

Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr
„Neuorganisation der Zuständigkeiten im Bereich der
Bundesfernstraßen“

Berlin, Januar 2006

1. Ziele der Stellungnahme

Die heutige Regelung der Zuständigkeiten für Bundesfernstraßen gilt seit mehr als 50 Jahren. In dieser Zeit haben sich wesentliche Bedingungen geändert. Insbesondere ist das Netz der Bundesautobahnen und Bundesstraßen erheblich gewachsen, auch haben die Fahrleistungen auf Bundesfernstraßen um ein Vielfaches zugenommen. Mit dem überproportionalen Wachstum des motorisierten Individualverkehrs an der gesamten Personenverkehrsleistung wie auch des Straßengüterverkehrs an der gesamten Güterverkehrsleistung haben sich auch die Strukturen des Verkehrs auf Bundesfernstraßen hinsichtlich der Anteile des Fern-, Regional- und Lokalverkehrs verändert. Insbesondere haben in Verdichtungsräumen die Anteile des Regionalverkehrs auf den Bundesfernstraßen zugenommen

Die zunehmenden Finanzierungsengpässe für Erhaltung und Neubau/Ausbau von Bundesfernstraßen sowie die Forderungen nach „integrierten“, d.h. verkehrsträgerübergreifenden regionalen Verkehrskonzepten geben Anlass, die historisch gewachsenen Zuständigkeitsregelungen auf Angemessenheit und Effizienz zu überprüfen. Damit soll insbesondere auch wieder dem Prinzip verstärkt Rechnung getragen werden, dass Länder die sie betreffenden Aufgaben übernehmen, der Bund dagegen erst dann eintritt, wenn Länder die Aufgabenerfüllung von der Sache her nicht bzw. nicht entsprechend leisten können. Dies gilt somit im Verkehrsbereich ausschließlich für Verkehre, die regionale Grenzen und (eventuell mehrere) Ländergrenzen überschreiten.

Vor dem Hintergrund der schon in der Föderalismuskommission aufgeworfenen Frage zum Neuregelungsbedarf der Zuständigkeiten wie auch vor dem Hintergrund der Empfehlungen der Kommission „Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (2000)¹ sowie des „Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit der Verwaltung“ (2004)² zur Neuregelung verfolgt die hiermit vorgelegte Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung das Ziel, Vorschläge für die Zuständigkeit und Organisation der Verwaltung der Bundesstraßen zu erarbeiten, diskutieren und zu einem Vorgehens- und Organisationsvorschlag zu verdichten. Dabei werden die Ziele, Lösungsansätze und Erfahrungen anderer Länder berücksichtigt.

2. Anlässe für eine Stellungnahme

Die im Rahmen der Föderalismus-Diskussion wieder neu belebte Debatte zu den Zuständigkeitsabgrenzungen von Bund und Ländern hat den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung angeregt, sich mit dieser Thematik vertieft auseinanderzusetzen.

¹ Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung („Pöllmann-Kommission“) (2000) „Neue Wege der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“

² Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit der Verwaltung (2004) „Gutachten zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau“

Art 90 GG legt fest, dass Bundesfernstraßen dem Fernverkehr dienen sollen; das Bundesfernstraßengesetz (FStrG § 1) bestimmt, dass Bundesfernstraßen ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind. Dabei bleiben die Begriffe „weiträumiger Verkehr“ und „zusammenhängendes Netz“ unbestimmt und sind unter den jeweiligen verkehrlichen Bedingungen zu konkretisieren.

Im Zusammenhang der Aufgaben und Arbeiten der Föderalismuskommission von Bund und Ländern erwuchs entsprechend die Frage nach der Zweckmäßigkeit der Entflechtung von Aufgabenzuständigkeiten von Bund und Ländern auch im Bereich der Finanzierung und Verwaltung von Bundesfernstraßen³.

Ein derartiges Überprüfungserfordernis der Zuständigkeiten resultiert aus dem kontinuierlichen Ausbau von Bundesautobahnen und Bundesstraßen wie auch aus den Veränderungen in den Verkehrsnachfragestrukturen im Personen- und Güterverkehr mit Kraftfahrzeugen hinsichtlich Aufkommen, räumlicher Beziehungen und Fahrtweiten sowie hinsichtlich absoluter und relativer Netzbelastungen durch Fern-, Regional- und Lokalverkehre. Dies hat zum Teil zur Folge, dass insbesondere Bundesstraßen, aber auch teilweise Bundesautobahnen nicht mehr vorwiegend dem Fernverkehr dienen, sondern überwiegend den Regionalverkehr abwickeln.

Ein weiterer Anlass für die Auseinandersetzung mit dieser Thematik ergibt sich insbesondere daraus, dass in dem aufwendigen und langwierigen Prozess der Bundesverkehrswegeplanung auf der einen Seite keine regionalen Schienenverkehrsvorhaben Berücksichtigung finden, auf der anderen Seite eine Vielzahl von Bundesstraßenprojekten mit überwiegend regionaler Funktion (Ortsumgehungen, Ortsdurchfahrten in der Baulast des Bundes, Ausbaumaßnahmen, Kreuzungsmaßnahmen usw.) die zu beurteilenden „großen“ Bundesfernstraßenprojekte (z.B. Bundesautobahnen) in der Anzahl dominiert. Dabei ist davon auszugehen, dass zumindest ein Teil dieser Bundesstraßenprojekte im Wesentlichen Funktionen für den lokalen und den intraregionalen Verkehr haben, jedoch nur eine geringe Bedeutung für den interregionalen und großräumigen Verkehr. Mit einer Ausgliederung eines Teils der Bundesstraßen und unter Umständen einer Teilmenge von Bundesautobahnen mit vorwiegender Regionalverkehrsfunktion könnte das Kollektiv der im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung für die verschiedenen Verkehrsträger zu betrachtenden Objekte harmonisiert werden.

Eine Prüfung der Zuständigkeiten liegt auch darin begründet, dass die Projektanmeldungen und deren Priorisierung durch die Länder zum Teil unter bevorzugter Beachtung der Landesinteressen erfolgen. Unter Umständen stehen sogar interregionale und länderübergreifende Interessen zurück.

³ vgl. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, diverse Kommissionsdrucksachen (2004)

Außerdem werden im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung verstärkt Ziele verfolgt, Aufgabenverantwortung und Finanzkompetenz kongruent zu gestalten. Auch vor diesem Hintergrund ist die Aufteilung der Steuereinnahmen von Bund und Ländern, die direkt oder indirekt mit dem Kraftfahrzeugverkehr in Verbindung stehen (z.B. Mineralölsteuer, Ökosteuer, Kraftfahrzeugsteuer, jeweils auf diese Anteile erhobene Mehrwertsteuer) zu überdenken. Aktuell bezieht sich diese Diskussion auch auf die Maut für schwere Lkw sowie auf Vorschläge zu deren Erweiterung auf Busse, leichte Lkw, Lieferfahrzeuge und Pkw.

Parallel werden Vorschläge zur privaten Vorfinanzierung wie auch zur Privatfinanzierung von Verkehrswegen diskutiert⁴. Diese Diskussion wird flankiert durch Überlegungen zur Effizienzsteigerung bei Planung, Baurechtschaffung, Finanzierung sowie vor allem bei Bau und Betrieb von Bundesfernstraßen. Auch derartige Handlungsansätze könnten Rückwirkungen auf die Zuständigkeiten für Bundesfernstraßen haben.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes hat als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in diesem Zusammenhang ein Gutachten zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau (2004)⁵ vorgelegt und auf dieser Grundlage empfohlen (S. 5): „Der Bundesbeauftragte schlägt vor, dass sich der Bund auf die Zuständigkeit für die Bundesautobahnen mit eigener Verwaltung beschränkt. (...) Die Länder übernehmen Eigentum und Verwaltung der bisherigen Bundesstraßen und erhalten für die damit verbundenen Lasten einen Finanzausgleich, der die bisherigen Ausgaben des Bundes für die Bundesstraßen berücksichtigt.“ Der Bundesbeauftragte begründet dies unter anderem damit,

- dass Bund und Länder im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung nach der „Agenturtheorie“ unterschiedliche Interessen verfolgen (könnten),
- dass vielfältige Abstimmungsprozesse vereinfacht werden könnten,
- dass „Länder bei der Verwirklichung von Bedarfsplanungsmaßnahmen auch beim Autobahnbau mitunter andere Prioritäten setzen, als es die Belange des Fernverkehrs erfordern“ (S. 29),
- dass systembedingte Schwächen der Auftragsverwaltung durch das gleichzeitige Handeln für Bund und Länder entstehen können.

Die Argumentationslinie des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung stimmt im Grundsatz mit den Empfehlungen der „Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ überein: „Das Netz der Bundesverkehrswege ist „historisch“ gewachsen. Vielfach haben Elemente davon keine oder nur (noch) geringe überregionale verkehrliche oder strukturelle Bedeutung bzw. Funktion. Die Neuordnung der Finanzierung ist ein geeigneter Anlass, nach adäquaten Kriterien die Abgrenzung der Bundesverkehrswege an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen“ (Kommission, 2000, S. 33). Von der Pällmann-Kommis-

⁴ vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2005): Privatfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur. In: Internationales Verkehrswesen, 57. Jahrg., Heft 7+8, S. 303-310

⁵ Bundesbeauftragter (2004)

sion in Auftrag gegebene Studien hatten ergeben, dass lediglich 20 % der Außerortsstrecken und 8 % der Innerortsstrecken der Bundesstraßen noch einen Fernverkehrsanteil von über 20 % hatten.

So sollte nach den Empfehlungen der „Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ die DB Regional- und Lokalnetzstrecken an Länder/Kommunen, Verbünde oder Private abgegeben, so dass Entscheidungen über Schienenstrecken, die nur geringe überörtliche verkehrliche Bedeutung haben, vor Ort erfolgen. Hinsichtlich der Neuabgrenzung des Bundesstraßennetzes wird postuliert (Kommission, 2000, S. 35), auf der Grundlage von adäquaten Kriterien die Einordnung als Bundesstraßen vorzunehmen. Dazu seien rechtliche und finanzielle Modalitäten festzulegen, nach denen zukünftig Umwidmungen von Bundesstraßen oder ggf. zu Bundesstraßen erfolgen sollten. Diejenigen Bundesstraßen sollten danach an die Länder oder Kommunen abgegeben werden, die nach den betreffenden Kriterien nicht mehr als Bundesstraßen einzuordnen sind. Gleichzeitig seien bisher nicht als Bundesstraßen gewidmete Straßen, die nach funktionalen Kriterien als solche einzuordnen sind, zu übernehmen. Es wird auch angesprochen, die Bundesfernstraßen auf BAB und entsprechend ausgebaut oder auf Grund der Nachfragemenge, der Nachfragestruktur oder raumstruktureller Kriterien dementsprechend auszubauende Bundesstraßen zu konzentrieren. Vorbedingung dazu sei allerdings, dass vertiefende und ergänzende Untersuchungen die Praktikabilität und Vorteilhaftigkeit eines solchen Ansatzes belegen.

Diese Überlegungen stehen in engem Zusammenhang mit Vorschlägen zur „Verschlankung“ von Verwaltungsebenen, zur Effizienzsteigerung von Verwaltungsabläufen und damit mit Vorschlägen zu „Neuen Steuerungsmodellen“ auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung. Wesentliche Ziele der „Neuen Steuerungsmodelle“ und entsprechender organisatorischer Anpassungen sind: Effizienzsteigerung, Transparenz, klare Zuständigkeitsregelungen, Zielvereinbarungen sowie Contracting – zwischen entscheidungslegitimierter Politik und Verwaltungen, aber auch zwischen Verwaltungsebenen – sowie Controlling und Qualitätssicherung. Ein wesentliches Grundprinzip ist dabei die Zusammenführung von Fachverantwortung und Finanz-/Budgetverantwortung.

Sachlich ist es geboten, die Befriedigung von Ortsveränderungsbedürfnissen im Personenverkehr und von Transportbedürfnissen im Güterverkehr jeweils in den relevanten räumlichen Bezügen zu gewährleisten. Dies sind:

- internationaler Verkehr (EU),
- nationaler bzw. großräumiger interregionaler Verkehr (Bund, evtl. Länder),
- (intra)regionaler Verkehr bzw. kleinräumiger interregionaler Verkehr (Länder, Regionen),
- lokaler Verkehr (kommunale Gebietskörperschaften).

Für die jeweiligen Teilkollektive, die sich naturgemäß in Verkehrsnetzen teilweise überlagern, ist eine umfassende („integrierte“), d.h. vor allem auch multimodale Verantwortung für die Gestaltung von Verkehrssystemen, d.h. von Verkehrsinfrastrukturen, Betriebs- und Rege-

lungssystemen, sicherzustellen. Dies kann implizieren, dass nicht nur regionale Verkehrsangebote im Bereich des öffentlichen Verkehrs nach der „Regionalisierung“ regional verantwortet werden, sondern konsequent ganzheitlich auch regionale Straßennetze, in denen Bundesstraßen – und zum Teil Bundesautobahnen – ein zentrales Grundgerüst darstellen, regional verantwortet werden müssen (z.B. Prioritätenreihungen). Dies hätte rückwirkend zur Folge, dass die Gesamtzahl der in der Bundesverkehrswegeplanung zu betrachtenden Projekte drastisch reduziert und die Heterogenität der Projekttypen – zwischen Autobahnen im Zuge von TEN-Netzen auf der einen Seite und kleinteiligen Ortsumgehungen oder Umgestaltungen von Ortsdurchfahrten – verringert werden könnte.

3. Ausgangslage

3.1 Historische Entwicklung und verfassungsrechtliche Lage

Die bestehende Regelung des Art. 90 GG für den Bau und Unterhalt von Fernstraßen kann nur unter historischem Blickwinkel verstanden werden. Bau und Unterhalt der Reichsautobahnen war seit 1933 von einem Unternehmen des Deutschen Reiches betrieben worden, und 1934 hatte das Reich auch die wichtigsten Landesstraßen mit überörtlichen Verkehrsfunktionen übernommen. Nach 1945 verwalteten die Länder dieses Fernstraßennetz treuhänderisch, nach Maßgabe der weiter geltenden Reichsregelungen. Im Parlamentarischen Rat bestanden zunächst sehr unterschiedliche Auffassungen, wie mit diesem Fernstraßennetz kompetenzrechtlich verfahren werden sollte. Konsens bestand einzig darüber, dass die Autobahnen Eigentum des Bundes werden und unter der Regie des Bundes verwaltet werden sollten, wenn auch kontrovers blieb, ob dies durch eine eigene Bundesverwaltung oder im Auftrag des Bundes durch die Länder geschehen sollte. Die anderen Fernstraßen seien – so zunächst der Konsens im Parlamentarischen Rat – den Ländern zu überlassen, in deren Eigentum sie wieder überzuleiten seien, wobei die Mehrheit im Parlamentarischen Rat anfänglich dazu neigte, diese Fernstraßen von den Ländern in eigener Zuständigkeit verwalten zu lassen. Erst spät setzte sich in den Beratungen die Auffassung durch, die Trennung zwischen Autobahnen und sonstigen Bundesfernstraßen sei künstlich und kaum sinnvoll aufrechtzuerhalten und es bedürfe des Zugriffes des Bundes auf beide Kategorien, da seinerseits nur so ein zusammenhängendes Netz großer Durchgangsstraßen mit überörtlichem Charakter sichergestellt werden könne. Dies führte bei der Endfassung des Grundgesetzes dann mit der Vorschrift des Art. 90 GG letztlich zur Zuweisung des gesamten Fernstraßennetzes an den Bund, mit der Verwaltung durch die Länder in der Form der Bundesauftragsverwaltung.

Die in Art. 90 Abs. 2 GG angeordnete Verwaltung der Autobahnen und Bundesstraßen durch die Länder im Auftrag des Bundes begründete faktisch einen Tatbestand der Mischverwaltung, mit dem dafür typischen Auseinanderreißen der Finanzierungsverantwortung und der Verwaltungszuständigkeit. Dem Bund obliegt die Planung des Netzes und der Erlass der grundlegenden gesetzlichen Vorgaben; ergänzend kann er über sein Weisungsrecht auch in Detailentscheidungen der Landesverwaltungen eingreifen. Dafür hat der Bund die

Kosten für Bau und Unterhalt des Fernstraßennetzes zu tragen, was im Gegenzug natürlich entsprechende Begehrlichkeiten der Länder und Kommunen weckt, über die Aufnahme entsprechender Projekte in den Bundesverkehrswegeplan sich politisch gewünschte Straßenbauprojekte finanzieren zu lassen, die zum Teil auch vorrangig regionale und lokale Verkehrsaufgaben erfüllen. Dabei kann es durchaus erstrebenswert sein, Lokal-, Regional- und Fernverkehr auf einer Trasse zu bündeln statt mit deutlich höherem Ressourcenverbrauch und mit verstärkten Umwelt-/bzw. Umfeldbelastungen Paralleltrassen zu planen und zu realisieren. Folge dieser Konstruktion war mithin, dass es im Verlaufe der Jahrzehnte zu einer immer weiteren Aufblähung des Netzes der Bundesfernstraßen kam, obwohl die Bundesstraßen mit dem immer dichteren Netz der Bundesautobahnen zunehmend ihre Bedeutung für den großräumigen Verkehr verloren.

In Reaktion darauf bemühte sich der Bund zunächst (erfolglos) um eine Übernahme des Fernstraßennetzes in die Eigenverwaltung des Bundes – das Grundgesetz zieht dem in Art. 90 Abs. 3 allerdings sehr enge Schranken. Spätere Bestrebungen um Entschlackung des Bestandes an Bundesfernstraßen und um Konzentration auf die wirklich wichtigen Fernverbindungen fanden politisch nur wenig Nachhall. Für eine erfolgreiche Umsetzung hätten sie letztlich einer Änderung der Verfassung bedurft. Zwar besteht bereits gegenwärtig rechtlich die Möglichkeit der Herabstufung einer Bundesstraße; die Begleitregelungen machen diesen Schritt aber höchst schwierig (Einvernehmensefordernis) und für den Bund unattraktiv (Kostentragungsregel des Art. 104a Abs. 1 GG).

In den Jahren seit 1949 ist das Netz der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) erheblich ausgebaut worden. Einem Bestand von 2.100 km Bundesautobahnen und 24.300 km Bundesstraßen im Jahr 1950⁶ standen zum Stichtag 31.12.2003⁷ 12.044 km Bundesautobahnen mit Richtungsfahrbahnen und mindestens zwei Fahrstreifen je Richtung sowie 41.139 km Bundesstraßen unterschiedlicher Ausbauzustände gegenüber. Das Netz der Bundesautobahnen verbindet und erschließt heute alle wichtigen Regionen der Bundesrepublik Deutschland, während in den Nachkriegsjahren mit den vorhandenen Bundesautobahnen kein vollständiges Fernverkehrsstraßennetz zur Verfügung stand. Derzeit werden auf den Autobahnen ca. zwei Drittel, auf den Bundesstraßen ca. ein Drittel der Jahresfahrleistung (Anzahl Kfz * (gefahrte) km) des Fernverkehrs (> 100 km) abgewickelt (vgl. Straßenbaubericht 2004).

Eine grundsätzliche Änderung der Verantwortungsteilung unter Zuweisung der Mehrheit der Bundesstraßen an die Länder würde eine Grundgesetzänderung erfordern, die notwendig mit einer Verschiebung entsprechender Finanzmittel an die Länder verbunden sein müsste. In der gemeinsamen 'Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung', die 2003/2004 Vorschläge zur Reform des Bundesstaates erarbeitet hat, wurde ein derartiger Schritt diskutiert und von einem Teil der Länder befürwor-

⁶ BMVBW (2000, S. 10)

⁷ BMVBW (Hrsg., 2005) Straßenbaubericht 2004

tet, stieß aber bei Vertretern des Bundes auf wenig Gegenliebe. Die Föderalismuskommission hat eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes dementsprechend nicht vorgeschlagen.

3.2 Finanzierung und Verwaltung der Bundesverkehrswege

Die für die Bundesverkehrswegeplanung zur Überprüfung und Dringlichkeitsreihung angemeldeten Projekte werden überwiegend von den Ländern vorgeschlagen, so dass die Interessen der Länder und Belange des landesinternen Verkehrs („intraregional“) unter den Bedingungen der knappen Mittelverfügbarkeit eine besondere Rolle spielen. Die bisherige faktische Mittelaufteilung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung nach Länderquoten (an Hand von Kriterien wie Bevölkerung, Motorisierung) erschwert zudem den konsequenten Ausbau eines Fernverkehrsnetzes nach Bedarfs- und Dringlichkeitskriterien.

Die Bereitstellung der Mittel für Neu- und Ausbau der Bundesverkehrswege – hier der Bundesfernstraßen – erfolgt nach Maßgabe des jeweiligen jährlichen Haushaltsgesetzes des Bundes, der alle fünf Jahre zu beschließenden Ausbaugesetze für Bundesfernstraßen („Ausbauplan Bundesfernstraßen“) sowie der Planreife der einzelnen Projekte („Planungsrecht“/„Planfeststellung“) und ihrer Umsetzbarkeit (Grundstücksverfügbarkeit, Ausführungsplanung).

Mit der Erweiterung der Finanzierung auf privatwirtschaftliche Modelle (A-Modelle, F-Modelle) ist eine zeitliche Entkopplung der Realisierung – unter der Voraussetzung der Plan- und Baureife sowie der Einstellung in den Ausbauplan für Bundesfernstraßen – von der Finanzmittelbereitstellung in den jährlichen Haushaltsgesetzen leichter möglich geworden.

Neubau und Ausbau sowie grundlegende Erneuerungen der Bundesfernstraßen führen die Landesstraßenbauverwaltungen (Straßenbauämter, Autobahnneubauämter, Landesbetriebe für Straßenbau) im Rahmen der Auftragsverwaltung des Bundes durch. Dabei erbringen die Länder die Personal- und Verwaltungsaufwendungen. Der Bund trägt die Kosten für Bau, Erneuerung, Unterhaltung und Verwaltung.

Die Planfeststellung (Anhörung, Feststellungsbeschluss) von Bundesfernstraßen obliegt im Regelfall den Mittelbehörden („Regierungspräsidien“).

Die Tätigkeiten der Landesstraßenbauverwaltungen als Auftragsverwaltungen des Bundes sind somit mit dem Risiko verbunden, dass landesspezifische Interessen Priorisierungen und Ausgestaltungen von Projekten beeinflussen. Vor allem ist nicht auszuschließen, dass lokale politische Einflussnahmen direkt in den Planungsprozess eingehen, damit schwierig zu identifizieren und abzuwehren sind.

3.3 Verkehrsbelastungen

Die Belastungen der Bundesfernstraßen sind kontinuierlich gestiegen und befinden sich teilweise alltäglich, teilweise zumindest in Zeiten verkehrlicher Sonderbelastungen (Ferienverkehr, Events, Wochenanfänge ...) oder befristeter Kapazitätsreduktionen (z.B. Baustellen, Unfälle) am Rande der Kapazitäten bzw. sind strukturell überlastet. Dabei ist bisher kaum fundiert ermittelt, welche Belastungsanteile großräumige/interregionale Verkehre, intraregionale oder lokale Verkehre an den Gesamtbelastungen (DTV Durchschnittliche Tägliche Verkehrsbelastungen für Werktag, Sonntage, Werktag in Urlaubszeiten) oder an den Spitzen(stunden)belastungen (auch MSV Mittlere Stündliche Verkehrsbelastung) ausmachen.

Grobe Modellabschätzungen zeigen beispielsweise für das Ruhrgebiet, dass die Bundesstraßen überwiegend Funktionen für den Regional- und den Lokalverkehr haben, dass auch die Bundesautobahnen insbesondere in den „inneren“ Netzmaschen, d.h. mit Ausnahme von Abschnitten der A1, A2 und A3, deutlich mehr als 70 % intraregionale Verkehre aufweisen.

Eine modellgestützte Engpassuntersuchung für das Netz der Bundesautobahnen⁸ zeigt, dass im Jahr 2000 ca. 31 % der Strecken jährlich während mindestens 30 Stunden engpassgefährdet sind. Für das Jahr 2015 wird ein Anstieg auf 42 % erwartet – trotz einer unterstellten Erweiterung des Autobahnnetzes um 1.000 km und zahlreicher Ausbaumaßnahmen. Besonders betroffen sind davon Netzbereiche der Stadtstaaten Berlin, Bremen, Hamburg und deren Umland sowie die Flächenstaaten Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, also Bereiche einer starken Überlagerung der Fernverkehre durch Regional- und Lokalverkehre. Staugefährdungen aus Baustellen oder Unfällen erhöhen diese Häufigkeit.

Das Netz der Bundesautobahnen steht mit dem Netz der Bundesstraßen wie auch mit dem Netz der Landesstraßen und zum Teil wichtiger kommunaler Hauptverkehrsstraßen, die nicht Bundes- oder Landesstraßen sind, insofern hinsichtlich der Belastungen in einem Ergänzungsverhältnis, als

- a) die niederrangigen Straßen im Grundsatz der Flächenerschließung dienen (sollen) und somit die Erschließungsverkehre dem Fernverkehr auf Bundesstraßen und insbesondere auf Bundesautobahnen zuführen bzw. von diesen in die Fläche verteilen,
- b) in Überlastungs- oder Störungssituationen die Bundes-, Landesstraßen wie auch in Einzelfällen Gemeindestraßen Umleitungs- und Ausweichverkehre der Bundesautobahnen aufnehmen.

Dieses Ergänzungsverhältnis wird derzeit – in unerwünschter Form – in einzelnen, besonders geeigneten Netzbereichen an den Ausweichverkehren der Verkehre der schweren Lkw deutlich, mit denen diese – zumindest teilweise – Mautstrecken umfahren.

⁸ Ingenieurgruppe IVV/Brilon, Bondzio, Weiser Ingenieurgesellschaft für Verkehrswesen mbH (2004) „Engpassuntersuchung für das BAB-Netz, Stufe 2“ (FE 26.139/1999) im Auftrag des BMVBW, Referat S10

Bisher vorliegende belastbare Erkenntnisse aus Modellsimulationen, die den Anteil des überregionalen Verkehrs („Fernverkehr“) am Gesamtverkehr von Netzabschnitten ausweisen, verdeutlichen (vgl. IVV (1998), S. 11)⁹,

- dass der Anteil der Fahrleistungen von Kraftfahrzeugen mit Reiseweiten von mehr als 50 km auf Autobahnen 63,4 % und auf Bundesstraßen 38,3 % der jeweiligen Gesamtfahrleistungen beträgt,
- dass der Anteil der Fahrleistungen von Kraftfahrzeugen mit Reiseweiten von mehr als 100 km im Mittel auf Autobahnen 28,7 % und auf Bundesstraßen nur 7,7 % der jeweiligen Gesamtfahrleistungen beträgt.

Wird die Fahrtweite von 50 km als Grenze des Fernverkehrs festgelegt, so tritt die eingeschränkte Fernverkehrsfunktion eines wesentlichen Teils der Bundesstraßen und auch von Teilen der Bundesautobahnen hervor. Diese Gegebenheiten werden noch deutlicher, wenn die Grenze für Fernverkehr auf 100 km festgesetzt wird. Besonders wird erkennbar, dass die mittleren Fahrtweiten für Bundesstraßen (außerorts) für die Stadtstaaten Hamburg (36,9 km), Bremen (25,6 km), Berlin (25,5 km) sowie für Flächenstaaten mit polyzentralen Siedlungsstrukturen (Nordrhein-Westfalen 30,7 km) signifikant unter dem Gesamtmittelwert von 45,6 km (für 1995) liegen. Für Bundesautobahnen zeigen sich – bezogen auf den Gesamtmittelwert von 85,7 km (1995) – ähnliche Strukturen: Hamburg (61,1 km), Bremen (53,9 km), Berlin (41,6 km) sowie Nordrhein-Westfalen (73,9 km). Damit wird die Bedeutung für den Regionalverkehr und die eingeschränkte Funktion für den Fernverkehr deutlich.

Die heutigen – wie auch die beispielsweise für 2015 zu erwartenden – Fahrtweiten auf Bundesautobahnen bzw. auf Bundesstraßen könnten als Kriterien zur Abgrenzung des Fernverkehrs genutzt werden. Damit könnten die Anteile des Fernverkehrs als Kriterium für eine Zuordnung der Zuständigkeiten gewählt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die mittleren Fahrtweiten sowohl im Personenverkehr als auch im Güterverkehr kontinuierlich gestiegen sind, so dass für Bundesstraßen und Bundesautobahnen unterschiedliche Werte zur Abgrenzung von Fernverkehren diskutiert werden könnten. Zur Vereinfachung wird aber vorgeschlagen, einen Grenzwert von 50 km zu wählen.

Damit werden vorläufig die kontinuierlich wachsenden Einzugsbereiche der Tagespendler (Berufsverkehr) in Metropolregionen wie auch bezogen auf monozentrale Oberzentren nicht berücksichtigt (BBR 2000, BBR 2005)¹⁰. Die zunehmenden Tagespendelentfernungen sind letztlich Indikatoren für die Ausdehnung „alltäglicher Lebensräume“. Wird unterstellt, dass „alltägliche Lebensräume“ regionale Bezüge haben (sollen), so sind die steigenden mittleren

⁹ Ingenieurgruppe IVV (1998) „Aktualisierung der Grundlagendaten für Netzberechnungen im Rahmen der Bundesfernstraßenplanung“, Aachen (FE-Vorhaben 21.034/1996 des BMVBW)

¹⁰ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung BBR (2000 bzw. 2005), Raumordnungsbericht 2000 bzw. Raumordnungsbericht 2004, Bonn

Pendelentfernungen eine Begründung dafür, Fernverkehre über den genannten Grenzwert zu definieren.

4. Beurteilungskriterien für eine Neuorganisation von Zuständigkeiten

4.1 Anforderungen an Abgrenzungskriterien für Bundesfernstraßen

Neuregelungen der Organisation von Zuständigkeiten im Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung setzen voraus, dass das Kollektiv der Bundesfernstraßen eindeutig abgegrenzt werden kann. Dazu sind Abgrenzungsmerkmale/-kriterien nach Art und Maß („Grenzwerte“) festzulegen. Auf dieser Grundlage können Vorschläge zur Neuorganisation entwickelt und beurteilt werden. Die Eignung von Abgrenzungskriterien bestimmt sich letztlich aus inhaltlichen Anforderungen an das Ergebnis einer Abgrenzung. Dies sind Anforderungen wie:

- sachliche Angemessenheit der Aufgabenabwicklung,
- Steigerung der Effizienz bei der Aufgabenabwicklung („Beschränkung auf Kernverantwortung“, Abbau Doppelzuständigkeiten, Reduktion Verfahrensdauern ...),
- Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung,
- Regionalisierung der Gesamtverkehrsverantwortung für Lokal-/Regionalverkehre,
- Erhöhung der Transparenz für Zuständigkeiten, Abläufe und Finanzierung,
- Erleichterung von Finanzierung, Bau und Betrieb,
- Sicherung der verkehrsfunktionalen Anforderungen (z.B. Netzverknüpfung, Netztopologie, Ausweichstrecken)

Die Abgrenzungskriterien für Bundesfernstraßen müssen zudem diejenigen Merkmale abbilden, die für die Einstufung als Bundesfernstraße konstitutiv sind. Dies sind:

- a) die Funktion für den weiträumigen Verkehr,
- b) die Bildung eines zusammenhängenden Netzes,
- c) die aus Raumentwicklungszielen ableitbaren Anforderungen an Verbindungs- und Anbindungsfunktionen.

Notwendige Kriterien sind daher:

- Abgrenzung von „Fernverkehr“ nach Mindestreiseweiten;
- Festlegung von Mindestanteilen des „Fernverkehrs“ am Gesamtverkehr des jeweiligen Straßennetzabschnitts zur Abgrenzung von Straßen, die dem Fernverkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind;
- Operationalisierung eines Kriteriums der „Geschlossenheit“ von Netzen: beidseitige Einbindung von Strecken, aber auch Einbeziehung von Anbindungsstrecken (an/über Staatsgrenzen, zu Randregionen, zu singulären Verkehrserzeugern (z.B. Flughäfen)); in klärungsbedürftigen Einzelfällen entscheidet der Bund über die Einbindung von Strecken in das Bundesfernstraßennetz unter netztopologischen Gesichtspunkten;
- Einbindung in europäische Fernstraßennetze (TEN);

- Anbindung von Verkehrsknoten anderer Verkehrsträger mit internationaler oder nationaler Bedeutung (z.B. Flughäfen, Seehäfen, Binnenhäfen, Bahnknoten);
- Hierarchie der raumordnerischen Verbindungen und Anbindungen (vgl. dazu Kapitel 4.2):
 - Verbindungen zwischen und zu (europäischen) Metropolregionen;
 - Verbindungen zwischen (deutschen) Metropolregionen;
 - Verbindungen von Oberzentren zur jeweils nächsten deutschen Metropolregion sowie zu nächsten Metropolregion im benachbarten Ausland;
 - Verbindungen zwischen Oberzentren
 (Verbindungskategorien 0 und I nach Richtlinie für Integrierte Netzgestaltung RIN (Entwurf)¹¹);
- Möglichkeiten der Zielführung von Verkehrsteilnehmern im Netz des Fernverkehrs.

Diese Kriterien können aus den nachfolgenden fachrechtlichen, verkehrsfunktionalen und raumordnerischen Gegebenheiten und Überlegungen abgeleitet werden.

4.2 Fachrechtliche Aspekte

Das Bundesfernstraßengesetz, das in seiner Erstfassung 1953 in Ausfüllung der grundgesetzlichen Vorgaben des Art. 90 GG erlassen wurde, bemüht sich um eine ansatzweise Operationalisierung der Kriterien zur Abgrenzung von (dem überörtlichen Verkehr dienenden) Bundesfernstraßen einerseits und den regionalen und örtlichen Verkehrsbedürfnissen gewidmeten Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen andererseits. Als Bundesfernstraßen bestimmt das Gesetz in seiner Legaldefinition des § 1 Abs. 1 S.1 „öffentliche Straßen, die ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind“. Die verwendete Definition stützt sich auf das technische Merkmal des „Netzzusammenhangs“ und stellt ergänzend auf die räumliche Funktion der Verkehrsbeziehungen, d.h. den weiträumigen Verkehr, ab. Die Funktion der Bundesfernstraßen besteht nach allgemeiner Auffassung darin, überregionale und die Grenzen der Länder überschreitende Verkehrsbeziehungen zu bedienen. Entscheidend für die Abgrenzung ist zum einen – dies zeigt der Wortlaut der Definition des § 1 Abs. 1 S.1 FStrG – die objektive Verkehrsbedeutung, im Sinne der tatsächlichen Nutzung für den Fernverkehr. Diese wird allgemein angenommen, wenn der überörtliche Verkehr „überwiegt“. Zum anderen kommt es aber auch auf den subjektiven Willen des Trägers der Straßenbaulast, d.h. seine planerische Konzeption an. Das Gesetz schiebt damit dem Bund die Aufgabe zu, über die das Gesetz ausfüllende Verkehrswegeplanung festzulegen, welche Verkehrswege überörtlichen Charakter haben sollen. Noch verstärkt wurde die Entscheidungsprärogative des Bundes in dieser Frage durch die Praxis der ersten Jahrzehnte, die Verkehrsnetzplanung in Form eines Ausbauplangesetzes als förmliches Gesetz zu verabschieden.

¹¹ Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Hrsg., 2005) Richtlinien für die integrierte Netzgestaltung RIN (Entwurf), Köln

Zugleich sieht § 2 Abs. 4 FStrG jedoch vor, dass eine Bundesfernstraße, bei der die Voraussetzungen des § 1 weggefallen sind, insbesondere weil sie nicht mehr dem überörtlichen Verkehr dienen, „entsprechend ihrer Verkehrsbedeutung in die sich aus dem Landesrecht ergebende Straßenklasse abzustufen oder, wenn sie jede Verkehrsbedeutung verloren hat oder überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen, einzuziehen“ ist. Die Entscheidung über die Abstufung obliegt jedoch der zuständigen Landesbehörde, die diesen Weg aus Kostengründen möglicherweise vermeiden, da der Übergang der Straßenbaulast den Landeshaushalt belastet. Das möglicherweise grundsätzliche Weisungsrecht des Bundes im Rahmen der Auftragsverwaltung erstreckt sich – wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat – nicht auf diesen Punkt. Der Bund hat somit keine Möglichkeit, die Abstufung zu erzwingen.

4.3 Raumentwicklungsplanerische Aspekte

Die Raumentwicklung und Raumordnung gehen zur Erfüllung der Aufgaben und Leitvorstellungen der Raumordnung (§ 1 ROG) und zur Verfolgung der Grundsätze der Raumordnung (§ 2 ROG) von einem hierarchisch geordneten System von Standorten, Standortausstattungen und verkehrlichen Verbindungs- und Anbindungsfunktionen aus. Für Bundes(fern)verkehrswege haben vor allem

- a) die Metropolräume (nach Raumordnungspolitischem Orientierungsrahmen (1993) und den „Neuen Leitbildern der Raumentwicklung“ (in Vorbereitung, 2005/2006)),
- b) die Oberzentren

bestimmende Funktionen zur Identifikation von Verbindungs- und/oder Anbindungsstrecken im großräumigen Verkehr („Fernverkehr“). Insofern sind „Streckenfolgen“, d.h. Routen auf Bundesautobahnen (ggf. auch auf Bundesstraßen) zwischen Metropolräumen, die bei mittlerer Belastung die (zeit)günstigsten Verbindungen zwischen Metropolregionen in Deutschland und zu Metropolregionen im benachbarten Ausland darstellen, Fernverkehrsverbindungen – unabhängig davon, wie hoch der Anteil des Fernverkehrs am Gesamtverkehr ist. Dies gilt entsprechend für Verbindungen zwischen Oberzentren. Dabei soll es zur Qualifizierung eines Streckenabschnitts als Bundesfernstraße als ausreichend angesehen werden, wenn mehr als eine Oberzentrenverbindung auf einer derartigen Streckenfolge liegt oder bei Vorliegen einer Zentrenverbindung der Mindest-Fernverkehrsanteil erreicht ist. Zur Identifikation der Oberzentrenverbindungen über Einzelstrecken oder Streckenfolgen sollten kürzeste Verbindungen ermittelt werden zu

- a) den benachbarten Oberzentren, d.h. Oberzentren der angrenzenden oberzentralen Einzugsbereiche,
- b) den übernächsten Oberzentren, d.h. den wiederum an die nächsten Oberzentren angrenzenden oberzentralen Einzugsbereiche, um in den dazwischen liegenden oberzentralen Bereichen Netzverbindungen identifizieren zu können,
- c) der nächsten Metropolregion,
- d) eventuell zu Oberzentren im benachbarten Ausland oder zu Grenzübergängen,

e) - je nach Lage - zu nächsten internationalen Verkehrsknoten (Flughäfen, Seehäfen, Binnenhäfen, Fernbahnhöfen), falls diese nicht mit nächsten Metropolregionen identisch sind.

Die Orientierung der Identifikation von Fernverkehrsverbindungen auf Oberzentren setzt voraus, dass die landesspezifischen Ausweisungen von Oberzentren (z.B. Einwohnerzahl, Arbeitsplatzzahl, Infrastrukturausstattung) harmonisiert werden. Dies bedeutet insbesondere in Ostdeutschland partiell eine Ausdünnung der bisher festgesetzten Oberzentren. Solange aber Oberzentren unterschiedliche Größe und Bedeutung haben, könnte durch eine Gewichtung der Verbindungen mit der Einwohnerzahl und/oder der Arbeitsplatzzahl der beiden Oberzentren, welche die Endpunkte dieser Verbindung darstellen, eine Vergleichbarkeit geschaffen werden.

Mittelzentren werden nicht als „Fernverkehrsverbindungen“ konstituierend eingestuft.

4.4 Verkehrsfunktionale Aspekte

Die Gestaltung der Straßennetze richtet sich nach der Bedeutung der Streckenabschnitte für die Verbindung von Orten und für die Anbindung von Regionen bzw. von Orten. Der Bund hat nach den gesetzlichen Vorgaben die Aufgabe, ein zusammenhängendes Netz öffentlicher Straßen aufzubauen und zu erhalten, das dem weiträumigen Verkehr dient bzw. zu dienen bestimmt ist (FStrG; §1). Damit kommt dem Bund die Aufgabe zu, Straßen mit einer Verbindungsfunktion zwischen Agglomerationsräumen und zwischen Oberzentren im Sinne der Raumordnung des Bundes und der Länder bereitzustellen.

Das Kriterium „dem Fernverkehr dienen oder zu dienen bestimmt sein“ könnte erst dann als erfüllt festgelegt werden, wenn mehr als 50 % der Streckenbelastung dem Kriterium „Fernverkehr“ genügen. Infolge der starken intraregionalen und nachbarschaftlich interregionalen Verflechtung wird jedoch vorgeschlagen, einen Anteil von 20 % der Streckenbelastung als geeigneten Grenzwert zu wählen, ab dem eine Strecke dem Fernverkehr derzeit (Analysefall) oder in Zukunft (Prognosefall) dient. Der vorgeschlagene Anteilswert von 20 % sollte auf den Gesamtverkehr (Pkw-Verkehr und Lkw-Verkehr) bezogen werden. Bezugszeitraum sollte der Gesamtverkehr eines Jahres ein, um zeitliche Spezifika (z.B. Urlaubszeit) anteilig und gewichtet zu berücksichtigen.

Verkehrsnetze entfalten für das jeweilige Verkehrskollektiv – hier also für den Straßenfernverkehr – erst dann die angestrebte Verkehrsfunktion, wenn nach Eintritt in das Netz eine Fahrt ohne Unterbrechungen in einem Netz mit Strecken dieses Typs („Fernverkehrsstraße“) abgewickelt werden kann. Dabei bleiben Zu- und Abfahrten zu diesem Netz („Anbindungen“) in einem Netz der nächstniedrigen Qualitätsklasse der Straßen zulässig. Die maximal zulässige Entfernung auf Anbindungsstrecken, die nicht dem Bundesfernstraßennetz zugehören, sollten (als mögliche Setzung) von Oberzentren bzw. Metropolregionen 15-20 km nicht überschreiten.

Anbindungsstrecken zu überregional bedeutsamen singulären Verkehrsknoten oder Verkehrserzeugern sollten – gegebenenfalls auch als „Sticherschließungen“ – in das Netz einbezogen werden. Dabei kann es sich handeln um

- Grenzübergänge,
- internationale Flughäfen (interkontinental, kontinental),
- internationale See- und Binnenhäfen,
- Bahnhöfe in internationalen und nationalen Fernverkehrsnetzen der Hochgeschwindigkeitsstrecken.

Netzspannen der europäischen Fernstraßennetze (TEN) sind per definitionem Elemente des Bundesfernstraßennetzes.

Damit definiert sich die Funktion als Bundesfernstraße aus den Verbindungsfunktionsstufen nach RIN (Entwurf 2005), die im Rahmen einer Netzumlegung der Verbindungen auf Bestweg-Routen im potenziellen Fernverkehrsstraßennetz auf die jeweiligen Fernstraßenabschnitte – unter Beachtung des Kriteriums der Netzgeschlossenheit – zugeordnet werden. Für das Bundesfernstraßennetz werden nur einbezogen (nach RIN):

- kontinentale Verbindungsfunktionsstufen (Stufe 0)
(zwischen Agglomerations- bzw. Metropolräumen mit dominanter Austauschfunktion),
- großräumige Verbindungsfunktionsstufen (Stufe I)
(zwischen Oberzentren und Agglomerationsräumen mit dominanter Versorgungsfunktion sowie zwischen Oberzentren mit dominanter Austauschfunktion).

Es wird vorgeschlagen zu überprüfen, ob Straßen der Kategorie „Bundesfernstraße“ zugeordnet werden sollten, wenn

- a) eine Verbindung der Verbindungsfunktionsstufe 0 zugeordnet wird oder
- b) mindestens zwei Verbindungsfunktionsstufen I zu benachbarten oder zu übernächsten Nachbarn von Oberzentren oder
- c) mindestens eine Verbindungsfunktionsstufe I bei gleichzeitiger Erfüllung eines festzulegenden Mindestanteils des Fernverkehrs

zugeordnet werden. Zur Berücksichtigung unterschiedlicher Größen(ordnungen) der nach den einzelnen Landesentwicklungsprogrammen, Landesentwicklungsplänen oder Raumordnungsprogrammen/-plänen als Oberzentren ausgewiesenen Städte könnten die Verbindungen im Sinne eines Gravitationsansatzes mit der Größe (z.B. Einwohnerzahl/100.000 und Arbeitsplatzzahl/100.000) sowie der Entfernung gewichtet werden. Hier empfiehlt der Beirat weitere Untersuchungen.

Als zu berücksichtigende Metropol-/Agglomerationsregionen werden auch benachbarte ausländische Metropolregionen dann einbezogen, wenn in der jeweiligen Himmelsrichtung keine deutsche Metropolregion gelegen ist, also wenn die ausländischen Metropolregionen zu den nächsten benachbarten Metropolregionen gehören. Dies gilt für Oberzentren gleichermaßen.

4.5 Vorschlag für einen Operationalisierungsansatz

Zusammenfassend wird folgender Operationalisierungsansatz zur Identifikation von Fernverkehrsstrecken des Bundesautobahn- und Bundesstraßennetzes zur Überprüfung vorgeschlagen¹²:

- Suche der kürzesten Verbindungen (Routen) zwischen allen Metropolräumen sowie von Metropolräumen in Randlage der Bundesrepublik Deutschland auch zu benachbarten ausländischen Metropolräumen im derzeitigen Fernstraßennetz (Verbindungsfunktionsklasse 0);
- Suche der kürzesten Verbindungen (Routen) von allen Oberzentren zu den beiden nächst benachbarten Metropolräumen im derzeitigen Fernstraßennetz (in Deutschland und/oder im Ausland; Verbindungsfunktionsstufe I);
- Identifikation der jeweils nächsten und übernächsten Oberzentren für jedes Oberzentrum;
- Suche der kürzesten Verbindungen (Routen) zwischen jedem Oberzentrum und allen benachbarten sowie übernächst benachbarten Oberzentren im derzeitigen Fernstraßennetz (in Deutschland und/oder im Ausland, evtl. Grenzübergangspunkte; Verbindungsfunktionsstufe I);
- Umlegung des gesamten interregionalen und intraregionalen Verkehrs (entsprechend der Prognosemethodik der bisherigen Bundesverkehrswegeplanung) auf dieses vorläufige Fernstraßennetz sowie auf das Landesstraßennetz und Überprüfung der festzulegenden Mindestanteile (größer 20 %) des Fernverkehrs (Reiseweiten größer 50 km); ggf. Modifikation des Netzes durch Ausschluss von vorselektierten Fernverkehrsstraßen oder durch Aufnahme zusätzlicher Strecken;
- Identifikation aller Streckenabschnitte mit einer Belegung von
 - a) mindestens einer Verbindung der Verbindungsfunktionsstufe 0 oder
 - b) mindestens zwei Verbindungen der Verbindungsfunktionsstufe I oder
 - c) mindestens einer Verbindung der Verbindungsstufe I – bei einem Mindest-Fernverkehrsanteil (Fahrweite > 50 km) von 20 %.Einordnung dieser Streckenabschnitte als Abschnitte des „neuen Fernverkehrsnetzes“;
- Überprüfung des Netzes auf
 - a) Geschlossenheit,
 - b) Aufnahme TEN -Streckenzüge,
 - c) Anbindung singulärer Knotenund gegebenenfalls Ergänzung zur Aufnahme der TEN-Streckenzüge, zur Anbindung sin-

¹² Die Suche der kürzesten Verbindungen erfolgt im Netz der derzeitigen bzw. potenziellen Bundesfernstraßen für ein „realistisch“ vorbelastetes Netz (z.B. mit Zweidrittel der Maximalkapazität der jeweiligen Netzkante).

gulärer Knoten (Verkehrserzeuger sowie zur fachplanerisch begründeten Sicherung einer Geschlossenheit des Fernverkehrsnetzes.

5. Ausländische Erfahrungen

Österreich

Ausgehend von einer nahezu identischen Ausgangssituation hat das Bundesparlament der Bundesrepublik Österreich mit dem Bundesstraßen-Übertragungsgesetz von 2002 (BGBl 1/Nr. 50) die Bundesstraßen vollständig und entschädigungslos auf die Länder übertragen (bücherliches und außerbücherliches Eigentum, dingliche Rechte). Dieses Gesetz war sehr stark finanz- und personalpolitisch begründet. Die Bundesstraßen wurden damit zu Landesstraßen. Den Ländern wurden zum Ausgleich diejenigen Bundesmittel für Bau, Erhaltung, Unterhalt und Betrieb bereitgestellt, die zuletzt von der Bundesstraßenverwaltung für die übertragenen Bundesstraßen aufgewendet wurden (Zweckzuschussgesetz). Die Gültigkeit des Gesetzes ist (vorläufig) bis 2008 begrenzt. Die Verteilungsschlüssel wurden mit den Ländern ausgehandelt.

In Verbindung mit der Gründung der ASFin AG (Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft) und der Übertragung der Autobahnen und Schnellstraßen auf die ASFin AG hat sich diese Übertragung organisatorisch und betrieblich bewährt, auch wenn einzelne Länder Wünsche äußern, einzelne wichtige und verkehrsreiche ehemalige Bundesstraßen wieder als Bundesstraßen zu übernehmen, d.h. der ASFin AG zu übertragen.

Im Zuge dieser Übertragungen auf die ASFin AG und die Bundesländer wurde die Bundesstraßenverwaltung im Verkehrsministerium in der bisherigen Form aufgelöst. Eine ursprünglich diskutierte Koordinierungsstelle des Ministeriums zur Sicherstellung einheitlicher Standards wurde nicht verwirklicht.

Frankreich

Grundgedanken der am 01. Januar 2006 in Kraft getretenen Neuordnung der Zuständigkeiten für das französische Autobahn- und Nationalstraßennetz sind u. a.

- a) Leistungsverbesserungen im Infrastruktursektor,
- b) Stärkung politischer Verantwortlichkeiten auf regionaler Ebene (Departements),
- c) Neupositionierung der Departements im Bereich der Infrastrukturverwaltung,
- d) Reorganisation der staatlichen Verwaltungsebene.

Es erfolgt eine partielle Dezentralisierung des nationalen Straßenverkehrsnetzes, indem von den 38.000 km Autobahnen und Nationalstraßen, für die die französische Regierung unmittelbar oder über Konzessionen zuständig ist, 18.000 km aus staatlichem Besitz auf die De-

partements übergeben worden sind. Von den Nationalstraßen verblieben 11.700 km in staatlicher Hand. Die staatliche Verantwortlichkeit verbleibt für diejenigen Netzelemente bzw. Netzteile, die im europäischen und nationalen Kontext von erheblicher Bedeutung sind. Damit werden die Entscheidungskompetenzen für regional/lokal bedeutsame Straßennetze auf die Ebene der Departements verlagert. Die Departements haben allerdings – im Unterschied zu Bundesländern in der Bundesrepublik Deutschland – staatliche Funktionen.

Die Direktionseinheiten der Departements (Direction Départementale de l'Équipement) DDE, die für Nutzung und Unterhalt zuständig sind, agieren bisher als „operative“ Vor-Ort-Einheiten des Verkehrsministeriums staatlich. Ab 01. Januar 2007 geben diese DDE die Verwaltung des Infrastrukturnetzes ab, vertreten aber weiterhin als ministerielle Einheiten die Politik des Verkehrsministeriums auf regionaler Ebene. Bedingt können sich aber die Departements dieser Einheit bedienen, die durch Zuordnung von weiteren Staatsbeamten (derzeit 24.000, nach der Reform 30.000) gestärkt werden.

Die 11.700 km des Nationalstraßennetzes, die in staatlichem Besitz verbleiben, werden künftig von 11 neu eingerichteten Straßenverkehrsdirektionen (DIR) verwaltet, die auf überregionaler Ebene für die Verkehrsbeziehungen zwischen den Departements zuständig sind. Deren zukünftiger Aufgabenbereich umfasst den Betrieb des Verkehrsnetzes auf nationaler Ebene sowie die Kontrolle erforderlicher Wartungsarbeiten und der Investitionen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich (Projektmanagement).

Die Begleitung von Projektumsetzungen (Bau) erfolgt durch die für die Infrastrukturentwicklung zuständigen Regionaldirektionen (Directions Régionales de l'Équipement DER), die in jeder der 21 Regionen Frankreichs vertreten sind.

Die grundsätzliche Planung des Nationalstraßennetzes obliegt weiterhin der staatlichen Verwaltung, also dem Ministerium. Es ist aber auch festgelegt, dass Hauptverkehrsachsen bzw. Fernstraßen nach ihrer Übertragung auf die Departements den rechtlichen Status („Nationalstraßen“) behalten, so dass die Departements bei grundsätzlichen Umgestaltungsmaßnahmen die Genehmigung des Präfekten als Vertreter staatlicher Interessen einholen müssen.

Zur Stärkung der regionalen Ebene und der „Nutzernähe“ werden für das verbleibende nationale Verkehrsnetz elf „Regionaldirektionen“ geschaffen (Ausbau und Unterhalt). Die Abgrenzung der „Regionaldirektionen“ orientiert sich an den Strukturen der DDE.

Hinsichtlich der Finanzierung von Ausbau oder Umgestaltung von auf die Departements übertragenen Straßen werden die Departements nicht zusätzlich belastet, sondern es erfolgt eine „Quersubventionierung“ zwischen Staat und Departements. Nach Abschluss des Dezentralisierungsprozesses wird der Staat allein die Entwicklung des in seiner Zuständigkeit verbleibenden Infrastrukturnetzes übernehmen. Damit entfällt die bisherige finanzielle Beteiligung der Departements, die bislang in Verträgen zwischen Staat, Regionen und Departementen

ments („Contracts de Plan“) geregelt war, d.h. eine Kofinanzierung des nationalen Verkehrsnetzes durch die Departements vorsah.

Auf regionaler Ebene werden zur Koordination von Raum- und Verkehrsplanung zudem „Generaldirektionen“ (GDR) eingerichtet, die allerdings den „staatlichen“ Präfekten unterstellt sind.

Schon im Januar 2005 wurde die AFITF als nationale öffentliche Verwaltungseinheit zur Finanzierung von Großprojekten im Bereich der Verkehrsinfrastruktur eingerichtet. Diese untersteht dem Verkehrsministerium (Finanzierung von nationalen und internationalen Projekten im Bereich des Neubaus, Ausbaus, der Erneuerung/Modernisierung der Straßen- und Bahninfrastrukturen sowie der Wasserstraßeninfrastrukturen). Aufgaben sind

- Bewilligung von Investitionszuschüssen,
- Gewährung unverzinslicher Kredite,
- Investitionen.

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen regeln,

- a) dass dem Staat die Gewährleistung der Leistungsfähigkeit des Infrastrukturnetzes in seiner Eigenschaft als Gesamtsystem obliegt – insbesondere bezüglich Sicherheit, Betrieb, Information der Nutzer, Erhalt und Entwicklung sowie Sicherung einheitlicher Verfahrensregeln,
- b) dass das nationale öffentliche Straßenverkehrsnetz das Autobahnnetz sowie die Straßen mit nationaler oder europäischer Bedeutung umfasst, wobei alle 10 Jahre die Zugehörigkeit zu diesem Funktionstyp überprüft wird,
- c) dass mit Ausnahme der vorgenannten Straßen die Straßen in den Zuständigkeitsbereich der Departements übertragen werden – nach Anhörung der Departements und mit Übergang der Rechte und Pflichten sowie mit einer Einstufung als Infrastrukturnetz der Departements.

6. Lösungsmöglichkeiten

Aufbauend auf der Grundempfehlung, dass eine Neuorganisation der Zuständigkeiten im Bereich der Bundesfernstraßen erforderlich ist, um den veränderten Rahmenbedingungen und Anforderungen zu genügen, können verschiedene Lösungsmöglichkeiten entwickelt und verglichen werden.

6.1 Spektrum veränderter Zuständigkeitsregelungen

Das Eigentum an (bisherigen) Bundesfernstraßen korrespondiert mit der unterstellten Fernstraßenfunktion von Bundesautobahnen und Bundesstraßen und mit deren definitorischer und rechtlicher Festlegung. Verliert eine Straße oder Autobahn das Merkmal „Bundesfernstraße“, so müsste sie im Grundsatz auf das zuständige Land bzw. die zuständigen Länder

übertragen werden. Eine Übertragung von Bundesfernstraßen auf „Private“ könnte derzeit nur im Rahmen von Ausbaumaßnahmen als F-Modell erfolgen. Dies ist jedoch bisher nach den Landesstraßengesetzen für „abzustufende“ Bundesfernstraßen nicht vorgesehen. Eine unter Effizienzgesichtspunkten erstrebenswerte Privatisierung sollte zudem mindestens für Teilnetze erfolgen (können) – z.B. zu übernehmende Bundesstraßen und vereinzelte Bundesautobahnen eines Bundeslandes oder zumindest einer Region –, um unerwünschte Verlagerungen bei gebührengestützter Finanzierung („Maut“) zu vermeiden. Eine derartige Privatisierung setzte aber weitere gesetzliche und gegebenenfalls verfassungsrechtliche Anpassungen voraus.

Insofern wird hier davon ausgegangen, dass die abzustufenden Bundesfernstraßen im öffentlichen Eigentum verbleiben und somit als Landesstraßen auf die jeweiligen Bundesländer übertragen werden („Abstufung“).

Bei Übertragung derjenigen Bundesstraßen, die keine Fernverkehrsfunktion mehr haben, auf die Länder ergeben sich folgende Möglichkeiten der Zuständigkeitsregelungen für Bau, Betrieb und Verwaltung der in Bundeseigentum und Bundeszuständigkeit verbleibenden Autobahnen und Straßen:

- Aufbau einer eigenen, regional gegliederten Fernstraßenverwaltung des Bundes,
- Übertragung der Bundesfernstraßenverwaltung auf die Verkehrs-Infrastruktur-Finanzierungs-Gesellschaft VIFG,
- Verwaltung der Bundesfernstraßen durch die Länder im Rahmen einer Bundesauftragsverwaltung.

Grundsätzlich ist ein Verbleib der Verwaltung als Auftragsverwaltung durch die Länder denkbar, da Synergieeffekte erschlossen werden könnten im Hinblick auf

- a) Weiterführung einer vorhandenen und wirksamen Verwaltung,
- b) eine effiziente Nutzung von vorhandenen Personalkapazitäten und Organisationsstrukturen, die für die Länder jeweils bereitgehalten werden müssen (Verwaltung der um die ehemaligen Bundesstraßen erweiterten Landesstraßen, „Auslastung“, „Nutzung vorhandener zentraler Dienste“),
- c) eine Regionalisierung der operativen Aufgaben von Straßenplanung, -bau, -betrieb und -unterhalt.

Da aber dann nicht auszuschließen ist, dass die Länder bei der Verwaltung der Bundesfernstraßen Eigeninteressen verfolgen, wird hier eine Übertragung auf eine zentralisierte, jedoch auch bedingt regional gegliederte Organisationseinheit vorgeschlagen. Dies setzt allerdings voraus, dass auch die Planfeststellung von Bundesfernstraßen „zentralisiert“ wird (z.B. in einem einzurichtenden Bundesamt für Fernstraßen oder auch in einem erweiterten Zuständigkeitsbereich eines zum Bundesamt für Fernverkehrswege erweiterten Eisenbahn-Bundesamtes EBA).

Um einen schlanken Aufbau und eine effiziente Abwicklung der aufzubauenden Bundesfernstraßenverwaltung zu gewährleisten, sind auch privatrechtliche Organisationsformen zu überprüfen. In diese Überprüfung ist auch eine Erweiterung der Aufgaben der Verkehrs-Infrastruktur-Finanzierungsgesellschaft VIFG einzubeziehen, die aber derzeit eher systemfremd wäre. Sie setzte eine auf die Straßeninfrastruktur bezogene Aufgabenerweiterung für Planung, Bau und Betrieb und damit eine Grundgesetzänderung voraus.

Als Aufgaben des Bundes verbleiben notwendigerweise:

- a) Definition der Ziele und Aufgaben der Bundesfernstraßen,
- b) Festlegung des Netzes sowie der Ausbau- und Erneuerungsprioritäten („Bundesverkehrswegeplanung“),
- c) Harmonisierung der Ausbauerfordernisse sowie Sicherung der Einheitlichkeit von Bau- und Betriebsformen („Standards“).

6.2 Beurteilung einer Zuständigkeitsveränderung

Die Beschränkung der Zuständigkeiten des Bundes auf Straßen mit – nach den skizzierten Kriterien – Fernverkehrsfunktionen führt zu

- a) einer klaren Zuständigkeit des Bundes für das international und/oder national, d.h. interregional bedeutsame Straßennetz,
- b) einer Entlastung des Staates von einer Zuständigkeit für Straßen mit dominant intraregionalen Funktionen,
- c) einer verbesserten Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung für die Bundesfernstraßen wie aber auch die Straßen ohne Fernstraßenfunktion,
- d) einer Verschlankung und Vereinfachung des Arbeitsprozesses der Bundesverkehrswegeplanung,
- e) einer parallelen Ausschöpfung der Möglichkeiten einer Übertragung der Zuständigkeiten für Entwurf, Bau, Unterhaltung, Erneuerung und Betrieb auf eine privatisierte Finanzierungs-, Bau- und Betriebsgesellschaft,
- f) einer Zusammenführung der Aufgaben- und Finanzverantwortung für regionale Verkehre aller Verkehrsträger („Regionalisierung“ der Gesamtverkehrsverantwortung).

Die möglichen Nachteile unterliegen in einer Gesamtabwägung. Nachteile könnten im Wesentlichen resultieren aus:

- a) den Gefahren eines Verlustes der Netzqualität und des Netzzusammenhangs (Verlust der „harmonisierten“ Bau- und Betriebsstandards),
- b) einer partiellen Gefährdung der gegenseitigen Ergänzungs- und Substitutionsfunktion von heutigen Bundesautobahnen und Bundesstraßen.

Notwendige Voraussetzungen zur Wirksamkeit sind allerdings:

- a) die konsequente Umsetzung notwendiger Veränderungen,
- b) ein Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastungen der Länder im Rahmen einer Neukonzeption des Finanzverfassungssystems,
- c) eventuell ein Aufbau einer privatrechtlichen Planungs-, (Finanzierungs-,) Bau- und Betriebsgesellschaft,
- d) eine Neuregelung der Zuständigkeiten für die Planfeststellung und die Widmung von Bundesfernstraßen,
- e) die Neuregelung von verkehrsbehördlichen Aufgaben („Anordnungsfunktion“, „Durchsetzungsfunktion“).

7. Empfehlungen

Der Wissenschaftliche Beirat empfiehlt dem Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, die folgenden Hinweise zur Abgrenzung von Bundesfernstraßen und zur Neuorganisation der Bundesfernstraßenverwaltung zu überprüfen und eine entsprechende Umsetzung anzustoßen.

1. Bundesstraßen werden grundsätzlich auf die Länder übertragen („Regionalisierung der Bundesstraßen“) und gehen in das Eigentum sowie in die Verwaltung der Länder über. Die Länder übernehmen damit nicht nur Eigentum, sondern auch Bau, Erhaltung, Unterhaltung, Betrieb und Verwaltung der „regionalisierten“ Bundesstraßen. Nach Prüfung der Erfüllung der „Fernstraßenkriterien“ und auf Antrag der jeweils betroffenen Länder können einzelne „regionalisierte“ Bundesstraßen zu Bundesfernstraßen „aufgestuft“ werden, wenn sie den Kriterien für Bundesfernstraßen genügen („Fernverkehrsfunktion“).
2. Zur Abgrenzung der Bundesfernstraßen ist die folgende Kriterienliste zu überprüfen, weiter zu entwickeln und durch Standards zu operationalisieren:
 - Definition von Fernverkehr
 - Verbindungsfunktion zwischen Teilräumen bzw. Anbindungsfunktion von Teilräumen nach Kriterien der Raumentwicklung:
 - a) Verbindung zwischen Metropolräumen
 - b) Anbindung von Oberzentren an nächste benachbarte Metropolräume
 - c) Verbindung zwischen Oberzentren (benachbarte und übernächste benachbarte)
 - Verbindungen im Rahmen transeuropäischer Netze
 - Anbindungen an intramodale und intermodale Verkehrsknoten mit internationaler oder nationaler Bedeutung (Grenzübergänge, Seehäfen, Binnenhäfen, Flughäfen, Fernverkehrsbahnhöfe)

- Mindestanteile von Fernverkehren (nach Mindest-Fahrtweiten) zur Identifikation der Fernverkehrsfunktion
 - Geschlossenheit von Netzen.
3. Im Zuge einer grundlegenden Reform der Finanzverfassung erhalten die Länder einen angemessenen Ausgleich für die Mehraufwendungen.
 4. Für unterproportional getätigte („unterlassene“) Unterhaltungsaufwendungen zahlt der Bund einmalig einen Ausgleich an die jeweiligen Länder. Zur Feststellung der unterlassenen Unterhaltungs- und Erneuerungsaufwendungen wird eine unabhängige Expertenkommission eingesetzt.
 5. Eine Übertragung von Bundesautobahnen, die den Kriterien der Fernverkehrsfunktion aus verkehrlicher sowie raumentwicklungsplanerischer Sicht (z.B. Anbindung und Verbindung) nicht genügen, auf Bundesländer wird überprüft. Bei Nichtvorhandensein der Fernverkehrsfunktion besteht ein Übertragungsrecht des Bundes auf das jeweilige Bundesland bzw. die jeweiligen Bundesländer mit entsprechendem Finanzausgleich. Abstufungen erfolgen im Benehmen mit den Ländern.
 6. Der Bund behält die Aufgaben der Bundesverkehrswegeplanung für die zukünftigen Bundesfernstraßen. Im Fernstraßengesetz wird dem Bund die Widmungskompetenz für Bundesfernstraßen zugewiesen. Die bisher von den Ländern übernommene Funktion der Anhörungs-/Erörterungs- und Feststellungsbehörde im Rahmen der Planfeststellung von Bundesfernstraßen wird zur Wahrung der Abwägungsneutralität entweder auf eine neue Bundesoberbehörde (z.B. Bundesamt für Fernverkehrswege) oder auf das Eisenbahnbundesamt (mit erweiterter Kompetenz) übertragen.
Raumordnungsverfahren zur Prüfung der Verträglichkeit der Fernstraßenprojekte mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung werden weiterhin von den Ländern durchgeführt. Sie umfassen auch die Linienbestimmung und die Umweltverträglichkeitsprüfungen.
 7. Die Übertragung der Verwaltung der Bundesfernstraßen auf private Gesellschaften – eventuell eine um diesen Aufgabenkreis erweiterte Verkehrs-Infrastruktur-Finanzierungs-Gesellschaft VIFG – ist zu überprüfen. Der Aufbau einer eigenen zentralisierten staatlichen Bundesfernstraßenverwaltung ist prinzipiell möglich, erscheint aber wegen der potenziellen Steuerungs- und Effizienzmängel nicht bevorzugenswert.
 8. Die anordnende Funktion nach Straßenverkehrsrecht geht auf den Bund über, der diese auf den jeweiligen Verwaltungszuständigen übertragen kann. Wegweisende Anordnungen haben im Einvernehmen mit den Bundesländern zu erfolgen, durch die die jeweilige Bundesfernstraße führt.

Diese Empfehlungen sind mit den Ländern zu diskutieren und in die Föderalismus-Diskussion einzubeziehen.