Problematik des deutschen Straßen- und Wegerechts“³ 1957 ein wichtiges Stichwort: „Wissenschaft und Rechtsprechung haben auf der spärlichen und zersplitterten gesetzlichen Grundlage das System eines allgemeinen deutschen Wegerechts entwickelt. Die Zweifel mehren sich, ob dieses System einer modernen Straßenverwaltung und ihrer Aufgabe einer umfassenden Vorsorge für den Straßenverkehr in vollem Umfang gerecht werden kann.“

Der Ausschuss tagt in verschiedenen Städten, ist zunächst also eine Art Wanderbaustelle des Straßenrechts: Düsseldorf, Hamburg, Erlangen, Köln und München. Ernst Marschall und Kurt Kodal stehen auf der Liste der prominenten Referenten. Wissenschaftlicher Schwerpunkt der ersten Jahre ist das Gebiet der „Rechtsvergleichen mit ausländischem Recht hinsichtlich verschiedener Rechtsin-

¹ Siehe zur Vorgeschichte und Geschichte des Länderfachausschusses G. GEYER, in: DURNER (Hrsg.), Straßenrecht und Föderalismus, 2008, S. 26 ff.

² Der Vortrag von H. SPANNER erscheint unter dem Titel „Grenzen zwischen öffentlichem und bürgerlichem Recht im Wegerecht“, 1958/59 als Heft 2 der Schriftenreihe der Arbeitsgruppe „Straßenverwaltung“ der Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen e. V.

³ L. BAUMEISTER, Zur Geschichte und Problematik des deutschen Straßen- und Wegerechts, 1957, Vorwort.

stitute des Straßenbaus“ auf der Grundlage eines Hans Spanner erteilten Forschungsauftrags auf dem Gebiet des internationalen Straßenbaurechts. Auch später nimmt der Ausschuss Länderberichte zur Kenntnis und diskutiert sie.⁴

2. In der 5. Sitzung des Ausschusses in München im Dezember 1964 übergibt Hans Spanner die Leitung an Klaus Obermayer,⁵ Ordinarius für Öffentliches Recht und Institutsdirektor in Erlangen. Er wird den Ausschuss bis zur 17. Sitzung am 25. Juni 1976 leiten.⁶ Das Arbeitsprogramm wird zunächst vom Erlanger wissenschaftlichen Nachwuchs gestaltet. „Jugend forscht“, und aus den Referaten entstehen beachtliche Dissertationen.⁷ Die Jugend protokolliert auch zunächst. Später übernehmen es erfahrene Mitglieder des Ausschusses, in den Fachorganen und Fachzeitschriften über dessen Arbeitsergebnisse zu berichten. Mit Bernhard Stüer erhält der Ausschuss später sogar einen professionellen hauseigenen Berichtersteller, mit Berichten zunächst in „Die Öffentliche Verwaltung“ und später – mit erfreulicher Kontinuität – im „Deutschen Verwaltungsblatt“.⁸

3.a) Der Wechsel im Vorsitz von Klaus Obermayer zu Willi Blümel erfolgt 1976, und dieser Vorsitz dauert 30 Jahre. Forschungs- und arbeitsfette Jahre kann man sie in der Sprache der Bibel nennen. Der Ausschuss spielt auf Wunsch von Willi Blümel mit einer Doppelspitze. Namhafte Praktiker stehen ihm als stellvertretende Vorsitzende zur

Seite: Hans-Wolfgang Schroeter, Fritz Kastner und Jürgen Kern. Das Jahr 1976 ist für den Ausschuss eine strukturelle Zäsur. Kurt Kodal hat eine Neukonzeption in einer kleinen Denkschrift 1974 gefordert. Alles soll anders bleiben. Der Ausschuss solle eine deutlich größere Außen- und Breitenwirkung erhalten. Es gelte eine Entwicklung zu vermeiden, bei der der Ausschuss die wissenschaftliche Diskussion nur unter sich betreibe. Verstärkt kommen führende Straßenbaujuristen in den Ausschuss, hochrangige Vertreter der Straßenverwaltung des Bundes und die Landesfürsten des Straßenbaurechts, zudem obere und oberste Richter aus Senaten, die in Bund und Ländern mit Fragen des Straßenrechts und insbesondere der Straßenplanung befasst sind, auch Mitglieder des Haftungsseminars des Bundesgerichtshofs. Die Zahl der Rechtswissenschaftler im Arbeitsausschuss steigt. Die Niederschriften des Ausschusses über die vielen Jahrzehnte hinweg dokumentieren auch Aufstiegsbiografien in Verwaltung, Rechtsprechung und Wissenschaft. Es wird ein- und ausgewechselt. Mit Erfolg werden straßenrechtskompetente und gerichtserfahrene Anwälte in den Ausschuss eingeworben. Kontinuierlich ist auch der Deutsche Städtetag vertreten. Freilich bleibt der Ausschuss über viele Jahre hinweg männlich. Als Gäste wirken die ersten Straßenbaujuristinnen in den 1990er Jahren mit, einige dann auch als Mitglieder. Mehr sei dazu nicht berichtet, um nicht das späte Interesse der deutschen Geschlechterforschung auf den Ausschuss zu lenken.

b) Die Einladung von sachkundigen Gästen erweitert das fachliche Spektrum. Durch Referate und Diskussionen straßenbezogener Themen im Rahmen der Speyerer staats- und verwaltungswissenschaftlichen Arbeits- und Fortbildungstagen erhält die Arbeit eine erheblich erweiterte, fast schon große Bühne. Public Viewing könnte man sagen. Zur Erörterung dringender Rechtsfragen steht jeweils am Ende einer Arbeitssitzung eine sog. Aktuelle Stunde. Zudem: Die fachliche Arbeit erfolgt unter dem schützenden Dach des Speyerer „Forschungsseminars“. Die Anbindung an das Forschungsinstitut der Hochschule für Verwaltungswissenschaften hat organisatorische und finanzielle Vorteile. In der Taverna der Hochschule werden – ein Kollateralnutzen dieser Symbiose sozusagen – dank des sog. Forschungsweins die Grenzen zwischen Straßenbaulast, Straßenbaulust und Straßenbaufrust fließend. Der Ausschuss ist nicht mehr eine Arbeits- und Forschungszelle wie in Er-

⁴ Siehe die Berichte über Erfahrungen mit der Planung und dem Bau von Straßen in Frankreich, Portugal und der Schweiz durch A. STEIN, J. A. BARNITZKE und W. BURGUENDER auf der Tagung 1999, zusammengefasst von B. STÜER, DVBl. 1999, 1640 (1641).

⁵ Sein wissenschaftliches Werk wird u. a. mit einer Festschrift zu seinem 70. Geburtstag gewürdigt. Siehe R. BARTLSPERGER et al., *Rechtstaat. Kirche. Verantwortung.* 1986.

⁶ Aus dieser Zeit siehe etwa K. OBERMAYER, *Grundzüge des Fernstraßenrechts der USA*, 1969.

⁷ Siehe P. KARWATH, *Die Konzentrationswirkung der Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz*, 1968; M. SOMMER, *Das Immissionsrecht der öffentlichen Sachen*, 1973; D. WOLST, *Bundesauftragsverwaltung als Verwaltungsform. Untersuchungen zur auftragsweisen Fernstraßenverwaltung*, 1974 und K. RAUSCHER, *Enteignung und freihändiger Erwerb*, 1976.

⁸ B. STÜER, DÖV 1986, 65 ff.; 1987, 104; 1988, 507; 1989, 217 ff. und dann im DVBl. 1990, 35 ff., später zusammen mit C. D. HERMANN. Siehe weiter die Berichte von M. PFEIL, DVBl. 1991, 1351 ff., T. AMMELBURGER, NVwZ 1995, 873 ff. und M. RIEDER, DVBl. 2001, 352 ff. Die Berichte zeichnen sorgfältig auch die Diskussion zu den Referaten nach.

langer Tagen mit Familienanschluss im Hause Obermayer und Damenprogramm. Er öffnet sich, auch fachlich, zum Raumordnungsrecht,⁹ zur Bauleitplanung,¹⁰ auch zum Recht der Flurbereinigung,¹¹ öffnet sich nicht zuletzt zum Recht anderer Verkehrsträger.¹²

4. Die Ära Blümel setzt sich nach dessen Emeritierung als Vorsitzender dann mit der 44. Sitzung 1999 in Saarbrücken fort, unterstützt durch den saarländischen Universitätsprofessor Klaus Grupp als weiteren wissenschaftlichen Leiter. In der 52. Sitzung 2006 legt Willi Blümel sein sanftes, aber souveränes Dirigat nieder und übergibt die Leitung an Wolfgang Durner, Universitätsprofessor in Bonn. Dieser bietet dem Ausschuss einen neuen „Vorort“. Der Ausschuss tagt nun nach seiner „Abnabelung“ von der Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen als wissenschaftliche Einrichtung an der Universität Bonn und nennt sich „Arbeitskreis Straßenrecht“. Den stellvertretenden Vorsitz übernimmt Siegfried Rinke.

Die 52. Sitzung findet auf Einladung von Bernhard Stürer und dessen Gattin in Tecklenburg-Leeder statt. Schon in der Obermayer-Zeit ist der Ausschuss Gast in der norddeutschen Tiefebene. Dem

anspruchsvollen Programm der 7. Sitzung 1965 in Münster – es ging um Fragen der Straßenverkehrssicherungspflicht in Deutschland und Frankreich und um komplizierte Probleme der Auslegung des § 9 FStrG – sind freilich nicht alle bayerischen Teilnehmer nach der Erstbegegnung mit der Münsterländer Kombination von Bier und Korn am Vorabend uneingeschränkt gewachsen. Es gibt auch einen Sagenschatz des Ausschusses.

II. Zur Themengeschichte des Ausschusses

1. Wollte man die fünfzigjährige Arbeit des Ausschusses referieren, wäre man schon gescheitert, bevor man mit diesem Vorhaben beginnt. Erlaubt sei deshalb die Konzentration auf einige große Themenlinien. Unabweisbar ist dabei Vereinfachung. Die Arbeit des Ausschusses ist – um eine erste Klassifizierung zu finden – über die Jahrzehnte hinweg geprägt von Themen, in denen zu traditionellen Fragen des deutschen Straßenrechts neue Lösungen oder Lösungen unter neuen Umständen gesucht werden.

a) In der ersten Phase der Erlanger Zeit sind es Fragen der Rechtsnatur der straßenrechtlichen Statusakte und ganz besonders der Rechtsqualität der Widmung. Immer wieder beschäftigen den Ausschuss auch Probleme des Rechts der Enteignung für den Straßenbau. Der Anlass dazu ist ein Klaus Obermayer erteilter Forschungsauftrag zur „Reform des Enteignungsrechts zum Zwecke des Straßenbaus“. Diese Thematik hat der Ausschuss später wieder aufgegriffen.¹³

b) Die verfassungsrechtliche Verteilung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern und insbesondere die Entscheidung des deutschen Grundgesetzes für den Bau und die Unterhaltung von Bundesfernstraßen in der Form der sog. Bundesauftragsverwaltung – die Straße als bundesstaatliches Thema im Grundgesetz also – beschäftigt den Ausschuss von Anfang an.¹⁴ Umfassende und tiefe Arbeiten zu Art. 90 GG sind aus der Mitte des Ausschusses hervorgegangen.¹⁵ Geht es dabei weithin um Fragen der Innenarchitektur dieses Verwaltungstypus, so muss sich der Ausschuss in seiner 50. Sitzung am 14. und 15. Februar 2005 in Saarbrücken der Frage eines „Abbruchs“ des Gesamtgebäudes aufgrund der gutachtlichen Vorstellungen des Bundesrechnungshofes stellen.¹⁶ Das Straßenrecht ist in die Föderalismusdiskussion geraten.¹⁷ Auch die

⁹ Dazu W. HOPPE, Die Neuregelung des Verhältnisses von Fachplanung und Gesamtplanung, 1997; dazu B. STÜER, DVBl. 1998, 224 ff.

¹⁰ Siehe dazu M. RONELLENFITSCH, Bauleitplanung und Fachplanung, 1997; dazu B. STÜER, DVBl. 1998, 224 (225).

¹¹ Siehe dazu die Referate von H. EILFORT, Bedeutung und Aspekte der modernen Flurbereinigung, und F. KASTNER, Rechtsprobleme zwischen Flurbereinigung und Straßenbau unter besonderer Berücksichtigung der Planfeststellung, in: BLÜMEL (Hrsg.), Planfeststellung und Flurbereinigung – Umweltverträglichkeitsprüfung, Speyerer Forschungsberichte 55, 1987.

¹² Das Interesse des Ausschusses auf der Tagung 1993 gilt in Fragen der Strukturreform der Bahn aus europäischer, nationaler und regionaler Perspektive. Siehe dazu die Referate von H. DÜRR, S. MAGIERA, G. FROMM, F. KIEPE, H. DREIBUS und Th. MUTHESIUS (vgl. dazu B. STÜER, DVBl. 1993, 1300 ff.), in: BLÜMEL (Hrsg.), Verkehrswegerecht im Wandel, 1994; R. SCHIRMER, Rechtsgrundlagen für Park+Ride-Anlagen an den Schnittpunkten von Straße und Schiene, 1991, in: BLÜMEL (Hrsg.), Verkehrswegeplanung in Deutschland, Speyerer Forschungsberichte 105, 1991, S. 47; dazu auch M. PFEIL, DVBl. 1991, 1351 (1354).

¹³ Siehe G. KORBMACHER, F. KASTNER, K. BOUJONG, H. KRÖNER und G. FROMM, in: BLÜMEL (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Enteignungsrechts, Speyerer Forschungsberichte 23, 1983.

¹⁴ Siehe WOLST (o. Fußn. 7).

komplizierte Problematik der Straßenklassifizierung unter dem Gesichtspunkt der Verkehrsbedeutung gehört in diesen größeren Zusammenhang.¹⁸

c) Eine thematische Großfrage ist seit der konstituierenden Sitzung des Ausschusses 1958 die Legitimität oder sogar Verfassungsmäßigkeit zivilrechtlicher Strukturen und Rechtsverhältnisse im Recht der Straßennutzung und Straßenunterhaltung.¹⁹ Auch hier spannt sich der Bogen der Beratungen zwischen der Klärung von Einzelfragen, die sich aus dem Nebeneinander von öffentlichem und privatem Recht im Straßenrecht ergeben, bis hin zu einer theoretisch-dogmatischen Verwerfung zivilrechtlicher Mittel und Wege bei der juristischen Gestaltung der Nutzungs- und Unterhaltungsordnung öffentlicher Straßen.²⁰ In praktischer Hinsicht sind diesem Thema die Versorgungs- und Telekommunikationsleitungen zugeordnet,²¹ aber auch das Verhältnis von Straßenbaulast und Verkehrssicherungspflicht.²² Die Rechtsinstitute von Sondernutzung und Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen geben darüber hinaus Anlass zur Analyse und Aufarbeitung neuerer Entwicklungen.²³ Es geht um nichtverkehrliche Nutzungen im Straßenraum,²⁴

nicht zuletzt um Wirtschaftswerbung. Kommunikative Nutzungen werden durch die Rechtsprechung, überwiegend vom Beifall der Rechtswissenschaft begleitet, in den grundrechtlichen Verfassungsstand erhoben. Dem traditionellen Straßenrecht gehen die Themen nicht aus. Dafür sorgt auch die Entwicklung der Länderstraßengesetzgebung, die unter aufmerksamer Beobachtung des Ausschusses steht.²⁵

d) Das Rechtsinstitut der Planfeststellung findet in den Ausschussberatungen über all die Jahrzehnte zu Recht größte Aufmerksamkeit, schon unter kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten in der Zeit von Klaus Obermayer²⁶ und dann umfassend und vorrangig unter der Ägide von Willi Blümel, dem die deutsche Verwaltungsrechtswissenschaft auf diesem Gebiet grundlegende Arbeiten verdankt.²⁷ Die Forschungsleistung des Ausschusses auf diesem Arbeitsfeld ist besonders hervorzuhe-

¹⁵ Siehe vor allem R. BARTLSPERGER, Zweitbearbeitung des Art. 90 GG, in: Bonner Kommentar; ders., Das Fernstraßenwesen in seiner verfassungsrechtlichen Konstituierung, 2006. Siehe jetzt auch C. GRÖPL, in: MAUNZ/DÜRIG, GG, Art. 90 (Bearbeitungsstand März 2007). 2004 referieren auf der Tagung des Ausschusses U. STELKENS und W. MAß über die rechtsgeschäftliche Vertretung des Bundes bei der Bundesauftragsverwaltung. Dazu B. STÜER, DVBl. 2004, 1404 (1406). Auf der Tagung 2000 widmen sich K. SOMMERMANN und S. RINKE der Bundesauftragsverwaltung bei Bundesfernstraßen. Dazu M. RIEDER, DVBl. 2001, 352 ff.; U. STELKENS beschäftigt sich auf dieser Tagung mit der „Haftung im Bund-Länder-Verhältnis nach Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 GG unter besonderer Berücksichtigung der Bundesfernstraßenverwaltung“.

¹⁶ Siehe zu den Vorstellungen über die sog. Neuordnung der Bundesfernstraßenverwaltung die Referate von M. BARALTARU (Konzentration des Bundes auf die Bundesautobahnen, Übertragung der Bundesstraßen auf die Länder usw.) und W. HAHN sowie H. KOLB (Österreich) auf der Tagung 2005; dazu B. STÜER/C. D. HERMANN, DVBl. 2005, 556 ff.

¹⁷ Zu diesem Thema siehe den Vortrag von Ch. HEITSCH auf der Tagung 2007; dazu B. STÜER/C. D. HERMANN, DVBl. 2007, 1482 (1484).

¹⁸ Siehe die Referate von P. KISSNER und P. SIEBEL auf der Tagung 1994. Dazu T. AMMELBURGER, NVwZ 1995, 873 ff.

¹⁹ Siehe schon oben Fußn. 2.

²⁰ Die Frage eines einheitlichen Rechtsregimes für die Nutzung öffentlicher Straßen wird z. B. intensiv bei der Tagung 2001 diskutiert. Siehe dazu B. STÜER, DVBl. 2002, 238 (239).

²¹ Siehe etwa M. RONELLENFITSCH, Folgekosten bei Versorgungsleistungen, 1995, in: W. BLÜMEL, Planungsrechtliche Optimierungsgebote – Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung – Folgekosten, Speyerer Forschungsberichte 157, 1996, S. 67 ff.; dazu B. STÜER, DVBl. 1995, 1345 (1346); ferner auf der Tagung 1996 den Beitrag von F. KIEPE, Wegerecht und Telekommunikation: Die wegerechtlichen Regelungen des Telekommunikationsgesetzes; dazu B. STÜER, DVBl. 1997, 479 ff.

²² Grundlegend: R. BARTLSPERGER, Verkehrssicherungspflicht und öffentliche Sache, 1970.

²³ Siehe den Vortrag von P. KISSNER, über „Rechtsprobleme der Sondernutzung“ auf der Tagung des Ausschusses 1988 (dazu B. STÜER, DÖV 1989, 217, 218 ff.), ferner A. KRÜGER, Straßenverkehr und Sondernutzung, 1996; R. BARTLSPERGER, Werbung und Straßenkommunikation in der Mehrzweckordnung öffentlicher Straßen, 1996; dazu B. STÜER, DVBl. 1997, 479 ff. Jetzt umfassend F. v. MANNSTEIN, Die Nutzung der öffentlichen Straßen, 2008.

²⁴ Die sog. nichtverkehrlichen Nutzungen der Straße und des Straßenraums sind Gegenstand der Tagung 2001. Es referieren S. U. BAUMGÄRTNER (Versorgungsleitungen und Telekommunikationslinien), M. RONELLENFITSCH (Nutzungskonflikt zwischen Telekommunikationslinien und Verkehrswegen) und J. KERN (Der Straßenraum als Ort der Werbung). Dazu B. STÜER, DVBl. 2002, 238 ff.

²⁵ W. BLÜMEL und M. PFEIL geben 1993 Bd. 12 der Speyerer Forschungsberichte heraus, in dem die „Neuen Länderstraßengesetze“ abgedruckt sind. Siehe auch J. KERN, Überarbeitung des Musterentwurfs für ein Länderstraßengesetz, in: BLÜMEL (Hrsg.), Verkehrswegeplanung in Deutschland, Speyerer Forschungsbericht 105, 3. Aufl. 1993, S. 75. Über die Straßenplanung in den neuen Ländern berichten auf der Tagung 1999 H. SCHITTNY und B. WITTING. Dazu B. STÜER, DVBl. 1999, 1640 (1642). Siehe auch die Bundesländerberichte von J. SCHMIDT und J. MAJCHEREK auf der Tagung 2002; dazu B. STÜER, DVBl. 2002, 238 (241).

²⁶ Siehe die Arbeit von KARWATH (oben Fußn. 7).

ben.²⁸ Sie geht weit über das hinaus, was Ernst Marschall dem Ausschuss 1958 an Aufgaben aufgegeben hat. Der Ausschuss begleitet – fürsorglich zugewandt – den Planfeststellungsbeschluss, den juristischen Star unter den deutschen Verwaltungsakten, auf dessen Weg in neue Dimensionen der Erschwerung seiner Herstellung, seines praktischen Umfangs und seiner inhaltlichen Komplexität.²⁹ Aber auch die Straßenplanung durch Bebauungsplan findet sein Interesse.³⁰ Immer stärker differenziert sich das Straßenrecht aus. Für die Erläuterungen in dem von Ernst A. Marschall begründeten Kommentar zum Bundesfernstraßengesetz zeichnen in dessen fünfter Auflage 1998 fünf Autoren verantwortlich. In dem von Hermann Müller und Gerhard Schulz herausgegebenen Kommentar zum Bundesfernstraßengesetz mit Autobahnmautgesetz von 2008 verteilt sich die Erläuterungslast

bereits auf zwölf Schultern (mit natürlich kompetenten Köpfen).

e) Der Ausschuss kann sich aber auch nicht einer Entwicklung verschließen, die das Straßenrecht und insbesondere dessen juristischer Mittelpunkt, die Widmung, erfordern. Es ist das Großthema „Verkehrsberuhigung in den Innenstädten“,³¹ das dazu zwingt, Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung des Verkehrs durch die straßenrechtliche Statusakte von Widmung, Teileinziehung und Umstufung in Konkurrenz zu den Mitteln des Straßenverkehrsrechts und insbesondere denen des § 45 StVO auszuloten. Aus den juristischen, nicht zuletzt auch gerichtlichen Auseinandersetzungen mit diesem Fragenkreis geht wohl der Führungsanspruch des Straßenrechts eher stabilisiert denn geschwächt hervor.

2. Viele neue rechtliche und vor allem gesetzliche Entwicklungen beschäftigen den Ausschuss, die von den Straßenbaujuristen nicht nur dankbar aufgenommen werden und seit den 1990er Jahren für wissenschaftlich-fachliche Hochspannung im Ausschuss sorgen. Sie lassen sich schlagwortartig kennzeichnen: politisch gewollte Beschleunigung der Planungsverfahren und deren Demokratisierung,³² Ökologisierung des Verkehrswegebau,³³ schließlich Europäisierung und Privatisierung.³⁴ Die Erfahrungen des deutschen Straßenrechts mit diesen Entwicklungen liegen oft parallel zu den Erfahrungen anderer Gebiete der deutschen Verwaltungsrechtsordnung.³⁵ Der Ausschuss ist ein straßenrechtlicher Bewegungsmelder.

a) Die Herstellung der Deutschen Einheit bringt erhebliche Veränderungen für den Bau der öffentlichen Infrastruktur und damit auch der Straßen.³⁶ Die Verwaltungsverfahren sollen aufgrund eines neuen gesetzgeberischen Konzepts zunächst in den Neuen Ländern, dann aber auch in ganz Deutschland zu schnelleren Planentscheidungen führen.³⁷ Eigenartige Neuerungen werden auf den Weg gebracht. Die Planung von Verkehrsanlagen soll in bestimmten Fällen durch Gesetz erfolgen. Die Lex Stendhal übersteht zwar die verfassungsgerichtliche Prüfung im Zweiten Senat,³⁸ mehr dann aber dankenswerterweise auch nicht. Das Bundesverwaltungsgericht erhält für bestimmte Projekte der Verkehrsinfrastruktur erstinstanzliche Zuständigkeiten, zunächst nur für den Osten Deutschlands, dann für die gesamte Bundesrepublik.³⁹ Demokratisch begründete Mitwirkungsrechte im Planungsverfahren geraten in Spannung mit

²⁷ W. BLÜMEL, Die Bauplanfeststellung I, 1961; ders., Die Planfeststellung im geltenden Recht, Habilitationsschrift 1967, Bde. 1 und 2, Speyerer Forschungsberichte, Bd. 140, 1994. W. BLÜMELs wissenschaftliche Lebensleistung hat vielfache Anerkennung gefunden. Siehe nur W. BLÜMEL zum 60. Geburtstag, VerwArch Bd. 80, Heft 1, S. 1, 1989; K. GRUPP/M. RONELLENFITSCH, Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa, 1995; dies., Planung – Recht – Rechtsschutz, in: FS für W. BLÜMEL zum 70. Geburtstag, 1999. Grundlegende Arbeiten von W. BLÜMEL finden sich in W. BLÜMEL, Beiträge zum Planungsrecht, 1959, in: GRUPP/RONELLENFITSCH (Hrsg.), 2004.

²⁸ 1984 ist die Tagung der Teilbarkeit von Planungsentscheidungen gewidmet. Es tragen vor: St. PAETOW, S. BROß und M. RONELLENFITSCH. Veröff. in: BLÜMEL (Hrsg.), Teilbarkeit von Planungsentscheidungen, Speyerer Forschungsberichte 42, 1984; siehe ferner J. SPRINGOB, Ausweisung in Bedarfsplänen und Planfeststellung, 1987; dazu B. STÜER, DÖV 1987, 507 (509 ff.); ebenso U. KUSCHNERUS über „Planänderungen vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses“ und K. GRUPP über „Aufhebung von Planfeststellungsbeschlüssen“, Tagung 1989; dazu B. STÜER, DVBl. 1990, 35 ff. 1994 referieren W. BLÜMEL und M. RONELLENFITSCH über das Zusammentreffen von Planfeststellungen. Siehe dazu Th. AMMELBURGER, NVwZ 1995, 873 (874).

²⁹ Dazu die Informationen von G. GEYER bei B. STÜER, DVBl. 2004, 1404 ff.

³⁰ Siehe B. STÜER, DÖV 1989, 217 ff. über den Vortrag von H.C. FICKERT auf der Tagung 1988.

³¹ Dazu U. STEINER, Möglichkeiten und Grenzen einer Verringerung der Kraftfahrzeugmengen im Innenstadtbereich mit den Mitteln des Straßen- und Straßenverkehrsrechts, 1992; dazu B. STÜER, DVBl. 1992, 1528 (1529 ff.). Siehe auch U. STEINER, Aktuelle Rechtsfragen der innerstädtischen Verkehrsführung, in: W. BLÜMEL (Hrsg.), Straße und Umwelt, 1979, S. 71 ff.

³² Über „Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungs- und Verwaltungsentscheidungen“ referiert J. SCHMIDT auf der Tagung 2004; dazu B. STÜER, DVBl. 2004, 1404 (1405).

deren rechtstaatlichen Strukturen.⁴⁰ Alle diese Entwicklungen spiegeln sich zeitnah im Arbeitsprogramm des Ausschusses.

b) Materiell-rechtlich ist es vor allem die planerische Abwägung, deren Rechtsstruktur in den Fokus der Arbeit des Ausschusses gerät.⁴¹ Die Aufarbeitung der neuen Fragen erhält ihre Dynamik nicht zuletzt aus der umfassenden Ökologisierung

des Verkehrswegebbaus. Der Gesetzgeber versucht, über die Verfahrensfehler hinaus auch Abwägungsfehlern der Verwaltung die Schärfe rechtlicher Konsequenzen zu nehmen. Es entstehen Heilungs- und Unbeachtlichkeitskonzepte, allen voran in der gemeindlichen Bauleitplanung (heute: §§ 215, 216 BauGB), die zu analysieren und zu bewerten die interessante Aufgabe einer noch zu schaffenden Stiftungsprofessur für Rechtspathologie sein könnte. Die deutsche Rechtsordnung bleibt bei der rechtlichen Umsetzung des ökologischen Auftrags des Art. 20a GG nicht unter sich. Mit großer Wucht erfolgt eine Europäisierung der umweltrechtlichen Vorgaben für das deutsche Straßenrecht.⁴² Die Europäische Union sorgt aufgrund ihrer Freizügigkeitsbestimmungen in Deutschland

³³ Siehe die Referate von W. Hoppe, Das Verkehrslärmschutzgesetz als Beitrag zur Lösung des Konflikts zwischen Straße und Umwelt, T. MUTHESIUS, Auswirkungen des Verkehrslärmschutzgesetzes auf die Städte, D. ENGELHARDT, Straße und Natur, H. Bickel Straßenplanung, Umweltbelastung und verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz, in: BLÜMEL (Hrsg.), Straße und Umwelt, 1979; ferner R. RÜMLER, Zur Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung, H. C. FICKERT, Berücksichtigung ökologischer Belange bei der Planfeststellung, U. KUSCHNERUS, Funktion des landschaftspflegerischen Begleitplans (dazu B. STÜER, DÖV 1986, 65 ff.), in: BLÜMEL (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Planfeststellungsrechts, Speyerer Forschungsberichte 49, 1986. Auf der Tagung 1986 trägt R. BARTLSPERGER, Leitlinien zur Regelung der gemeinschaftsrechtlichen Umweltverträglichkeitsprüfung (dazu B. STÜER, DÖV 1987, 104, (106), in: BLÜMEL (Hrsg.), Planfeststellung und Flurbereinigung – Umweltverträglichkeitsprüfung, Speyerer Forschungsberichte 55, 1987, S. 39 ff. Es folgen: J. ULLRICH über „Beurteilung und Minderung von Luftverunreinigungen an Straßen“ und U. STEINER über „Berücksichtigung verkehrsbedingter Schadstoffmissionen bei der fernstraßenrechtlichen Planfeststellung“ auf der Tagung 1987 (dazu B. STÜER, DÖV 1988, 507 ff.). Zu Fragen des Verkehrslärmschutzes referierten 1990 H. ALEXANDER, J. ULLRICH und F. KIEPE (dazu B. STÜER, DVBl. 1990, 1393 ff.), in: BLÜMEL (Hrsg.), Verkehrslärmschutz – Verfahrensbeschleunigung, Speyerer Forschungsberichte 95, 1991. Mit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung befasst sich U. KUSCHNERUS auf der Tagung 1995 (dazu B. STÜER, DVBl. 1995, 1345 (1346)), in: BLÜMEL (Hrsg.), Planungsrechtliche Optimierungsgebote – Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung – Folgekosten, Speyerer Forschungsberichte 157, 1996, S. 39 ff. 1998 stehen auf der Tagesordnung: P. MICHLER (Zum Entwurf eines Umweltgesetzbuches), S. STRICK (Auswirkungen des Umweltgesetzbuches für die Straßenplanung) und M. SAUTHOFF (Klagebefugnis gegen Fachplanungen), in: BLÜMEL (Hrsg.), Umweltgesetzbuch – Klagebefugnis, Speyerer Forschungsberichte 195, 1999.

³⁴ Dazu die Nachweise in Fußnoten 42 und 47.

³⁵ Siehe dazu R. WAHL, Herausforderungen und Antworten: Das Öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte, 2006, passim.

³⁶ Die DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanung- und bau-Gesellschaft mbH stellt H. J. KLOFAT auf der Tagung 1992 vor. Dazu und zu den kritischen Einwänden von R. WAHL näher B. STÜER, DVBl. 1992, 1528 f.

³⁷ Zu den Beschleunigungsregelungen siehe das Referat von G. GEYER auf der Tagung 2004. Dazu B. STÜER, DVBl. 2004, 1404 ff. Siehe auch S. BROß, Beschleunigung von Planungsverfahren, in: BLÜMEL (Hrsg.), Verkehrslärmschutz – Verfahrensbeschleunigung, Speyerer Forschungsberichte 95, 1991, S. 69 ff.

³⁸ BVerfGE 95, 1; dazu W. BLÜMEL, DVBl. 1997, 205 ff. und M. RONELLENFITSCH, Tagung 1993 (dazu B. STÜER, DVBl. 1993, 1300 (1305)). Siehe dazu schon allgemein M. RONELLENFITSCH, Verkehrswegeplanung in Deutschland. Beschleunigungsgesetz – Investitionsmaßnahmengesetz, sowie B. STÜER, Investitionsmaßnahmengesetze als Verfassungsproblem, in: BLÜMEL (Hrsg.), Verkehrswegeplanung in Deutschland, Speyerer Forschungsberichte 105, 1991. Siehe dazu auch M. PFEIL, DVBl. 1991, 1351 ff.

³⁹ Dazu G. GEYER auf der Tagung 2004 (vgl. B. STÜER, DVBl. 2004, 1404 ff.). Siehe jetzt das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz – IPBeschlG – vom 9.12.2006 (BGBl. I S. 2833). Siehe dazu die Referate von S. RINKE, E. HIEN und M. EICHBERGER auf der Tagung 2007. Dazu B. STÜER/C. D. HERMANNNS, DVBl. 2007, 1482 ff. Schon auf der Tagung 1993 beschäftigt sich S. PAETOW mit dieser Frage. Dazu B. STÜER, DVBl. 1993, 1300 (1305). Zur Geschichte und Entwicklung des sog. Beschleunigungsgrundgesetzes für Vorhaben der Infrastruktur siehe W. BLÜMEL, in: FS für R. BARTLSPERGER, 2006, S. 263 sowie J. KERN und D. HÖNIG, Referate auf der Tagung 2007; dazu B. STÜER/C. D. HERMANNNS, DVBl. 2007, 1482 (1483).

⁴⁰ Dieses Spannungsverhältnis hat ganz besonders W. BLÜMEL beschäftigt. Siehe z. B. „Demokratisierung der Planung oder rechtstaatliche Planung?“, in: BLÜMEL (Hrsg.), Beiträge zum Planungsrecht 1959-2000, 2004, S. 97 ff.

⁴¹ Es ist vor allem das Ausschussmitglied W. HOPPE, das dem Abwägungsgebot intensive wissenschaftliche Aufmerksamkeit gewidmet hat. Siehe dazu W. ERBGUTH u. a., Abwägung im Recht, 1996 (mit Beiträgen des für W. HOPPE aus Anlass seiner Emeritierung veranstalteten Kolloquiums, u. a. mit einem Beitrag von R. BARTLSPERGER, S. 79); speziell zum sog. planungsrechtlichen Optimierungsgebot R. BARTLSPERGER auf der Tagung 1995 (dazu B. STÜER, DVBl. 1995, 1345 ff.), in: BLÜMEL (Hrsg.), Planungsrechtliche Optimierungsgebote – Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung – Folgekosten, Speyerer Forschungsberichte 157, 1996.

⁴² Siehe dazu auf der Tagung 2003 S. STRICK (Die Umgebungs-Richtlinie), H. P. MICHLER (Umsetzung der FFH-Richtlinie in das deutsche Recht) und M. RONELLENFITSCH (Die Plan-Umweltprüfung bei der Verkehrswegeplanung); dazu B. STÜER, DVBl. 2003, 1437 (1439); ders., Europarecht in der Fachplanung, in: FS für H. H. RENGELING, 2008, S. 447 ff. Siehe auch Fußnote 33.

für Verkehr aus ganz Europa, nimmt den Deutschen aber weithin die Hoheit über das Infrastrukturrecht, mit dessen Mitteln die so entstehenden Mobilitätsprobleme in eigener politischer Verantwortung zu lösen sind. Der Ausschuss hat das fachliche Glück, aus eigener Kompetenz und mit Hilfe eingeladenen Wissens Klarheit in die neuen Rechtsstrukturen der Straßenplanung zu bringen.⁴³ Die breit angelegte Diskussion dieser Thematik zwischen Wissenschaft und Praxis, aber auch den wissenschaftlichen Mitgliedern des Ausschusses untereinander gehört zu den interessantesten Er-

fahrungen der Geschichte des Ausschusses, die auch eine Geschichte lebendiger Kommunikation ist. Freilich geht es nicht nur um Straßenplanung „trotz Europa“. Auch die Straßenplanung in Europa beschäftigt den Ausschuss.⁴⁴

c) Schließlich ist es die Entscheidung der Politik, den Staat auch auf dem Gebiet der Infrastruktur sozusagen weniger rudern und tendenziell mehr steuern zu lassen, die das Straßenrecht als fiskalische und institutionelle Privatisierung erreicht.⁴⁵ Staatliche Gewährleistungsverantwortung für die öffentliche Infrastruktur ist das neue, hoch gehandelte Schlagwort. Der Ausschuss muss zur Kenntnis nehmen, dass die Haushaltsmittel für den Straßenbau nicht ausreichen, um Verkehrswege quantitativ und qualitativ in einer Weise zur Verfügung zu stellen, die den Mobilitätswünschen der Verkehrsteilnehmer genügt. Die Gültigkeitsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen muss, weil aus finanziellen Gründen nicht zeitnah umsetzbar, verlängert werden; dafür schafft der Gesetzgeber die erforderlichen Rechtsgrundlagen.⁴⁶ Private Organisationsfähigkeit und privates Kapital werden, nicht nur in den Neuen Ländern, für den Straßenbau nutzbar gemacht.⁴⁷ Traditionelle Einrichtungen der Straßen, wie die Nebenbetriebe auf Bundesautobahnen,⁴⁸ werden privatisiert. Eine neue Organisations- und Denkwelt wird vielen Straßenbaujuristen aufgedrängt. Die Diskussion dieser Themen in mehreren Sitzungen des Ausschusses lässt die Spannungen zwischen alter und neuer Straßensrechtswelt sichtbar werden. Es geht um die Verantwortung des Staates für sichere und leistungsfähige Verkehrswege und Verkehrsanlagen.⁴⁹

III. Versuch einer Bilanz

1. Der Chronist des Ausschusses, will er fünfzig Jahre in dreißig Minuten bilanzieren, kann sich zunächst durch Verweisung helfen. Verweisen kann er auf eine außerordentlich eindrucksvolle Zahl wissenschaftlicher Monografien und Kommentaren die unmittelbar aus der Arbeit des Ausschusses hervorgegangen sind oder mittelbar durch sie angeregt oder ermöglicht werden.⁵⁰ Man kann mit zulässigem Stolz sagen, der Ausschuss hat sich eine straßenrechtliche und straßenrechtsrelevante Bibliothek erarbeitet. Dazu trägt auch Werner Hoppe bei, der als langjähriger Schriftleiter der Deutschen Verwaltungsblätter seine Zeitschrift generös den Mitgliedern des Ausschusses für Publikationen öff-

⁴³ Dazu die Referate von O. ROJAHN (Europarechtliche Vorgaben in der Rechtsprechung des BVerwG), U. REPKEWITZ (Probleme der Umsetzung der Umgebungsrichtlinie) und W. DURNER (Umsetzung der Arhus-Konvention). Vgl. dazu B. STÜER, DVBl. 2005, 1489 ff.

⁴⁴ Dazu M. RONELLENFITSCH auf der Tagung 1999; vgl. B. STÜER, DVBl. 1999, 1640 ff.

⁴⁵ Speziell zur DEGES siehe oben Fußn. 36.

⁴⁶ Darüber referiert A. KUDER auf der Tagung 1999. Siehe B. STÜER, DVBl. 1999, 1640 (1642).

⁴⁷ Die neuen Finanzierungsformen für den Straßenbau in Bund und Ländern stehen 1993 und dann wieder 2002 auf der Tagesordnung. Es referieren 1993 K. GRUPP, W. HAHN und B. BRUNS (dazu B. STÜER, DVBl. 1993, 1300, (1304)), in: BLÜMEL (Hrsg.), Verkehrswegerecht im Wandel, 1994, S. 129 ff. und 2002 M. UECHTRITZ, G. GEYER, J. MAJCHEREK und J. SCHMIDT. Dazu B. STÜER, DVBl. 2003, 582 ff. Auch die Tagung 2006 ist der Finanzierung des Straßenbaus und der Straßenunterhaltung gewidmet. Es tragen vor M. SAUTHOFF (Refinanzierung von Straßen), B. WITTING (Erfahrungen mit dem F-Modell am Beispiel der Warnow-Queung), W. MAß (Finanzierung der Ortsumgehungen in gemeindlicher Sonderbaulast) und M. BURGI (Vergaberechtliche Probleme der Privatfinanzierung von Straßen). Dazu B. STÜER, DVBl. 2007, 231 ff.

⁴⁸ Siehe dazu S. RINKE, in: GEIS/UMBACH (Hrsg.), Planung – Steuerung – Kontrolle, FS für R. BARTLSPERGER, 2006, S. 515. Vgl. auch STEINER, NJW 1994, 1712 ff.. Grundlegend zu den Privatisierungsfragen im Straßenbereich BARTLSPERGER, (oben Fußn. 15).

⁴⁹ Siehe dazu U. STEINER, Zur Rolle des Staates im Bereich der Verkehrswirtschaft, in: ENNUSCHAT u. a. (Hrsg.), Gedächtnisschrift für P. J. TETTINGER, 2007, S. 179 ff.

⁵⁰ Siehe etwa R. BARTLSPERGER, Die Bundesfernstraßen als Verwaltungsleistung, 1969; ders., Verkehrssicherungspflicht und öffentliche Sache, 1970; ders., Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, 1975; ders., Das Gefahrenrecht öffentlicher Straßen, 1994. M. SAUTHOFF, Straße und Anlieger, 2003. Am KODAL/KRÄMER (Straßenrecht, 6. Aufl. 1999) wirken als Autoren die Ausschussmitglieder H. KRÄMER, M. AUST, K. BAUER und S. RINKE mit. Die 5. Aufl. von MARSCHALL/SCHROETER/KASTNER ist durchgehend von Ausschussmitgliedern bearbeitet (F. KASTNER, K. GRUPP, M. RONELLENFITSCH, F. SCHLOSSER und A. KRÜGER). B. STÜER's Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts ist 2008 in 4. Aufl. erschienen. Ebenfalls Mitglied des Ausschusses war H. ZEITLER, Herausgeber des Großkommentars zum Bayerischen Straßen- und Wegegesetz.

net. Spezifische Wege zur Veröffentlichung hat zudem der Ausschuss selbst. Zwar kommt es nicht zur Ausführung der frühen Idee, ein von der Forschungsgesellschaft herausgegebenes „Archiv für Straßenrecht“ zu gründen. Die ersten Arbeiten erscheinen aber in der Schriftenreihe der Arbeitsgruppe „Straßenverwaltung“ der Forschungsgesellschaft.⁵¹ In seiner Speyerer Periode steht die Schriftenreihe der Hochschule für Verwaltungswissenschaften zur Verfügung, seit jüngerer Zeit ein Zugang zur Veröffentlichung, den die BAST dank Konrad Bauer eröffnet hat. 1980 schreibt sich der Ausschuss eine eigene Festschrift oder lässt sie schreiben. Ihr Titel ist „Ein Vierteljahrhundert Straßengesetzgebung“. Richard Bartlisperger, Willi Blümel und Hans-Wolfgang Schroeter geben sie heraus. Im Vorwort ist zu lesen, es sei die „Frage nach der praktischen Bewährung und dem rechtstheoretischen Rang“ der in Bund und Ländern inzwischen abgeschlossenen „Kodifikation des deutschen Straßenrechts im Geltungsbereich des Grundgesetzes, die es geboten erscheinen ließ, nach einem Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung diesem Verwaltungsrechtsgebiet einen eigenen größeren Sammelband zu widmen“.⁵² Es ist eine Zwischenbilanz. Die Entwicklung geht weiter. Eine Wiederaufbereitungsanlage ist der Ausschuss nie.

2. Reinhard Beine als Gastgeber der ersten Sitzung des Ausschusses 1958 hat es als dessen Aufgabe bezeichnet, „brauchbare Unterlagen für die Praxis zu verschaffen“. Es gelte, dem Praktiker das Rüstzeug für seine Arbeit zu geben. Der Ausschuss müsse sich immer wieder die Frage stellen: „Wie können wir dem Ingenieur von der juristischen Seite her helfen?“ Man wird nach fünfzig Jahren Arbeit des Ausschusses – mit der Befangenheit eines Mitglieds freilich formuliert – bestätigen können, dass dies mehr als gelungen ist. In gewisser Hinsicht war der Ausschuss so etwas wie eine Selbsthilfeeinrichtung der Straßenrechtsjuristen. Bayerns Josef Kersten sagt zum Abschied, der Arbeitsausschuss habe für die Verwaltungspraxis „immer wieder Erkenntnisse und Impulse vermittelt“. Immer wieder hat sich der Ausschuss zeitnah den neuen Problemen und Fragen des Straßenrechts und dessen planungs- und umweltrechtlichem Umfeld gestellt. Ob seine Arbeit und insbesondere die von seinen Mitgliedern geleisteten rechtsdogmatischen Beiträge Einfluss hatten auf Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung, wäre ein interessanter Gegenstand der Wirkungsforschung. In jedem

Fall hat der Ausschuss Theorie und Praxis, Rechtspraxis und Verwaltungspraxis gleichermaßen, in höchst sachdienlicher Weise zusammengeführt, hat straßenrechtliche Wertschöpfung betrieben, den Ausgleich zwischen pragmatischer und theoretischer Sicht der Themen gesucht. Die akademische Lehre des Straßenrechts – heute aufgrund der veränderten Organisation des Jurastudiums auf dem Rückzug, in den Lehrbüchern des Besonderen Verwaltungsrechts gleichwohl noch vertreten,⁵³ – gewinnt durch die Mitarbeit der Professoren im Ausschuss an Motivation und praktischer Substanz. Die Rechtsprechung stellt sich durch ihre Richter im Ausschuss der betroffenen und interessierten Praxis. Zur Bilanz des Ausschusses gehört aber auch, dass sich die Straßenbaupraxis immer wieder der wissenschaftlichen Mitglieder des Ausschusses zur gutachtlichen und forensischen Unterstützung ihrer Rechtspositionen in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren bedient.

3. Kurt Kodal hat gelegentlich als seine fachliche Lebenslösung ausgegeben, es sei Aufgabe der Straßenjuristen, dem Recht in den Straßenverwaltungen den gebührenden Rang zu sichern. Vorstellungen darüber zu entwickeln, wie dieses Recht beschaffen ist und beschaffen sein soll, ist über fünf Jahrzehnte die Kernaufgabe des Ausschusses und des heutigen Arbeitskreises „Straßenrecht“. Er bot und bietet dem mit dem Straßenrecht befassten Juristen eine über fünfzig Jahre bestens organisierte Gelegenheit, einen Beitrag zu leisten – wie im Vorwort der Festschrift von 1980 formuliert⁵⁴ – „zur sachgerechten Ausgestaltung und Systematik der Straßenverwaltung in einer Zeit, in der die öffentli-

⁵¹ Zu den Verdiensten der 1924 als Studiengesellschaft für Automobilstraßenbau gegründeten Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen gehört auch das inzwischen vielbändige „Archiv für Geschichte des Straßen- und Verkehrswesens“, das auch die Geschichte des Straßenwesens in der DDR (1949-1989) einschließt (Heft 17 des Archivs). Andere straßenhistorische Arbeiten kommen hinzu, wie z. B. von C. WIENECKE, Entwicklungskritische Betrachtung des deutschen Straßenwesens in den Jahren 1871 bis 1945, 1956.

⁵² R. BARTLSPERGER/W. BLÜMEL/H.-W. SCHROETER, Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, 1980, S. V ff.

⁵³ T. v. DANWITZ, Straßen- und Wegerecht, in: SCHMIDT-AßMANN/SCHOCH (Hrsg.), BesVerwR, 14. Aufl. 2008, 7. Kap. (S. 875 ff.); U. STEINER, Recht der Verkehrsinfrastruktur, insbesondere der öffentlichen Straßen und Wege, in: STEINER (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2006, IV, S. 577 ff.

⁵⁴ Siehe oben Fußn. 52.

chen Straßen zu den wichtigsten öffentlichen Gütern und den schwierigen Gegenständen öffentlicher Planung und Umweltgestaltung gehören“. Er hat diese Gelegenheit genutzt. Mit erlaubter Unbescheidenheit kann man feststellen: Der Ausschuss hat sich um das deutsche Straßenrecht verdient gemacht. Fortsetzung muss folgen.

Regierungsdirektorin Tatjana Tegtbauer
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Vergangenheit und Zukunft der Straßenverwaltung

I. Zahlen und Fakten

Die Frage nach der Zukunft der Straßenverwaltung ist eng mit der Frage verknüpft, auf welche möglichen Entwicklungen die Straßenverwaltung reagieren muss, welche Herausforderungen sie zu meistern hat. Dabei sind drei wesentliche Faktoren

- die zur Verfügung stehenden Finanzmitteln,
- die nationale und globale Verkehrsentwicklung und
- der bauliche Zustand des Bundesfernstraßennetzes.

Im Folgenden werden diese wesentlichen Rahmenbedingungen näher erläutert.

1. Finanzmittelausstattung

In den Jahren 1998 bis 2007 war die Finanzausstattung des Bundes für den Bereich der Bundesfernstraßen (Kapitel 1210/1202/1222)* tendenziell

steigend, wie Bild 1 (mit Angaben in Mrd. €) illustriert.

Auch für das bevorstehende Jahr 2009 ist bei der Mittelausstattung eine leicht steigende Tendenz zu verzeichnen, gemäß dem Kabinettsbeschluss vom 2. Juli 2008 werden Gesamtausgaben von 6.186,2 Mio. € zur Verfügung stehen. Diese Summe verteilt sich wie in Bild 2 dargestellt:

Für die mittelfristige Finanzplanung, die den Zeitraum 2009-2012 umfasst, sollen indes dem Bundesfernstraßenhaushalt (Kapitel 1210/1202) Finanzmittel in etwas geringerem Umfang zugewiesen werden.

2. Entwicklung des Verkehrs

Die Verkehrsentwicklung als zweite bestimmende Größe bei den Überlegungen zur Zukunft der Straßenverwaltung stellt sich wie folgt dar:

Die dem Bundesverkehrswegeplan 2003 zu Grunde liegenden Verkehrsprognose, die den Prognosezeitraum 1997-2015 umfasst, prognostizierte für den Prognosezeitraum massive Steigerungen der Verkehrsleistung im Güterverkehr von 64 %. Für den Personenverkehr wurde eine Zunahme von 20 % vorhergesagt.

Nach jüngsten Untersuchungen wird die Verkehrsentwicklung sogar noch stärker ansteigen: Das progtrans-Gutachten, welches den Prognosezeit-

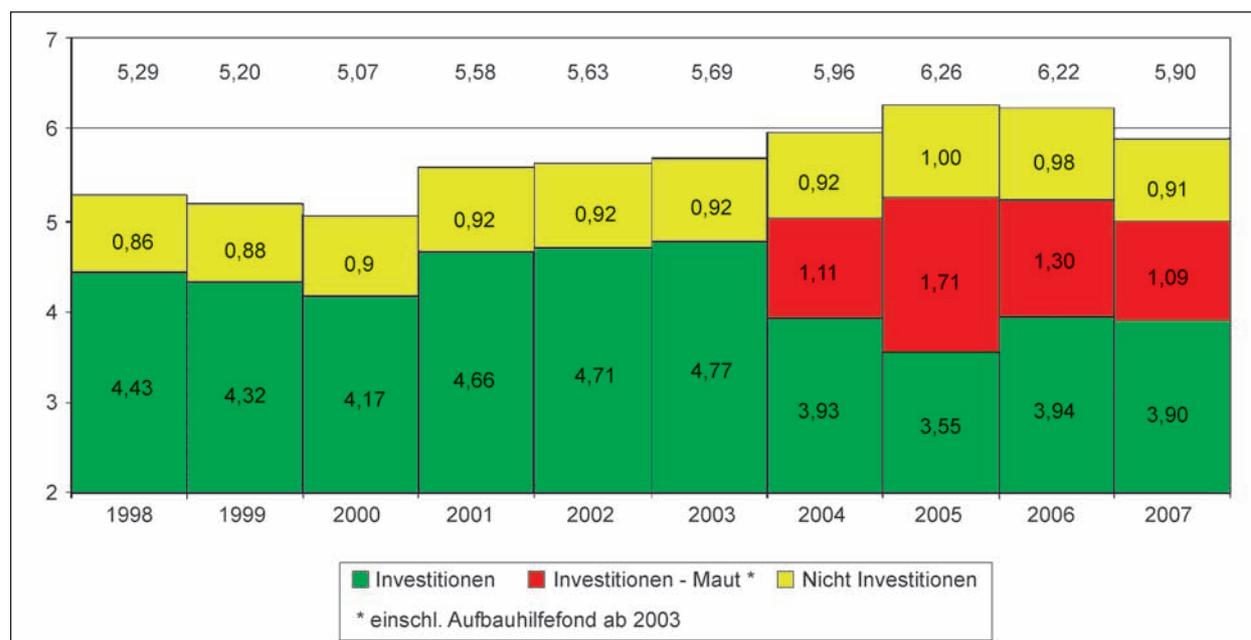


Bild 1: Finanzmittelausstattung des Bundes (Kap. 1210/1202/1222) 1998 - 2007

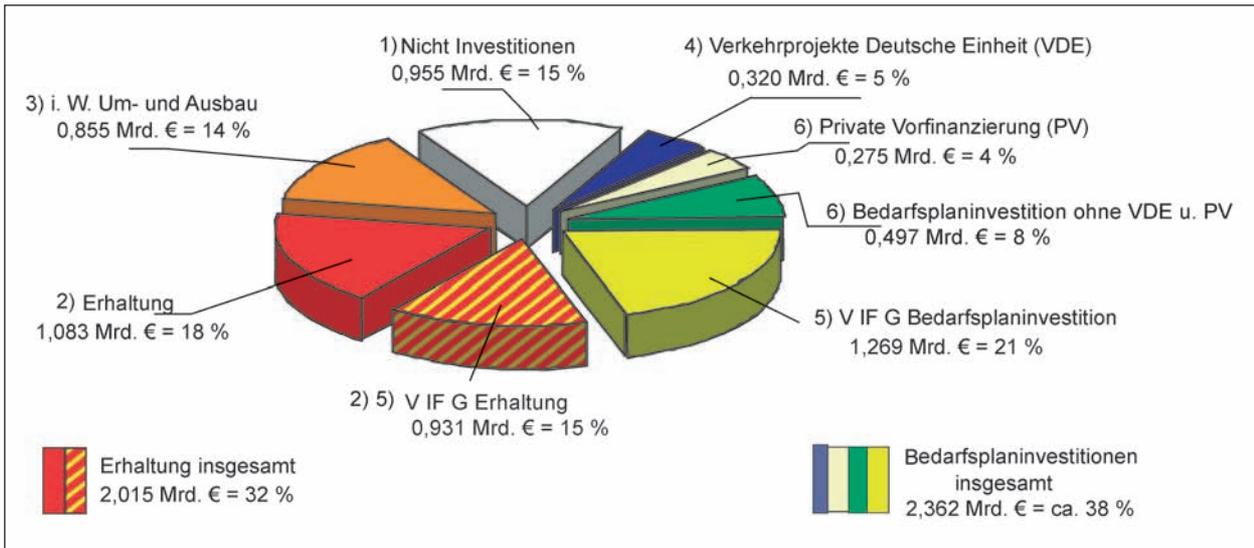


Bild 2: Voraussichtliche Verteilung der Mittelausstattung für Bundesfernstraßen im Jahre 2009

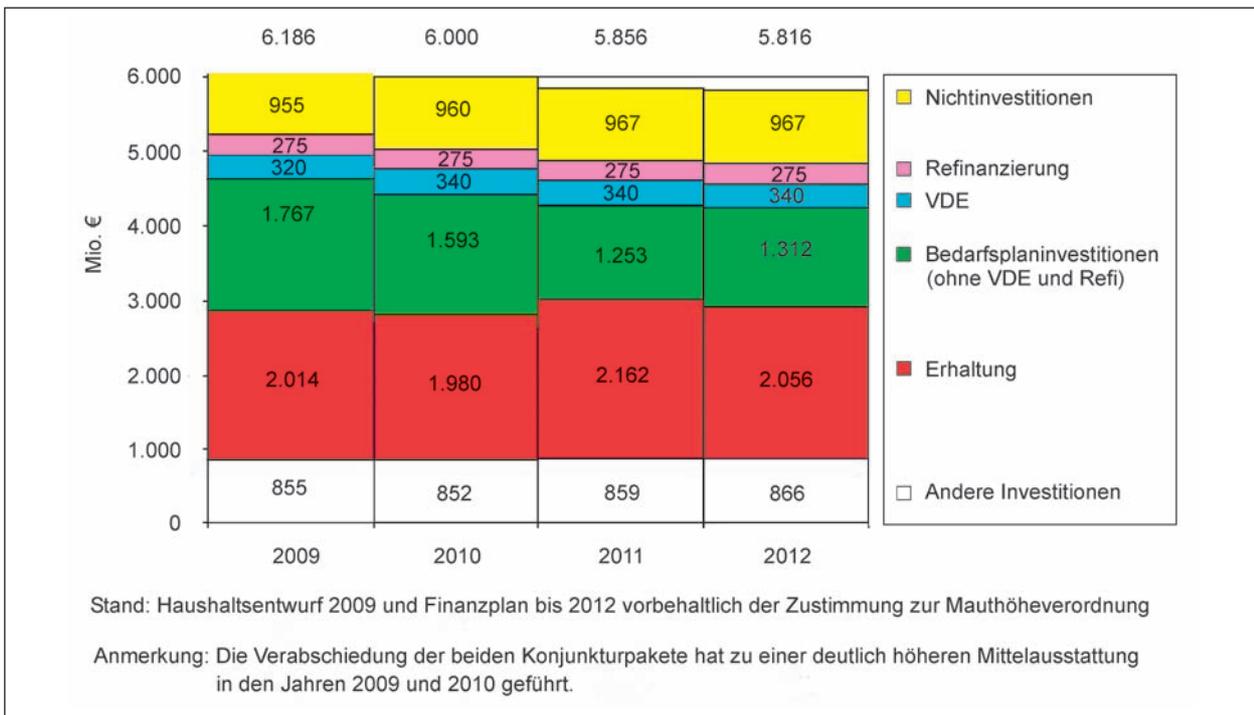


Bild 3: Finanzplanung Bundesfernstraßenhaushalt 2009 und 2010 (Kapitel 1210/1202)

raum 2005-2050 betrachtet, sagt eine Verdopplung der Güterverkehrsleistung von 600 Mrd. tkm auf über 1.200 Mrd. tkm voraus. Der Anteil der Güterverkehrsleistung auf der Straße wird gegenüber heute um 72 % zunehmen (die Prognose 2025 ermittelt sogar eine Steigerung im Straßengüterverkehr um 84 %). Die dynamischste Entwicklung wird beim Durchgangsverkehr – bedingt durch die geografische Lage Deutschlands im Herzen von Europa – prognostiziert. Die Personenverkehrsleistung auf der Straße wird sich bis 2050 erhöhen, der Bevölkerungsrückgang führt nicht zur Verringerung

des Pkw-Bestandes. Es werden kaum Veränderungen im Modal Split prognostiziert, d. h., die Straße wird weiterhin Hauptverkehrsader bleiben. Bild 4 verdeutlicht den immensen Zuwachs im Straßengüterfernverkehr:

3. Umsetzung des Bundesverkehrswegeplans und Erhaltungszustand des Netzes

Der Status quo des Bundesfernstraßennetzes ist als weiteres Element zu beleuchten, das wesentlichen

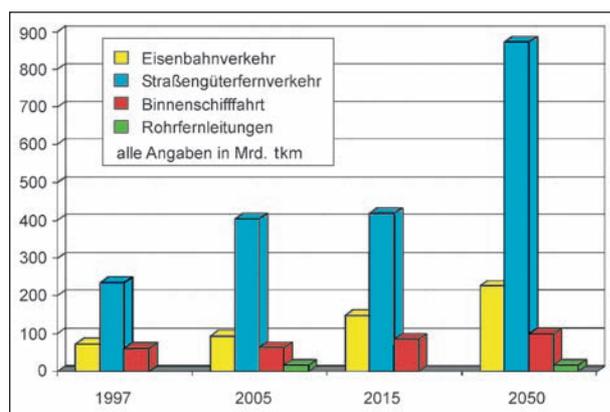


Bild 4: Entwicklung der Güterverkehrsleistungen 1997-2050

Einfluss auf die Herausforderungen für die Straßenverwaltung hat.

Der Erhaltungsbedarf war gemäß Bundesverkehrswegeplan 2003 auf 34,4 Mrd. € ermittelt worden. Zwischenzeitlich wird ein deutlicher Mehrbedarf an Finanzmitteln erwartet. Die Finanzprognose hierfür ist noch in der Bearbeitung. Ursache für den Mehrbedarf ist vor allem, dass

- Schwerpunktsetzungen im Bundesfernstraßenhaushalt zu Gunsten von Bundesfernstraßenprojekten im Osten vorgenommen wurden,
- dringende Neubau- und Ausbaumaßnahmen im Westen teilweise unter Zurückstellung von Erhaltungsmaßnahmen angestoßen wurden,
- das steigende Verkehrsaufkommen und eine höhere Belastung vor allem der Ingenieurbauwerke z. B. durch höhere Lasten zu einer häufig verkürzten Lebensdauer der Infrastruktur führen.

Vor diesem Hintergrund wird im Haushaltsjahr 2009 der Schwerpunkt im Bereich Erhaltung liegen.

4. Ergebnis

- Es erfolgt eine Verstärkung bei der Finanzmittelausstattung, in der längerfristigen Finanzplanung ist jedoch eine leicht sinkende Finanzierungskurve zu verzeichnen.
- Die verkehrlichen Zuwächse auf der Straße sind immens, die Hauptlast des Güterverkehrs trägt auch langfristig die Straße.
- Die Erhaltungsaufwendungen werden steigen (müssen), die Umsetzung des Bundesverkehrswegeplans 2003 erfolgt leicht verzögert.

II. Der Blick in die Zukunft

Die Zukunft der Straßenbauverwaltung will das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) unter anderem mit Hilfe folgender Maßnahmen sichern und zugleich den zuvor genannten Herausforderungen angemessen begegnen:

- Baustein 1: Masterplan Güterverkehr und Logistik,
- Baustein 2: Public Private Partnership (PPP),
- Baustein 3: Neukonzeption des Bundesstraßennetzes und
- Baustein 4: Managementoptimierung.

Im September 2007 hatte der Bundesrechnungshof in seiner Funktion als Beauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vorgeschlagen, eine Bundeszuständigkeit für die Finanzierung und Verwaltung der Bundesautobahnen zu schaffen, die Bundesländer sollten danach – gegen einen Finanzausgleich – für die Bundesstraßen zuständig sein. Zudem sollten die Autonomie und Selbstverwaltung der Gebietskörperschaften gestärkt werden, da das System der Auftragsverwaltung zu Vermischungen führe, die es zu entflechte gelte, da dies unwirtschaftlich sei. Vereinzelt wurde auch die Umstellung auf eine vollständige Nutzerfinanzierung vorgeschlagen.

Derartige anderweitige Organisationsformen und/oder neue Finanzierungsformen werden vom BMVBS abgelehnt, da (u. a.)

- es sich bei der Auftragsverwaltung um eine bewährte, im Grunde funktionierende Struktur handelt,
- der Aufbau einer eigenen Bundesfernstraßenverwaltung weder zeitnah noch mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand umsetzbar erscheint,
- etwaige Interessenkonflikte auch bei bundeseigener Verwaltung nicht auszuschließen sind und
- eine vollständige Privatisierung und/oder eine komplette Nutzerfinanzierung als keine volkswirtschaftlich sinnvollen Alternativen erscheinen (bloße Monopolersetzung).

Deshalb gilt es, einerseits systemimmanente Verbesserungsmöglichkeiten so weit wie möglich auszuschöpfen und andererseits die Finanzmittel so effizient wie möglich einzusetzen. Grundlegende Än-

derungen der verfassungsrechtlichen Struktur der Bundesfernstraßenverwaltung werden daher vom BMVBS nicht aufgegriffen.

Baustein 1: Masterplan – Güterverkehr und Logistik (MPL)

Ziel des MPL ist es, konkrete Maßnahmen in Abstimmung mit Wirtschaft und Verbänden, Parlament, Ländern, Bundesressorts, Nachbarn und der Europäischen Kommission zur weiteren

- Verbesserung von Transport und Logistik in Deutschland,
- Verkehrsvermeidung und
- Verkehrsflussverbesserung, d. h. Steigerung der Effizienz des Verkehrssystems,

zu vereinbaren. Das heißt, es werden klare, transparente Schwerpunkte gesetzt.

Zu diesem Zweck wurde zunächst eine Bestandsaufnahme am Logistikstandort Deutschland durchgeführt, die Ergebnisse analysiert und auf deren Basis Verbesserungsvorschläge erarbeitet. Dazu fanden Workshops mit 700 Experten aus Verbänden, Unternehmen und Wissenschaft in fünf Querschnittsbereichen statt.

Am 16. Juli 2008 hat das Bundeskabinett den MPL beschlossen, derzeit wird die Umsetzung von 35 Einzelmaßnahmen vorbereitet. Unter anderem sind folgende Einzelmaßnahmen des MPL für den Bereich Straße vorgesehen, wobei diese zum Teil bereits vom BMVBS zuvor angestoßen wurden:

- Optimale Nutzung von Verkehrswegen und Erhöhung der Effizienz des Verkehrs durch
 - Ausbau der Verkehrslenkungs- und -managementsysteme auf hoch belasteten BAB (Telematik, Verkehrsbeeinflussungsanlagen etc.),
 - Optimierung des Baustellenmanagements zur Stauvermeidung, Verbesserung Koordination von Baumaßnahmen, Baustellenorganisation (sofern nötig auch länderübergreifend) und
 - Verbesserung der Lkw-Stellplatzkapazitäten. Hierfür wurde eine Projektgruppe im BMVBS eingerichtet. Nach deren Erkenntnissen besteht bundesweit derzeit ein Bedarf an ca. 14.000 zusätzlichen Parkständen, bis 2015 wurde ein Bedarf von 21.000 Lkw-Parkstän-

den ermittelt. Der aktuelle Bestand beläuft sich auf 46.000 Parkstände, inklusive der Parkmöglichkeiten auf den Autohöfen. Das Ausbauprogramm für die im Zeitraum zwischen 2005 und 2015 zu errichtenden Parkstände umfasst ein Finanzvolumen von 260 Mio. €.

- Überprüfung der Bedarfspläne vor den Hintergrund der aktuellen und prognostizierten Verkehrsentwicklung.
- Entmischung von schnellem und langsamem Verkehr sowie von Schwerlast- und Individualverkehr z. B. durch Stärkung des 6-streifigen Ausbaus (separate Spur für Lkw).
- Zusätzliche Investitionsmittel zur Sicherstellung der Finanzierungslinie des BVWP 2003 durch Erhöhung der Finanzmittel von Straße und Schiene zur Engpassbeseitigung.
- Umwelt- und klimafreundlichere Gestaltung des Verkehrs sowie Reduzierung des Lärms und Verbesserung der Verkehrssicherheit z. B. durch weitere Erhöhung der Umwelt- und Sicherheitsstandards, verbesserte Technologie zur Emissionsreduzierung, Lärmverringerung durch „leise“ Straßenbeläge und durch Ausarbeitung eines Konzepts zur Differenzierung der Mautsätze nach Strecken und Zeitklassen, sodass Verkehr entzerrt bzw. Staus vermieden werden.
- Forcierte Umsetzung von PPP-Lösungen zur zügigen und effizienteren Realisierung von Autobahnausbau- und -erhaltungsmaßnahmen.

Baustein 2: PPP – Einbindung privatwirtschaftlicher Kompetenzen

Die mit Public-Private Partnership (kurz: PPP) verbundenen Ziele sind:

- frühere Realisierung von Maßnahmen, kürzere Dauer der Maßnahme,
- Realisierung von Effizienzvorteilen durch Lebenszyklusbetrachtung,
- Förderung von Innovationen und
- Konzentration des Staates auf Kernaufgaben.

Im Bundesfernstraßenbau wurden bisher vier A-Modell-Pilotprojekte Weg mit einem Bauvolumen von rund 1 Mrd. € auf den Weg gebracht. Es werden 30-jährige Konzessionsverträge mit der Privatwirtschaft abgeschlossen. Erste Impulse für die

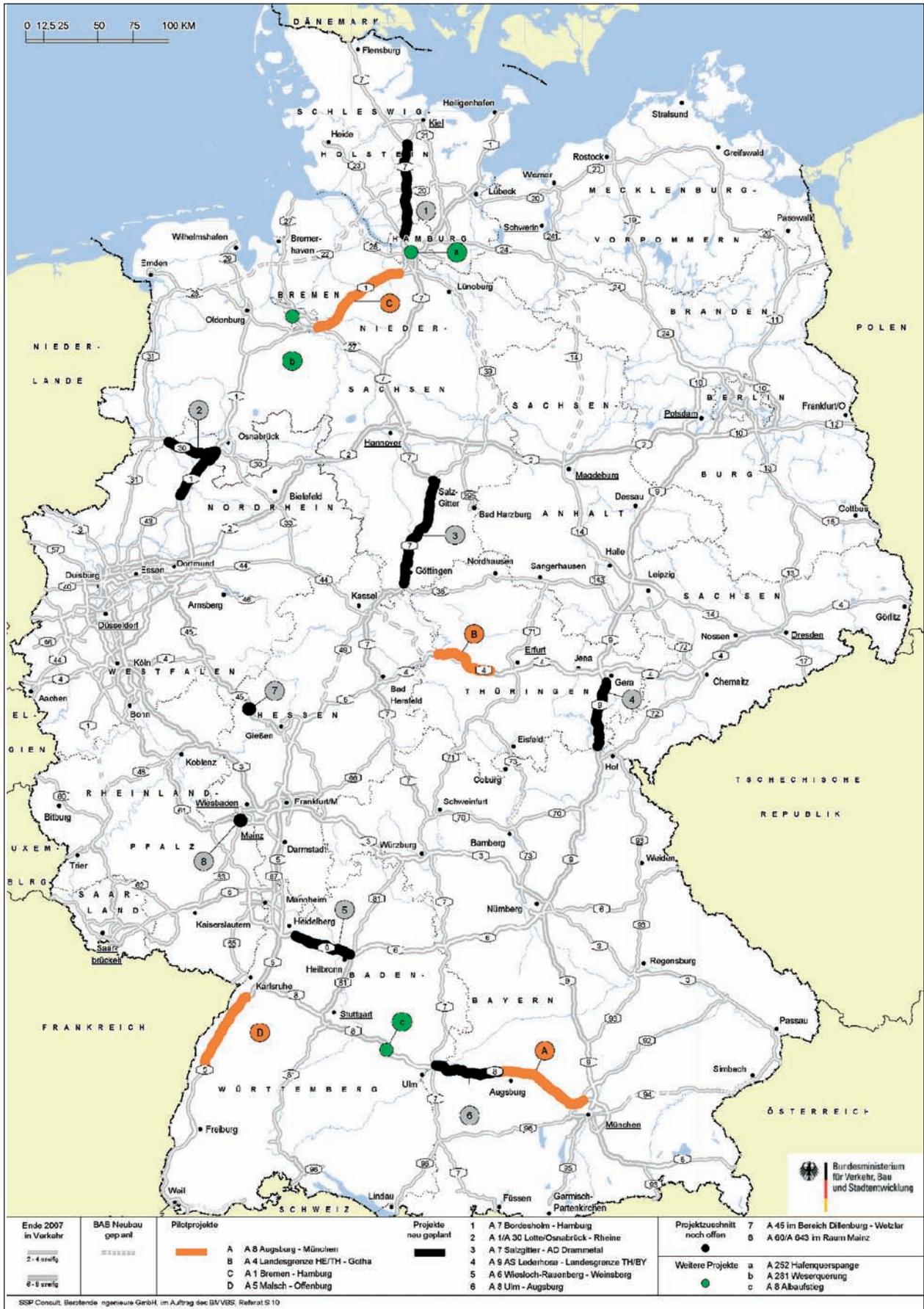


Bild 5: Betreibermodelle auf Bundesautobahnen – Stand: Januar 2009 – Pilotprojekte und neu geplante Projekte

Weiterentwicklung von PPP im Bundesfernstraßenbau enthält der Zwischenauswertungsbericht vom September 2007, in den Stellungnahmen der Auftragsverwaltungen und der Verbände eingeflossen sind. Die wesentlichen Erkenntnisse aus den Pilotprojekten sind:

- Vereinfachung des Vergütungsmechanismus der A-Modelle,
- Vertiefung der Funktionalität der Ausschreibungen,
- Schaffung einer gemeinsamen Geschäftsgrundlage zwischen Bund und Ländern vor Vergabebeginn (betreffend vor allem Vereinbarung einer Geschäftsordnung über Zuständigkeiten und Letztentscheidungsbefugnisse, verfassungsgemäße Zuordnung von Kosten, Verwaltungskosten etc.),
- Standardisierung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (wobei vor allem die Risikobewertung von besonderer Bedeutung ist, vgl. § 7 BHO),
- Erstellung einer Datenbank über Kostenansätze (Benchmarking, Schaffung von Kostentransparenz),
- begrenzte Auswirkungen der PPP-Projekte auf den Betriebsdienst und
- Weiterentwicklung auch des Funktionsbauvertrages erforderlich.

Das Bauvolumen der geplanten acht weiteren Projekte der sog. „2. Staffel“ beträgt – ohne die beiden Erhaltungsmodelle – 1,340 Mrd. €. Es handelt sich im Einzelnen um

- vier Projekte nach dem A-Modell (A 8 (BY), A 1 (NW), A 7 (SH) und A 7 (NI),
- ein Erweiterungsmodell (A 6 (BW) ohne Betriebsdienst),
- ein Projekt ohne verkehrsmengenabhängige Vergütung (A 9 (TH)) und
- zwei Erhaltungsmodelle, Vergütungsmechanismus noch offen (A 45 (HE), A 60 (RP)).

Dadurch werden jährlich insgesamt rund 200 Mio. € Haushaltsmittel gebunden. Der Ausschreibungsbeginn ist für den Zeitraum zwischen Ende 2008 und 2010/2011 geplant. Die Streckenlängen variieren zwischen 36 Kilometern und 85 Kilometern.

Es wird im Rahmen der Föderalismuskommission II diskutiert, ob zur Förderung von PPP in Art. 90 Abs. 4 GG eine Öffnungsklausel eingefügt werden soll. Vorgeschlagen ist folgender Wortlaut:

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

Dadurch würde ein Initiativrecht des Bundes zur Übernahme von Bundesfernstraßen(-abschnitten) in bundeseigene Verwaltung geschaffen. Bisher haben nach Art. 90 Abs. 3 Grundgesetz nur die Länder das Recht, die Auftragsverwaltung zurückzugeben. Länderübergreifende (PPP-)Projekte könnte der Bund künftig in Eigenregie durchführen, das bisherige Erfordernis eines Staatsvertrages – im Falle von Übertragung hoheitlicher Rechte auf ein angrenzendes Bundesland – würde entfallen. Der Bund hätte so die Möglichkeit, institutionelle Strukturen umzugestalten. Alle mit der Übernahme verbundenen operativen Aufgaben (u. a. Bau, Erhaltung, Betrieb) können als lebenszyklusorientiertes Leistungspaket in einem wettbewerblichen Verfahren ausgeschrieben und von Privaten erledigt werden. Für die hoheitlichen Aufgaben bestünde z. B. die Möglichkeit der Beleihung. Dies würde auch die Möglichkeit eröffnen, Aufgaben in Dienstleistungszentren zu bündeln. Neue Behördenstrukturen wie etwa eine bundeseigene Fernstraßenverwaltung sollen hingegen nicht aufgebaut werden, Aufsichtsfunktionen sowie Kosten- und Erfolgskontrolle sollen im Rahmen der bestehenden Bundesbehördenstrukturen wahrgenommen werden.

Eine Gesetzesinitiative für diese Öffnungsklausel ist je nach Ausgang der Beratungen zur Föderalismusreform II im Bedarfsfall für Anfang 2009 geplant.

Baustein 3: Neukonzeption des Bundesstraßennetzes

Es gab bereits zahlreiche Ansätze, das Bundesstraßennetz neu zu konzipieren bzw. zu „bereinigen“. Das BMVBS will dadurch vor allem einen verfassungsmäßigen Zustand erreichen. Das Konzept ist aber auch vor dem Hintergrund der eingangs geschilderten finanziellen und verkehrlichen Herausforderungen der Zukunft von besonderer Bedeutung.

- Bereits im Rahmen des Abstufungskonzeptes des BMVBS aus dem Jahr 2001 waren 4.700

km autobahnparalleler Bundesstraßen als nicht fernverkehrsrelevant identifiziert und zur Abstufung vorgesehen worden. Jedoch konnten nur rund 300 km abgestuft werden, vor allem auf Grund des erheblichen Länderwiderstands, der durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2000 noch bestärkt wurde.

- Der Bundesrechnungshof in seiner Funktion als Beauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung sprach sich in seinem Gutachten vom Oktober 2004 für eine Bundeszuständigkeit für die Bundesautobahnen und eine Länderzuständigkeit für Bundesstraßen aus.
- Der Vorschlag des wissenschaftlichen Beirats des BMVBS vom Februar 2006 lautete, dass allein die Bundesautobahnen und Bundesstraßen mit Fernverkehrsrelevanz und Verbindungsfunktion beim Bund verbleiben sollten, die übrigen Bundesstraßen seien abzustufen.
- Im Hinblick auf die Föderalismuskommission II hat auch das BMVBS im Jahr 2007 erneut eine Neukonzeption des Bundesstraßennetzes entwickelt. Dabei wurde die Fernverkehrsbedeutung der einzelnen Strecken geprüft und rund 20.000 km der Bundesstraßen als Abschnitte ohne Fernverkehrsfunktion qualifiziert. Diese sollen zur Schaffung eines verfassungsgemäßen Zustands im Rahmen der Föko II abgestuft werden, ggf. auch auf Basis eines gestuften Konzepts. Die Fernverkehrsbedeutung der Bundesautobahnen bleibt unbestritten.

Baustein 4: Managementoptimierung

Ziel der Managementoptimierung – und damit letztlich einer angemessenen Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht durch den Bund – ist die Steigerung von Kosteneffizienz und -transparenz sowie insgesamt eine Prozessoptimierung. Dies soll z. B. durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- Flexibilisierung technischer Regelwerke,
- Einführung eines dv-gestützten Controlling-Systems z. B. im Vergabewesen,
- Vertragsmanagement und -controlling bei PPP-Projekten,
- engere Vernetzung von Bund und Land (z. B. bei der Datenverarbeitung).

III. Zusammenfassung

- Das System der Auftragsverwaltung hat aus Sicht des BMVBS Bestand, es ist kein „Auslaufmodell“. Jedoch sind systemimmanente Optimierungen in Anbetracht der Finanzausstattung, der Verkehrsentwicklung und der Umsetzung des BVWP zwingend erforderlich, um den Herausforderungen der Zukunft angemessen begegnen zu können.
- Die Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Interessen und eine klare Priorisierung bei der Umsetzung von Infrastrukturvorhaben sind angesichts der Verkehrszunahme und der Finanzausstattung unumgänglich.
- Managementverbesserungen führen zu Kostentransparenz, -klarheit und -transparenz, sie erhöhen die Wirtschaftlichkeit und Effizienz des Gesamtsystems, was in Anbetracht der künftigen Finanzausstattung einerseits und Verkehrsentwicklung andererseits zwingend erforderlich erscheint.
- Eine flexiblere Ausgestaltung der Verwaltungs- und Finanzierungsstrukturen erlaubt eine schnellere Reaktion auf die sich rasch ändernden Anforderungen.
- Eine Konzentration des Bundes auf ein Kernstraßennetz mit Fernverkehrsfunktion ist rechtlich geboten; es stellt zugleich einen Beitrag zur Entflechtung und damit zur Effizienz von Aufgabenerledigung je nach Zuständigkeit dar.
- Die für PPP-Projekte charakteristische Lebenszyklusbetrachtung sowie (PPP-)Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit Bewertung von Risiken schaffen Anreize für kostenbewusstes, wirtschaftliches Handeln auf der öffentlichen Seite. PPP hat auch Auswirkungen auf die konventionelle Maßnahmenrealisierung.

Ministerialrätin Doris Drescher
Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und
Arbeit, Dresden

Länderinteressen und Kommunalisierung der Straßenbauverwaltung

A. Einleitung

Die Kommunalisierung von Aufgaben der staatlichen Verwaltungen ist eines der Schlagworte im politischen Diskurs, wenn es um Funktional- und Verwaltungsreformen geht. Eine Verwaltung der kurzen Wege, die Stärkung der Selbstverwaltung und die Einsparung von Kosten sind weitere Schlagworte, die in diesem Zusammenhang immer wieder auftauchen. Die Straßenbauverwaltungen der Länder setzen sich seit geraumer Zeit mit dieser Thematik auseinander mit durchaus unterschiedlichen Entwicklungstendenzen. Die in den einzelnen Ländern umgesetzten Modelle einer umgestalteten Straßenbauverwaltung erscheinen jedoch untrennbar verwoben mit dem Gesamtkonzept der Funktional- und Verwaltungsreform des jeweiligen Landes.

B. Die Kommunalisierung von Aufgaben der Straßenbauverwaltung im Kontext von Länderinteressen

Die Kommunalisierung in der Straßenbauverwaltung beinhaltet die Verlagerung von Aufgaben auf die Kommunen, in der Regel also auf die Landratsämter, Kreisfreien Städte und Gemeinden. Diese Aufgabe wurden zuvor von staatlichen Behörden und Stellen erfüllt, seien es Sonderbehörden wie Landesämter/Landesanstalten/Staatsbetriebe für Straßenbau, Autobahnämter/-direktionen und Straßenbauämter oder Mittelbehörden wie die Regierungspräsidien/Regierungen, Landesverwaltungsämter. Aber auch Aufgaben die bereits kommunal durch die Landratsämter wahrgenommen wurden, können von der Kommunalisierung erfasst sein, indem diese auf kreisangehörige Städte und Gemeinden verlagert werden.

Die Kommunalisierung von Aufgaben ist eine Entwicklungstendenz der Verwaltung, die sich den Erfordernissen an eine effektive und moderne Verwaltung stellen und die sowohl den Anforderungen und

Interessen der Länder wie auch – bei der Bundesauftragsverwaltung – des Bundes gerecht werden muss. Darüber hinaus muss eine sparsame Mittelverwendung auch bei kommunaler Zuständigkeit gewährleistet sein.

Die Interessen der Länder bei einer Kommunalisierung von Aufgaben der Straßenbauverwaltung beinhalten im Wesentlichen folgende Punkte:

- **Gesetzmäßigkeit der Verwaltung**
Dabei geht es darum, dass die geltenden Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Erlasse und technischen Regelwerke bei den Kommunen bekannt sind und dementsprechend gehandelt wird. An sich eine Selbstverständlichkeit, deren Umsetzung allerdings entsprechend ausgebildetes und geschultes Personal und das Vorhandensein der erforderlichen Arbeitsmittel und technischen Geräte voraussetzt.
- **Einhaltung haushaltsrechtlicher Vorgaben**
Ebenso wie bei der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung geht es hier einerseits um die Beachtung der gesetzlichen Vorschriften, insbesondere der Haushaltsordnungen und der entsprechenden Verwaltungsvorschriften und Erlasse. Insbesondere dürfen die Haushaltsansätze sowie die Zuweisungen an die einzelnen Kommunen nicht überschritten werden. Die Verwendung der Mittel muss der Zweckbestimmung der Titel entsprechen und muss nachgewiesen werden. Dafür sind die vom Land bzw. Bund vorgegebenen Buchungsprogramme zu verwenden, um eine unmittelbare Weiterverwendung der Angaben zu sichern und um Mehraufwand durch etwaige Dateneingaben bei den staatlichen Behörden des Landes zu vermeiden. Daneben sind die Haushaltsmittel sparsam und wirtschaftlich zu verwenden. Das heißt unter anderem, dass nur notwendige Maßnahmen finanziert werden, aber auch, dass nicht benötigte Mittel rechtzeitig von der Kommune frei zu melden sind, damit sie im Wege des sog. horizontalen Mittelausgleichs ggf. anderen Kommunen zugewiesen werden können. Kommunen, die einen Mehrbedarf feststellen, müssen diesen rechtzeitig melden, damit frei gewordene Mittel zugewiesen werden bzw. geklärt wird, wie der nicht zu deckende Mittelbedarf durch Einsparungen oder zeitliche Verschiebung von Ausgaben kompensiert werden kann. Gerade dieser horizontale Mittelausgleich der Kommunen untereinander dürfte nicht so reibungslos verlaufen wie z. B.

zwischen einzelnen Straßenbauämtern als unterer Straßenbaubehörde.

- Leistungsfähigkeit und Beweglichkeit der Verwaltung

Eine Verwaltung ist nur so leistungsfähig, wie es ihr innerer Aufbau und ihre Organisation und Ausstattung zulassen. Unter diesem Gesichtspunkt ist zum einen eine dezentrale Struktur geboten, die einen Bezug zu regionalen und lokalen Prämissen der Planung und Unterhaltung von Straßen gewährleistet, vorhandene Ortskenntnisse nutzt und im Bedarf schnell vor Ort präsent ist. Andererseits ist es günstig, bestimmte Aufgaben zentral wahrzunehmen, z. B. regional übergreifende Planung von Großprojekten, Klärung von Rechtsfragen, Haushaltsführung/-überwachung.

Voraussetzung für die Leistungsfähigkeit und Beweglichkeit der Verwaltung sind außerdem qualifiziertes Personal in ausreichender Menge, um die Erfüllung der Aufgaben in guter Qualität und in vertretbaren Zeiträumen zu garantieren und um schnell auf besondere Anforderungen reagieren zu können (z. B. Projektgruppen für Großprojekte bei der Planung von Straßen, erhöhter Aufwand im Winterdienst durch besonders harten Winter, nachfolgend hier erhöhter Aufwand bei der Beseitigung von Winterschäden). Die Gewährleistung einer ausreichenden Personalausstattung muss in vielen Ländern angesichts der dort vorgegebenen und bereits umgesetzten Personaleinsparungen als kritischer Punkt betrachtet werden, der bereits die Aufgabenerfüllung der staatlichen Behörden in gewissem Maße beeinträchtigt. Bei einer Kommunalisierung kann sich diese Problematik verschärfen, wenn das bisher staatliche Personal auf viele Kommunen verteilt werden muss und auch die Kommunen weitere Personaleinsparungen vorsehen (müssen).

Da die vorhandenen Straßen zu erhalten und zu unterhalten sind, ist ein Verzicht auf diese Aufgaben der Straßenbauverwaltung eher eine theoretische Erwägung. Einziehungen, die den Umfang der zu erbringenden Leistung vermindern würden, dürften eher marginale Auswirkungen haben. Abstufungen entlasten zwar den bisherigen Baulastträger der Straße, belasten aber den neuen im gleichen Maße, sind also bei der Gesamtbetrachtung eines Landes zu vernachlässigen.

Als „Allheilmittel“ angesichts des beständigen Personalabbaus wird oft die Privatisierung von Aufgaben betrachtet und dazu werden allerlei „Feldversuche“ unternommen. So wurde z. B. die Unterhaltung von Straßen privatisiert. Als Hauptbereiche der Privatisierung sind jedoch die Straßenplanung, die Bauausführung und zum Teil die Bauüberwachung zu nennen. Gerade der letztgenannte Punkt kann allerdings zu einem kritischen Kontrollverlust des Straßenbaulastträgers führen, der sich dann fragen muss, wie er mit seinem verbliebenen Personal noch ausreichende Vorkehrungen gegen Manipulation und Korruption treffen kann. Anzumerken ist auch, dass Private nicht in jedem Fall wirtschaftlicher arbeiten als die öffentliche Hand. So kann die Privatisierung von Aufgaben zwar die Personalkosten senken, jedoch die Planungs- und Baukosten und eventuelle Mehrkosten (Nachträge) erheblich vermehren. Da die meisten Länder bereits die Grenzen einer verantwortbaren Privatisierung (mindestens) erreicht haben, dürfte dies für die Kommunen kaum noch eine vertretbare Handlungsalternative mit dem Blick auf Personaleinsparungen und die damit verbundene Kostensenkung sein. Reserven für die Kommunen könnten allenfalls in einer Optimierung der Organisation bestehen.

Ein wichtiger Punkt im Zusammenhang mit der Beweglichkeit der Verwaltung ist das Thema Schnittstellen. Das Land hat bei der Kommunalisierung von Aufgaben der Straßenbauverwaltung weiterhin ein Interesse an einer qualitativ landeseinheitlichen Straßenbauverwaltung sowie ggf. einem landeseinheitlichen Vollzug der Auftragsverwaltung. Die damit verbundene erforderliche Aufsicht bildet eine neue Schnittstelle, die einen gewissen Mehraufwand bei den staatlichen Behörden und den Kommunen verursacht. Dieser Mehraufwand entsteht durch erforderliche Abstimmungen, Informationsaustausch, Schulungen, Kontrollvorgänge und ggf. aufsichtliches Einschreiten (Weisungen, Ersatzvornahme). Wird eine Aufgabe sowohl von staatlichen Behörden wie auch von Kommunen wahrgenommen, binden die Abgrenzung der Aufgabenbereiche, die Definition der Zuständigkeiten und die Klärung von Abgrenzungsfragen in der Praxis weiteres Personal. Die Beweglichkeit der Verwaltung kann durch zusätzliche Schnittstellen und den damit verbundenen Aufwand leiden.

- **Erhaltung von spezifischem Sachverstand**
Neben den allgemeinen Qualifikationen, die das Personal durch entsprechende Ausbildung bzw. Studium erworben hat, z. B. im Ingenieurwesen, in der Rechtswissenschaft, im Verwaltungswesen, hat eine Vielzahl der Beschäftigten Spezialkenntnisse erworben, zum Teil durch Spezialisierung im Studium (z. B. Brückeningenieur), durch Fortbildung und durch Aneignung in der Verwaltungspraxis. Bei einer Kommunalisierung von Aufgaben wird in der Regel das Personal aus den bisher zuständigen staatlichen Behörden auf die Kommunen übertragen. Dabei kann es zu einem Kompetenzverlust kommen, wenn wenige Spezialisten auf vielen Kommunen verteilt werden müssen. Dieser Punkt ist nicht zu unterschätzen, da die Kommunen die ihnen übertragenen Aufgaben mit der gebotenen Sorgfalt und Kompetenz erfüllen müssen. Ist dies durch das von der staatlichen Seite überlassene Personal nicht zu gewährleisten, muss von der Kommune vorhandenes Personal qualifiziert oder zusätzliches Personal eingestellt werden.
- **Gleichmäßige Qualität der Aufgabenerledigung**
Gleiche Vorgaben durch Rechtsnormen und technische Regelwerke und eine anteilmäßig gleichmäßige Ausstattung mit Mitteln, qualifiziertem Personal und weiteren Ressourcen garantieren nicht automatisch eine gleichmäßige Qualität der Aufgabenerledigung. Kleinere Kommunen werden in der Tendenz Schwierigkeiten haben, den Stand des erforderlichen technischen und rechtlichen Fachwissens und Spezialwissens beim Personal zu erreichen und zu halten. In der Unterhaltung werden sie bei der Anschaffung von technischen Geräten zu kleineren bzw. billigeren Fahrzeugen tendieren. Das Erreichen des erforderlichen Qualitätsstandards z. B. beim Winterdienst oder bei Instandsetzungsarbeiten kann dann zum Problem werden.
- **Steuerungsmöglichkeit durch Rechts- und Fachaufsicht**
Wie bereits aus den bisherigen Ausführungen deutlich wurde, ist bei der Übertragung von Aufgaben der Straßenbauverwaltung auf die Landkreise eine Fach- und Rechtsaufsicht unabdingbar, insbesondere wenn Aufgaben aus dem Bereich der Bundesauftragsverwaltung übertragen werden. Auf andere Weise können die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sowie die Einhaltung

von einheitlichen Qualitätsanforderungen an die Aufgabenerledigung und die Qualifizierung des Personals nicht gewährleistet werden. Die Rechenschaftspflicht gegenüber den Rechnungshöfen und bei der Auftragsverwaltung gegenüber dem Bund erfordert eine ausreichende Transparenz des Verwaltungsvollzugs für die staatlichen Behörden des Landes. Die Ausgestaltung der Aufsicht als nicht beschränkte Fachaufsicht möglichst mit Einräumung eines Selbsteintrittsrechts stellt bei der Auftragsverwaltung die dem Land obliegende Vollzugsverantwortung aus Art. 85 Abs. 3 GG sicher. Ebenso ist es erforderlich, dass bezüglich des Verwaltungsvollzugs bei den Landesstraßen eine unbeschränkte Fachaufsicht möglichst mit Einräumung eines Selbsteintrittsrechts besteht. Da es sich bei der Übertragung von Aufgaben der Straßenbauverwaltung für Landesstraßen um Angelegenheiten handelt, bei denen das Interesse des Staates an der richtigen und vollständigen Aufgabenerledigung wegen ihres gleichzeitig überörtlichen Charakters und wegen der Notwendigkeit gleichmäßiger Handhabung entscheidend ist, ist es unabdingbar, dies durch fachliche Weisungen sicherzustellen. Bei den Landesstraßen tritt aufgrund der Verbindungsfunktion im Straßennetz und der Verkehrsbelastung der örtliche Bezug in den Hintergrund. Um für einheitliche und verkehrssichere Zustände sorgen zu können, muss sich das Land ein unbeschränktes fachliches Weisungsrecht vorbehalten.

Das gilt nicht für den Fall, dass Kreisstraßen, für die das Land bisher die sog. technische Verwaltung wahrgenommen hat, d. h. für Planung, Bau, Unterhaltung und Betrieb der Kreisstraßen verantwortlich war, wieder „rekommunalisiert“ werden. In diesem Fall fällt die alleinige Verantwortung für die Kreisstraßen auf den Landkreis als Baulastträger zurück. Es genügt hier der Vorbehalt einer Rechtsaufsicht.

Anzumerken ist, dass die Ausübung der Aufsicht sich nicht in Erlassen, dem Erteilen von Weisungen oder weiteren „harten“ Aufsichtsmaßnahmen erschöpft. Der erste Schritt ist hier die Information, die möglichst nicht erst auf Anforderung, sondern fortlaufend ausgetauscht wird. Im weiteren Sinne gehören hierher auch die fachliche Fortbildung und Qualifikation als gemeinsame Aufgabe.

Am Rande sei angemerkt, dass der Bund – soweit die Bundesauftragsverwaltung betroffen ist – wohl ähnliche Interessen verfolgt.

Nachdem die Interessen der Länder spezifiziert sind, gilt es nun, die andere Seite zu betrachten. Die Ziele der Kommunalisierung können wie folgt umrissen werden:

- Bürgernähe

Mit der Kommunalisierung wird allgemein versucht, mehr Bürgernähe zu schaffen. Es soll eine „Verwaltung der kurzen Wege“ entstehen, d. h., der Bürger soll möglichst ortsnahe eine Stelle vorfinden, die für sein Anliegen zuständig ist. Als besonders bürgernah gilt die Verlagerung von Aufgaben auf die Gemeinden, sei es von staatlichen Behörden oder von den Landratsämtern.

Mit der Ortsnähe verbunden ist allerdings eine Dezentralisierung, die sich angesichts der vorhandenen Personalausstattung in den Straßenbauverwaltungen nur schwer realisieren lässt, es sei denn, die Anzahl der Kommunen wird so weit reduziert, dass sich dieser Mehraufwand in Grenzen hält. Die Dezentralisierung zieht auch mögliche Verluste bei der im Einzelnen erforderlichen fachlichen Qualifikation nach sich. Eine kleine Gemeinde kann sich einen Spezialisten, der sich mit den rechtlichen und technischen Regelwerken des Straßenbaus genau auskennt, in der Regel nicht leisten, da dieselbe Beschäftigte meist für weiteren Bereiche zuständig ist, z. B. Personenstandswesen, Ausländerrecht, Bauordnung.

- Transparente Zuständigkeiten

Die Zuständigkeiten sollen so geregelt sein, dass die Bürger diese leicht durchschauen und nicht von einer Behörde zur anderen verwiesen werden.

Angesichts immer komplexer werdender Regelwerke, stark geprägt von den Vorgaben des Bundes, der Europäischen Union und der Rechtsprechung, erscheint dies eher als hehres, aber kaum erreichbares Ziel. Eine umfassende Hilfestellung für den Bürger bietet hier neben der örtlichen Verwaltung vor allem das Internet. Der Bund, die Länder und die Kommunen haben begonnen, Behördenwegweiser einzurichten, zum Teil sogar ausgestaltet als inhaltlicher Ratgeber für Standardthemen, z. B. „Amt 24“ in Sachsen.

- Bündelung von Aufgaben auf kommunaler Ebene

Bei einer weitgehenden Kommunalisierung verlagern sich Bündelungs- und Koordinationsaufgaben, die bislang bei den Mittelbehörden angesiedelt sind, auf die Kommunen (Landkreise). Da es nicht kommunalisierbare Aufgaben gibt (z. B. Kommunalaufsicht, Aufgaben mit regionalem Charakter, mit hohem Spezialisierungsgrad oder Aufgaben, die eine landeseinheitliche Regelung gebieten), müssen diese verbleibenden Aufgaben an anderer Stelle gebündelt werden, nämlich bei den Mittelbehörden (z. B. Regierungspräsidien, Regierungen, Landesdirektionen, Landesverwaltungsamt), bei staatlichen Sonderbehörden (z. B. Landesamt für Straßenbau) oder bei der Ministerialverwaltung. Verschiedene Stellen mit Bündelungsaufgaben können allerdings in ein (ungewolltes) Konkurrenzverhältnis geraten, das dem Ziel einer transparenten Verwaltung entgegensteht.

Beispiel: Bei straßenrechtlichen Planungsverfahren werden die Landkreise nach Übertragung von Aufgaben in vielen Bereichen als Träger öffentlicher Belange beteiligt. Wenn ihnen Bündelungsfunktionen zugewiesen wurden, wird erwartet, dass sich dies entsprechend in den Stellungnahmen spiegelt. Zugleich nehmen Mittelbehörden Aufgaben in den gleichen Bereichen und wie bisher Bündelungsfunktionen hierzu wahr. Die Planfeststellungsbehörde sieht sich möglicherweise mit sich widersprechenden Stellungnahmen oder mit Verweisungen auf die Zuständigkeit des jeweils anderen konfrontiert. Ursache dürften zwar im Wesentlichen zu unscharfe Zuständigkeitsabgrenzungen sein. Für die Planfeststellungsbehörde ist es dennoch schwierig, das Problem im Verfahren aufzulösen.

- Stärkung der Selbstverwaltung und der Gestaltungsspielräume auf kommunaler Ebene bei größtmöglicher Verwaltungsautonomie

Die Kommunalisierung von Aufgaben führt generell zu einer massiven Verlagerung von Aufgaben, Kompetenzen, Personal und sonstigen Ressourcen auf die Kommunen. Dies führt konsequenterweise zu einer Stärkung der Selbstverwaltung und eröffnet neue und umfangreiche Gestaltungsspielräume auf dieser Verwaltungsebene. In manchen Bereichen kann auf eine Rechts- und Fachaufsicht verzichtet und damit eine hohe Verwaltungsautonomie eingeräumt

werden. Dies trifft – wie bereits ausgeführt – jedoch nicht auf Aufgabenverlagerungen aus der Straßenbauverwaltung zu, soweit es um die Bundesfern- und Landesstraßen geht.

- **Straffung und Stärkung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung**

Mit der Kommunalisierung wird in der Regel eine generelle Aufgabenkritik verbunden, mit dem Ziel, dass verzichtbare Aufgaben nicht mehr wahrgenommen und Möglichkeiten der Privatisierung besser ausgeschöpft werden. Im Ergebnis werden nicht alle Aufgaben, die in der staatlichen Verwaltung entfallen, auf die Kommunen übertragen, es sind weniger. Indirekt werden dadurch eine Straffung und Stärkung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung erreicht. Voraussetzung ist allerdings, dass die Privatisierung nicht ein Maß erreicht, das zu einem Kontrollverlust führt und damit eine gesetzmäßige Aufgabenwahrnehmung nicht mehr erlaubt. Eine Stärkung der Leistungsfähigkeit setzt auch voraus, dass die Kommunen genug qualifiziertes Personal für eine effiziente Aufgabenwahrnehmung vorhalten. Diese Anforderung steht häufig im Spannungsverhältnis zu dem vielfach geplanten Personalabbau und der Erwirtschaftung von sog. Effizienzrenditen, die im Zusammenhang mit dem allmählichen Rückgang der staatlichen Mittelzuweisungen an die Kommunen (Mehrbelastungsausgleich) stehen.

Die Kommunalisierung von Aufgaben der Straßenbauverwaltung setzt voraus, dass diese Aufgaben einer Kommunalisierung zugänglich sind. Am Beispiel der Funktional- und Verwaltungsreform im Freistaat Sachsen wird dies nachfolgend dargestellt.

C. Kommunalisierung der Straßenbauverwaltung am Beispiel des Freistaats Sachsen

Das Prinzip der dezentralen Aufgabenwahrnehmung ist in Sachsen in Form eines Kommunalisierungsgebots verfassungsrechtlich verankert. „Öffentliche Aufgaben sollen vom Freistaat Sachsen auf die Träger kommunaler Selbstverwaltung übertragen werden, wenn sie von ihnen zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können“ (Art. 85 Abs. 1 S. 2 der Sächsischen Verfassung – SächsVerf)¹ und wenn verfassungsrechtliche, bundesrechtliche oder EU-Vorgaben nicht entgegenstehen. Daraus

folgt eine Zuständigkeitsvermutung für die Kommunen in ihrem Gebiet, soweit nicht die Aufgaben im öffentlichen Interesse durch Gesetz anderen Stellen übertragen sind (Art. 82 Abs. 2, Art. 84 Abs. 1 S. 1 SächsVerf). Eine Übertragung von bisher staatlich wahrgenommenen Aufgaben auf die Kommunen unterliegt dem Konnexitätsprinzip² (Art. 85 Abs. 1 u. 2; Art. 87 Abs. 2 SächsVerf), d. h., die Kommunen sind in die Lage zu versetzen, die Aufgaben wahrzunehmen.

Zu Beginn der 90er Jahre befanden sich die Landkreise, Kreisfreien Städte und Gemeinden in Sachsen in einer für die östlichen Bundesländer typischen Aufbauphase, die dazu führte, dass viele Aufgaben trotz der genannten verfassungsrechtlichen Regelungen zunächst staatlichen Behörden zugewiesen wurden. Die Anzahl der Landkreise wurde durch eine Kreisgebietsreform 1994-1996 von 48 im Jahr 1990 auf 22 verringert. Die Anzahl der kreisangehörigen Gemeinden und Städte wurde durch die Gemeindegebietsreform 1998 von einer Zahl von 1.622 im Jahr 1991 auf 507 (Stand 2006) reduziert. Darüber hinaus gab es 7 kreisfreie Städte.

Die Untersuchungen zur demografischen Entwicklung für Sachsen prognostizieren einen Bevölkerungsrückgang. Ausgehend von einer Einwohnerzahl von ca. 4,9 Mio. Einwohnern im Jahr 1990 und ca. 4,3 Mio. Einwohnern (Stand 2007) wird die Einwohnerzahl im Jahr 2020 voraussichtlich auf 3,7 Mio. Einwohner sinken.³

Vor diesem Hintergrund wurde in Sachsen eine umfassende Funktional- und Verwaltungsreform durchgeführt, die am 1. August 2008 in Kraft getreten ist.

Teil dieser Reform ist die Reduzierung der Anzahl der Landkreise von bisher 22 auf 10 und der Anzahl der Kreisfreien Städte von bisher 7 auf nunmehr 3 (Chemnitz, Dresden, Leipzig), umgesetzt durch das Sächsische Kreisgebietsneugliederungsgesetz.⁴

¹ Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27.05.1992, SächsGVBl. S. 243.

² G. MACHT, Landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzipien und Föderalismusreform, DVBl. 2008, 1150 ff.

³ Begründung zum Gesetz zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung – Sächsischer Landtag, Drs. 4/8810, S. 164.

⁴ Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze – SächsKrGebNG – vom 29.01.2008, SächsGVBl. S. 102.

Die Umgestaltung der Straßenbauverwaltung ist Teil des Sächsischen Verwaltungsneuordnungsgesetzes.⁵

Zu den für eine Kommunalisierung geeigneten Aufgaben gehören:⁶

- publikumsintensive Aufgaben,
- Aufgaben, die eine besondere Kenntnis der örtlichen Verhältnisse voraussetzen,
- Aufgaben, die in einem engen Sachzusammenhang mit Aufgaben stehen, die bereits auf der Ebene der Kommunen erfüllt werden,
- kommunale Aufgaben, die staatliche Behörden aufgrund besonderer rechtlicher Regelungen für die Kommunen wahrgenommen haben.

Dagegen sind für eine Kommunalisierung nicht geeignet:

- Aufsichtsaufgaben soweit sie die Kommune selbst betreffen, z. B. Kommunalaufsicht,
- Aufgaben mit regionalem oder überregionalem Charakter,
- Aufgaben, die eine landeseinheitliche Regelung gebieten,
- Aufgaben mit hohem Spezialisierungsgrad,
- Aufgaben, die aufgrund rechtlicher Vorgaben nicht kommunalisiert werden dürfen.

Die Aufgaben der Straßenbauverwaltung umfassen zum Einen die Planung und den Bau von Straßen. Zum Bau gehören Neubau, Erweiterung, Verlegung, Umbau und Ausbau von Straßen. Weitere Aufgaben sind Erhaltung und Betrieb (= betriebliche Unterhaltung) der Straße. Zur Erhaltung gehören begrifflich die bauliche Unterhaltung, die Instandsetzung und die Erneuerung von Straßen. Zuweilen werden die betriebliche und die bauliche Unterhaltung unter dem Begriff „Betrieb“ oder „Betriebsdienst“ zusammengefasst.

Die Komplexität, räumliche Zuordnung und der Aufwand bei der Aufgabenerfüllung richten sich weiter-

hin nach der Straßenkategorie, d. h. danach, ob es sich um eine Autobahn, eine Bundesstraße, eine Staatsstraße, eine Kreisstraße, eine Gemeindestraße oder eine sonstige öffentliche Straße handelt.

Dem folgend ist die Verwaltung der Gemeindestraßen (bereits ausnahmslos kommunale Aufgabe) und der Kreisstraßen (bisher überwiegend Wahrnehmung der sog. technischen Verwaltung durch die staatlichen Straßenbauämter) dem kommunalen Aufgabenkreis zuzuordnen, bei dem die Erstkompetenzvermutung der Kommunen nach Art. 85 SächsVerf greift.

Demgegenüber sind die Planung und der Bau von Bundesfernstraßen und Staatsstraßen nicht für eine Kommunalisierung geeignet. Diese Aufgaben haben überregionalen Charakter und eine landeseinheitliche Regelung ist aufgrund der Bedeutung des Bundesfernstraßen- und Staatsstraßennetzes geboten. Planung und Bau von Bundesfernstraßen und Staatsstraßen sind kreis-, zuweilen auch länderüberschreitend und außerdem gekennzeichnet von einer räumlichen Zuordnung, die je nach Projekt wechselt und stets nur einen Teil des Landes betrifft. Bei kommunaler Trägerschaft könnten die notwendigen Kapazitäten nicht in ausreichendem Maß vorgehalten werden bzw. wären nicht hinreichend mobil.

Erhaltung und Betrieb der Bundesautobahnen ist ferner aufgrund der hohen Verkehrsbelastung und der Bedeutung der Autobahnen im Gesamtnetz eine hohe Priorität vor der Erhaltung und dem Betrieb der anderen Straßenklassen beizumessen. Bei kommunaler Zuordnung müssten die Autobahnabschnitte landkreisweise aufgeteilt werden. Der daraus resultierende Mehraufwand in der Abstimmung der Landkreise kann zu Verzögerungen in der Koordination führen, die zu Lasten der Verkehrssicherheit gehen können. Insbesondere bei den Autobahnen kann das nicht hingenommen werden.

Bei der Erneuerung und Instandsetzung von Bundes- und Staatsstraßen als Teil der Erhaltung ist festzuhalten, dass diese Aufgaben ebenso wie der Straßenbau von einem hohen Privatisierungsgrad gekennzeichnet sind. Die meisten Leistungen werden öffentlich ausgeschrieben und vergeben. Die Aufgaben der Straßenbauverwaltung haben einen starken Schwerpunkt im Bereich der Planung, der Koordination, der Projektsteuerung und der Überwachung und Kontrolle. Insbesondere für die Aus-

⁵ Gesetz zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung vom 29. Januar 2008 – SächsVwNG – SächsGVBl. S. 138, Art. 34 Änderung des Sächsischen Straßengesetzes – SächsStrG –, SächsGVBl. S. 165.

⁶ Begründung zum Gesetz zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung – Sächsischer Landtag, Drs. 4/8810, S. 167.

schreibungen sind rechtliche und technische Spezialkenntnisse erforderlich. Eine landesweite Erhaltungskonzeption gewinnt vor dem Hintergrund rückläufiger Mittel für den Bau zunehmend an Bedeutung und wird künftig ein wesentlich stärkeres Gewicht in der Straßenbauverwaltung haben. Deshalb sind für die Erneuerung und Instandsetzung der Bundes- und Staatsstraßen eine landeseinheitliche Umsetzung und eine gleichmäßige Verwaltungspraxis nach nachvollziehbaren Kriterien erforderlich. Werden diese Aufgaben auf die Kommunen verlagert, werden diese mit hoher Wahrscheinlichkeit weniger diese Prioritäten als die Verbesserung der Erhaltungssituation vorrangig im eigenen Landkreis in den Mittelpunkt stellen. Die Zuweisung dieser Aufgaben an die Kommunen erschwert somit die notwendige zentrale Steuerung der Erhaltung. Aufwändiger ist auch die Abstimmung der Erhaltungsmaßnahmen mit den geplanten Baumaßnahmen, da diese nicht mehr behördenintern, sondern mit allen Landkreisen und Kreisfreien Städten durchgeführt werden muss.

Die betriebliche und bauliche Unterhaltung (Betriebsdienst) der Bundes- und Staatsstraßen ist ein Aufgabenkomplex, der den Straßenmeistereien und damit den Straßenmeistern und Straßenwärtern obliegt. Hier werden die Aufgaben in der Regel von eigenem Personal wahrgenommen und weniger an Private vergeben. Das gleiche Personal hat bisher als Gemeinschaftsaufgabe für die meisten Landkreise (20 von 22) auch den Betriebsdienst für die Kreisstraßen durchgeführt. Da der Betriebsdienst für die Kreisstraßen in jedem Fall den Kommunen zugeordnet wird, käme es zu einer Trennung von Aufgabenkomplexen und Synergieverlusten, wenn die Aufgabe bei der staatlichen Verwaltung verbleibt. Darüber hinaus ist der Betriebsdienst von einem starken örtlichen Bezug geprägt und in Meistereibezirke innerhalb der Landkreise aufgeteilt. Innerhalb dieser Meistereibezirke werden alle Bundes-, Staats- und Kreisstraßen betreut.

Der Betriebsdienst ist also eine zur Kommunalisierung geeignete Aufgabe. Darüber hinaus ist eine Kommunalisierung nicht zu empfehlen. Dies entspricht der Kommunalisierung von Aufgaben der Straßenbauverwaltung, wie sie in Baden-Württemberg durchgeführt wurde.

Sachsen ist darüber hinausgegangen, da auch die Instandsetzung von Bundes- und Staatsstraßen auf die kommunale Ebene übertragen wurde.

Im Ergebnis wurde in Sachsen die technische Verwaltung der Kreisstraßen wieder den Landkreisen zugeordnet. Die Unterhaltung (betriebliche und bauliche Unterhaltung) sowie die Instandsetzung der Bundes- und Staatsstraßen wurden auf die Landkreise und Kreisfreien Städte übertragen. Dem Konnexitätsprinzip wurde Rechnung getragen durch Abgabe des mit diesen Aufgaben bisher betrauten Personals und den erforderlichen Ressourcen (Fahrzeuge, Geräte, Nutzung Straßenmeistereien etc.) an die Kommunen und finanziellen Zuweisungen über den Mehrbelastungsausgleich (Art. 4 SächsVwNG⁷ sowie nach §§ 48 Abs. 4, 50a Abs. 5 SächsStrG über den jeweils laufenden Landeshaushalt (Zuweisungen für die Unterhaltung und Instandsetzung).

Alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Verwaltung der Bundesautobahnen und Planung, Bau und Erneuerung von Bundes- und Staatsstraßen sind weiterhin der staatlichen Straßenbauverwaltung zugeordnet, die zunächst in der bisherigen Behördenstruktur (Autobahnamt Sachsen, Straßenbauämter) verbleibt, allerdings die Straßenbauämter aus der Fachaufsicht der Landesdirektionen (bisher Regierungspräsidien) entlässt und direkt dem Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (SMWA) unterstellt. Die Straßenbauämter üben die Fachaufsicht über die Landkreise und Kreisfreien Städte in Bezug auf die Wahrnehmung der Unterhaltung und Instandsetzung der Bundes- und Staatsstraßen aus. Zum 1. Januar 2011 werden Autobahnamt und Straßenbauämter zu einem Landesamt für Straßenbau zusammengefasst, das direkt dem SMWA unterstellt ist.⁸

Damit wurde in Sachsen die Kommunalisierung mit der Bündelung der verbleibenden Aufgaben in einer staatlichen Sonderbehörde kombiniert.

D. Zusammenfassung

- Die Aufgaben der Straßenbauverwaltung empfehlen sich aufgrund ihrer Komplexität und Verbundenheit der einzelnen Aufgabenbereiche generell nicht für eine Kommunalisierung.

⁷ Gesetz zur Regelung des Mehrbelastungsausgleiches für die Verwaltungs- und Funktionalreform 2008 – SächsMBAG 2008 –, SächsGVBl. S. 138, (S. 144).

⁸ Art. 34 und 80 des Gesetzes zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung vom 29. Januar 2008 – SächsVwNG – SächsGVBl. S. 138 (S. 165 und S. 194).

-
- Soweit dennoch eine Kommunalisierung angestrebt wird, sind als relativ abgeschlossener Aufgabenkomplex lediglich die betriebliche und die bauliche Unterhaltung (Betriebsdienst) geeignet.
 - Einige typische Probleme bei der Kommunalisierung von Aufgaben der Straßenbauverwaltung, z. B. der Verlust an Fachkompetenz, Spezialwissen und die Gefahr der nicht ausreichenden Personalausstattung, lassen sich abmildern durch eine zeitgleich durchgeführte oder vorgeschaltete Kreis- und Gemeindereform, die die Anzahl der Kommunen angemessen reduziert.
 - Entstehende Schnittstellen erfordern ein hohes Maß an Abstimmung, Information und Zusammenarbeit.
 - Eine qualitätsorientierte und gesetzmäßige Aufgabenwahrnehmung erfordert qualifiziertes Personal in ausreichender Anzahl unabhängig davon, ob eine Kommunalisierung durchgeführt wird oder nicht. Fortdauernden Personaleinsparungen kann eingeschränkt durch räumliche Konzentration (weniger Standorte) und Konzentration von Aufgaben (Optimierung der Organisation) begegnet werden.
 - Eine unbeschränkte Fachaufsicht ist der unabdingbare Begleiter einer Kommunalisierung von Aufgaben der Straßenbauverwaltung, denn nur so kann eine Wahrung der Länderinteressen gewährleistet werden.

Hans Jörg Klofat
Geschäftsführer der DEGES Deutsche Einheit
Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH

Perspektiven für die künftige Rolle der DEGES in der deutschen Straßenverwaltung

I. Einleitung

Das Thema dieses Forschungsseminars des Arbeitskreises „Straßenrecht“ lautet:

„Vergangenheit und Zukunft der deutschen Straßenverwaltung“.

Sie haben mir die Möglichkeit eingeräumt, in diesem Rahmen heute die „Perspektiven für die künftige Rolle der DEGES in der deutschen Straßenverwaltung“ aus meiner Sicht, aus der Sicht der DEGES, aufzuzeigen.

Die DEGES wurde am 7. Oktober 1991 gegründet. Am 26. Oktober 1992, also gerade ein Jahr nach der Gründung und somit heute vor knapp 16 Jahren, hatte ich die Ehre und das Vergnügen, als Gründungsgeschäftsführer diese Gesellschaft vor diesem Gremium vorzustellen.

Betrachtet man die Zeitspanne von nunmehr 17 Jahren seit ihrer Gründung, so kann man mit Fug und Recht sagen, dass die DEGES auch bereits Teil der Vergangenheit der deutschen Straßenverwaltung ist oder – von heute rückblickend betrachtet – geworden ist.

Aus dem Kreis der seinerzeitigen Teilnehmer sind auch einige „Ohrenzeugen“ meiner damaligen Vorstellung der DEGES hier. Sie sind auch zusammen mit anderen der heutigen Teilnehmer im übertragenen Sinne „Augenzeugen“ des Werdens und Wirkens der DEGES geworden.

Beim Nachlesen meines damaligen Vortrages konnte ich feststellen, dass der Kern dessen, was ich damals als Anspruch der DEGES im Wesentlichen an sich selbst formuliert hatte, in der Realität auch umgesetzt werden konnte.

Sie brauchen nun nicht zu befürchten, dass ich die vergangenen 17 Jahre nach dem Motto „vorhergesagt – eingetroffen“ abarbeiten werde. Andererseits unterstelle ich Ihre Zustimmung zu einem kurzen Blick in die Vergangenheit, zu einem Resümée des

Erreichten und einer Benennung dessen, was davon bleibt an Struktur, Bandbreite des Know-how und Gestaltungskraft als Basis für eine Einschätzung der Perspektiven der DEGES und ihrer künftigen möglichen Rolle in der deutschen Straßenverwaltung.

II. Blick in die Vergangenheit

Zum Ende meines besagten Vortrages hatte ich die ehrgeizigen Ziele dieser jungen und aus dem Boden gestampften Gesellschaft DEGES – einem „Kind“ der deutschen Einheit, die diese Tatsache im Namen trägt – wie folgt beschrieben:

„Die übertragenen Straßenverkehrsprojekte deutsche Einheit

- in gleicher Qualität,
- zu gleichen Kosten,
- in kürzerer Zeit

als in den alten Bundesländern derzeit möglich zu realisieren.“

Die DEGES war geschaffen worden als zusätzliche Ressource für die gerade im Aufbau befindlichen Auftragsverwaltungen der neuen Bundesländer. Vor diesen lagen so gewaltige Aufgaben, dass deren Kapazität nicht annähernd ausreichte, um neben ihren schon umfangreichen „normalen“ Aufgaben auch noch die sieben VDE-Straßenprojekte in der zunächst geplanten Zeit von 10, später im Wesentlichen von 15 Jahren zu realisieren. Mit anderen Worten: Zur DEGES gab es keine wirkliche Alternative.

Die VDE-Straße rasch verwirklichen – das war die existenz(be)gründende Erwartung an sie.

III. Effizienz war also das Ziel

Um dieses vorhin genannte vorgegebene und auch selbst gesteckte Ziel erreichen zu können, waren für alle, die an der VDE-Straße arbeiteten, gute Rahmenbedingungen gesetzt worden mit dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, mit der Aufnahme der VDE in den Bundesverkehrswegeplan und dessen vordringlichen Bedarf und mit deren vorrangiger Finanzierung.

1. Die eingangs genannten Ziele wurden erreicht, der Auftrag in der vorgegebenen Zeitspanne weitgehend erfüllt, wie sich aus den Bildern 1 und 2 ergibt.

Was haben wir gemacht ?

In 15 Jahren 1.150 km
Autobahn gebaut !

- Dabei bis zu **850 Mio. € pro Jahr** verbaut
- Dazu **7.500 Verträge mit Ing.-Büros** für Planung, Ausschreibung und Bauüberwachung geschlossen
- Dazu ca. **20.000 Grundstückskaufverträge** geschlossen
- Dazu **4.300 Bauverträge** geschlossen



VDE Gesamt:
2.008 km
davon
1.062 km Erweiterung
946 km Neubau

DEGES:
1.221 km
davon
470 km Erweiterung
750 km Neubau

Länder:
787 km
davon
591 km Erweiterung
196 km Neubau

VDE-Zubringerprojekte:
ca. 139 km

Sonstige Länderprojekte:
ca. 325 km

Bild 1: Projekte

Fertig gestellte Strecke Autobahn (VDE)

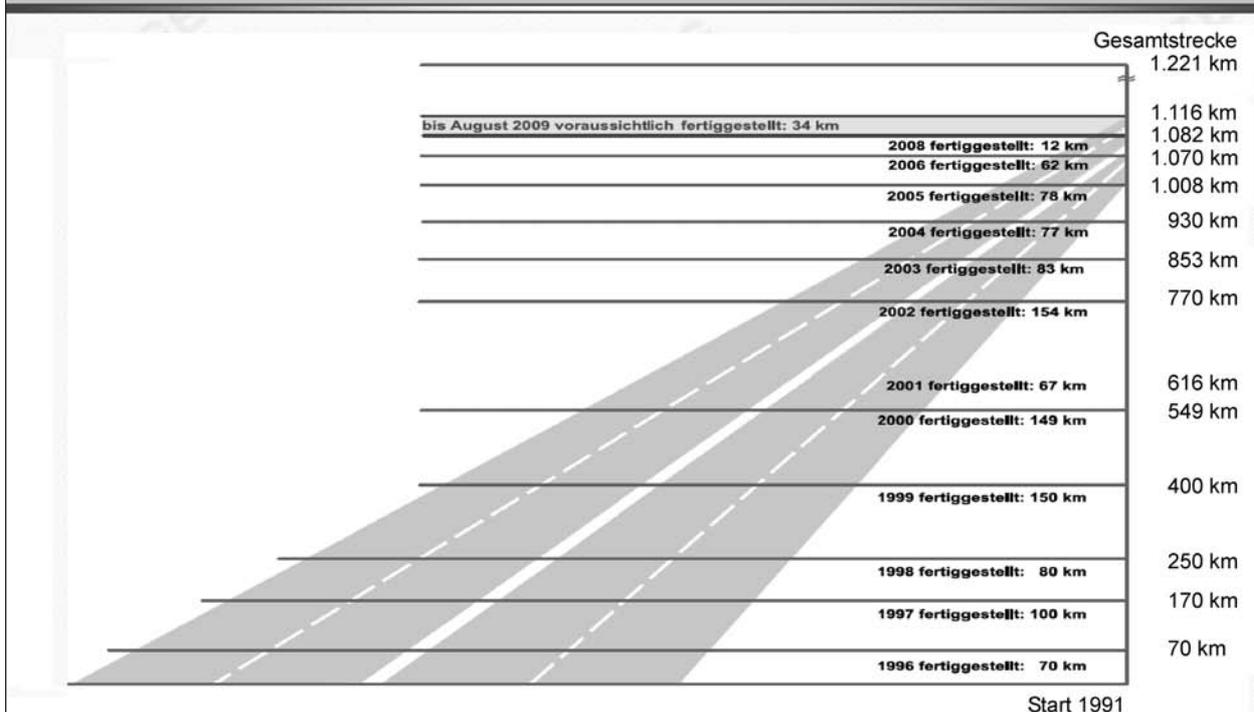


Bild 2: Fertigstellungsgrade

1.150 km Autobahnneubau bzw. -erweiterung (einschließlich Zubringerprojekte) in 15 Jahren, das heißt auch, dass DEGES in dieser Zeitspanne ca. 10 % des gesamten heutigen deutschen Autobahnnetzes geplant und gebaut hat.

Mit Hilfe eines gesicherten Budgets und der erweiterten Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung und darauf aufbauend des effizienten Zusammenwirkens mit den jeweiligen Auftragsverwaltungen unserer Gesellschafter konnten wir damit das Ziel der Realisierung in kürzerer Zeit als in den alten Bundesländern damals möglich erreichen.

Die praktizierte rasche Umsetzung von Planung, Genehmigung und Durchführung der Projekte hat zu einem Realisierungszeitraum von nur 8 bis 10 Jahren geführt. So konnte mit den getätigten Investitionen die größtmögliche Verkehrswirksamkeit in vergleichsweise kurzen Zeiträumen erreicht werden. Durchschnittliche Zeiträume für Planung, Genehmigung und Baudurchführung der insgesamt 116 Verkehrseinheiten (VKE), in die die Projekte aufgeteilt waren:

- für Entwurfsplanung incl. Genehmigung
Ø 1,5-2 Jahre,
- für Planfeststellungsverfahren
Ø 1,5-2 Jahre,
- für Baudurchführung
Ø 3-4 Jahre.

2. Das Ziel der gleichen Kosten haben wir mit Sicherheit übererfüllt. DEGES hatte und hat bis heute den Auftrag, halbjährlich einen Bericht zum Stand aller VDE-Projekte vorzulegen. Dieser Bericht hat auch einen interessanten statistischen Teil, in welchem die jeweiligen Zweckausgaben für Bau und Grunderwerb der einzelnen Projekte von den beteiligten Auftragsverwaltungen und der DEGES erfasst werden.

Bei insgesamt 2.000 km Neubau und Erweiterung (ca. 1.200 km, davon 800 Neubau) bei DEGES; je 400 km durch alte bzw. neue Bundesländer) in einem definierten Zeitraum unter zugegebenermaßen günstigen Randbedingungen, aber auch erheblichen Erschwernissen, wenn man die lange Zeit der chaotischen Situation der neuen Länder im Kataster- und Grundstückswesen – was Eigentum und Eigentümer betrifft – berücksichtigt, dann stellt diese Größenordnung eine gesicherte Basis für aussagekräftige und belastbare statistische Auswertungen dar.

Im Ergebnis hat DEGES durchschnittliche Kilometerkosten für Neubau bzw. für Erweiterung in Höhe von 7,3 Mio. € erzielt.

Die durchschnittlichen Kilometerkosten für alle VDE-Projekte liegen bei ca. 8,1 Mio. €, die durchschnittlichen Kosten bei den Auftragsverwaltungen liegen bei ca. 9,3 Mio. €.

Die dafür aufgewendeten Verwaltungskosten für eingekaufte Dienstleistungen und eigene Geschäftskosten betragen bei DEGES 14 % der Zweckausgaben, das sind knapp 1 Mio. €/km.

3. Die in der Praxis wohl schwierigste Aufgabe war die Sicherung der gleichen Qualität von Planung und fertigem Produkt.

Erstmals im deutschen Straßenbau wurde mit Gründung und Beauftragung der DEGES eine Organisationsprivatisierung erfolgreich verwirklicht. Formal bedeutet dies, dass die Gesellschafter sich einer Eigengesellschaft bedienen, die als Dienstleister in enger Abstimmung mit dem jeweiligen Auftraggeber die von diesem übertragenen Aufgaben erfüllt.

Die Konzeption der DEGES als Projektmanagementgesellschaft mit der Funktion als Bauherr und Hausherr, jedoch ohne hoheitliche Aufgaben, unter dem Dach der Auftragsverwaltung hat sich als sehr effektiv erwiesen.

- 3.1 DEGES hat aus der Not, am Anfang zwar ein dickes Auftragspolster, aber keine Mitarbeiter zu haben, letztlich eine Tugend gemacht, indem wir die Chance des Neuaufbaues von Struktur und Organisation genutzt haben, um drei Kernbegriffe der eigenen Arbeitsweise in die Wirklichkeit umzusetzen:

DEGES koordiniert, optimiert und kontrolliert die Leistungen externer Planer, Grunderwerber, Bauvorbereiter und Bauüberwacher in einem komplexen und in sich vernetzten Projekt- und Qualitätsmanagement.

- 3.2 Zur Bewältigung der eigentlichen Planungs-, Grunderwerbs- sowie Bauvorbereitungs- und Bauüberwachungsleistungen bedient sich die DEGES geeigneter, in der Regel in europaweiten Vergabeverfahren sorgfältig ausgewählter Ingenieurbüros und sonstiger Dienstleister. Über Jahre hinweg wurden Ingenieurleistungen in einer Größenordnung von über 50 Mio. € jährlich für das gesamte Spektrum der HOAI-

Leistungen vergeben. Damit wurden ständig ca. 500 bis 600 externe Ingenieure für die DEGES tätig und von DEGES koordiniert und kontrolliert, ihre Dienstleistungen – wo erforderlich – optimiert.

- 3.3 Im Laufe der Jahre haben sich Potenziale entwickelt, die heute in all ihren Facetten ein hohes Management-Know-how darstellen: Effektive Steuerungsmechanismen und Entscheidungsstrukturen sowie schnelle Handlungsabläufe. Die DEGES hat insbesondere Problemerkennungs- und -lösungsmechanismen entwickelt, die sowohl terminlich als auch qualitativ und kostenmäßig optimierte Ergebnisse sicherstellen können.
4. Im Rahmen einer Evaluierung durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau stellte diese in ihrem Abschlussbericht vom 10. 10. 2000 Folgendes fest:

„Das Leistungspotenzial der DEGES liegt in ihrer technischen, kaufmännischen und rechtlichen Expertise der Projektrealisierung und in den zu diesem Zweck geschaffenen organisatorischen Strukturen.“

IV. Die Kernpotenziale

1. Zu den wesentlichen technischen Potenzialen gehören die auf die jeweiligen Anforderungen zugeschnittenen Planungskompetenzen, eine kompakte Baurealisierung, ein hohes Innovationspotenzial im Ingenieurbau, eine differenzierte Projektsteuerung, aber auch die auf mehrfacher Erfahrung beruhende Kompetenz, einen EFRE-Großprojektantrag in seiner Komplexität umfassend zu erarbeiten.
2. Die effektive kaufmännische Betreuung ist sowohl Grundlage als auch elementarer Bestandteil der Realisierung von Verkehrsinfrastrukturprojekten. Ausgangspunkt hierfür ist das Verständnis des zu realisierenden Projekts als Kosten- und Leistungsträger. Die Strukturierung und die Analyse des Herstellungsprozesses mittels einer Kosten-Leistungs-Rechnung auf Ist-Kosten-Basis liefern, die zwingend erforderliche Kostentransparenz.

EDV-technische Grundlage hierfür ist das von DEGES speziell für öffentliche Auftraggeber entwickelte Vertrags- und Kostenmanagementsystem auf der Basis von SAP ERP. Darüber hinaus

hat DEGES finanztechnische Kompetenz für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten aufgebaut.

3. Hinzu kommt ein qualifiziertes juristisches Potenzial im Fachplanungs-, Verfahrens-, Umwelt- und Immissionsschutzrecht einerseits, im Vergabe- und Wettbewerbsrecht sowie im Zivilrecht insgesamt andererseits bis hin zu erheblicher praktischer Expertise für Ausarbeitung und Betreuung von Konzessionsverträgen für A- und F-Modelle sowie deren denkbare Variationen und Weiterentwicklungen.
4. Für Vorbereitung, Durchführung und Abwicklung des Grunderwerbs für die VDE-Projekte hat DEGES für die über 70.000 benötigten Grundstücke mit einer Gesamtfläche von ca. 35.000 ha und für die notwendigen Verhandlungen mit über 60.000 Eigentümern und Pächtern ein eigenes EDV-gestütztes Liegenschaftsmanagementsystem entwickelt, das in einzigartiger Weise mit einem grafischen System gekoppelt ist. Dieses System, das derzeit ca. 20.000 Verträge umfasst, kann alle relevanten Daten eines Grundstücks – Nutzung, Eigentümer, Pächter, Fläche, Preis und örtliche Gegebenheiten – zusammenführen und jedes Grundstück grafisch linienhaft darstellen. Dieses Instrumentarium ist singulär; durch seine Ausgestaltung als Nebenbuchhaltung wird dort außerdem jeder Kaufvertrag buchhalterisch abgewickelt.

Das bedeutet ganz konkret, dass die Ergebnisse der Neuvermessung, die einem Veränderungsnachweis für das Grundbuch zugrunde liegen, in das System eingegeben werden mit der automatisch bewirkten Folge, dass jede daraus resultierende flächenmäßige Veränderung eines (vorläufigen) Kaufvertrages zu einer Vertragsänderung und einer Neuberechnung (Mehr- oder Minderkosten) des Kaufpreises und dessen weitere Abwicklung mit jedem einzelnen Käufer, Pächter o. ä. Berechtigten führt.

Man kann hierzu feststellen, dass es ohne den Einsatz dieses selbst entwickelten Systems nicht möglich gewesen wäre, den vorzeitigen Grunderwerb so umfassend zu sichern, dass keine einzige Baumaßnahme wegen fehlenden rechtmäßigen Besitzes aller benötigten Grundstücke zeitlich beeinträchtigt wurde.

Experten des Enteignungs- und Entschädigungsrechts sowie für Bewertungsfragen steu-

ern über externe qualifizierte Dienstleister den Grunderwerb von der Recherche bis zur Schlussvermessung. Darüber hinaus hat DEGES die Durchführung von insgesamt 45 Flurbereinigungsverfahren angeregt und betreut sie.

5. Besonders effizient und effektiv sind jedoch die strukturellen Potenziale, an denen man die Zukunftstauglichkeit der DEGES messen kann und messen sollte.

Weil DEGES keine Behörde ist, sondern eine Projektmanagementgesellschaft in der Rechtsform einer GmbH, arbeitet sie nach privatwirtschaftlichen Kriterien.

- 5.1 Dies erlaubt eine flexible, bedarfsgerechte Personalplanung und zugleich eine maßgeschneiderte Ablauforganisations-Struktur, die den Bedürfnissen des jeweiligen Projekts angemessen ist und auf die unterschiedlichsten Aufgabenstellungen reagieren kann.

- 5.2 Auf Grund der Kosten-Leistungs-Rechnung auf Ist-Kosten-Basis besteht 100%ige Kostentransparenz nach außen und nach innen, was die Entwicklung von Kostenbewusstsein bei den Mitarbeitern sehr gefördert hat.

- 5.3 Alles Know-how, ob technisch, kaufmännisch oder juristisch, ist unter einem Dach.

- 5.4 Es wurde ein zukunftsweisendes Compliance-System geschaffen. Dessen wesentliche Bestandteile sind

- eine ausgefeilte Ablauforganisation mit klarer Verantwortlichkeit und Mehr-Augen-Prinzip,
- eine Einzel-Nachweisführung für die ordnungsmäßige Behandlung aller relevanten Vorgänge im Geschäftsgang,
- eine interne Revision sowie
- das bereits erwähnte Vertrags- und Nachtragsmanagementsystem, das über seine Controlling-Funktion hinaus zu einem verfeinerten Instrument der Korruptionsprävention ausgebaut ist.

Darüber hinaus unterliegt die Tätigkeit der DEGES

- der jährlichen Abschlussprüfung nach HGB durch einen unabhängigen Wirtschaftsprüfer,

- der jährlichen erweiterten Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung nach § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) sowie
- der Prüfung durch den Bundesrechnungshof bezüglich ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung gem. § 44 HGrG. So hat der Bundesrechnungshof jährlich z. T. mehrere Prüfungen durchgeführt und für den Zeitraum von 15 Jahren die Haushalts- und Wirtschaftsführung der DEGES umfassend und ohne wesentliche Beanstandungen geprüft.

- 5.5 DEGES ist prädestiniert für die Durchführung von Ländergrenzen übergreifenden Aufgabenstellungen, wodurch Verwaltungsvereinbarungen, Staatsverträge o. Ä. nicht mehr zwingende Voraussetzung sind für faktische Kooperationen über Ländergrenzen hinweg.

- 5.6 Die Chance zu einer Poolfinanzierung wie bei den VDE, das heißt, bei Ländergrenzen übergreifenden Projekten wird ein gemeinsamer Finanzierungspool gebildet, der sicherstellt, dass das jeweils bereitetste Projekt mit der höchsten Verkehrswirksamkeit kompakt realisiert wird.

- 5.7. Das umfassende externe und interne Berichtswesen verschafft allen Gesellschaftern Einblick, insbesondere in die „Experimentierküche“ bei neuen zukunftsweisenden Aufgabenstellungen oder Organisationsstrukturen (z. B. bei den Aufgabenstellungen ÖPP-Projekte, Konzessionsverträge, Funktionsbauverträge und deren Weiterentwicklung, technische Innovationen u. Ä.).

V. Konsequenz: Weiterentwicklung der Gesellschaft

Die eingangs geschilderten Anforderungen haben alle folgenden Phasen des Aufbaues, der Selbstorganisation, des Beginns der Planungen, der Bauvorbereitung, des Grunderwerbs und schließlich der Bauabwicklung bestimmt. Zunächst sahen die Geschäftsführung und die Mitarbeiter der DEGES ihre im Wesentlichen selbst entwickelten Strukturen, Instrumente und Arbeitsweisen nur unter dem Aspekt der spezifischen Anwendung für diesen ihren endlichen Auftrag.

Im Laufe der Jahre hat sich aber herausgestellt, dass die DEGES mit ihren qualifizierten Mitarbei-

tern in der geschaffenen Struktur Instrumentarien entwickelt hat, die über die ursprüngliche Aufgabenstellung hinaus effektiv und effizient sind, sodass sie auch für andere und neue Aufgaben ihrer Gesellschafter eingesetzt werden können und auch eingesetzt werden.

So ergab sich auf Wunsch der Gesellschafter folgende Weiterentwicklung:

1. Im Jahr 2001 erfolgte eine behutsame Änderung der Satzung, mit der es möglich wurde, dass die bestehenden Gesellschafter der DEGES auch andere Aufgaben als Teile von VDE-Straßenprojekten übertragen konnten, soweit sie in deren Baulast lagen und es sich dabei um den Bundesstraßen vergleichbare Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen handelte.
2. Neben den bereits seit 1999 übertragenen so genannten Zubringerprojekten (A 17, Nordverlängerung A 71, B 96 n Rügenanbindung, B 101 n mit einem Volumen von über 1 Mrd. €) wurden von den Gesellschaftern weitere Straßenbauprojekte sowie das Projekt City-Tunnel Leipzig (Tunnelrohbau incl. Roh- und Ausbau der Stationen) mit einem Volumen von weiteren 1,3 Mrd. € der DEGES zur Realisierung anvertraut.

Daneben wurde DEGES mit

- dem Aufbau des Finanzsteuerungs- und Zahlungsverkehrssystems für die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) sowie der technischen Durchführung des Zahlungsverkehrs,
- der Planung und Realisierung eines Ländergrenzen übergreifenden Verkehrssystemmanagements im Raum Leipzig/Halle,
- der fachlichen Bewertung und Vorprüfung von Tunnelausstattungsentwürfen sowie von Verkehrstelematikentwürfen im Auftrag des BMVBS und vor allem
 - mit der Betreuung von ÖPP-Projekten wie
 - einem F-Modell,
 - einem A-Modell,
 - einem Bau- und Erhaltungsmodell für ein Landesstraßenprojekt sowie
 - der Weiterentwicklung eines Funktionsbauvertrages zu einem Betreibermodell A 9

betraut.

Übertragene Projekte (31.12.2007)			
	Anzahl Projekte	Bestand 31.12.2007	
		Streckenlänge	Investitionsvolumen
		km	Mio. €
VDE-Projekte (brutto)	31	1.221	8.813
VDE-Zubringerprojekte	8	139	1.029
Sonstige Straßenprojekte	34	313	768
Summe Straßenbauprojekte am 31.12. 2007	73	1.673	10.610
City-Tunnel Leipzig (netto)	1	5	539
Gesamt am 31.12.2007	74	1.678	11.149
1. Dienstleistungen für die VIFG 2. Dienstleistungen für das BMVBS 3. Dienstleistung für die Freie und Hansestadt Hamburg* * Aufträge in 2007 4. Betreuung Konzessionsvertrag A -Modell A4*			

Bild 3: Auftragssportfolio – Stand 31.12.2007

3. Im Jahr 2006 hat die Gesellschafterversammlung mit einem Grundsatzbeschluss den Weg für die Aufnahme von bis zu vier weiteren Gesellschaftern durch Abschmelzen von Gesellschaftsanteilen und Veräußerung dieser Anteile an den jeweiligen neuen Gesellschaftern bereitet.

Zu dieser Zeit rückte DEGES auch stärker in den Fokus der Auftragsverwaltungen einiger alter Bundesländer. Im August 2007 erklärte die Freie und Hansestadt Hamburg ihren Beitritt und im Juli 2008 das Land Schleswig-Holstein. Die beiden neuen Gesellschafter haben der DEGES bereits Aufträge mit einem Investitionsvolumen von deutlich über 700 Mio. € übertragen.

Auch hierbei handelt es sich jeweils um hochkomplexe Aufgabenstellungen, für deren Betreuung die ganze Bandbreite des Know-how der DEGES in ihren technischen, kaufmännischen und rechtlichen Expertisen benötigt werden wird:

Neben der Umsetzung eines umfassenden und zukunftsweisenden von DEGES in wenigen Monaten entwickelten Immissionsschutz- und Gestaltungskonzepts für den sechs- bzw. achtstreifigen Ausbau der BAB 7 im Stadtgebiet Hamburg nördlich des Elbtunnels sind dies die Untersuchung der Machbarkeit und die Realisierung der Verlegung einer hochbelasteten Bundesstraße im Gebiet des Hamburger Hafens unter erheblichem Zeitdruck sowie weitergehende Untersuchungen der Varianten für die so genannte Hafenspanne im südlichen Hafengebiet.

Für das Land Schleswig-Holstein wird DEGES den sechsstreifigen Ausbau der BAB 7 von der Landesgrenze zu Hamburg bis zum AD Bordesholm planen und bei entsprechender Wirtschaftlichkeit als A-Modell ausschreiben.

Nach dieser Status-quo-Schilderung also die Frage:

VI. Wie wird nun die Zukunft der DEGES sein?

Eines ist sicher: Sie wird gewiss nicht sein wie die Vergangenheit mit einem vollen Auftragsbuch für 15 Jahre als „Startkapital“. Aber weil DEGES eine Vergangenheit hat – und zwar diese Vergangenheit –,

hat sie nach unserer festen Überzeugung auch eine Zukunft und einen guten Platz in dieser Zukunft.

Welches sind nun die Perspektiven für eine künftige Rolle der DEGES in der deutschen Straßenverwaltung?

1. Um diese Frage zu behandeln, muss man zunächst das Umfeld darstellen, in dem der Straßenbau, besser: die Straßenbauverwaltung im Allgemeinen und die Auftragsverwaltung im Besonderen, heute in Deutschland steht, in dem er sich bewegt und – die Frage aller Fragen – wohin er sich bewegt.

Liest man alles, was derzeit in der Theorie und in der Praxis dazu gesagt und geschrieben wird, so muss man feststellen, dass nahezu alles Bestehende schon in Frage gestellt und nahezu alle denkbaren künftigen rechtlichen Aufgabenzuordnungen, Strukturen und Organisationsformen schon einmal diskutiert und wohl auch wieder verworfen worden sind. Angesichts dieser Ausgangslage gehört nicht viel Prophetie zu der Einschätzung, dass nichts so bleiben wird, wie es war, unabhängig davon, ob die großen Linien in der Auftragsverwaltung zwischen Bund und Ländern erhalten, verändert oder völlig neu gezogen werden. Auch wenn sie so bleiben, wie sie sind, wird vieles verändert werden, denn es gibt ja im Bereich der inneren Organisation für die Erfüllung dieser öffentlichen Aufgaben schon genügend Variationsmöglichkeiten.

- 1.1 Die Frage, ob und wie die Auftragsverwaltung in der Zukunft gestaltet sein wird, ist ein gewichtiges Thema in der Föderalismus-Reform II. Da hier noch nichts entschieden ist, sind die Auftragsverwaltungen ihrerseits auf der Suche nach neuen Strukturen und – wen wundert es – angesichts unserer ausgeprägten föderalen Struktur zu den verschiedensten Lösungen gekommen, die durchaus Tendenzen haben zur Atomisierung einer bisher in ihrer Dezentralität, was die Länderverantwortlichkeiten betrifft, gleichwohl jeweils ähnlich und zentral organisierten Struktur.

Diese Diskussionen sind nicht neu; sie wurden von Einzelnen immer wieder zu führen versucht, doch gab es genügend retardierende Kräfte, die diese Diskussion unter der Decke hielten oder bagatellisierten. Eine gewisse Signalwirkung hatte wohl der Bericht des BRH-

Präsidenten in seiner Eigenschaft als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau vom 11. Oktober 2004.

- 1.2 Die Zeiten einer subkutanen Diskussion sind aber wohl vorbei: Der Geist ist aus der Flasche ‚raus, und die Fragen sind gestellt. Wer sie nicht ohnehin schon kennt, findet sie unter den Nummern 138 bis 164, und wenn man den Kreis bis zu Fragen der Verwaltungsmodernisierung zieht, unter den Nummern 300 ff. im Fragenkatalog der Föderalismuskommission für ihre Expertenanhörung (Kommissionsdrucksache 044) – www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus/drucksachen.

Die parallel laufende „Atomisierung der Zuständigkeiten“ der Straßenverwaltungen der Bundesländer hat Konrad BAUER in seinem Aufsatz „Straßenbauverwaltung in Deutschland“ in der Zeitschrift „Straße und Autobahn“, 2008, S. 154 ff., eindrucksvoll dargestellt, und sie ist noch nicht zu Ende.

- 1.3 Die allgemeine Diskussion ist also im vollen Gange; sie beschränkt sich nicht mehr auf eine interne Diskussion zwischen Bund und Auftragsverwaltungen, sondern sie findet statt im Rahmen der Politik und vor allem der Wirtschaft.

Das kann gut sein, das kann schlecht sein: Aber es ist so.

Aus dem im Auftrag von BDI, dem Hauptverband der deutschen Bauindustrie, Pro Mobilität u. a. im Frühjahr 2008 erstellten Gutachten des Instituts für Verkehrswissenschaft der Universität Münster und der KCW GmbH zur „Neuordnung der Infrastrukturverantwortung für die Bundesfernstraßen“ (siehe www.bdi-online.de) ist erkennbar, dass die allgemeine Diskussion, wie sie bisher in der Wirtschaft und in der Wissenschaft geführt worden ist, zumindest die radikale Forderung nach einer Aufgabenprivatisierung hinter sich gelassen hat. Auch der Wirbel um das angebliche Modell ASFINAG ist vorbei. Die im Ergebnis mangelnde Identität von Finanzierungs- und Lebenszyklus der geschaffenen Investition kann nicht Modell sein. Ohne dieses genannte Gutachten der Universität Münster werten zu wollen, ist aus meiner Sicht positiv zu verzeichnen, dass es sich auf die schwierige Suche nach effektiven Antwor-

ten auf klassische Organisationsfragen begibt, allerdings „erschwert“ durch die grundgesetzliche Regelung des Status quo für Bundesfernstraßen.

Die in diesen Gutachten getroffenen grundsätzlichen Bewertungen der verschiedenen Konstellationen können ernsthaft nicht bestritten werden. Gleichwohl müssen nicht zwangsläufig die dort aufgezeigten Lösungsvorschläge die richtigen sein. Die dort aufgeworfenen Fragen sind jedoch berechtigt.

2. Man könnte nun natürlich fragen, wo angesichts dieser Situation überhaupt noch ein Platz für eine Organisation wie DEGES ist. Wer kann sie künftig brauchen?

Gerade weil wir sehen und miterleben können, dass – salopp gesagt – in dieser Diskussion fast jedes „Fass“ aufgemacht wird, muss man erwarten oder darf es vielleicht sogar erhoffen, dass die Kraft der Beteiligten für einen vermeintlichen „großen Wurf“, eine zentral definierte und dann föderal umzusetzende Neuordnung, nicht reichen wird.

- 2.1 Niemand ist jedoch gehindert, einen an sich als unbefriedigend erkannten Status quo mit maßgeschneiderten Einzellösungen zu optimieren. Damit meine ich die Straßenbauverwaltungen und insbesondere die Auftragsverwaltungen selbst. Wenn denn nicht verhindert werden kann, dass die Auftragsverwaltungen durch die aus den verschiedensten Gründen erfolgte Verschlingung der staatlichen Verwaltung im Kern ihrer eigentlichen Aufgabenwahrnehmung nachhaltig personell und fachlich geschwächt sind oder werden, dann ist die Suche der einzelnen Straßenbauverwaltungen nach Kooperationen mit denen, die die gleichen Probleme haben, naheliegend.

Die jetzigen Gesellschafter der DEGES haben nicht die Absicht, die eigene Verwaltung durch die DEGES zu ersetzen, sondern wollen – gemeinsam mit anderen – neben ihrer eigenen Verwaltung eine zusätzliche Ressource für den eigenen Bedarf zur Verfügung haben. Dies ist kein wirtschaftlicher Luxus, sondern im Gegenteil sehr wirtschaftlich, da diese Ressource nur bezahlt werden muss, wenn und soweit man sie in Anspruch nimmt. Dies setzt natürlich die grundsätzliche Bereitschaft voraus, diese Ressource nicht nur gemeinsam zu planen, son-

dern sie dann auch einzusetzen. Die Gesellschafter der DEGES ebenso wie andere kleinere Länder müssen sich doch fragen, ob sie die Auftragsverwaltung und die Straßenverwaltung auf Dauer insgesamt autark gestalten können. Diese Möglichkeit ist m. E. aber nur den großen Bundesländern vorbehalten. Dies muss jedoch kein Nachteil sein, wenn man sich auf Kernaufgaben beschränkt und im Übrigen mit anderen kooperiert („mehr Steuern statt Rudern“). So gibt es für unsere Gesellschafter mindestens fünf gute Gründe dafür, eine leistungsfähig gehaltene DEGES auch künftig für sich nutzbar zu machen, nämlich

- weil die eigenen Kapazitäten zur Umsetzung anstehender Projekte nicht mehr ausreichen,
- weil erst in der Kooperation wirtschaftliche Lösungen über die manchmal zu engen – weil unwirtschaftlichen – Landesgrenzen hinaus erreichbar sind und deshalb angestrebt werden,
- weil qualitätsvolle personelle oder fachliche Ressourcen nicht selbst aufgebaut werden sollen, weil bzw. soweit sie nur für einen bestimmten Zeitraum bzw. ein bestimmtes Projekt benötigt werden,
- weil neue und innovative Wege für Bau, Erhalt und Betrieb von Straßen untersucht und erprobt werden sollen und schließlich
- weil personelle oder fachliche Lücken in den eigenen Ressourcen für Einzelprojekte oder auf Dauer in personeller Kooperation mit DEGES geschlossen werden können.

Jetzt kommt die praktische Anwendung:

2.2 Die Haushaltsordnungen der Länder haben alle einen § 65, wonach das Land sich nur an einer Gesellschaft in der Rechtsform des privaten Rechts beteiligen soll, wenn daran ein wichtiges Interesse besteht und sich der angestrebte Zweck nicht besser oder wirtschaftlicher auf andere Weise, das heißt grundsätzlich mit der vorhandenen eigenen Ressource, erfüllen lässt oder wenn für den angestrebten Zweck die eigene Ressource nicht ausreicht oder gar nicht vorhanden ist.

Jeder Auftrag, den ein Gesellschafter der DEGES erteilt, wird einer dementsprechenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterzogen.

Dazu muss man die eigenen Kosten dann auch tatsächlich kennen; dies ist nicht immer der Fall, während die Kosten der DEGES genau und abschließend erfasst und nachgewiesen werden. Jede Auftragsverwaltung, die schon ein A-Modell vorbereitet oder durchgeführt hat, weiß um die zunehmende Stringenz des Wirtschaftlichkeitsnachweises über den so genannten PSC (Public-Sector-Komparator), d. h. die Kosten der Eigenrealisierung im Vergleich zum verbindlichen Angebot eines künftigen Konzessionsnehmers.

Also erscheint es sinnvoll, die Anregungen, die auch insbesondere im Rahmen der Diskussion zur Föderalismusreform laut geworden sind (siehe Kommissionsdrucksache 098 – Stellungnahme der Mitglieder der Bundesregierung), nämlich ein Benchmarking zwischen den Verwaltungen der Länder und des Bundes einzuführen, nicht abzuwehren, sondern aufzugreifen und zum Maßstab künftiger Entscheidungen zu nehmen. Den Behauptungen über die angebliche unwirtschaftliche Arbeitsweise der Verwaltung („Bürokratieaufwand“) wäre dann leichter zu entgegnen, andererseits die eigene Wirtschaftlichkeit aber auch selbst leichter zu überprüfen und zu verbessern.

VII. DEGES hat ihre künftige Rolle schon gefunden – und das schon seit Jahren

Als nur von öffentlichen Auftraggebern getragene Gesellschaft ist sie ausschließlich für diese tätig und übernimmt als deren Dienstleister einzelne definierte Aufgaben aus deren originärem Aufgabengebiet.

1. DEGES kann sich also nur im Rahmen der ihr von ihren Gesellschaftern in Auftrag gegebenen Aufgaben betätigen, die wiederum dem Unternehmensgegenstand entsprechen müssen. Dieser Unternehmensgegenstand ist in der Gesellschaftssatzung eindeutig beschrieben und umfasst

„Planung und Baudurchführung (Bauvorbereitung und Bauüberwachung) von und für Bundesfernstraßen oder wesentliche Teile davon im Rahmen der Auftragsverwaltung gemäß Artikel 90 GG.

Entsprechendes gilt für vergleichbare Verkehrsinfrastrukturprojekte in der Baulast der Gesellschafter einschließlich zugehöriger Aufgaben.

Die Beauftragung erfolgt jeweils auf der Grundlage von Dienstleistungsverträgen mit dem beauftragenden Gesellschafter“.

Bei den der DEGES übertragenen Aufgaben, insbesondere im Hinblick auf Bauherren- und Hausherrenfunktion, handelt es sich daher um ureigenste Aufgaben der jeweiligen Gesellschafter der DEGES als öffentliche Auftraggeber. Nur solche Aufgaben werden der DEGES übertragen. Die jeweiligen Gesellschafter hätten diese Aufgaben intern grundsätzlich auch an ihre eigenen Organisationseinheiten oder an vergleichbare andere Organisationseinheiten vergaberechtsfrei geben können. Diese Aufgaben standen und stehen daher zu keiner Zeit dem Markt zur Verfügung.

2. Die Beauftragungen der DEGES durch ihre Gesellschafter stellt deshalb ein vergaberechtsfreies so genanntes In-house-Geschäft dar.

Nach der hierfür maßgeblichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (Teckal-Entscheidung vom 18.11.1999 – Rs. C-107/98, NzBau 2000, 90) liegt in der Beauftragung der DEGES ein rein interner Beschaffungsvorgang vor, weil

- der öffentliche Auftraggeber über die DEGES eine Kontrolle wie über seine eigene Dienststelle ausübt,
- die DEGES ausschließlich für die an ihr beteiligten öffentlichen Auftraggeber tätig ist,
- die öffentlichen Auftraggeber das gesamte Kapital der DEGES halten und
- die Beteiligung Privater ausgeschlossen ist. (so die Rechtsprechung des EuGH in einer Reihe weiterer Entscheidungen, z. B. „Stadt Halle“, EuGH vom 11.01.2005; – Rs. C-26/03, NzBau 2005, 111 –, „CONAME“, EuGH vom 21.07.2005; – Rs. C-231/03, NzBau 2005, 592; – „Carbotermo“, EuGH vom 11.05.2006; – Rs. C-340/04, NzBau 2006, 452).

Danach ist es auch kein Hindernis, dass Gesellschafter nicht nur ein öffentlicher Auftraggeber ist, sondern mehrere Länder und der Bund beteiligt sind. Die Höhe des Gesellschaftsanteils

der einzelnen Gesellschafter ist unerheblich, da die beteiligten Gesellschafter in ihrer Gesamtheit in der Lage sind, auf die strategischen Ziele und die wichtigen Entscheidungen der Gesellschaft Ausschlag gebenden Einfluss zu nehmen (so EuGH vom 13.10.2005 „Parking Brixen“ – Rs. C-458/03, NzBau 2005, 644).

Dies wird auch aus der Satzung der DEGES deutlich, da für jede der DEGES übertragene Aufgabe ein eigenständiger Dienstleistungsvertrag mit einem entsprechenden Weisungs- und Durchgriffsrecht ausschließlich zwischen DEGES und dem beauftragenden Gesellschafter abgeschlossen wird. Gegen dessen Willen kann nichts beschlossen werden, was diesen Dienstleistungsvertrag beeinträchtigen könnte. Gesellschafter und Aufsichtsrat haben daher keinerlei Mitwirkungsbefugnisse bei der Ausführung der beauftragten Aufgaben, sondern sind ausschließlich zuständig für Organisation sowie die personelle und fachliche Ausrichtung der Ressourcen der Gesellschaft. Damit ist auch das Risiko einer vom Grundsatz her unzulässigen Mischverwaltung ausgeschlossen.

3. Aus dem Vertragswerk der DEGES ergibt sich weiterhin, dass sie ausschließlich als Bauherren- und Hausherrenvertreter für ihre Gesellschafter tätig wird, nicht am Wettbewerb teilnimmt und dadurch auch nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist.
4. Weiterhin besteht auch nicht das Risiko einer Mischfinanzierung, da jedes mit einem gesonderten Dienstleistungsvertrag übertragene Projekt gesondert geführt und kostenmäßig erfasst wird und alle entstandenen nachgewiesenen Selbstkosten ausschließlich vom jeweiligen Auftraggeber erstattet werden.
5. Schließlich stehen angesichts dieser klaren Aufgabenbeschreibung und eindeutigen Aufgabentrennung auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen, sodass die DEGES auch unter diesem Aspekt Aufgaben aus dem Bereich der Verkehrsinfrastruktur, soweit diese in der Baulast ihrer Gesellschafter stehen, übernehmen kann
 - sowohl für ihre Ländergesellschafter, gleich, ob aus dem Bereich der Auftragsverwaltung oder aus dem der eigenen Baulast (z. B. Landesstraßen oder Projekte des regionalen Schienenverkehrs),

- als auch für den Gesellschafter Bund aus dessen Aufgabenkreis der Baulast für Verkehrsinfrastrukturprojekte im weiten Sinne, wie sie DEGES für den BMVBS, für dessen Tochtergesellschaft VIFG und neuerdings auch für die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes bereits ausführt.

VIII. Fazit

Besonders interessant ist, dass im Rahmen der Föderalismus-II-Diskussion der Verwaltungszusammenarbeit, der Kooperation von Ländern, Bund und Kommunen, besonderes Augenmerk gewidmet wird.

Die Kommissionsdrucksachen 072, 098 und 099 seien hier nur als Beispiel angesprochen. Dort wird die vergabe-, wettbewerbs- bzw. kartellrechtlichen Seite solcher Kooperationen – insbesondere im Lichte der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH – besonders sorgfältig angesprochen. Hier werden mit Sicherheit noch die flankierenden gesetzlichen Regelungen geschaffen werden, die der In-House-Konzeption im Rahmen von Kooperationen mehrerer Träger öffentlicher Aufgaben noch weit mehr Möglichkeiten als heute schon gegeben bieten können.

Auf diesem – wie auch auf so manch anderem Feld – ist die DEGES sehr früh aktiv gewesen und heute ein entsprechender Erfahrungsträger, der sich einen festen Platz in der künftigen deutschen Straßenverwaltung hart erarbeitet hat.

**Programm des Forschungsseminars
des Arbeitskreises „Straßenrecht“**

am 22./23. September 2008

im Universitätsclub Bonn

Leitung: Univ.-Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner LL. M.

Montag, 22. September 2008

- 14.15 Uhr Begrüßung
- 14.30 Uhr Univ.-Prof. Dr. Udo Steiner,
Richter des Bundesverfassungs-
gerichts a. D., Karlsruhe:
Geschichte und Wirken des Arbeits-
kreises Straßenrecht 1958-2008
- 15.00 Uhr Diskussion
- 15.30 Uhr Kaffeepause
- 16.00 Uhr Regierungsdirektorin
Tatjana Tegtbauer,
Bundesministerium für Verkehr, Bau-
und Stadtentwicklung, Bonn:
Vergangenheit und Zukunft der
Straßenverwaltung
- 17.15 Uhr Ministerialrätin Doris Drescher,
Sächsisches Staatsministerium
für Wirtschaft und Arbeit, Dresden:
Länderinteressen und Kommunalisi-
erung der Straßenbauverwaltung
- 17.45 Uhr Diskussion
- 19.00 Uhr Gemeinsames Abendessen

Dienstag, 23. September 2008

- 9.00 Uhr Hans Jörg Klofat,
Geschäftsführer der DEGES
Deutsche Einheit, Fernstraßen-
planungs- und -bau GmbH, Berlin:
Perspektiven für die künftige Rolle
der DEGES in der deutschen
Straßenverwaltung
- 9.45 Uhr Diskussion
- 10.30 Uhr Kaffeepause
- 11.00 Uhr „Aktuelle Stunde“
- 12.00 Uhr Mitgliederversammlung des
Arbeitskreises „Straßenrecht“
- 13.00 Uhr Mittagsimbiss

Teilnehmerliste

Adami, Silke, ORR,
Landratsamt Ebersberg

Allesch, Dr. Erwin, VorsRiBayVGH, München

Bartlsperger, Dr. Richard, em. Univ.-Prof.,
Universität Erlangen, Uttenreuth

Blümel, Dr., Willi, em. Univ.-Prof.,
Deutsche Hochschule für Verwaltungsrecht in
Speyer, Wilhelmsfeld

Domgörgen, Ulf, RiBVerfG Leipzig

Drescher, Doris, MR,
Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und
Arbeit, Dresden

Durner, Dr. Dr., Wolfgang, Univ.-Prof.,
Universität Bonn

Eichberger, Dr., Michael, Prof.,
RiBVerfG, Karlsruhe

Fickert, Dr. Hans Carl, Prof.,
RWTH Aachen, Ltd. MR a. D., Ratingen

Geiger, Dr. Andreas, Rechtsanwalt,
RAe Gassner, Stockmann & Kollegen, München

Gullo, Dr. Peter,
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtent-
wicklung, Bonn

Heuser, Philipp,
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Universität Bonn

Hönig, Dr. Dietmar,
Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr-
und Landesentwicklung, Wiesbaden

Hoppe, Dr. Werner, em. Univ.-Prof.,
Rechtsanwalt, Universität Münster

Jupe, Michael, MR,
Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung
des Landes Brandenburg, Potsdam

Kastner, Fritz, MR a. D., Bonn

Klofat, Hans Jörg, Geschäftsführer der DEGES,
Berlin

Kuder, Dr. Albrecht, Prof., Ltd. MR a. D.,
Innenministerium Baden-Württemberg, Stuttgart

Leue, Anke, RD,
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtent-
wicklung, Bonn

Ludwig, Rasso, LL. M.,
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Universität Bonn

Majcherek, Joachim, RD,
Landesbetrieb Straßenbau NRW, Gelsenkirchen

Maß, Wolfgang, MR,
Oberste Baubehörde im Bayerischen Staats-
ministerium des Innern, München

Meyer, Bernd, Tank & Rast, Bonn

Michler, Dr. Hans-Peter, Prof.,
Fachhochschule Trier, Umweltcampus Birkenfeld

Netter, Armin, RD,
Landesbetrieb Straßenbau NRW, Betriebsitz
Gelsenkirchen

Paetow, Dr. Stefan, VorsRiBVerfG, Leipzig

Recker, Gabriele, MR,
Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft,
Arbeit und Verkehr, Hannover

Repkewitz, Dr. Ulrich, Rechtsanwalt, RAe Lohrum
& Repkewitz, Bischofsheim

Rinke, Siegfried, MR,
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtent-
wicklung, Bonn

Ronellenfitsch, Dr. Michael, Univ.-Professor,
Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Tübingen

Sauthoff, Michael, Vizepräsident OVG
Mecklenburg-Vorpommern, Greifswald

Schittny, Hubertus, Ministerialrat a. D.,
Münster

Schlarmann, Dr. Hans, Prof.,
Rechtsanwalt, RAe Gleiss, Lutz, Hootz, Hirsch &
Partner, Stuttgart

Schmidt-Preuß, Dr. Matthias, Univ.-Prof.,
Universität Bonn

Sommermann, Dr. Karl-Peter, Univ.-Prof.,
Deutsche Hochschule für Verwaltungswissen-
schaften Speyer

Stahlhut, Ulrich, RD,
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtent-
wicklung, Bonn

Steiner, Dr. Udo, Univ.-Prof., RiBVerfG a. D.,
Universität Regensburg, Regensburg

Stelkens, Dr. Ulrich, Univ.-Prof.,
Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaf-
ten Speyer

Strick, Stefan, RD,
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadt-
entwicklung, Bonn

Stüer, Dr. Bernhard, Prof.,
Rechtsanwalt und Notar, Münster

Tegtbauer, Tatjana, ORR,
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtent-
wicklung, Bonn

Wiget, Maximilian, Oberlandesanwalt,
Landesrechtsanwaltschaft Bayern, München

Witt, Karina,
Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Universität Bonn

Schriftenreihe

Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen

Unterreihe „Straßenbau“

1993

- S 1: Verwitterungsbeständigkeit von Recycling-Baustoffen
Guth kostenlos
- S 2: Eignung von Grubenbergen als Baustoff für Tragschichten ohne Bindemittel
Guth kostenlos
- S 3: Altlastenerfassung durch geophysikalische Methoden
Faust kostenlos
- S 4: EPS-Hartschaum als Baustoff für Straßen
Bull-Wasser kostenlos
- S 5: Baubegleitende Messungen B 73n
Heinisch, Blume kostenlos
- S 6: Eignung überdeckter Fugen mit Querkraftübertragung
Fleisch, Bartz kostenlos

1994

- S 7: 33. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau
€ 14,00

1995

- S 8: Anleitung Qualitätsmanagementplan Asphalttragschichten
Freund, Stöckner € 12,50
- S 9: Meßwert- und rechnergestütztes Management der Straßenerhaltung – Niederschrift und Referate des Erfahrungsaustausches am 16. und 17. Mai 1995 in Berlin
€ 13,00
- S 10: 34. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau
€ 14,00

1996

- S 11: Der Einfluß der Textur auf Reifen/Fahrbahngeräusch und Rollwiderstand – Untersuchungen im Prüfstand Fahrzeug/Fahrbahn
Ullrich, Glaeser, Sander, Chudalla, Hasskelo, Löffler, Sievert € 15,00
- S 12: Offenporige Asphaltdeckschichten auf Außerortsstraßen – Projektgruppe „Lärmindernde Straßendecken“
€ 10,00
- S 13: Qualität von mineralischen Straßenbaustoffen
Tabbert € 16,50

1997

- S 14: 35. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau
€ 16,50
- S 15: Anforderungen an Fugenfüllsysteme aus Temperaturdehnungen
Eisenmann, Lechner € 12,50
- S 16: Sicherheitswirksamkeit ausgewählter Straßenbaumaßnahmen im Lande Brandenburg
Schnüll, Handke, Seitz € 22,00

1998

- S 17: Restnutzungsdauer von Asphalttschichten – Prüfung der Grundlagen zu ihrer Berechnung
Wolf, Schickl € 13,00

- S 18: 2. Erfahrungsaustausch über rechnergestütztes Straßenerhaltungsmanagement
€ 14,50

- S 19: Einfluß der Bruchflächigkeit von Edelsplitten auf die Standfestigkeit von Asphalten
Teil 1: Literaturlauswertung
Beckedahl, Nöslcr, Straube
Teil 2: Einfluß des Rundkornanteils auf die Scherfestigkeit von Gesteinskörnungen
Diel € 16,50

1999

- S 20: 36. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau
€ 14,00
- S 21: Walzbeton: Ergebnisse aus neuester Forschung und langjähriger Praxis – Kompendium
Birmann, Burger, Weingart, Westermann
Teil 1: Einfluß der Zusammensetzung und der Verdichtung von Walzbeton auf die Gebrauchseigenschaften (1)
Schmidt, Bohlmann, Vogel, Westermann
Teil 2: Einfluß der Zusammensetzung und der Verdichtung von Walzbeton auf die Gebrauchseigenschaften (2)
Weingart, Dreßler
Teil 3: Messungen an einer Versuchsstrecke mit Walzbeton-Tragschicht an der B54 bei Stein-Neukirch
Eisenmann, Birmann
Teil 4: Temperaturdehnung, Schichtenverbund, vertikaler Dichtverlauf und Ebenheit von Walzbeton
Burger € 17,00

2000

- S 22: 3. Bund-Länder-Erfahrungsaustausch zur systematischen Straßenerhaltung – Nutzen der systematischen Straßenerhaltung
€ 19,50
- S 23: Prüfen von Gesteinskörnungen für das Bauwesen
Ballmann, Collins, Delalande, Mishellany, v. d. Elshout, Sym € 10,50

2001

- 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
Koch € 17,50
- S 25: 37. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau
€ 16,50

2002

- S 26: Bauverfahren beim Straßenbau auf wenig tragfähigem Untergrund - Aufgeständerte Gründungspolster
Rogner, Stelter € 14,00
- S 27: Neue Methoden für die Mustergleichheitsprüfung von Markierungsstoffen – Neuentwicklung im Rahmen der Einführung der ZTV-M 02
Killing, Hirsch, Boubaker, Krotmann € 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
€ 13,00
- S 29: Nichtverkehrliche Straßennutzung – Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am 24./25. September 2001 in Saarbrücken
€ 13,50

2003

- S 30: 4. Bund-Länder-Erfahrungsaustausch zur systematischen Straßenerhaltung – Workshop Straßenerhaltung mit System – € 19,50
- S 31: Arbeitsanleitung für den Einsatz des Georadars zur Gewinnung von Bestandsdaten des Fahrbahnaufbaus
Golkowski € 13,50
- S 32: Straßenbaufinanzierung und -verwaltung in neuen Formen – Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am 23. und 24. September 2002 in Saarbrücken € 13,50
- S 33: 38. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau € 17,50
- S 34: Untersuchungen zum Einsatz von EPS-Hartschaumstoffen beim Bau von Straßendämmen
Hillmann, Koch, Wolf € 14,00

2004

- S 35: Bauverfahren beim Straßenbau auf wenig tragfähigem Untergrund – Bodenersatzverfahren
Grundhoff, Kahl € 17,50
- S 36: Umsetzung und Vollzug von EG-Richtlinien im Straßenrecht – Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am 22. und 23. September 2003 in Saarbrücken € 13,50
- S 37: Verbundprojekt „Leiser Straßenverkehr – Reduzierte Reifen-Fahrbahn-Geräusche“
Projektgruppe „Leiser Straßenverkehr“ € 16,50

2005

- S 38: Beschleunigung und Verzögerung im Straßenbau – Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen am 27./28. September 2004 in Saarbrücken € 16,50
- S 39: Optimierung des Triaxialversuchs zur Bewertung des Verformungswiderstandes von Asphalt
Renken, Büchler € 16,00
- S 40: 39. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau € 17,50
- S 41: Chemische Veränderungen von Geotextilien unter Bodenkontakt – Untersuchungen von ausgegrabenen Proben
Schröder € 13,50
- S 42: Veränderung von PmB nach Alterung mit dem RTFOT- und RFT-Verfahren – Veränderungen der Eigenschaften von polymer-modifizierten Bitumen nach Alterung mit dem RTFOT- und RFT-Verfahren und nach Rückgewinnung aus Asphalt
Wörner, Metz € 17,50
- S 43: Eignung frostempfindlicher Böden für die Behandlung mit Kalk
Krajewski, Kuhl € 14,00
- S 44: 30 Jahre Erfahrungen mit Straßen auf wenig tragfähigem Untergrund
Bürger, Blossfeld, Blume, Hillmann € 21,50

2006

- S 45: Stoffmodelle zur Voraussage des Verformungswiderstandes und Ermüdungsverhaltens von Asphaltbefestigungen
Leutner, Lorenz, Schmoeckel, Donath, Bald, Grätz, Riedel, Möller, Oeser, Wellner, Werkmeister, Leykauf, Simon € 21,00
- S 46: Analyse vorliegender messtechnischer Zustandsdaten und Erweiterung der Bewertungsparameter für Innerortsstraßen
Steinauer, Ueckermann, Maerschalk € 21,00

- S 47: Rahmenbedingungen für DSR-Messungen an Bitumen
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann kostenpflichtig unter www.nw-verlag.de heruntergeladen werden.
Hase, Oelkers € 24,50
- S 48: Verdichtbarkeit von Asphaltmischgut unter Einsatz des Walzsektor-Verdichtungsgerätes
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann kostenpflichtig unter www.nw-verlag.de heruntergeladen werden.
Wörner, Bönisch, Schmalz, Bösel € 15,50

2007

- S 49: Zweischichtiger offenporiger Asphalt in Kompaktbauweise
Ripke € 12,50
- S 50: Finanzierung des Fernstraßenbaus – Referate eines Forschungsseminars des Arbeitsausschusses "Straßenrecht" der FGSV am 25./26. September 2006 in Tecklenburg-Leeden € 15,50
- S 51: Entwicklung eines Prüfverfahrens zur Bestimmung der Haftfestigkeit von Straßenmarkierungsfolien
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann kostenpflichtig unter www.nw-verlag.de heruntergeladen werden.
Killing, Hirsch € 14,50
- S 52: Statistische Analyse der Bitumenqualität aufgrund von Erhebungen in den Jahren 2000 bis 2005
Dieser Bericht liegt nur in digitaler Form vor und kann kostenpflichtig unter www.nw-verlag.de heruntergeladen werden.
Hirsch € 16,00

2008

- S 53: Straßenrecht und Föderalismus – Referate eines Forschungsseminars des Arbeitskreises "Straßenrecht" am 24./25. September 2007 in Bonn € 15,50
- S 54: Entwicklung langlebiger dünner Deckschichten aus Beton
Silwa, Roßbach, Wenzl € 12,50
- S 55: Dicke Betondecke auf Schichten ohne Bindemittel (SoB/STSuB)
Leykauf, Birmann, Weller € 13,50

2009

- S 56: Vergangenheit und Zukunft der deutschen Straßenverwaltung – Referate eines Forschungsseminars des Arbeitskreises "Straßenrecht" am 22./23. September 2008 in Bonn € xx,xx

Alle Berichte sind zu beziehen beim:

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

Dort ist auch ein Kompletverzeichnis erhältlich.