



Ministerialdirektor Dr.-Ing. Dr.-Ing. E. h. Jürgen Huber im
**BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR,
BAU- UND WOHNUNGSWESEN**

Dienstsitz Bonn

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen • Postfach 20 01 00 • 53170 Bonn

An die
Vorsitzende des Ausschusses
für Verwaltungsstrukturreform
Frau Renate Drewke, MdL
Platz des Landtages 1

40221 Düsseldorf

☎ (02 28) Datum
3 00 - 5000 12. Januar 2000
Robert-Schuman-Platz 1, 53175 Bonn
Geschäftszeichen (bitte bei Antwort angeben)

zugleich als Fax:
Herrn
Ausschußassistent Wolfgang Fröhlecke

Fax-Nr. 0211-844-3002



2. Modernisierungsgesetz, Drucksache 12/4320

Ihr Schreiben vom 16.11.1999

Sehr geehrte Frau Abgeordnete Drewke,

in meiner Eigenschaft als benannter Experte für die Anhörung zum o.g. Gesetz (Sachverständigenliste Nr. 31) möchte ich, wie erbeten, zu Artikel 3 der Anhörliste Stellung nehmen. Eine persönliche Teilnahme an der Anhörung ist mit durch eine kurzfristig aufgetretene unabweisbare Verhinderung leider nicht möglich.

Bei den Antworten beziehe ich mich auf die mir übersandte Piktation. Ich habe zur Erleichterung der Antwort die aufgeführten Punkte einzeln durchnummeriert. Hierdurch komme

Ⓜ Öffentliche Verkehrsmittel
Busse: 823, 870
Bahn: 68
Haltestelle: Robert-Schuman-Platz

Ⓟ Besucherparkplätze und
Anlieferungen nur über
Heinrich-von-Staphan-Straße

Fernruf: (02 28) 3 00-0
Telefax: 885 700 bmvw
Telefax: (02 28) 3 00-34 28
(02 28) 3 00-34 29

Überweisungen an
Kto-Nr. 3800 1080
Kto-Nr. 11900-505
Bundekasse Bonn
Landeszentralbank Bonn
(BLZ 380 000 00)
Postbank Köln
(BLZ 370 100 50)

ich auf insgesamt 21 Punkte zu Artikel 3. Kopie der offiziellen Frageliste mit der von mir eingetragenen Punktnummerierung füge ich bei.

Zu Punkt 1

Für die Bundesfernstraßen (Oberbegriff für Autobahnen und Bundesstraßen) sieht das Grundgesetz das System der Auftragsverwaltung vor. Danach gilt, grob gesprochen, folgende Aufteilung:

- Die Sachkompetenz fällt dem Bund zu. Hierzu gehört insbesondere
 - + Baulast, d.h. Kostentragung für Grunderwerb Bau und Unterhaltung sowie
 - + Eigentum
 - + Ausbau, Pläne und Programme nebst deren Prioritätensetzung
 - + Festlegungen von Ausbaustandards und sonstigen Bauherrnvorgaben
 - + Politische Rechenschaft gegenüber Parlament und Rechnungshof.
- Die Verwaltungskompetenz und Schaffung des Baurechts obliegt den Ländern. Hierzu gehört insbesondere die Durchführung der Planung und Unterhaltung sowie die Regelung aller Verwaltungsangelegenheiten.

Innerhalb der Wahrnehmungskompetenz für Verwaltungsaufgaben von Bundesfernstraßen sind die Länder frei, die ihnen geeignet und zweckmäßig erscheinende Organisationsform zu wählen.

Von den 16 Bundesländern haben bislang 15 Länder die Verwaltung der Bundesfernstraßen in staatlicher Organisation geführt. Lediglich das Land Nordrhein-Westfalen hat diese Aufgabe auf die beiden Landschaftsverbände weiterdelegiert.

Aus Bundessicht richtet sich die Beurteilung der Verwaltungsleistung nach den für den Bund maßgeblichen Kriterien. Hierzu gehören in erster Linie:

- Erfüllung der Planungsaufträge für Neu- und Ausbau

- Erfüllung der Bau- und Unterhaltungsaufgaben unter besonderer Berücksichtigung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes
- Beachtung der vom Baulasträger vorgegebenen Richtlinien und Standards
- Mitwirkung und Zusammenarbeit bei der Einbringung von Erfahrungen der Bau- und Planungspraxis in die zentralen Aufgaben auf Bundesebene.

Nach diesen Kriterien kann aus meiner Sicht und zum jetzigen Zeitpunkt festgestellt werden, dass die Organisationsform der staatlichen Verwaltung sich als ebenso leistungsfähig erwiesen hat wie die bisherige Verwaltung für Bundesfernstraßen Nordrhein-Westfalen.

Zu Punkt 2

Planung und Bau einschließlich Erhaltungsinvestitionen sind nach hiesigen Erfahrungen organisatorisch, finanziell und personell stark ineinander verflochten. Dies gilt für alle Bundesländer und für alle im Bereich der Bundesfernstraßen anfallenden Baumaßnahmen.

Die Straßenunterhaltung (betriebliche Unterhaltung, d.h. Reinigung, Winterdienst, Grünpflege, Schadensbeseitigung an der Straßenausstattung, Markierungsreparatur, Reparatur lokaler Fahrbahnschäden) könnte auch als ein eigenständiger Aufgabenbereich angesehen, der u.U. verselbständigt werden.

Zu Punkt 3

In die Landeszuständigkeit fallend.

Zu Punkt 4

Eine Trennung von Planung und Bau wird nicht empfohlen (siehe Punkt 2).

Eine Verselbständigung der betrieblichen Straßenunterhaltung (siehe Punkt 2) wird zwar prinzipiell für möglich gehalten. Erste noch sehr vorläufige Erfahrungen hierüber liegen

aber bislang lediglich im Land Thüringen vor, das einen solchen Weg für Bundes- und Landesstraßen eingeleitet hat.

Zu Punkt 5

Vorteile einer Eigenbetriebsorganisation könnten prinzipiell in Kostensenkungs- und Serviceverbesserungserfolgen gesehen werden. Dabei müssen aus Bundessicht stets die in Punkt 1 genannten Kriterien gewahrt sein. Solange die genannten Aufgaben nicht aus eigenen Einnahmen sondern aus Haushaltsmitteln des Bundes finanziert werden, müssen diese Kriterien gültig bleiben.

Zu Punkt 6

Siehe Antwort zu Punkt 2, 3 und 4.

Zu Punkt 7

In Thüringen ist für die Straßenunterhaltung der Landes- und Bundesstraßen die Organisationsform einer landeseigenen GmbH gewählt worden. Diese hat zunächst als Zwischenstadium noch eine Monopolstellung. In absehbarer Zeit ist jedoch beabsichtigt, für die Straßenunterhaltung den Wettbewerb zu eröffnen, so dass dann auch die Landes-GmbH dem Wettbewerbspartner unterliegen wird.

Eine weitere Erfahrung in einem Teilbereich der Bundesfernstraßen liegt im Falle der „Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -baugesellschaft mbH“ (DEGES) vor, der der Bund und die neuen Länder als Gesellschafter angehören. Sie ist für die nichtthoheitlichen Aufgaben der Planung und eines großen Teiles der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit in den neuen Ländern zuständig. Die konsequente Projektorganisation der DEGES und die gesetzlich vorgeschriebenen Formen der Resultatsverantwortung einer GmbH haben sich bislang als vorteilhaft insbesondere im Bezug auf das Kosten- und Zeitmana-

...

gement erwiesen. Da es sich bei den Verkehrsprojekten Deutsche Einheit um Großprojekte mit ausgesprochenem Schwerpunktcharakter handelt, erhebt sich allerdings die Frage, ob eine solche Organisationsform auf andere Projekttypen, insbesondere kleinere Vorhaben übertragen läßt. Dies müßte näher untersucht werden.

Zu Punkt 8

Im Falle der Straßenunterhaltung in Thüringen liegen noch keine näheren Erfahrungen vor.

Im Falle der DEGES sind ca. 250 Mitarbeiter beschäftigt, die ein jährliches Projektvolumen von ca. 1,5 Mrd. DM bewältigen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die DEGES weitgehend eine Managementgesellschaft ist, die für Planung, Bauüberwachung und Bauausführung Ingenieurbüros und Baufirmen im Rahmen des Wettbewerbs einsetzt.

Zu Punkt 9

Prinzipiell ja, wobei allerdings eine sachgerechte Modifizierung aufgrund unterschiedlicher Gegebenheiten vorgenommen werden müßte. Hier sollten ggf. die Erfahrungen mit der landeseigenen GmbH in Thüringen einfließen.

Zu Punkt 10

Antworten hierzu siehe Punkt 11 ff.

Zu Punkt 11

Planung und Baudurchführung sind stark untereinander verflochten. Eine Trennung wird für nicht sachgerecht gehalten. Aus Bundessicht besteht zudem die ernsthafte Sorge, daß ein Auseinanderziehen sich hauptsächlich verteuernd auswirken würde und eine zügige

Verwirklichung der Bauvorhaben beeinträchtigen könnte. Bei der Unterhaltung wären Kostenminderungen möglich, allerdings bei intensiver Qualitätsfestlegung und -überwachung durch die Verwaltung (siehe Antwort zu Punkt 2).

Zu Punkt 12

Als Vorteile werden gesehen:

- Erhaltung der bewährten und bundesweit anerkannten Personalkörper der heutigen Straßenbauabteilungen in den Landschaftsverbänden in Köln und Münster.
- Im Straßenbau werden – abgesehen von flächenmäßig sehr kleinen Bundesländern – für viele zentrale Aufgaben sowie für Querschnittsfunktionen zusammenfassende Mittelinstanzen benötigt. Für die diesbezüglichen Aufgaben im Bereich der Bundesfernstraßen wäre eigentlich eine landesweit zuständige Instanz anzustreben, die entweder Bestandteil des Ministeriums sein könnte oder in Form eines zentralen Landesamtes organisiert sein könnte. Dies entspricht auch der Situation in den meisten Bundesländern. Angesichts der generellen Zielsetzung schlanker Ministerien und einerseits der Größe des Landes Nordrhein-Westfalen andererseits sind hier jedoch für die Aufgaben im Bereich der Bundesfernstraßen zwei Straßenbauregionaldirektionen vertretbar, keinesfalls aber die Zahl von 5 Straßenbaudirektionen.

Zu Punkt 13 und 14

Bei Aufteilung der zentralen Aufgaben auf mehr als 1 oder 2 Dienststellen des Landes werden für den Bereich der Bundesfernstraßen (Planung, Bau, Ersatzinvestitionen) eigentlich nur Nachteile gesehen:

- Mit 5 Stellen müssten viele gleichen Frage behandelt und vergleichbare Abstimmungen geführt werden
 - der Dialog zwischen den StRD und Bund und Land in Angelegenheiten von Bundesfernstraßen wird erschwert, es tritt zusätzlicher und kostensteigerender Koordinierungsaufwand und Zeitverlust auf.
- ...

- Im Ergebnis würde h.E. ein starker Druck entstehen, beim Landesministerium Einheiten zur Koordinierung der 5 StRD sowie für zentrale Fachaufgaben einzurichten.

Durch eine solche Aufteilung würde außerdem ein falsches Proporzdenken gefördert, das der Erfüllung der Sachaufgaben als nicht dienlich erscheint.

Zu Punkt 15

Das einzige bekannte Trennmodell ist die in Ziffer 4 ff. genannte Ausgliederung der Straßenunterhaltung für Bundes- und Landesstraßen in Thüringen. Eine abschließende Wertung des Thüringer Modells kann wegen der noch nicht vollständigen Umsetzung und der Kürze der Zeit, in der dieses Modell praktiziert wird, noch nicht abgegeben werden.

Zu Punkt 16

Die Finanzausstattung mit Mitteln des Bundes für die Bundesfernstraßen erfolgt nach folgende Kriterien:

- Die Neu- und Ausbaumittel werden entsprechend dem Anteil der einzelnen Länder an den nach bundeseinheitlichen Kriterien festgestellten Dringlichkeiten verteilt.
- Die Ersatzinvestitionsmittel wurden bisher nach einem Schlüssel entsprechend der Straßenlänge der zu erhaltenden Anlagen zugeteilt. Eine Umstellung, der den Straßenzustand und des Schwerverkehrsanteils einbezieht, ist im Gange.
- Die Mittel für die betriebliche Unterhaltung werden nach Straßenlänge zugeteilt.

Bei dieser Mittelzuteilung für Bundesfernstraßen in Nordrhein-Westfalen würde grundsätzlich durch organisatorische Änderungen im Bereich der Verwaltung nichts geändert.

Änderungen, insbesondere evtl. Nachteile, für das Land könnten allenfalls dann entstehen, wenn für Projekte, die aus Bundessicht als hoch prioritär eingestuft werden und die des-

wegen auch Aufnahme in die Finanzprogramme gefunden haben, von den für die Planung zuständigen Landesbehörden nicht rechtzeitig das Baurecht erlangt werden könnte.

Zu Punkt 17

Hierzu liegen hier keine Erkenntnisse vor.

Zu Punkt 18

Personalangelegenheiten fallen in die Zuständigkeit der Länder, so daß hierzu beim Bund wenig Erkenntnisse vorliegen. Es soll hier lediglich auf eine vergleichbare Problematik bei der Veräußerung der seinerzeit im Bundesbesitz befindlichen Autobahn-Tank- und Rast AG hingewiesen werden. Die fortbestehende Mitgliedschaft in der VBL wurde bisher über ein sog. „Verbleibemodell“ gemäß § 20a Abs. 1 der VBL-Satzung geregelt.

Zu Punkt 19

Grundsätzlich werden Konstruktionen, bei denen der Fordemde und der für die Forderung zuständige Zahlungspflichtige nicht identisch sind, für problematisch gehalten. Unter diesem Aspekt wird für Bundesfernstraßen von einer Verlagerung nach unten eher ein Forderungswettlauf als ein Kostensenkungseffekt erwartet.

Zu Punkt 20

Unter diesem Aspekt könnten Vorteile einer Verstaatlichung gesehen werden, da die Koordinierung der verschiedenen Verkehrsträger auf Staatsebene leichter möglich sein dürfte. Diese Vorteile wären allerdings wiederum gefährdet, wenn es zu einer Aufsplitterung auf 5 staatlichen Regionaldirektionen kommen würde.

Zu Punkt 21

Hier wird die Situation ähnlich eingeschätzt wie bei Frage 20.

Ich habe die Antworten bewußt kurz gefaßt und auf das Wesentliche beschränkt, da ich davon ausgehe, dass damit den Interessenten bei der Auswertung am ehesten gedient ist. Selbstverständlich stehe ich gerne für ergänzende Fragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'F. Müller', written in a cursive style.

Artik.	
3	• Gibt es eine sachliche Notwendigkeit, den kommunal organisierten Straßenbau in Nordrhein-Westfalen (teilweise) zu verstaatlichen?
2	• Inwieweit sind die Teilaufgaben Planung, Bau, Unterhaltung organisatorisch, finanziell und personell miteinander verflochten a) in NRW b) in anderen Bundesländern?
3	• In welchem Umfang sind in NRW in der Straßenbauverwaltung bereits betriebswirtschaftliche Managementinstrumente implementiert?
4	• Empfiehl es sich, den operativen Straßenbau auf jeden Fall organisatorisch zu verselbständigen z. B. als Landesbetrieb oder kommunale Anstalt?
5	• Welche Vor- und Nachteile ergäben sich aus dem Wechsel zu einer landesbetriebs- oder eigenbetriebsähnlichen Organisationsform?
6	• Welche Erfahrungen gibt es in anderen Bundesländern mit der dort staatlichen Straßenbauverwaltung?
7	• Wie sind diese Verwaltungen organisiert?
8	• Wie viele Beschäftigte sind dort - bezogen auf das jeweilige Streckennetz - tätig?
9	• Sind die Erfahrungen aus anderen Bundesländern angesichts der sehr unterschiedlichen Größenverhältnisse und Verkehrsichten (NRW 18 Mio. EW) ohne weiteres vergleichbar?

x)

x) Nummerierung der Einzelfpunkte der Fragen im Artikel 3 wurde so der Antwort von Dr.-Ing. J. Huber (Expertenverzeichnis Nr. 31) zugrundegelegt.

Artikel	Fragen
3	<p>40 • Es werden verschiedene Organisationsmodelle diskutiert: a) Eine Verlagerung der gesamten Straßenbauverwaltung auf die Staatlichen Regionaldirektionen in Münster und Köln mit der Vor-Ort-zuständigkeit für die Bereiche der übrigen Regionaldirektionen, b) eine Verlagerung der gesamten Straßenbauverwaltung auf die Staatlichen Regionaldirektionen, c) eine Trennung von Straßenplanung (Linienbestimmung, Entwurf, Planfeststellung)- angesiedelt bei den Regionaldirektionen - und Straßenbau/-unterhaltung (operative Aufgabe) - organisiert in zwei Eigenbetrieben, kommunalen Anstalten oder Landesbetrieben.</p>
41	<p>• Welche Vor- und Nachteile hätte eine Trennung zwischen den Aufgaben Planung einerseits sowie Bau und Unterhaltung andererseits?</p>
42	<p>• Welche Vor- und Nachteile bietet die im Gesetzentwurf vorgesehene Konzentration von Straßenplanung, -bau und -unterhaltung bei 2 StRD?</p>
43	<p>• Welche Vor- und Nachteile hätte eine Aufteilung der Straßenplanung auf alle StRD?</p>
44	<p>• Welche Auswirkungen hätte eine Aufteilung der Straßenplanung für Bundesfernstraßen und Landesstraßen auf alle 5 StRD?</p>
45	<p>• Ist es unter fachlichen und finanziellen Aspekten sinnvoll, die Aufgaben Straßenplanung, Straßenbau und Straßenunterhaltung zu trennen und auf verschiedene Aufgabenträger (Land/Kommunen) zu verteilen? Ist eine bestimmte Schnittstelle sachgerecht? Gibt es Erfahrungen mit solchen "Trennmodellen" aus anderen Bundesländern?</p>
46	<p>• Wie werden Finanzausstattung und Aufgabenlast des Landes einerseits und der Gemeinden andererseits durch die Verlagerung von Aufgaben im Straßenbau berührt?</p>
47	<p>• Wie hoch sind die voraussichtlichen Kosten einer Umorganisation der Straßenbauverwaltung bzw. in welcher Höhe führt die Neuorganisation zu Kosteneinsparungen? Welche Konsequenzen ergäben sich für die Finanzsituation des Landes und der Gemeinden? Bitte für alle Modelle (s. o.) ausführen.</p>
48	<p>• Die vom Land zu übernehmenden Beschäftigten der Straßenbauverwaltungen der Landschaftsverbände werden zugleich auch von den kommunalen Zusatzversorgungssystemen in das System der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) wechseln müssen. Welche einmaligen und laufenden finanziellen Lasten werden auf den Landeshaushalt infolge des Wechsels der Zusatzversorgungssysteme zukommen (z. B. Abiosezahlung, Erhöhung des Arbeitgeberbeitrages, tarifvertragliche Absicherung eines erhöhten Arbeitnehmerbeitrages)?</p>
49	<p>• Ist angesichts der enormen Mittelverknappung für den Ausbau von Straßen, Radwegen sowie für Straßenunterhaltung nicht eine kommunale Trägerschaft des Straßenbaus besonders wertvoll für die Abstimmung der engen Prioritäten in den Teilregionen bei Beibehaltung bzw. Ergänzung der bestehenden Bauamtskommissionen, die den jeweiligen Straßenbauämtern zugeordnet sind?</p>

x)

X) siehe Seite 2

Artikel	Frage
3	2a • Wie wirken sich die vorgesehenen Regelungen auf die Umsetzung einer integrierten Gesamtverkehrsplanung in NRW aus, die vom Landtag auf Empfehlung der Enquete-Kommission "Zukunft der Mobilität" einstimmig verabschiedet worden ist (Drucksache 12/3246)?
3	21 • Kann eine Integration von Raum-, Siedlungs- Umwelt- und Verkehrsplanung durch die vorgeschlagene Lösung erreicht werden? Wo liegen die Vorteile und welche Nachteile werden in diesem Zusammenhang in der Verstaatlichung der Straßenbauverwaltung gesehen (siehe hierzu auch Artikel 10)?
4	• Welche Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Straßenplanung und -planfeststellung wird den erweiterten Zuständigkeiten (vgl. Änderung des Landesplanungsgesetzes) der neuen Regionalräte am besten gerecht?
5	
6	
7	
8	• Halten Sie die Vortortzuständigkeit der einzugliedernden Verwaltungen mit der Bündelungsfunktion der Staatlichen Regionaldirektionen vereinbar?
	• Wie beurteilen Sie die Ausgliederung des Landesamtes für Agrarordnung aus der jetzigen LÖBF/LAFAO a) im Hinblick auf die gerade erst abgeschlossene Zusammenführung b) im Hinblick auf die Arbeit des künftigen LÖFL, c) im Hinblick auf die Bündelungswirkung in den STRD.
	• Halten Sie es für sinnvoll, den Namen "Bezirksregierung" durch "Staatliche Regionaldirektionen" zu ersetzen?
9	• Wie beurteilen Sie die Auswirkungen einer geteilten Dienstaufsicht (Trennung nach Beschäftigten des allgemeinen Verwaltungsdienstes und nach Fach-Laufbahnen)? Wird hierdurch der Charakter einer Bündelungsbehörde gefährdet?

x)

x) siehe Seite 2