

Torben Fischer, Malte Pennekamp

Von der hierarchischen Politikverflechtung zur differenzierten Verwaltungszentralisierung: Die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung 2017

Zusammenfassung

Im Zuge der Bund-Länder-Finanzreform 2017 wurde auch die Bundesfernstraßenverwaltung neu organisiert. Zukünftig liegt die Kompetenz für die Verwaltung der Bundesautobahnen direkt beim Bund, während für die Bundesstraßen die Bundesauftragsverwaltung weiterhin Bestand hat. Damit wandelt sich die Struktur der Bund-Länder-Kooperation im Bereich der Bundesfernstraßen von einer hierarchischen Politikverflechtung zu einem System differenzierter Verwaltungszentralisierung. Die neue Verflechtungsstruktur ist durch straßenklassenbezogene Unterschiede hinsichtlich der Wahrnehmungs- und Verwaltungskompetenzen des Bundes und der Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten gegenüber den Ländern gekennzeichnet, ohne jedoch zu einer umfassenden Verfahrens- und Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Ländern zu führen. Vor diesem Hintergrund sind auch die Auswirkungen der Reform auf die Leistungsfähigkeit der Bundesfernstraßenverwaltung differenziert zu bewerten, da das in Politik und Wissenschaft bisher dominierende Argument der Leistungssteigerung durch Verwaltungszentralisierung nur auf einen Teilbereich bzw. Teilaufgaben der reformierten Bundesfernstraßenverwaltung zutrifft und durch die differenzierte Zentralisierung potentiell neue Konfliktstrukturen, Effizienzhemmnisse und politische Legitimationsprobleme entstehen.

Abstract

From Hierarchical Political Interweaving to Differentiated Centralisation: The Reform of Germany's Federal Trunk Road Administration of 2017

As part of the federal-Länder financial reform in 2017, Germany's Federal Trunk Road Administration has been restructured. From 2021 onwards, the federal government will be in full authority of the administration of the federal motorways ("Bundesautobahnen"). For the administration of the federal highways ("Bundesstraßen"), however, the system of the "Bundesauftragsverwaltung" (federal executive administration) will persist. In consequence, the structure of the federal-Länder cooperation is changing from a hierarchical political interweaving ("hierarchische Politikverflechtung") to a system of differentiated centralisation. This new administrative structure is characterized by differences along road classes with regard to the federal's own administrative powers and its competences to influence and control the "Länder". However, the reform does not lead to a clear separation of competences between the federal government and the "Länder". Against this backdrop, the effects on the performance of the new system of Federal Trunk Road Administration must be scrutinized. While the argument of 'performance enhancement through administrative centralization' has predominated the political and scientific discourse, it applies only to a subarea and to certain subtasks of the reformed Federal Trunk Road Administration. Yet, the road class-related differentiation will likely create new conflicts of interest, efficiency barriers and legitimacy problems.

Schlagworte: Bund-Länder-Finanzreform, Bundesfernstraßenverwaltung, Politikverflechtung, Bundesauftragsverwaltung, Infrastrukturgesellschaft

Keywords: Federal Trunk Road Administration, Infrastructure Society, Federal Motorways, Federal Highways, Federal-Länder Financial Relations

1 Einleitung¹

Im Juni 2017 haben Bundestag und Bundesrat eine grundlegende Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf den Weg gebracht.² Die Reform sieht als zentrale Neuerungen die Erhöhung des Finanzierungsbeitrages des Bundes auf jährlich ca. 9,7 Milliarden Euro sowie die Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleiches und des horizontalen Länderfinanzausgleiches vor (vgl. *BMF* 2017, S. 8).³ Damit ist der Bund den wesentlichen Forderungen der Länder nachgekommen. Im Gegenzug setzte er durch, dass die Reform als Paketlösung realisiert wurde, in welcher über den finanzverfassungsrechtlichen Kern hinaus eine Reihe weiterer Bund-Länder-Kompetenzen neu geregelt wurden, die die Zuständigkeiten und Kontrollrechte des Bundes gegenüber den Ländern erweitern (vgl. u.a. *Benz* 2017, S. 66; *Renzsch* 2017, S. 772; *Seiler* 2017, S. 58). In der bisher zum Thema vorliegenden Forschungsliteratur wurde dieses Koppelgeschäft als „bereitwillige Abgabe von Verantwortung [...] im Tausch gegen mehr Geld“ (*Eilfort/König* 2017, S. 81) oder als „[e]rkaufte Bundeseinfluss“ (*Seiler* 2017, S. 58) bezeichnet und mit Verweis auf den anhaltenden Trend der kompetenzrechtlichen Unitarisierung des bundesdeutschen Föderalismus überwiegend kritisch beurteilt.

Ein zentraler Baustein der Paketlösung ist die Reform der straßenbaulichen Aufgaben im Bereich des Bundes: Bis zum Jahr 2021 werden die Bundesautobahnen aus dem System der Bundesauftragsverwaltung herausgelöst und in die bundeseigene Verwaltung geführt. Mit dieser Zentralisierung der Verantwortung für „die Planung, den Bau, den Betrieb, die Erhaltung, die Finanzierung und die vermögensmäßige Verwaltung von Bundesautobahnen“ (§ 1 Abs. 1 InfrGG) ist das Ziel verbunden, „die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern zu entflechten und durch eine Synchronisierung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für die Bundesautobahnen [...] die Effektivität der Verwaltung dieser Straßen zu verbessern“ (BR-Drucksache 814/16, S. 51).

Es war vor allem die Kontroverse um eine mögliche Privatisierung der Bundesfernstraßen, die die politische und öffentliche Debatte zur Reform der Bundesauftragsverwaltung dominierte (vgl. *Spiegel Online* 2016; *FAZ.Net* 2017). In der politikwissenschaftlichen Diskussion erweckte die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung bisher kein herausgehobenes Interesse und wurde in den Abhandlungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen allenfalls als ‚Paketlösung‘ mitbehandelt (vgl. etwa *EZFF* 2017). Zusammenfassend liest sich das bisherige Urteil zur Reform wie folgt: Zwar füge sich die Überführung der Bundesautobahnen in die bundeseigene Verwaltung in das Bild der „Umstrukturierung des deutschen Bundesstaates von einem eher horizontal hin zu einem vertikal orientierten“ (*Renzsch* 2017, S. 764) ein. Erstens sei der Reform für den Bestand des bundesdeutschen Föderalismus jedoch keine übermäßige Bedeutung beizumessen (vgl. *Benz* 2017, S. 70; *Gamper* 2017, S. 120) und zweitens sei die Verwaltungszentralisierung im Fall der Bundesautobahnen aus Effizienzgründen (vgl. *Eilfort/König* 2017, S. 82) und „[i]m Sinne einer rechtsstaatlich wünschenswerten Verantwortungsklarheit“ (*Seiler* 2017, S. 62) durchaus positiv zu bewerten. Im Gegensatz zu den mehrheitlich kritischen Einschätzungen hinsichtlich der Neu-

ordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wird die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung somit eher wohlwollend beurteilt.

Die aus föderalismustheoretischer Perspektive bisher prononcierteste Kritik an der Reform stammt von *Arthur Benz* (vgl. 2017, S. 70ff.), der das Argument der ‚Effektivitäts- und Effizienzsteigerung durch Zentralisierung‘ mit Blick auf die Funktionen des Föderalismus als demokratietheoretisch bedenklich und im Fall der Bundesfernstraßenverwaltung als unterkomplex kritisierte. An diese Perspektive anknüpfend soll in diesem Artikel die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung einer weiterführenden Betrachtung unterzogen werden. Hierbei stehen zwei Fragestellungen im Zentrum der Untersuchung: Einerseits soll analysiert werden, inwieweit durch die Reform eine Entflechtung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern im Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung erzielt werden kann, andererseits soll mit Blick auf die spezifische Problembearbeitungsstruktur der Bundesfernstraßenverwaltung untersucht werden, welche Vorteile für die Problemlösungseffektivität und -effizienz von der Verwaltungszentralisierung zu erwarten sind und welche möglichen ökonomischen und politischen Folgekosten diesen gegenüberstehen.

Den theoretischen Rahmen der Untersuchung bildet die auf *Fritz W. Scharpf* (vgl. *Scharpf/Reissert/Schnabel* 1976; *Scharpf* 1978) zurückgehende Differenzierung unterschiedlicher Varianten der Politikverflechtung im bundesdeutschen Föderalismus. Darauf aufbauend werden zunächst die Verflechtungsstrukturen im bisherigen und im neuen System der Bundesfernstraßenverwaltung miteinander verglichen. Anschließend werden die Schwächen der bisherigen Bund-Länder-Kooperation bei der Verwaltung der Bundesfernstraßen dargestellt und die zu erwartenden Folgewirkungen der Reform analysiert. Der Artikel endet mit einer Einordnung der Untersuchungsergebnisse in die aktuelle Debatte um die Entwicklung des bundesdeutschen Föderalismus.

2 Theoretischer Zugang: Varianten der Politikverflechtung im bundesdeutschen Föderalismus

Die Politikverflechtungstheorie wurde von *Scharpf/Reissert/Schnabel* (vgl. 1976) zunächst für die Untersuchung der Entscheidungsprozesse und Interaktionsstrukturen im Bereich der durch die Grundgesetzreform von 1969 neu geschaffenen Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen entwickelt (vgl. u.a. *Garlichs* 1980, S. 18f.; *Kaiser* 2012, S. 170f.). Die Gemeinschaftsaufgaben sind als „ursprüngliche Aufgabenbereiche der Länder, deren Erfüllung für die Gesamtheit bedeutsam und bei denen die Mitwirkung des Bundes zur Erfüllung erforderlich ist“ (*Kaiser* 2012, S. 170f.), durch eine spezifische Kompetenz- und Verhandlungsstruktur gekennzeichnet (gemeinsame Rahmenplanung, Kofinanzierungsprinzip) (vgl. auch *Rudzio* 2015, S. 340). Entgegen der damals zunächst vorherrschenden These, dass die Grundgesetzreform zu einem Zentralisierungsschub des kooperativen Föderalismus geführt habe, kommen *Scharpf/Reissert/Schnabel* (vgl. 1976) zu dem Ergebnis, dass durch die Reform ein multilaterales Verhandlungs- und Entscheidungssystem zwischen Bund und Ländern mit hohem Konsensbedarf und ‚Einigungszwang‘ entstanden sei (vgl. *Garlichs* 1980, S. 19).

Die Politikverflechtungstheorie und das daraus entwickelte Konzept der Politikverflechtungsfalle setzen im engeren Sinne also an einer spezifischen Variante der Politikverflechtung an, die dadurch gekennzeichnet ist, dass das Verhandlungssystem multila-

teral angelegt ist und Entscheidungen, die den Status quo ändern, nur getroffen werden können, wenn alle Akteure, in diesem Fall Bund und Länder, diesen zustimmen (vgl. u.a. *Kaiser* 2012, S. 171; *Benz* 2016, S. 45). *Scharpf* (vgl. 1978, S. 26) bezeichnet diese Variante der Politikverflechtung als Verbundsystem. Davon zu unterscheiden sind die Formen der horizontalen und der hierarchischen Politikverflechtung. Die horizontale Politikverflechtung betrifft im bundesdeutschen Föderalismus die Selbstkoordination der Länder ohne Beteiligung des Bundes. Es handelt sich somit um die „Kooperation von Einheiten der gleichen Ebene“ (*Zintl* 1992, S. 97). Bei der hierarchischen Politikverflechtung besitzt der Bund „formal die Entscheidungs- und Durchsetzungsmacht“ (*Benz* 2016, S. 46), kann also theoretisch seine Interessen auch gegen den Willen der Länder durchsetzen. Im Unterschied zu einer vollständigen Zentralisierung der Kompetenzen, verbleiben den Ländern jedoch bei der Umsetzung der Bundesvorgaben eigene Entscheidungsspielräume (vgl. *Wachendorfer-Schmidt* 2003, S. 22).

Tabelle 1: Übersicht zu den Varianten der Politikverflechtung

Verflechtungsart	Informations-gewinnung	Informations-verarbeitung	Interessen-berücksichtigung	Konsensbedarf
Horizontal	Basiseinheiten	Begrenzt	Teilweise (nur Basiseinheiten)	Abhängig von der Anzahl der Entscheidungsbeteiligten und Entscheidungsalternativen
Hierarchisch	Gesamtsystem	Begrenzt	Teilweise (nur Gesamtsystem)	Abhängig von der Anzahl der Entscheidungsalternativen
Verbundsystem	Basiseinheiten und Gesamtsystem	Begrenzt	Umfassend	Abhängig von der Anzahl der Entscheidungsbeteiligten und Entscheidungsalternativen

Quelle: Eigene Darstellung nach *Wachendorfer-Schmidt* 2003, S. 23

Mit den drei Verflechtungsformen wird eine unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Problembearbeitung im föderalen System verbunden (vgl. Tabelle 1). Allen Verflechtungsformen gemein ist die begrenzte Kapazität zur Informationsverarbeitung, hinsichtlich der Informationsgewinnung, der Interessenberücksichtigung und des Konsensbedarfs unterscheiden sie sich jedoch (vgl. *Wachendorfer-Schmidt* 2003, S. 23). Demnach ist das Verbundsystem am besten in der Lage, alle relevanten Informationen für die Verhandlung und Entscheidung von kollektiven Problemen zu gewinnen und die Interessen von Bund und Ländern gleichermaßen zu berücksichtigen. Demgegenüber konzentriert sich die horizontale Verflechtung allein auf die Informations- und Interessenkonstellation der Länder, während die hierarchische Politikverflechtung ihrerseits einseitig auf die Gesamtebene, respektive den Bund, ausgerichtet ist. Hinsichtlich des Konsensbedarfes weist die hierarchische Politikverflechtung deutliche Vorteile gegenüber den anderen beiden Varianten auf, da lediglich die Anzahl möglicher Lösungen restriktiv auf die Entscheidungsfindung einwirkt, während bei den anderen beiden Verflechtungsformen darüber hinaus die steigende Anzahl der Entscheidungsbeteiligten die Konsensbildung weiter erschwert.

Im Vergleich der Verflechtungsformen kann das Verbundsystem für das föderale System immer dann die besten Politikergebnisse erzielen, wenn ein von allen Akteuren

gemeinsam getragener Konsens zustande kommt, während bei der hierarchischen Verflechtung zwar „geringere Konsensbildungsschwierigkeiten“, aber auch „von vornherein reduzierte Antworten auf Probleme“ zu erwarten sind (ebd.).

Als Regierungssystem wird die Bundesrepublik dem Typ des Verbundföderalismus zugerechnet (vgl. *Rudzio* 2015, S. 51), Untersuchungen zu den Verflechtungsstrukturen in einzelnen Politikfeldern haben jedoch gezeigt, „dass Politikverflechtung [...] unterschiedlich ausgestaltet ist, von diversen Kontexten beeinflusst wird und verschiedene Probleme der Koordination betrifft“ (*Benz* 2016, S. 38). Für den Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung arbeitete *Dietrich Garlichs* (vgl. 1980) diese Dynamik heraus. In seiner bis heute einschlägigen Untersuchung kommt der Autor zu dem Ergebnis, „daß [sic!] selbst in einem formal eindeutig hierarchisch organisierten Handlungssystem die Planungs- und Entscheidungsmöglichkeiten für den Bund ausgesprochen begrenzt sind“ (*Garlichs* 1980, S. 123). Damit widersprach er zeitgenössischen Analysen, die die Verflechtungsstruktur der Bundesauftragsverwaltung im Bereich der Bundesfernstraßen als zentralisiert und die Steuerungsfähigkeit des Bundes als weitreichend charakterisierten (vgl. *Schwedes/Ruhrort* 2016, S. 212).

3 Verflechtungsstruktur: Von der hierarchischen Politikverflechtung zur differenzierten Verwaltungszentralisierung

3.1 Das bisherige System der Bundesfernstraßenverwaltung

Der Bund ist Eigentümer der Bundesfernstraßen.⁴ Aufgrund seiner Eigentümerfunktion und Gesetzgebungszuständigkeit obliegt ihm die Verantwortung für die Verwaltung und Finanzierung der Bundesfernstraßen. Bisher erfolgt der Gesetzesvollzug im Bereich der Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes durch die Länder (vgl. Artikel 90 Abs. 2 GG a.F.; Artikel 85 GG). Im System der Bundesauftragsverwaltung fallen Ausgabenverantwortung und Aufgabenwahrnehmung auseinander, da der Bund die Kosten für Planung, Bau, Betrieb und Erhaltung sowie alle damit in Verbindung stehenden Ausgaben trägt, während die Länderstraßenbauverwaltungen für die Ausführung der Bundesgesetze zu Planung, Bau, Betrieb und Erhaltung der Bundesfernstraßen und ihrer Bestandteile zuständig sind (vgl. *Garlichs* 1980, S. 25; *Wissenschaftlicher Beirat BMVBS* 2006, S. 86; *Heuser/Reh* 2016, S. 239).

Die Finanzierung der Bundesfernstraßeninfrastruktur erfolgt über zweckgebundene Lkw-Mauteinnahmen und allgemeine Haushaltsmittel (vgl. *Eisenkopf* 2015, S. 16).⁵ Für die Bewirtschaftung der Finanzmittel im Zusammenhang mit Planung, Bau, Betrieb und Erhaltung der Bundesfernstraßen ist die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) zuständig. Die zentrale Grundlage für die Bereitstellungsentscheidungen des Bundes ist das Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) mit dem Bedarfsplan, welches die gesetzliche Grundlage für die Umsetzung von Straßenbauprojekten bildet (vgl. *BMVI* 2016, S. 7f.; *Heuser/Reh* 2016, S. 240). Die Konkretisierung der Bedarfsplanvorhaben hinsichtlich der Finanzplanung erfolgt durch die jährliche Aufstellung der Straßenbaupläne nach Artikel 3 Straßenbaufinanzierungsgesetz (StrFinG) als Anlage zum Bundeshaushaltsplan.

Das Fernstraßenausbaugesetz ist das Ergebnis des Bundesverkehrswegeplans (BVWP), der als verkehrsträgerübergreifendes Planungsinstrument von Bund und Ländern dazu dient, den langfristigen Rahmen (circa 10 bis 15 Jahre) für die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur des Bundes (Straße, Schiene, Wasser) abzustecken (vgl. *Heuser/Reh* 2016, S. 239ff.). Er wird vom BMVI mit gutachterlicher Unterstützung auf Basis der durch die Vorhabenträger übermittelten Projektvorschläge erarbeitet und bedarf des Beschlusses der Bundesregierung (vgl. *BMVI* 2016, S. 7). Für die Wahrnehmung des Straßenbetriebsdienstes (u.a. Sofortmaßnahmen am Straßenkörper, Straßenreinigung, Beseitigung von Unfallschäden, Winterdienst) werden den Ländern hingegen feste Verfügungsrahmen bereitgestellt. Die Verteilung der Mittel erfolgt „anhand eines insbesondere die Streckenlänge und -eigenschaften in den einzelnen Ländern berücksichtigenden Schlüssels“ (*Beckers u.a.* 2016, S. 15).

Die Ausgaben aus der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen tragen Bund und Länder nach den in Artikel 104a GG und § 6 Abs. 3 BABG getroffenen Regelungen. Bund und Länder tragen jeweils die Verwaltungsausgaben ihrer Behörden, also alle Ausgaben, die für den Betrieb und Erhalt des administrativen Apparats notwendig sind. Der Bund gewährt den Ländern eine Zweckausgabenpauschale in Höhe von 2 Prozent der Baukosten für die Kosten der Entwurfsbearbeitung und in Höhe von 1 Prozent der Baukosten für die Kosten der Bauaufsicht.⁶

Die Bundesauftragsverwaltung ist im Vergleich zur Erledigung der Gesetzesdurchführung als eigene Angelegenheit der Länder „durch ausgesprochen hierarchische Weisungs- und Kontrollbefugnisse des Bundes gegenüber den Ländern gekennzeichnet“ (*Garlichs* 1980, S. 25). Formal entspricht die Verflechtungsstruktur somit dem Muster der hierarchischen Politikverflechtung (vgl. *Scharpf* 1978, S. 26). Dem Bund stehen sowohl die Aufsicht über die Gesetzmäßigkeit als auch über die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandeln (Rechts- und Fachaufsicht) zu (vgl. *Garlichs* 1980, S. 25f.; Artikel 85 Abs. 4 GG). Zudem können die obersten Bundesbehörden den obersten Landesbehörden im Rahmen der Auftragsverwaltung direkte Weisungen erteilen und Akteneinsicht sowie Berichtsvorlagen anfordern (vgl. Artikel 85 Abs. 3 u. 4 GG). Darüber hinaus besitzt die Bundesregierung die Befugnis, Allgemeine Verwaltungsvorschriften für die Gesetzesausführung zu erlassen (vgl. Artikel 85 Abs. 2 GG). Hierbei ist sie allerdings auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen.⁷ Schließlich kann der Bund Regelungen zur einheitlichen Ausbildung festlegen, bei der Bestellung der Leitung der Mittelbehörden in den Ländern mitwirken und Beauftragte in alle Behörden entsenden.

Die Länder besitzen im System der Bundesauftragsverwaltung die Wahrnehmungskompetenz, d.h. erstens das „Handeln und die Verantwortlichkeit nach außen, gegenüber Dritten“ und zweitens die Kompetenz, Sachverhalte zunächst eigenständig entscheiden und beurteilen zu können (vgl. *Heitsch* 2001, S. 249).⁸ Auch die Organisationsgewalt für die ausführende Verwaltung liegt grundsätzlich bei den Ländern (vgl. Artikel 85 Abs. 1 GG). Von dieser Organisationsgewalt haben die Länder in der Vergangenheit in unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht: Neben Landesbetrieben bedienen sich die Bundesländer ihrer Mittelbehörden oder Landesoberbehörden zur Aufgabenerfüllung. Teilweise nehmen auch untere Verwaltungsbehörden auf kommunaler Ebene Aufgaben der Straßenbauverwaltung wahr, so z.B. in Baden-Württemberg.⁹

3.2 Verflechtungswandel

Um den Wandel der Verflechtungsstruktur und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Verwaltung der Bundesfernstraßen besser nachvollziehen zu können, ist es zunächst sinnvoll sich die wesentlichen Grundzüge der Reform zu vergegenwärtigen:

- Der Bund bleibt Eigentümer der Bundesautobahnen und Bundesstraßen. Die Unveräußerlichkeit der Bundesfernstraßen ist nun ausdrücklich im Grundgesetz festgeschrieben (vgl. Artikel 90 Abs. 1 GG n.F.). Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP) sind ausgeschlossen, wenn diese „wesentliche Teile“ (Artikel 90 Abs. 2 GG n.F.) des Streckennetzes der Bundesfernstraßen umfassen.¹⁰
- Die Bundesautobahnen werden bis zum 01.01.2021 in die bundeseigene Verwaltung überführt. Verantwortlich für Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, Finanzierung und vermögensmäßige Verwaltung der Bundesautobahnen ist zukünftig die privatrechtlich organisierte Infrastrukturgesellschaft für Bundesautobahnen und andere Bundesfernstraßen (IGA). Eine direkte oder stille Beteiligung Dritter an der IGA bzw. ihren Tochtergesellschaften ist nach Artikel 90 Abs. 2 GG n.F. ausgeschlossen. Zudem ist die Gesellschaft selbst nicht kreditfähig und Schulden des Bundes sind nicht auf sie übertragbar (vgl. § 1 Abs. 2 bzw. 7 Abs. 1 InfrGG). Derzeit wird für die IGA von einem Personalumfang von rund 15.000 Beschäftigten ausgegangen.¹¹ Das Standortkonzept sieht neben dem Hauptsitz in Berlin zehn Niederlassungen im Bundesgebiet mit 41 Außenstellen (davon 11 temporäre Außenstellen) sowie 185 Betriebsdienst-Standorten vor (vgl. *BMVI* 2018b).
- Vorwiegend hoheitliche Aufgaben (Widmung, Umstufung, Einziehung) werden zukünftig von dem ebenfalls neu zu errichtenden Fernstraßen-Bundesamt (FBA) wahrgenommen (vgl. § 2 FStrBAG). Das FBA fungiert als zuständige Behörde für die Bestimmung der Planung und Linienführung von Bundesfernstraßen und als Anhörungs-, Planfeststellungs- und Plangenehmigungsbehörde für die Bundesautobahnen. Es besteht für die Länder jedoch die Option, dass auf Antrag eines Landes, die jeweiligen Landesplanungsbehörden weiterhin Anhörungs-, Planfeststellungs- und Plangenehmigungsbehörden für die Bundesautobahnen im Landesgebiet bleiben können (vgl. § 3 Abs. 3 FStrBAG).¹² Für das FBA wird Medienberichten zufolge von rund 1.300 Beschäftigten ausgegangen (vgl. *Stern Online* 2017). Neben dem Hauptsitz in Leipzig sind bis zu vier weitere Standorte vorgesehen (vgl. *BMVI* 2018b).
- Die sonstigen Bundesstraßen verbleiben im System der Bundesauftragsverwaltung (vgl. Artikel 90 Abs. 3 GG n.F.), sofern die Länder nicht von der Möglichkeit Gebrauch machen, auch diese in die Bundesverwaltung zu übergeben (vgl. Artikel 90 Abs. 4 GG n.F.). Diese Möglichkeit wird den Ländern bis zum 31.12.2018 als einseitige und für den Bund verpflichtende Option eingeräumt (vgl. Artikel 143 Abs. 2 GG).
- Die VIFG, die bisher für die Bewirtschaftung der Finanzmittel des Bundes zuständig war, wird zum 01.01.2019 in die IGA integriert (vgl. § 2 Abs. 2 InfrGG).¹³

Die Neuordnung der Bundesfernstraßenverwaltung führt zu einem Wandel der Verflechtungsstruktur zwischen Bund und Ländern (vgl. Tabelle 2). Der Verflechtungswandel lässt sich als Übergang von einer hierarchischen Politikverflechtung zu einem System differenzierter Verwaltungszentralisierung charakterisieren.¹⁴ Die neue Verflechtungsstruktur der Bundesfernstraßenverwaltung ist einerseits sektoral differenziert, weil die Bundesautobahnen zukünftig in die bundeseigene Verwaltung übergehen, während die

Bundesstraßen grundsätzlich weiterhin in der Bundesauftragsverwaltung verbleiben. Daraus ergibt sich ein „Nebeneinander von zwei Systemen“ (*Wissenschaftlicher Beirat BMVI 2017, S. 264*), das durch straßenklassenbezogene Unterschiede hinsichtlich der eigenen Wahrnehmungs- und Verwaltungskompetenzen des Bundes und der Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten gegenüber den Ländern gekennzeichnet ist. Andererseits können die Länderoptionsklauseln (Aufgabe der Bundesauftragsverwaltung der Bundesstraßen, ländereigene Durchführung der Planfeststellungsverfahren bei Bundesautobahnen) zu einer territorialen Differenzierung des Zentralisationsgrades und somit zu einer Variation der jeweiligen Handlungsautonomie der Länder gegenüber dem Bund führen, sollten sich die Länder unterschiedlich zu diesen positionieren.¹⁵

Im Bereich der Bundesautobahnen erweitern sich durch die Verwaltungszentralisierung die formalen Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten des Bundes. Die Verwaltungsorganisation der neuen Bundesinstitutionen IGA und FBA obliegt alleinverantwortlich dem Bund, der völlig eigenständig Entscheidungen zu Verwaltungsstandorten, zur Aufbauorganisation der Institutionen und zu personalwirtschaftlichen Fragen treffen kann. Zudem besitzt der Bund in beiden Fällen umfassende Aufsichtsrechte und Weisungsbefugnisse. Für den Bereich der Bundesautobahnen liegen die Ausgabenverantwortung und die Aufgabenwahrnehmung zukünftig in der Hand des Bundes. Der Bund trägt somit alle anfallenden Kosten, d.h. Zweckausgaben und Verwaltungskosten.

Tabelle 2: Übersicht zum Struktur- und Verflechtungswandel der Bundesfernstraßenverwaltung

Kriterium	Bisheriges System BAB/BStr	Neues System	
		BAB	BStr
Eigentümergebiet	Bund (unveräußerliches Eigentum)		
Verflechtungsstruktur	Bundesauftragsverwaltung (hierarchische Verflechtung)	Bundeseigene Verwaltung (Zentralisierung)	Bundesauftragsverwaltung (hierarchische Verflechtung)
Grundlage für die Gesetzesdurchführung	Fernstraßenausbaugesetz mit Bedarfsplan (Einspruchsgesetz) BVWP als Grundlage		
Bundesaufsicht und Weisungsrecht	Bundesaufsicht bzgl. Gesetz- und Zweckmäßigkeit Weisungsrecht im Allgemeinen an die obersten Straßenbaubehörden des Landes	Bundeseigene Aufgabenwahrnehmung durch IGA und FBA Umfassende Weisungsrechte	Vgl. „Bisheriges System“
Einfluss Verwaltungsorganisation	Verwaltungsorganisation liegt in der Verantwortung der Länder Bund kann mit Zustimmung des Bundesrats allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen	Verwaltungsorganisation liegt alleinverantwortlich beim Bund	Vgl. „Bisheriges System“
Zweck- und Verwaltungskosten	Bund trägt die Zweckkosten und gewährt den Ländern eine Zweckausgabenpauschale Länder tragen die Verwaltungskosten	Bund trägt sämtliche Kosten	Vgl. „Bisheriges System“
Finanzierung	Finanzierung erfolgt über zweckgebundene Mauteinnahmen und allgemeine Haushaltsmittel		

Quelle: Eigene Darstellung

Die privatrechtlich organisierte IGA ist bei der Planung und Umsetzung von Neu-, Ausbau- und Erhaltungsvorhaben der Bundesautobahnen an das FStrAbG und den Bedarfsplan gebunden (vgl. § 5 Absatz 3 InfrGG). Für die Verwirklichung des Bedarfsplans stellt bisher das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) einen Fünfjahresplan (Investitionsrahmenplan) für alle Bundesfernstraßen auf. Zukünftig wird die IGA für den Bereich der Bundesautobahnen eigenständig einen fünfjährigen Finanzierungs- und Realisierungsplan entwickeln (vgl. § 8 Abs. 1 InfrGG). Dieser bedarf der Zustimmung der für Haushalt und Verkehr zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages.

Auch im neuen System der Bundesfernstraßenverwaltung werden die Mauteinnahmen als zweckgebundenes Gebührenaufkommen zur Aufgabenwahrnehmung und Projektfinanzierung anteilig an der Zuständigkeit für das zu betreuende Straßennetz über den Bundeshaushalt zur Verfügung gestellt (vgl. *BMF* 2017, S. 20).¹⁶ Ergänzend kann der Bund weitere Finanzmittel aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung stellen. Dieses Finanzierungsmodell sichert die parlamentarische Kontrolle durch den Bundestag und die Prüfung durch den Bundesrechnungshof (vgl. § 7 Abs. 4 InfrGG; *BMF* 2017, S. 20).

In der Gesamtschau hat der Verflechtungswandel einen ambivalenten Charakter: Zwar trifft die Argumentation der ‚Aufgabenentflechtung durch Verwaltungszentralisierung‘ (vgl. Kapitel 1) im Grundsatz für die Bundesautobahnen zu, im Hinblick auf die gesamte Bundesfernstraßeninfrastruktur entspricht der Verflechtungswandel jedoch eher dem Bild einer „Unitarisierung durch intransparente Verflechtung“ (*Seiler* 2017, S. 61). Die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung führt somit nicht zu einer umfassenden Verfahrens- und Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Ländern. Im Gegenteil wird die Bundesfernstraßenverwaltung durch die unterschiedlichen Länderoptionsklauseln und Kompetenzübertragungen an die neuen Bundesinstitutionen (z.B. IGA: Finanzmanagement, FBA: Unterstützung des BMVI bei der Fach- und Rechtsaufsicht über die Länder) neu verflochten und die Komplexität der Verflechtungsstruktur potentiell sogar erhöht.

4 Leistungsfähigkeit: Asymmetrische Effizienzgewinne, neue Interessenkonflikte

4.1 Kritik am bisherigen System

Dem Typ der hierarchischen Verflechtungsstruktur entsprechend müsste im bisherigen System der Bundesfernstraßenverwaltung die Informationsgewinnung auf den Bund ausgerichtet sein und der im Vergleich der Verflechtungsstrukturen geringere Konsensbedarf diesem ermöglichen, dass sich das Verwaltungshandeln primär an seinen Interessen orientiert (vgl. Tabelle 1). Empirische Untersuchungen zeigten jedoch, dass die realen Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten des Bundes hinsichtlich der strategischen Programmentwicklung und der operativen Kontrolle der Gesetzesdurchführung weitaus geringer ausfielen, als es die formale Verflechtungsstruktur erwarten ließ (vgl. u.a. *Garlichs* 1980; *Reh* 1988; *Schwedes/Ruhrort* 2016, S. 210ff.). Diese Untersuchungsergebnisse deckten sich mit der Kritik des *Bundesbeauftragten für Wirtschaft-*

lichkeit in der Verwaltung (*BWV*) (vgl. u.a. 2004; 2014) am System der Bundesauftragsverwaltung, der dieses als reformbedürftig charakterisierte.

Garlichs (vgl. 1980, S. 108ff.) identifizierte drei wesentliche Ursachen für die geringen Möglichkeiten der Einflussnahme und Interessendurchsetzung des Bundes bei der Planung und dem Bau der Bundesfernstraßen: (1) die institutionelle Trennung zwischen der Programmplanung (Politikformulierung) in Verantwortung des Bundes und der Implementation (Vollzug) durch die Länder, (2) die unterschiedlichen Interessen von Bund und Ländern, sowie (3) die Komplexität der Problembearbeitung und die fragmentierten Problemlösungsprozesse.

Aus der institutionellen Trennung zwischen Programmplanung und Umsetzung ergeben sich zwei Folgen für die Steuerungsfähigkeit des Bundes (vgl. *ebd.* 1980, S. 108). Erstens erschweren die fehlenden Zugriffsrechte auf die Organisation und das Personal der Auftragsverwaltungen der Länder die Einflussnahme des Bundes auf die Leistungsfähigkeit der Straßenbauverwaltungen, da es den Ländern obliegt zu entscheiden, wie sie sich aufbau- und ablauforganisatorisch sowie personell aufstellen. Der Bund ist bei der Realisierung von Projekten somit abhängig von den Ressourcen der Länderverwaltungen (vgl. *Beckers u.a.* 2016, S. 16f.). Vor allem die leistungsfähigen Auftragsverwaltungen der Länder waren in der Vergangenheit besser in der Lage, ihre Projektvorschläge einzubringen und diesen zur Realisierung zu verhelfen. Durch Vorfinanzierungsermächtigungen (sogenannte „Swing“-Mittel) konnten einzelne Länder (z.B. Bayern, Baden-Württemberg) regelmäßig zusätzliche Bundesmittel verbauen, die eigentlich für andere Länder zur Verfügung gestellt worden waren, von diesen aber nicht ‚umgesetzt‘ werden konnten. Dies führte in der Vergangenheit dazu, dass die Verteilung der Finanzmittel faktisch nicht entsprechend den übergeordneten Zielen des Bundes, sondern nach den personellen Kapazitäten der Länder erfolgte. Zweitens fehlen dem Bund Kompetenzen, um Einfluss auf die Belohnungsstruktur und Karrieremuster der Mitarbeiter/-innen in den Straßenbauverwaltungen der Länder zu nehmen. Diese richten ihr Handeln und ihre Loyalität dadurch in erster Linie an der Interessenslage ‚ihres‘ Landes und nicht an den Interessen des Bundes aus.

Die divergente Interessenslage zwischen Bund und Ländern wurde erstmals im Zuge der Aufstellung des zweiten Fernstraßenbauplans von 1971 und dem Versuch des Bundes, die Steuerungsintensität gegenüber den Ländern strategisch und finanziell zu erhöhen, offensichtlich (vgl. *Garlichs* 1980, S. 106f.).¹⁷ Die wesentliche Konfliktkonstellation zwischen Bund und Ländern besteht erstens hinsichtlich der bedarfsge-rechteren Verteilung der Bundesmittel auf die Länder, zweitens hinsichtlich der inhaltlichen Priorisierung von Bauprojekten und drittens bezüglich der Wirtschaftlichkeit der Bauprojekte. Der Bund ist grundsätzlich bestrebt, „die Mittel aufgrund inhaltlicher Kriterien und flexibel nach jeweiligen Prioritätszielen auf einzelne Projekte zu verteilen“ (*ebd.*, S. 110). Für die Länder, respektive die Landesregierungen, ist hingegen die ausgewogene Verteilung der Finanzmittel von politischer Bedeutung, da die eigene Quote an den Finanzmitteln eine Art Erfolgsindikator für die Arbeit der Landesregierung darstellt. Um eine stabile Verteilung der Mittel sicherzustellen, bildete sich in den multilateralen Gremien eine „grundsätzliche Solidarisierung der Länder hinsichtlich der Finanzverteilung“ (*ebd.*, S. 135) gegenüber dem Bund heraus.

Die Länder werden daher unter Bezugnahme auf den Prinzipal-Agent-Ansatz wiederholt als „nicht perfekte Agenten der Interessen des Prinzipals Bund“ charakterisiert, die zuvorderst bestrebt seien, „ihre eigenen Prioritäten durch[zusetzen, so dass erheb-

liche gesamtwirtschaftliche Ineffizienzen die Folge sein können“ (*Eisenkopf* 2015, S. 16; ähnlich *BWV* 2004, S. 22f.). Durch das Auseinanderfallen von Ausgabenverantwortung und Aufgabenwahrnehmung bestehe bei den Ländern die Tendenz, „politisch gewünschte Straßenbauprojekte finanzieren zu lassen“ (*Eisenkopf* 2015, S. 17), selbst wenn diese eher eine regionale denn eine bundesweite Bedeutung aufweisen und auch als Straßen niedrigerer Ordnung hätten gebaut werden können (vgl. *Garlichs* 1980, S. 116f.). Darüber hinaus ermögliche die eigenständige Verwaltungszuständigkeit den Ländern, die Investitions- und Priorisierungsentscheidungen des Bundes bewusst zu unterlaufen, indem sie „durch strategische Planungsverzögerungen und -beschleunigungen bei den einzelnen Projekten Mittelflüsse gemäß ihren Interessen steuern“ (*Beckers u.a.* 2016, S. 16; vgl. auch *Heuser/Reh* 2016, S. 260).

Mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit von Baumaßnahmen kommt eine Studie des *BWV* (vgl. 2014, S. 4ff.) zu dem Ergebnis, dass die Auftragsverwaltungen der Länder den Kostenrahmen bei der Bedarfsanmeldung für den BVWP teilweise strategisch berechneten, um das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Maßnahmen zu verbessern. Die Kostenermittlung der Länder sei zudem durch fehlende Datengrundlagen, mangelnde Kostentransparenz und Nachvollziehbarkeit der Kostenentwicklung gekennzeichnet. Aus fachlicher Perspektive werden weiterhin die unzureichende Bauvorbereitung, lange Projektlaufzeiten, der hohe Anteil der Vergabe von Planungsleistungen an private Architektur- und Ingenieurbüros sowie eine überdimensionierte Planung als unwirtschaftliche Praktiken der Länder beanstandet.

Dass die Länder im bisherigen System der Bundesauftragsverwaltung ihre Interessen erfolgreich durchsetzen konnten, zeigt sich zum einen daran, dass bis heute weitgehend stabile Länderquoten existieren, nach denen die Finanzmittel des Bundes verteilt werden (vgl. *Garlichs* 1980, S. 124f.; *Beckers u.a.* 2016, S. 14). Eine Priorisierung von Bauprojekten erfolgt durch den Bund somit nur im Rahmen der jeweiligen Länderquoten, jedoch nicht übergreifend für das gesamte Bundesgebiet. Zum anderen setzt der Bund, [„t]rotz des immensen wissenschaftlichen und technischen Aufwandes“ (*Heuser/Reh* 2016, S. 259) bei der Aufstellung des BVWP weiterhin auf politische Aushandlungsprozesse und eine konfliktminimierende Trennung von Finanz- und Sachplan (vgl. *Bandelow/Lindloff/Sikatzki* 2016, S. 174; *Schwedes/Ruhrort* 2016, S. 211), übt sich also in Priorisierungs- und Steuerungsverzicht.

Als zentralen Grund für den Steuerungs- und Eingriffsverzicht des Bundes führt bereits *Garlichs* (vgl. 1980, S. 111ff.) die spezifische und hochkomplexe Problembearbeitungsstruktur im Bereich der Bundesfernstraßen an, die durch eine Vielzahl von Projekten, Informationen und Daten, eine langwierige und zunehmend komplexe Objektplanung und gesellschaftliche Widerstände vor Ort gegen Straßenbauprojekte gekennzeichnet ist.

Diese spezifische Problembearbeitungsstruktur führt dazu, dass der Bund bereits bei der Programmentwicklung sehr abhängig von den Informationen der Länder ist, da diese die Projektvorschläge anmelden und die relevanten verkehrsplanerischen, technischen und finanziellen Daten zur Verfügung stellen, die die Grundlage für die Bewertung des Bundes bilden (vgl. u.a. *BWV* 2014; *Beckers u.a.* 2016, S. 16). Bei der Implementierung von Straßenbauprojekten verhält sich die Problemlage ähnlich. Zwar kann der Bund durch Berichtsansforderungen seine Fachaufsicht wahrnehmen und bei der Genehmigung der Planung und der Freigabe der Finanzmittel steuernd eingreifen, dies ist aber mit vielfachen Kontroll- und Prüfungsschleifen verbunden, bindet also sehr

viel Zeit und Ressourcen. Der Bund weist daher als „Auftraggeber und Finanzier“ gegenüber den Ländern „ein Informationsdefizit auf, das bei komplexen Aufgaben eine Effizienzkontrolle der Arbeit der Auftragsverwaltung erschwert“ (*Eisenkopf* 2015, S. 16).

Die Erhöhung der Effektivität und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung durch bessere Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes und eine klarere Aufgaben- und Kompetenzstruktur zwischen Bund und Ländern wurden im Gesetzesentwurf daher als wesentliche Argumente für die Reform der Bundesauftragsverwaltung herausgestellt. Das derzeitige System ermögliche nur eine „geringe Nutzung von länderübergreifenden Synergieeffekten“ und erschwere die „Durchsetzung von Bundesinteressen“ aufgrund der begrenzten Einflussmöglichkeiten „auf die Priorisierung von Planungsprozessen der Länder“ und der „Heterogenität der Leistungsfähigkeit der Auftragsverwaltungen“ (BR-Drucksache 814/16, S. 3). Mit der Verwaltungszentralisierung der Bundesautobahnen sollen diese Defizite behoben werden.

4.2 Folgenabschätzung

Um die möglichen Konsequenzen von Gesetzesentwürfen transparent zu machen, ist seit dem Jahr 2000 in der Begründung zu jedem Gesetzesentwurf eine Abschätzung der Gesetzesfolgen vorzunehmen (vgl. § 43, 44 GGO). *Silvia Veit* (vgl. 2010, S. 180ff.) hat herausgearbeitet, dass die Anforderungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) an die Folgenabschätzung in formaler Hinsicht bei der Abfassung neuer Gesetzesinitiativen zwar weitgehend erfüllt werden, „eine fundierte inhaltliche Prüfung bestimmter Kriterien“ (*ebd.*, S. 147) vielfach jedoch nicht vorgenommen wird. Die von ihr beobachtete Tendenz zur „floskelhaften Beantwortung der Frage nach Alternativen“ (*ebd.*, S. 182) lässt sich auch bei der Folgenabschätzung zur Reform der Bundesfernstraßenverwaltung feststellen. Die Übertragung der Verwaltung der Bundesautobahnen an den Bund wurde im Gesetzesentwurf als alternativlos dargestellt.¹⁸

Doch inwieweit können die in Kapitel 4.1 herausgearbeiteten Schwächen des bisherigen Systems durch die Reform behoben werden? Aufgrund des Verflechtungswandels hin zu einem System differenzierter Zentralisierung ergeben sich aus der Reform straßenklassenspezifische Unterschiede. Da die Bundesstraßen weiterhin in der Bundesauftragsverwaltung verbleiben, ist in diesem Bereich zunächst von keinem grundsätzlichen Wandel der Leistungsfähigkeit gegenüber dem bisherigen System auszugehen. Die institutionelle Trennung zwischen Planung und Implementation, der Interessenkonflikt zwischen Bund und Ländern sowie die komplexe und fragmentierte Problembearbeitungsstruktur und die damit verbundenen Konsequenzen haben weiterhin Bestand (vgl. Tabelle 3). Jedoch sind Folgewirkungen aus den Veränderungen im Bereich der Bundesautobahnen zu erwarten, die auf die gesamte Bund-Länder-Kooperation ausstrahlen (siehe weiter unten).

Die Verwaltungszentralisierung der Bundesautobahnen hat weitreichende Auswirkungen für die Steuerungsmöglichkeiten des Bundes. Durch die Überführung in die bundeseigene Verwaltung besitzt der Bund nun direkte Eingriffsmöglichkeiten in die Personalausstattung und Verwaltungsorganisation der IGA. Damit kann der Bund eigenverantwortlich eine einheitliche Leistungsfähigkeit der Straßenbauverwaltung si-

herstellen und diese an den eigenen verkehrspolitischen Prioritäten ausrichten. Da die Beschäftigten vom Land auf den Bund übergehen, entsteht eine neue Loyalitätsstruktur, die dazu führt, dass das Verwaltungshandeln zukünftig im Bereich der Bundesautobahnen an den genuinen Interessen des Bundes ausgerichtet sein wird.

Mit der Zusammenführung der Aufgabenwahrnehmung und Ausgabenverantwortung im Bereich der Bundesautobahnen verändert sich die Konfliktstruktur zwischen Bund und Ländern. Zukünftig ist die IGA für die Programmplanung und Implementation zuständig, sodass die von den Ländern praktizierte Überhangstrategie und der Austausch zwischen Dringlichkeitsstufen (vgl. Heuser/Reh 2016, S. 260) nicht mehr möglich ist.¹⁹ Theoretisch kann der Bund durch die IGA zukünftig unabhängig von den Länderinteressen oder der Leistungsfähigkeit der Straßenbauverwaltungen der Länder agieren und Bundesautobahnen „[...] verstärkt unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten (Nutzen-Kosten-Verhältnis) ohne Berücksichtigung stringenter Länderquoten bauen und betreiben“ (BWW 2004, S. 45).

Hinsichtlich der strategischen Netzentwicklung ist jedoch davon auszugehen, dass die Länder in den Verhandlungen zum BVWP auch im Bereich der Bundesautobahnen weiterhin auf eine quotenorientierte Verteilung der Mittel drängen werden und der Bund diesem Drängen im Grundsatz auch nachkommen wird. Bei der Aufstellung des BVWP sind die Länder über die Auftragsverwaltung der Bundesstraßen auch zukünftig aktiv in die Projektanmeldung eingebunden. Durch die differenzierte Verflechtungsstruktur bleibt das multilaterale Verhandlungssystem im Bereich der Bundesfernstraßen weiterhin bestehen, sodass es dem Bund schwerfallen dürfte, wirkliche Verhandlungsvorteile zu erzielen.

Tabelle 3: Übersicht zu den Folgen der Reform für die Leistungsfähigkeit der Bundesfernstraßenverwaltung

Ursache	Folge	Bisheriges System	Neues System	
		BAB/BStr	BAB	BStr
Institutionelle Trennung von Planung und Implementation	Direkter Einfluss des Bundes auf die Leistungsfähigkeit der Verwaltung	Nein	Ja	Nein
	Loyalität der Beschäftigten gegenüber dem Bund	Nein	Ja	Nein
Interessenkonflikt zwischen Bund und Ländern	Auseinanderfallen von Ausgabenverantwortung/Aufgabenwahrnehmung	Ja	Nein	Ja
	Multilaterales Verhandlungssystem und Quotenorientierung der Länder	Ja		
	Unterlaufen von Entscheidungen des Bundes durch Baumanagement	Ja	Nein	Ja
Komplexität der Problembearbeitung und fragmentierte Problemlösung	Informationsasymmetrie zwischen Bund und Ländern	Ja	Nein	Ja
	Integrierte Netzbetrachtung und -bearbeitung	Teilweise (vertikal)	Teilweise (horizontal)	Teilweise (vertikal)
	Interessenausgleich in der Landesverwaltung bei der Baurechtschaffung	Ja	Nein	Ja
	Transparente Verantwortlichkeitsstrukturen	Nein		

Quelle: Eigene Darstellung

Aus Sicht der Länder dürfte die Befürchtung bestehen, dass der Bund die Finanzmittelplanung zugunsten der ihm direkt unterstehenden Bundesautobahnen ausrichtet und Bau- und Erhaltungsmaßnahmen auf Bundesstraßen nachrangig würdigt (vgl. *Beckers/Hermes/Weiß 2017*, S. 7). Um eine solche Entwicklung zu verhindern, werden die Verkehrsminister/-innen der Länder über das Gremium der Verkehrsministerkonferenz (VMK) gegenüber dem Bund weiterhin die Strategie einer „Solidarisierung mit dem Ziel einer relativ stabilen Verteilungsstruktur“ (*Garlichs 1980*, S. 135) fahren. Bedenkt man zudem, dass der BVWP auch die Infrastrukturplanung für die Verkehrsträger Schiene und Wasserwege beinhaltet, und es sich beim Schienenausbaugesetz um ein zustimmungspflichtiges Gesetz handelt (vgl. *Bandelow/Lindloff/Sikatzki 2016*, S. 175), dann wird deutlich, dass eine völlige Abkehr des Bundes von der bisherigen Konfliktvermeidungsstrategie nicht zu erwarten ist.

Trotz der im Grundsatz zu erwartenden Orientierung an den bisherigen Länderquoten sollten die Potentiale für eine effektivere und effizientere Aufgabenwahrnehmung nicht unterschätzt werden. Denn innerhalb des Quotenrahmens kann die Planung und Realisierung von Maßnahmen zukünftig deutlich stärker nach Bundesinteressen organisiert werden. Im Vergleich zum bisherigen System können die mit der Planung und Durchführung betrauten Einheiten besser gesteuert und kontrolliert werden. Die privatrechtliche Organisationsstruktur der IGA eröffnet „Vorteile [...] hinsichtlich Handlungsfähigkeit, Effektivität und ökonomischer Effizienz“ (vgl. *Wissenschaftlicher Beirat BMVI 2017*, S. 262f.). Bei der Prüfung und Genehmigung der Planung und Bau durchführung ist keine mehrstufige Abstimmung mit den obersten Landesstraßenbaubehörden und Landesstraßenbauverwaltungen mehr notwendig. Die direkte Weisungsbefugnis erlaubt grundsätzlich eine engere Fachaufsicht und eine wirksamere Kostenkontrolle und -steuerung. Zudem dürfte sich der Informationsstand deutlich verbessern, da für Informationsanforderungen und die Übermittlung von Auskünften nicht der Dienstweg über die Auftragsverwaltungen der Länder erfolgen muss und diese zukünftig auf einheitlichen Informations-, Dokumentations- und Controlling-Systemen beruhen. Zusammengefasst dürften diese Gründe dazu führen, dass sich die Möglichkeit für eine (betriebs-)wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung bei der Planung und dem Bau von Bundesautobahnen erhöht.

Dem Potential eines optimierten Kosten- und Qualitätsmanagements bei der Planung und dem Bau von Bundesautobahnen stehen effizienzhemmend die fragmentierte Wahrnehmungskompetenz zwischen den Straßenklassen und die damit verbundenen Koordinationserfordernisse entgegen (vgl. *ebd.*, S. 264). Den Ländern ermöglichte die straßenklassenübergreifende Aufgabenwahrnehmung aus einer Hand bisher eine ganzheitliche, vertikale Netzbetrachtung für das überregionale Straßennetz sowie eine Synchronisation mit den landesverkehrsplanerischen Prioritäten. Dieses straßenklassenübergreifende Bau-, Erhaltungs-, Betriebs- und Verkehrsmanagement wird durch die Herauslösung der Bundesautobahnen aus der Bundesauftragsverwaltung erschwert. Insbesondere für Querschnitts- und Spezialaufgaben (z.B. Brückenerneuerung) und den Betriebsdienst besteht infolge von zu erwartenden Personalkapazitätsproblemen die Gefahr einer fragmentierten und unwirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung.²⁰

Bisher wurden vor allem die Folgen der Reform für die wirtschaftliche Effizienz der Bundesfernstraßenverwaltung betrachtet. Doch aus der Verwaltungszentralisierung der Bundesautobahnen ergeben sich auch politische Konsequenzen. *Benz (2017, S. 71)* verweist dabei auf die komplexe Problembearbeitungsstruktur im Bereich der Infra-

strukturpolitik, wobei er konstatiert, „dass eine föderale Ordnung eine breite Vermittlung von relevanten Interessen erlaubt und verschiedene Arenen etabliert, in denen Konflikte erkannt und bearbeitet werden können“. Dies ist im Bereich der Infrastrukturpolitik von besonderer Bedeutung, da ökonomische, verkehrsplanerische oder ökologische Belange gerade in diesem staatlichen Handlungsfeld starke politische und gesellschaftliche Widerstände erzeugen können. Wie bereits erörtert, hatte auch *Garlichs* (vgl. 1980, S. 112) die Komplexität der Problembearbeitung als zentralen Grund für die relativen Steuerungsschwierigkeiten des Bundes identifiziert, da bei der Bundesfernstraßenplanung „nicht nur komplizierte technische und verkehrsplanerische Probleme zu lösen, sondern ebenso [...] juristische und politische Abstimmungsprozesse mit einer Vielzahl Beteiligter und Betroffener durchzuführen“ seien.

Durch die Reform obliegt die Abstimmung mit anderen Behörden, Trägern öffentlicher Belange, den Bürgerinnen und Bürgern sowie anderen Planungsträgern im Rahmen der Planung von Bundesautobahnen zukünftig grundsätzlich dem FBA (vgl. § 2 Abs. 1 FStrBAG). Mit dieser Zuständigkeitsübertragung der Anhörungs-, Planfeststellungs- und Plangenehmigungsbehörde von den Ländern auf das FBA verbinden sich zwei Konsequenzen. Einerseits besteht für den Bund die Möglichkeit einer direkteren Einflussnahme auf das Ergebnis von Planfeststellungsverfahren.²¹ Da das FBA direkt dem BMVI untersteht, könnte der Bund im Rahmen von Planfeststellungsverfahren unter der Wahrung bestimmter Voraussetzungen von seinem Weisungsrecht gegenüber dem FBA Gebrauch machen, sogar dahingehend, dass ein bestimmtes Ergebnis der Planabwägung angewiesen würde.²² Diese Weisung würde unter vollständiger Berücksichtigung der Ergebnisse des Anhörungsverfahrens keinen Verstoß gegen das Abwägungsgebot darstellen. Sollte ein Abwägungsfehler festgestellt werden, sind die Mängel jedoch nur erheblich, „wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind“ (§ 75 Abs. 1a BVwVfG) und führen nur dann zu einer Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung, „wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können“ (ebd.).

Andererseits entfällt die konfliktausgleichende Rolle der Landesplanungsbehörden im Rahmen der Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren. Vor allem der Abstimmungs- und Koordinationsaufwand mit den Behörden, anderen Planungsträgern bzw. Trägern öffentlicher Belange ‚vor Ort‘ dürfte sich dadurch aller Voraussicht nach deutlich erhöhen, da IGA und FBA den Landesbehörden als externe Akteure gegenüber treten.²³ Damit entsteht eine neuartige Strukturierung des Interessenkonflikts zwischen Bund und Ländern. Bisher bestand für die Behörden der Länder die Motivation, Konflikte innerhalb der Landesverwaltung im Sinne der Landesinteressen einvernehmlich zu lösen. Zukünftig dürfte sich die Loyalitätsstruktur bei Anhörungs-, Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren für die in eigener Kompetenz verbleibenden Bereiche (z.B. Umweltschutz) stärker an den Landesinteressen orientieren. Dies könnte vor allem bei Neubau-, Umbau- und Erweiterungsmaßnahmen zu einem Anstieg der Koordinationsprobleme und des Konfliktniveaus zwischen dem Bund als Vorhabenträger und den Behörden in den Ländern und Kommunen führen.

Eine wesentliche Einflussgröße für die Schwierigkeiten der Plandurchsetzung ist verwaltungsexterner Natur und ergibt sich aus gesellschaftspolitischen Widerständen gegen große Infrastrukturprojekte (vgl. u.a. *Garlichs* 1980, S. 112-113; *Heuser/Reh* 2016, S. 261). In der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur wurde fest-

gestellt, dass die politische Legitimation des Verwaltungshandelns Wandlungsprozessen unterliegt, die eine zunehmende Relevanz deliberativer und partizipativer Legitimationsquellen anzeigen (vgl. *Bogumil/Kuhlmann* 2015). Ob ein Infrastrukturprojekt auf Bundes- oder Landesebene geplant wird, dürfte für die Bürger-/innen nicht mehr so entscheidend sein. Maßgeblicher ist, wie die Betroffenen in den Prozess zur Maßnahmenentstehung und -ausgestaltung eingebunden werden. Angesichts der regionalen Ausrichtung des Standortkonzepts für die neuen Bundesinstitutionen und die weiterhin bestehende Verflochtenheit der Bund-Länder-Kooperation, etwa bei den Verhandlungen für den nächsten BWVP oder der Planfeststellung, bleibt zu beobachten, ob die Akzeptanz der Bevölkerung und die Legitimität des Verwaltungshandelns bei den örtlichen Anspruchsgruppen durch die Verwaltungszentralisierung wirklich abnehmen. Klar ist jedenfalls, dass das neuartige System differenzierter Zentralisierung die Transparenz der politischen Teilhabemöglichkeiten und die Zuordenbarkeit politischer und operativer Verantwortlichkeit für die Bevölkerung gegenüber der bereits vorher sehr komplexen Konstellation zusätzlich erschwert.

In der Zusammenschau ist festzuhalten, dass die strukturellen Defizite des bisherigen Systems der Bundesauftragsverwaltung durch die Reform im operativen Bereich der Planung und Implementation konkreter Bundesautobahnprojekte weitgehend behoben werden können. Weniger eindeutig sind die Reformfolgen für die strategische Programmentwicklung im Rahmen des BVWP. Hier dürfte der Einfluss der Länder auf den Bund aufgrund der differenzierten Zentralisierung und der Pfadabhängigkeit der Bund-Länder-Kooperation weiterhin hoch sein. Den Effektivitäts- und Effizienzgewinnen bei der Verwaltung der Bundesautobahnen stehen neue konflikthanfällige Verflechtungsstrukturen im Bereich der Planfeststellung und -genehmigung gegenüber. Es wird spannend zu beobachten sein, welche Strategie die Länder hier verfolgen, da über dieses Verwaltungsverfahren genuine Länderinteressen in den Planungsprozess eingespeist werden können. Die Effektivitäts- und Effizienzgewinne im Bereich der Bundesautobahnen könnten zu einem gewissen Grad zulasten der Qualität und Wirtschaftlichkeit der Bundesstraßen gehen. Es ist anzunehmen, dass der Bund einerseits die Mittelverteilung zukünftig stärker zugunsten der Bundesautobahnen ausrichtet und es andererseits den Ländern aufgrund der strikt straßenklassenbezogenen Aufgabenwahrnehmung und der zukünftigen Konkurrenzsituation um qualifizierte Beschäftigte (vgl. *Beckers* u.a. 2016, S. 27f.) schwerfallen dürfte, eine leistungsfähige und effiziente Verwaltungsstruktur sicherzustellen.

5 Fazit

Die Neuordnung der Bundesfernstraßenverwaltung gehört zu den größeren Verwaltungsreformen in der Geschichte der Bundesrepublik. Sie wurde von einem intensiven politischen und öffentlichen Diskurs um potentielle Privatisierungsvarianten und -schränken der Bundesfernstraßeninfrastruktur (‘Privatisierung der Autobahnen’) begleitet. Demgegenüber rückten die Folgewirkungen der Reform für die Bund-Länder-Zusammenarbeit und die Leistungsfähigkeit der Bundesfernstraßenverwaltung in den Hintergrund. In der wissenschaftlichen Diskussion wurde das aus der Politik stammende Argument der ‘Effektivitäts- und Effizienzsteigerung durch Verwaltungszentralisierung’ weitgehend unkritisch und ohne ausreichende Berücksichtigung der Verflechtungsstruktur der

Bundesauftragsverwaltung übernommen. Einzelne Stimmen (vgl. *Eilfort/König* 2017, S. 82) kamen so sogar zu dem Schluss, dass die Verwaltung der Bundesfernstraßen zukünftig grundsätzlich auf Ebene des Bundes organisiert sei.

Mit diesem Artikel wurde daher die Zielstellung verbunden, zu untersuchen, ob die Verwaltungszentralisierung der Bundesautobahnen zu einer wirklichen Kompetenzverflechtung der Bundesfernstraßenverwaltung führen kann und inwieweit die neue Verflechtungsstruktur in der Lage ist, die Defizite des bisherigen Systems der Bundesauftragsverwaltung zu beheben. Es wurde herausgearbeitet, dass die Reform einen Wandel von einer hierarchischen zu einer neuartigen Verflechtungsstruktur in Gang gesetzt hat, die als System differenzierter Zentralisierung charakterisiert wurde. Im Ergebnis entsteht durch die Verwaltungszentralisierung der Bundesautobahnen bei gleichzeitigem Bestand der Bundesauftragsverwaltung für die Bundesstraßen ein Nebeneinander von zwei miteinander neu verflochtenen Systemsträngen, die durch unterschiedliche Kompetenz-, Verantwortungs- und Kooperationsstrukturen zwischen Bund und Ländern gekennzeichnet sind. Somit besteht für die Bundesfernstraßeninfrastruktur auch weiterhin keine Aufgabenwahrnehmung ‚aus einer Hand‘.

Dementsprechend differenziert sind auch die Reformfolgen zu bewerten. Zwar können zentrale Schwächen des bisherigen Systems durch die Reform für den Bereich der Bundesautobahnen behoben werden, jedoch besteht Grund zur Annahme, dass die primär an wirtschaftlichen Effizienzgewinnen ausgerichtete Kompetenzneuordnung politische Folgekosten im Sinne neuer Konfliktstrukturen zwischen Bund und Ländern bei der straßenklassenbezogenen Finanzmittelverteilung (Bundesautobahnen vs. Bundesstraßen) und den Verfahren der Planfeststellung/-genehmigung hervorruft. Zu Legitimitätsproblemen in der Bevölkerung könnten darüber hinaus die intransparente Verantwortungsstruktur und die dadurch erschwerte Möglichkeit politischer Teilhabe führen. Die Möglichkeit, dass dadurch die Reformgewinne zu einem gewissen Teil wieder aufgebraucht werden könnten, sollte in dem an sich bereits hochkonfliktiven Feld der Infrastrukturpolitik nicht unterschätzt werden.

Da die Bundesstraßen auch zukünftig grundsätzlich in der Auftragsverwaltung durch die Länder verbleiben, ist für diesen Bereich im Vergleich zum Status quo mit keinen übermäßigen Effektivitäts- und Effizienzgewinnen zu rechnen. Diese Feststellung ist zwar nicht überraschend, sollte jedoch richtig eingeordnet werden. Das Bundesfernstraßennetz umfasst derzeit 51.064 Kilometer. Der Anteil der Bundesstraßen am Gesamtnetz beträgt mit 38.068 Kilometer rund 74,5 Prozent. Von den im Bundeshaushalt 2018 vorgesehenen 10,08 Mrd. Euro für Bau, Erhalt und Betrieb von Straßen (inkl. Gemeinde- und Landesstraßen) entfallen mit 2,77 Mrd. Euro rund 27,5 Prozent auf die Bundesstraßen, während der Anteil der Bundesautobahnen mit 5,82 Mrd. Euro rund 57,7 Prozent ausmacht. Die finanzielle, verkehrsplanerische und auch die politische Bedeutung der Bundesauftragsverwaltung ist somit weiterhin beachtlich.

Wie sind diese Ergebnisse im Lichte der aktuellen Debatte um die Entwicklung des bundesdeutschen Föderalismus einzuordnen? Hier bietet die Untersuchung drei Anschlussmöglichkeiten für die weitere Forschung. Die erste Anschlussmöglichkeit ist politikfeldspezifischer Natur. Die noch heute einschlägigen Studien zur Bund-Länder-Kooperation im Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung stammen aus den 1980er-Jahren. In den kommenden Jahren besteht über den vorliegenden Beitrag hinaus ein neuer Bedarf an empirischer Forschung, um die Auswirkungen der Verwaltungsreformen – auch vor dem Hintergrund der zunehmenden Europäisierung der Verkehrspolitik

(vgl. *Bandelow/Lindloff/Sikatzki* 2016, S. 170ff.) – ausführlich zu erfassen und zu bewerten.²⁴

Lohnenswert ist als zweite Anschlussmöglichkeit eine Analyse des Entstehungs- und des Gesetzgebungsprozesses der Reform der Bundesfernstraßenverwaltung als Teil der Paketlösung zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. In der Forschungsliteratur wird zwar wiederholt darauf Bezug genommen, jedoch wird das Koppelgeschäft jeweils ausgehend von der Finanzverfassungsreform betrachtet (vgl. *EZFF* 2017). Im Fall der Bundesfernstraßenverwaltung können jedoch auch nichtintendierte Nebenfolgen des Koppelgeschäfts in den Blick genommen werden. Die vom damaligen Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble (CDU) und Bundesverkehrsminister Alexander Dobrindt (CSU) angestrebte weitreichende Privatisierung der Bundesfernstraßeninfrastruktur wurde zunächst im Vorfeld des Kabinettsbeschlusses vom damaligen Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel (SPD) und später im Gesetzgebungsverfahren auf Druck der SPD-Bundestagsfraktion deutlich entschärft. Ob diese weitreichenden Änderungen am ursprünglichen Gesetzesentwurf in der Regierungskoalition von CDU/CSU und SPD gleichermaßen verhandelbar gewesen wären, wenn es sich um eine eigenständige Reform und nicht um eine komplexe Paketlösung, die kurz vor der Bundestagswahl 2017 nicht nochmals aufgeschnürt werden sollte (vgl. *Renzsch* 2017, S. 767), gehandelt hätte, ist zumindest zu hinterfragen.

Die dritte Anschlussmöglichkeit verortet die Untersuchungsergebnisse im Kontext der allgemeinen Entwicklungen des bundesdeutschen Föderalismus. Besonders vielversprechend könnten in diesem Fall vergleichende Fallstudien zur Entwicklung in anderen Politikfeldern mit (vormals) hierarchischer Politikverflechtung sein, um politikfeldspezifische Muster des Verflechtungswandels herauszuarbeiten und die gewonnenen Einsichten für die Theorieentwicklung nutzbar zu machen (vgl. *Benz* 2016, S. 48). Um solche Wandlungs- und Wirkungsbeziehungen im bundesdeutschen Föderalismus analysieren und theoretisieren zu können, bedarf es zunächst jedoch einer sorgfältigen Deskription der zu vergleichenden Untersuchungsgegenstände.

Anmerkungen

- 1 Die Autoren waren im Jahr 2015 als Mitarbeiter eines Beratungsunternehmens für das damalige Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg, unter anderem auch zur Reform der Bundesfernstraßenverwaltung, tätig. Dieser Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Sichtweise der Autoren wieder. Alle in diesem Beitrag verwendeten Informationen stammen aus öffentlich zugänglichen Quellen. Für hilfreiche Hinweise danken wir Reinhold Lock und den anonymen Gutachtern/-innen.
- 2 Dies wurde nötig, da das Finanzausgleichsgesetz Ende Dezember 2019 außer Kraft tritt und somit „ein verfassungswidriger Zustand eingetreten [wäre]“ (*Benz* 2017, S. 64).
- 3 Für eine ausführliche Diskussion der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen siehe die entsprechenden Beiträge in *EZFF* 2017.
- 4 In der neuen Fassung von Artikel 90 Abs. 1 GG heißt es: „Der Bund bleibt Eigentümer der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs“. Die alte Fassung des Artikels 90 Abs. 1 GG wies den Bund als „Eigentümer der bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen“ aus.
- 5 Die Einführung der Lkw-Maut erfolgte im Jahr 2005 mit dem Ziel, den Bundesfernstraßenbau nutzerfinanziert zu realisieren. Zunächst waren nur die Bundesautobahnen mautpflichtig. Seither wurde die Lkw-Maut in mehreren Stufen ausgedehnt. Seit dem 01.07.2018 sind alle Bundesfernstraßen für Lkws ab 7,5 Tonnen Gesamtgewicht mautpflichtig. Durch die Ausdehnung der Mautpflicht und die Anpassung der Mautsätze rechnet das BMVI im Zeitraum von 2018 bis 2022 mit jährlich rund 7,20 Mrd. Euro an Mauteinnahmen (vgl. *BMVI* 2018a).

- 6 In einigen Fällen, z.B. im Rahmen der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit, übernimmt der Bund anteilig auch die Verwaltungsausgaben. In der Praxis gestaltet sich die Abgrenzung zwischen Verwaltungsausgaben und Zweckausgaben schwierig.
- 7 Von seinen Befugnissen zur Festlegung Allgemeiner Verwaltungsvorschriften hat der Bund im Bereich der Straßenbauverwaltung nur geringen Gebrauch gemacht. In zwei Fällen hat die Bundesregierung gemeinsam mit dem Bundesrat Allgemeine Verwaltungsvorschriften (AVV) verabschiedet. Die erste und zweite AVV Fernstraßen wurden aber zuletzt in den 1950er Jahren modifiziert (vgl. *Beckers u.a.* 2016, S. 17).
- 8 Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben können sich die Länder auch der Projektmanagementgesellschaft Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES), die sich im Besitz von zwölf Ländern und des Bundes befindet, bedienen (vgl. *Beckers u.a.* 2016, S. 10f.). Die zukünftige Rolle der DEGES war nicht Regelungsgegenstand des Gesetzespakets.
- 9 Für eine ältere Übersicht über die unterschiedlichen Organisationsstrukturen der Straßenbauverwaltungen in den Ländern siehe *BWV* 2004.
- 10 Die Teilnetz-ÖPP dürfen sich nach der einfachgesetzlichen Regelung nur auf einzelne Vorhaben mit einem Gesamtumfang von bis zu 100 Kilometern erstrecken (vgl. § 5 Abs. 2 InfrGG).
- 11 Die rechtlichen Rahmenbedingungen des Personalübergangs von den Straßenbauverwaltungen der Länder auf die IGA bzw. das FBA sind im Fernstraßen-Überleitungsgesetz (FernstrÜG) geregelt.
- 12 *Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier* hat diese einfachgesetzliche Rückübertragungsmöglichkeit kritisiert und Zweifel geäußert, ob diese „mit der in Artikel 90 Abs. 2 GG angeordneten bundeseigenen Verwaltung der Bundesautobahnen vereinbar ist“ (*Bundespräsident* 2017). Bund und Länder streben derzeit (Stand September 2018) eine grundgesetzliche Absicherung an (vgl. BR-Drucksache 165/18).
- 13 Die IGA wird auch für das Finanzmanagement der Bundesstraßen zuständig sein (§ 5 Abs. 3 InfrGG).
- 14 In der Literatur zur europäischen Integration wird der Begriff ‚differenzierte Integration‘ verwendet, um Formen uneinheitlicher Kompetenzübertragung, sei es sektoraler oder territorialer Art, von der dezentralen Ebene (Nationalstaaten) auf die zentrale Ebene (Europäische Union) zu charakterisieren (vgl. *Schimmelfennig/Leuffen/Rittberger* 2015). Anstelle des Begriffs ‚Integration‘ wird in diesem Beitrag auf den in der deutschen Föderalismusforschung üblichen Begriff der ‚Zentralisierung‘ zurückgegriffen.
- 15 So ist davon auszugehen, dass Länder, die sich für die Bundesauftragsverwaltung der Bundesstraßen sowie die landeseigene Kompetenz bei der Durchführung der Planfeststellung und -genehmigung entscheiden, ein höheres Maß an Handlungsautonomie gegenüber dem Bund besitzen als Länder, die beide Kompetenzen an den Bund abtreten (siehe Kapitel 4). Nach bisherigem Kenntnisstand (Stand September 2018) ist davon auszugehen, dass zumindest kein Flächenland von der Option Gebrauch machen wird, die Bundesstraßen in die bundeseigene Verwaltung zu übergeben.
- 16 Zu den Mauteinnahmen zählt auch die Infrastrukturabgabe („Pkw-Maut“), die noch in der aktuellen Wahlperiode des Deutschen Bundestages, d.h. bis spätestens 2021, eingeführt werden soll (vgl. *Spiegel Online* 2018).
- 17 Der zweite Fernstraßenausbauplan „war nicht von objektiven Zielen und Verfahren, sondern von einer Strategie der Maximierung des Budgets und der Projekte im Straßenbau geprägt“ (*Heuser/Reh* 2016, S. 244) und wurde aufgrund der globalen Rezession infolge der ersten Ölkrise 1973/1974 nicht realisiert. Mit dem revidierten Fernstraßenbedarfsplan von 1976 intensivierte der Bund seine Steuerungsansprüche gegenüber den Ländern (vgl. ebd., S. 245-246). Durch das Instrument der Kostenwirksamkeitsanalyse (KWA) sollte die Bedarfsplanung der Finanzplanung angepasst und eine kriteriengeleitete Priorisierung der durch die Länder angemeldeten Projekte erfolgen. Zudem wurde der Projektrahmen deutlich verringert und es wurden inhaltliche Prioritäten für die Entwicklung der Bundesfernstraßeninfrastruktur (u.a. Substanzerhalt des vorhandenen Netzes, Erschließung strukturschwacher Gebiete) definiert.
- 18 Die etwa von der *Bodewig-II-Kommission* (vgl. 2016, S. 82ff.) vorgeschlagene Optimierung und Weiterentwicklung des bestehenden Systems der Bundesauftragsverwaltung zu einem System der Bundesauftragsverantwortung wird mit Verweis auf die fehlende Möglichkeit der „Synchronisierung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung in einer Hand“ (BR-Drucksache 814/16, S. 6) – ohne tiefergehende Betrachtung - als nicht zielführend verworfen. Andere Alternativen, wie etwa in den Gutachten des *BWV* (vgl. 2004, S. 43 ff; 2017, S. 21ff.) dargestellt, werden nicht gewürdigt.
- 19 So dürfte die Bedarfsanmeldung zum BVWP für die Bundesautobahnen zukünftig durch die IGA erfolgen und dadurch bedarfsgerechter und an den Prioritäten des Bundes ausgerichtet sein. Zudem ent-

- fällt die Problematik, dass durch strategisches Baumanagement der Länderverwaltungen Maßnahmen durch Planungsbeschleunigung/-verlangsamung nach Eigeninteresse der Länder anstatt nach Priorisierung des Bundes realisiert werden.
- 20 Während bei der IGA durch die länderübergreifende Organisation Querschnitts- und Spezialaufgaben gebündelt werden können, werden kurz- und mittelfristige Kapazitätsausgleiche für die Straßenbauverwaltungen der Länder zukünftig deutlich erschwert. Dies dürfte dazu führen, dass die Länder aufgrund der Intensivierung bereits bestehender Personalengpässe (vgl. *Beckers u.a.* 2016, S. 18) weitere Planungsleistungen an private Architektur- und Ingenieurbüros vergeben. Diese Praxis einer hohen Fremdvergabequote führte in der Vergangenheit vielfach dazu, dass die Leistungen von den Bauverwaltungen, teils aufgrund des fehlenden Know-hows, teils aufgrund fehlender personeller Kapazitäten, nicht ausreichend kontrolliert und bei Schlechtleistungen keine Schadenersatzansprüche geltend gemacht wurden (vgl. *BWV* 2014, S. 6). Im Bereich des Betriebsdienstes existiert bereits heute in allen Ländern im Grundsatz eine aufbauorganisatorische Trennung zwischen Autobahnmeistereien und den sonstigen Straßenmeistereien, jedoch werden aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten einzelne Abschnitte straßenklassenübergreifend betreut. Vereinzelt existieren auch Master- und Mischmeistereien, die für alle Straßenklassen zuständig sind. Diese straßenklassenübergreifenden Synergien dürften aufgrund der zukünftig strikt geteilten Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern nicht mehr zu realisieren sein.
 - 21 Durch die Einheit von Anhörungs-, Planfeststellungs- und Plangenehmigungsbehörde beim FBA entfallen zudem die Notwendigkeit einer gesonderten Stellungnahme der Anhörungsbehörde und deren Vorlage an die Planfeststellungsbehörde. Dies könnte zu kürzeren Verfahrenszeiten und zu Effizienzgewinnen führen, da beide Funktionen in den Ländern unterschiedlich organisiert sind und teilweise von verschiedenen Behörden wahrgenommen werden (vgl. *Beauftragter für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung* 2012, S. 76ff.).
 - 22 Diese Einschätzung beruht auf einer Ausarbeitung der *Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages* aus dem Jahr 2008 mit dem Titel „Weisungsbefugnisse des Bundesministers für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gegenüber dem Eisenbahn-Bundesamt“. Dort heißt es: „Im Rahmen des eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsverfahrens kann der Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung durch Weisungen auf die vom Eisenbahn-Bundesamt zu treffende Planabwägungsentscheidung Einfluss nehmen. Grundsätzlich zulässig wäre auch eine Weisung, mit der das Eisenbahn-Bundesamt angewiesen würde, zu einem bestimmten Abwägungsergebnis zu kommen“ (*Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages* 2008, S. 2). Es ist davon auszugehen, dass die Ergebnisse der Ausarbeitung grundsätzlich auch für das FBA Geltung beanspruchen können.
 - 23 In einem Gutachten des *Beauftragten für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung* (vgl. 2012, S. 35) wird der Aufwand für Abstimmungen mit anderen Behörden auf bis zu 20 Prozent des Gesamtaufwandes für die Planung und Durchführung von Infrastrukturprojekten am Verkehrsträger Straße beziffert.
 - 24 Dabei sollte auch beleuchtet werden, weshalb andere Ansätze, wie beispielsweise die vollständige Aufgabe der Bundesauftragsverwaltung durch Abstufung der Bundesstraßen zu Landesstraßen (vgl. *BWV* 2004, S. 43ff.; *Wissenschaftlicher Beirat BMVBS* 2006, S. 102ff.), nicht realisiert worden sind.

Literatur

- Bandelow, Nils C./ Lindloff, Kirstin/Sikatzki, Sven*, 2016: Governance im Politikfeld Verkehr: Steuerungsmuster und Handlungsmodi in der Verkehrspolitik, in: Schwedes, Oliver/Canzler, Weert/Knie, Andreas (Hrsg.), *Handbuch Verkehrspolitik*. 2. Auflage, Wiesbaden: Springer VS, S. 165-187, DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-658-04693-4_8.
- Beauftragter für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung*, 2012: Erfüllungsaufwand im Bereich... Planungs- und Baurecht von Infrastrukturvorhaben. Projektreihe Bestimmung des bürokratischen Aufwands und Ansätze zur Entlastung, Berlin. Online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Download/PlanungsBaurechtInfrastruktur.pdf?__blob=publicationFile, Stand: 18.09.2018.
- Beckers, Thorsten/Hermes, Georg/Ryndin, Andrej/Weiß, Holger/Becker, Tim/Reuße, Bastian*, 2016: Reformmodelle für die Verwaltungsorganisation sowie die Bereitstellung und Finanzierung bei den Bundesfernstraßen. Eine institutionenökonomische Analyse unter Berücksichtigung (verfassungs-)rechtlicher Aspekte. Gutachten im Auftrag des Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs

- e.V. (ADAC). Online verfügbar unter:
https://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2016/studie_reformmodelle-bundesfernstrassen_verwaltungsorganisation-bereitstellung-finanzierung-v900.pdf,
Stand: 18.09.2018.
- Beckers, Thorsten/Hermes, Georg/Weiß, Holger*, 2017: Die zukünftige Verwaltung der Bundesstraßen nach der Abschaffung der Auftragsverwaltung bei den Bundesautobahnen. Bewertung der Gesetzesvorschläge der Bundesregierung vom 14.12.2016, Ableitung von Änderungsbedarf und Unterbreitung entsprechender Gesetzesvorschläge. Kurzgutachten im Auftrag des Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs e.V. (ADAC). Online verfügbar unter:
https://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2017/2017_Februar-Gutachten_3-Verwaltung_der_Bundesstrassen-v60.pdf, Stand: 18.09.2018.
- Benz, Arthur*, 2016: Politikverflechtung und Dynamik des Föderalismus, in: Benz, Arthur/Detemple, Jessica/Heinz, Dominic, Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 19-72, DOI: 10.5771/9783845272108-19.
- Benz, Arthur*, 2017: Ein Verteilungskampf, in dem alle gewonnen haben?: Oder ein Tauschgeschäft zum Nachteil von Föderalismus und Demokratie?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 63-75, DOI: 10.5771/9783845288253-63.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine*, 2015: Legitimation von Verwaltungshandeln – Veränderungen und Konstanten, in: der moderne staat, 2/2015, S. 237-251, DOI: <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.21189>.
- Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*, 2004: Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau.
- Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*, 2014: Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung über das Kostenmanagement im Bundesfernstraßenbau.
- Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*, 2017: Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Organisationsformen und Finanzierungsvarianten für die Bundesfernstraßen, Stuttgart: Kohlhammer.
- Bundesministerium für Finanzen*, 2017: Monatsbericht des BMF August 2017. Online verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2017/08/Downloads/monatsbericht-2017-08-deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=4, Stand: 18.09.2018.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*, 2016: Bundesverkehrswegeplan 2030. Online verfügbar unter:
https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/bundesverkehrswegeplan-2030-gesamtplan.pdf?__blob=publicationFile, Stand: 18.09.2018.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*, 2018a: Lkw-Maut. Online verfügbar unter: <https://www.bmvi.de/goto?id=237090>, Stand: 18.09.2018.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*, 2018b: Reform der Auftragsverwaltung: Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen. Online verfügbar unter: <https://www.bmvi.de/goto?id=384436>, Stand: 18.09.2018.
- Bundespräsident*, 2017: Bundespräsident Steinmeier unterzeichnet Gesetzespaket zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Pressemitteilung vom 14.08.2017. Online verfügbar unter: <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/08/170814-Neuordnung-Bund-Laender-Finanzbeziehungen.html>, Stand: 18.09.2018
- Eilfort, Michael/König, Jörg*, 2017: Verpasste Chancen der Länderfinanzausgleichsreform, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 76-88, DOI: 10.5771/9783845288253-76.
- Eisenkopf, Alexander*, 2015: Reformmodelle für die Verkehrsinfrastrukturpolitik. Von den öffentlich-privaten Partnerschaften zur Bundesfernstraßengesellschaft. Kurzstudie im Auftrag des ACE Au-

- to Club Europa e.V., Berlin. Online verfügbar unter:
https://www.ace.de/fileadmin/user_uploads/Der_Club/Presse-Archiv/Grafiken/OEPP_Studie.pdf, Stand: 18.09.2018.
- Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.), 2017: Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, DOI: 10.5771/9783845288253.
- FAZ.NET*, 2017: Keine Autobahn-Privatisierung durch die Hintertür, Artikel vom 22.04.2017. Online verfügbar unter:
<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/bundesrechnungshof-keine-autobahn-privatisierung-durch-die-hintertuer-14982755.html>, Stand: 18.09.2018.
- Gamper, Anna*, 2017: Tausch und Reform: Die Änderung des Grundgesetzes 2017, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 114-124, DOI: 10.5771/9783845288253-114.
- Garlichs, Dietrich*, 1980: Grenzen staatlicher Infrastrukturpolitik. Bund/Länder-Kooperation in der Fernstraßenplanung (Politikverflechtung IV), Königstein: Verlag Anton Hain.
- Heitsch, Christian*, 2001: Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Heuser, Tilmann/Reh, Werner*, 2016: Die Bundesverkehrswegeplanung: Anforderungen an die zukünftige Verkehrsinfrastrukturpolitik des Bundes, in: Schwedes, Oliver/Canzler, Weert/Knie, Andreas (Hrsg.), *Handbuch Verkehrspolitik*. 2. Auflage, Wiesbaden: Springer VS, S. 237-264, DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-658-04693-4_13.
- Kaiser, André*, 2012: Politiktheoretische Zugänge zum Föderalismus, in: Härtel, Ines (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*, Bd. I, Berlin, Heidelberg: Springer, S. 165-178, DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-642-01573-1_8.
- Kommission „Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes“*, 2016: Abschlussbericht [Bodewig-II-Kommission], i.d.F. vom 23.02.2016. Online verfügbar unter:
https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/16-02-23-sonder-vmk_kommission-bau-unterhaltung-verkehrsnetz/16-02-23-abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Stand: 18.09.2018.
- Reh, Werner*, 1988: Politikverflechtung im Fernstraßenbau der Bundesrepublik Deutschland und im Nationalstraßenbau der Schweiz. Frankfurt M./Bern/New York/Paris: Lang.
- Renzsch, Wolfgang*, 2017: Vom „brüderlichen“ zum „väterlichen“ Föderalismus: Zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, Heft 4/2017, S. 764-772, DOI: 10.5771/0340-1758-2017-4-764.
- Rudzio, Wolfgang*, 2015: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. 9., aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden: Springer VS, DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-658-06231-6>.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bern/Schnabel, Fritz*, 1976: *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg i.Ts.: Scriptor Verlag.
- Scharpf, Fritz W.*, 1978: Die Theorie der Politikverflechtung: Ein kurzgefaßter Leitfaden, in: Joachim-Jens Hesse (Hrsg.): *Politikverflechtung im föderativen Staat*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 21–31.
- Schimmelfennig, Frank/Leuffen, Dirk/Rittberger, Berthold*, 2015: The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation, in: *Journal of European Public Policy*, 22:6, S. 764-782, DOI: 10.1080/13501763.2015.1020835.
- Schwedes, Oliver/Ruhrort, Lisa*, 2016: *Länderverkehrspolitik*, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer*. Wiesbaden: Springer VS, S. 209-232, DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-658-08303-8_10.
- Seiler, Christian*, 2017: Flucht in die Intransparenz: Zur Neuordnung der Finanzaufteilung zwischen Bund und Ländern, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 52-62, DOI: 10.5771/9783845288253-52.

- Spiegel Online*, 2016: Autobahnen könnten doch privatisiert werden, Artikel vom 07.12.2016. Online verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/privatisierung-von-autobahnen-gutachten-sieht-chancen-fuer-regierungsplaene-a-1124742.html>, Stand: 18.09.2018.
- Spiegel Online*, 2018: Pkw-Maut kommt in dieser Legislaturperiode, Artikel vom 18.04.2018. Online verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/auto/aktuell/pkw-maut-wird-in-dieser-legislaturperiode-eingefuehrt-a-1203596.html>, Stand: 18.09.2018.
- Stern Online*, 2017: Dobrindt darf über Standort von neuer Superbehörde entscheiden, 04.01.2017. Online verfügbar unter: <https://www.stern.de/politik/deutschland/alexander-dobrindt-darf-ueberstandort-von-superbehoerde-entscheiden-7265688.html>, Stand: 18.09.2018.
- Veit, Silvia*, 2010: Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, DOI: 10.1007/978-3-531-92191-4.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute*, 2003: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, DOI: 10.1007/978-3-322-97107-4.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung*, 2006: Neuorganisation der Zuständigkeiten im Bereich der Bundesfernstraßen. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom September 2006, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 77, Heft 2, S. 81-104.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur*, 2017: Infrastrukturgesellschaft Verkehr – Gestaltungs- und Privatisierungsoptionen, in: Wirtschaftsdienst, 4/2017, S. 261-165.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, 2008: Weisungsbefugnisse des Bundesministers für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gegenüber dem Eisenbahn-Bundesamt. Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 313/08. Online verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/417678/9f53aff9294ad284e292f012573efc/wd-3-313-08-pdf-data.pdf>, Stand: 18.09.2018.
- Zintl, Reinhard*, 1992: Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung, in: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard, Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, S. 97-146.

Anschriften der Autoren dieses Beitrags:

Torben Fischer, M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Lehrbereich Systemanalyse und Vergleichende Politikwissenschaft, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Politikwissenschaft und Japanologie, Emil-Abderhalden-Str. 26/27, 06108 Halle (Saale)

E-Mail: torben.fischer@politik.uni-halle.de

Dipl.-Pol. Malte Pennekamp, Senior-Berater und Projektleiter, BSL Managementberatung GmbH, Am Winterhafen 2, 55131 Mainz

E-Mail: office@bsl-mb.com