

- Vertraulich -

Rechtsfragen möglicher Änderungen des Landesgesetzes zur Neuorganisation der Straßen- und Verkehrsverwaltung Rheinland-Pfalz (Landesbetrieb Straßen und Verkehr – LSV)

A. Auftrag

Die SPD-Fraktion hat dem wissenschaftlichen Dienst vertraulich die anliegenden Vorschläge zur Änderung und Ergänzung des Entwurfs des Landesgesetzes zur Neuorganisation der Straßen- und Verkehrsverwaltung Rheinland-Pfalz (Drucksache 14/357) sowie weitere Fragen vorgelegt. Sie bittet um eine kurzfristige und vertrauliche Prüfung. Wie mit der Fraktion besprochen, soll und kann sich die Prüfung nur auf Rechtsfragen beziehen und dabei – angesichts der kurzen Zeit, die für die Prüfung zur Verfügung steht – nur die wichtigsten Punkte cursorisch behandeln.

Der behandelte Regelungsvorschlag wird der Prüfung jeweils vorangestellt.

B. Stellungnahme

I. Vereinbarkeit des Landesbetriebs mit dem Haushalts- und Budgetrecht

Artikel 116 Abs. 1 Satz 1 LV lässt als Ausnahme vom Grundsatz der Einheit¹ und Vollständigkeit² des Haushalts und vom Bruttoprinzip³ zu, dass bei Landesbetrieben nur die Zuführungen und Ablieferungen in den Haushalt eingestellt zu werden brauchen. Die dadurch entstehenden Nebenhaushalte gelten als unerwünscht, da sie als sog. Budgetflüchtlinge das Budgetrecht des Parlaments beschränken und Einheit, Transparenz und Öffentlichkeit des Haushaltsverfahrens beeinträchtigen.⁴

¹ S. Trzaskalik, in: Grimm/Caesar, LV, Art. 116 Rn. 10.

² Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 26 BHO Anm. 1.

³ Nach dem alle Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe getrennt voneinander zu veranschlagen sind (Art. 110 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz LV, § 12 Abs. 1 HGrG, § 15 LHO), s. Fischer-Menshausen in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 10.

⁴ S. Fischer-Menshausen, ebd.; F. Kirchhof, VVDStRL 55, 1993, S. 1, 102; Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 236, 875.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

Was ein Landesbetrieb ist, definiert allerdings weder die Verfassung, noch § 18 HGrG oder § 26 LHO, die nähere Regelungen zu solchen Betrieben enthalten. Jedenfalls sprechen die Folgen der Budgetflucht dafür, dass nicht jegliche Verwaltungstätigkeit nach Belieben in Form eines Landesbetriebs geführt werden darf.

Nach der Definition der VV zu § 26 LHO ist die Tätigkeit von Landesbetrieben „erwerbswirtschaftlich“ ausgerichtet.⁵ Damit muss nicht unbedingt eine Gewinnerzielungsabsicht verbunden sein – eine Reihe von Bundesbetrieben haben beispielsweise in der Vergangenheit entweder nur kostendeckend gearbeitet oder Verluste erwirtschaftet.⁶ Von Verfassungs dürfte vielmehr ausschlaggebend sein, dass ein solcher Betrieb Waren und Dienstleistungen – mehr oder weniger zu Wettbewerbsbedingungen – gegen Entgelt anbietet⁷. Denn allein dies rechtfertigt eine Abweichung von der Kameralistik, da nur eine kaufmännische Rechnungslegung diejenigen Daten liefert, die zu einer realistischen Preiskalkulation erforderlich sind.⁸ Tatsächlich können die Tätigkeiten des Landesbetriebs weitgehend als Dienstleistungen angesehen werden. Die meisten davon könnten zumindest teilweise auch von Privaten erbracht werden, bis hin zum Betreiben von (mautpflichtigen) Straßen. Insofern könnte es zumindest theoretisch einen Wettbewerb geben; vielleicht dient der LSV ja auch dazu, sein Angebot – soweit möglich – künftig verwaltungsintern an potentiellen Wettbewerbern zu messen oder den LSV sogar gänzlich dem Wettbewerb auszusetzen.

Fraglich ist, ob das auch für die hoheitlichen Aufgaben der Straßenverwaltung gilt, die dem LSV übertragen werden (s. die „Konzeption“ des LSV, Vorlage 14/410). Hier käme wohl nur eine Art „Wettbewerb“ mit Privaten in Betracht, die als Beliehene – gegen vom Land zu zahlendes Entgelt – hoheitliche Aufgaben wahrnehmen könnten. Insgesamt aber dürfte der geplante LSV wohl unter den herkömmlichen Begriff des Landesbetriebs subsumiert werden können.

Art. 110 Abs. 1 LV ermöglicht zwar eine „Budgetflucht“ von Landesbetrieben. Allerdings *muss* ein Landesbetrieb keineswegs außerhalb des kameraleen Haushalts veranschlagt werden. Vielmehr sehen § 18 HGrG und § 26 LHO vor, dass ein Ausweichen in einen separaten Wirtschaftsplan (nur) dann möglich ist, wenn ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nicht zweckmäßig ist. Der LSV wird gerade auch deshalb ins Leben gerufen, um ein kaufmännisches Rechnen zu ermöglichen. Es ist nach Einschätzung der Landesregierung also zweckmäßiger als das bisherige kamerale Haushalten. Diese politische Einschätzung dürfte aus rechtlicher Sicht kaum angreifbar sein, solange keine gewichtigen Tatsachen vorge-

⁵ Vgl. auch Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 44.

⁶ S. Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 144 f.

⁷ S. Trzaskalik, in: Grimm/Caesar, LV, Art. 116 Rn. 10.

⁸ S. Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 143 f.

tragen sind, die das Gegenteil nahe legen. Vielmehr kann die Landesregierung auf das Vorbild des Landesbetriebs Straßen in NRW verweisen.

Ob aber auch weiterhin davon auszugehen ist, dass für einen Landesbetrieb kamerales Haushalten „in der Regel“ unzweckmäßig ist,⁹ könnte aus zwei Gründen fraglich sein.

Erstens verändert sich der Charakter der Landesbetriebe, wenn immer mehr der früher „klassischen“ Staatstätigkeit „ökonomisiert“, d.h. nach betriebs- oder „erwerbswirtschaftlichen“ Grundsätzen geführt und zu diesem Zweck haushaltsrechtlich verselbständigt wird. Ob die Vision eines kleinen kameralen „Kern“haushaltes des Landes, umgeben von einer zunehmenden Zahl von budgetflüchtigen Landesbetrieben, unter der gegenwärtigen Verfassung und dem Haushaltsgrundsätzegesetz zulässig wäre (und wo ggf. die Grenze der Verfassungs- bzw. Bundesrechtswidrigkeit läge), kann im Rahmen dieser Prüfung allerdings nicht abschließend untersucht werden. Der kamerale Haushalt darf jedenfalls nach der gegenwärtigen Rechts- und Verfassungslage nicht durch ein kaufmännisches Rechnungswesen ersetzt werden,¹⁰ auch nicht über den Ausweg der Überführung von immer mehr Verwaltungen in Landesbetriebe. Zweitens hat die Reform des Haushaltsrechts einen anderen Weg eröffnet, kaufmännische Gesichtspunkte in die Verwaltungshaushalte einzuführen, nämlich durch die Ergänzung der kameralen durch eine Kosten- und Leistungsrechnung (§ 7 Abs. 3 LHO) und durch eine Buchführung und Bilanzierung nach den Grundsätzen des Handelsgesetzbuches (§ 71a LHO). Dieser Weg lässt sowohl die Haushaltsgrundsätze als auch die parlamentarischen Rechte unberührt und sollte deshalb vorrangig gewählt werden.

Auf der anderen Seite können Behörden und Verwaltungen auch völlig rechtlich verselbständigt werden, bis hin zur Privatisierung (s. § 112a LHO). Im Vergleich dazu ist die Bildung eines Landesbetriebs, der Teil der Verwaltung bleibt, im Hinblick auf die parlamentarischen Rechte das „kleinere Übel“. Insbesondere ist eine solche Entscheidung vergleichsweise leicht rückholbar. Der Landtag hat für echte Auslagerungen Vorkehrungen in § 112a LHO getroffen, um sein Budgetrecht und seine Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten zu wahren. Wenn das Gesetz zur Neuorganisation der Straßen- und Verkehrsverwaltung ebenfalls solche Vorkehrungen trifft – und unter anderem dazu dienen die vorliegenden Änderungsvorschläge –, wäre es von Verfassung wegen wohl schwerlich angreifbar.

⁹ So Dommach in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 26 BHO Anm. 1.

¹⁰ So zu Recht Trzaskalik, in: Grimm/Caesar, LV, Art. 116 Rn. 2.

II. Zu den einzelnen Regelungsvorschlägen:

„§ 1 Errichtung eines Landesbetriebes Straßen und Verkehr

- (1) Es wird ein Landesbetrieb Straßen und Verkehr nach § 26 Absatz 1 der Landeshaushaltsordnung errichtet.
- (2) Auf den Landesbetrieb Straßen und Verkehr gehen die bisher von dem Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen Rheinland-Pfalz und den ihm nachgeordneten Landesbehörden wahrgenommenen Aufgaben über. Der Landesbetrieb übernimmt deren sachliche und örtliche Zuständigkeiten.
- (3) Das für die Angelegenheiten des Verkehrs zuständige Ministerium wird ermächtigt, im Einvernehmen mit den Ministerien, deren Geschäftsbereich berührt wird, durch Rechtsverordnung alle bis zum 31.12.2001 erlassenen Landesverordnungen, die die Zuständigkeit der in Absatz 2 Satz 1 genannten Behörden begründen, an die Zuständigkeitsbestimmungen nach Absatz 2 Satz 2 anzupassen.
- (4) Durch die Zuständigkeitsübertragung nach Absatz 2 Satz 2 und die Ermächtigung nach Absatz 3 bleibt die Befugnis der zuständigen Stellen, die in Absatz 3 genannten Landesverordnungen zu ändern oder aufzuheben, unberührt.“

Gegenüber dem Regierungsentwurf (künftig: RegE) sind die Absätze 1 und 2 modifiziert. Es wird indessen vorgeschlagen, die Absätze 1 und 2 (und damit § 1 insgesamt) des RegE unverändert zu übernehmen. Denn die Formulierung des bisherigen Absatz 1 „Zur Wahrnehmung der bisher vom Landesamt ... wahrgenommenen Aufgaben wird ein Landesbetrieb errichtet“ ist keine abschließende Definition der Aufgaben und Ziele des Landesbetriebs; die vorgeschlagenen Ergänzungen in §§ 2 und 3 stehen dem also nicht entgegen. Insbesondere sollte Absatz 2 Satz 1 des RegE – Zuweisung des Landesamts und der ihm nachgeordneten Behörden auf den LSV – beibehalten werden.

„§ 2 Ziele

Der Landesbetrieb soll im Rahmen der ihm obliegenden Aufgaben Straßen und Verkehrssysteme des Landes Rheinland-Pfalz zukunftsorientiert ausbauen. Er soll durch die Nutzung betriebswirtschaftlicher Methoden die Planung, den Bau und den Betrieb von Straßen, Schienenwegen und sonstigen Verkehrswegen wirtschaftlicher und transparenter gestalten. Er dient gemeinwohlorientierten Zwecken.“

Die gesetzliche Definition der allgemeinen Ziele (die bisher nur in der Organisationsverordnung geregelt werden sollen, s. Vorlage 14/339), ist aus der Sicht des Parla-

ments zu begrüßen. Denn es handelt sich um wichtige Zielvorgaben für einen Teil der Verwaltung, der durch den Haushalt nur noch rudimentär steuerbar sein wird.

Satz 1 ist im Wesentlichen übernommen aus § 2 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs der Organisationsverfügung (Vorlage 14/339). Das Wort „gestalten“ wurde ersetzt durch „ausbauen“. „Ausbauen“ könnte aber so verstanden werden, dass nur die Erweiterung bestehender Verkehrsinfrastruktur gemeint ist, nicht aber z.B. der Erhalt. „Gestalten“ ist offener (darunter kann auch der Erhalt verstanden werden), allerdings auch unverbindlicher. Ggf. könnte deshalb beispielsweise auch ergänzend formuliert werden: „.... erhalten, anpassen und ausbauen.“

Das Wort „zukunftsorientiert“ ist ebenfalls aus dem Entwurf der Organisationsverfügung entnommen. Eine wesentliche Steuerungsfunktion dürfte ihm nicht zukommen. Das schadet zwar nicht. Vielleicht könnte das Wort aber ergänzt oder ersetzt werden, etwa durch die Formulierung „nachhaltig“ und „im Interesse des Gemeinwohls“.

Die Verwirklichung des Gemeinwohls ist immerhin in Art. 1 Abs. 2 und 3 der Landesverfassung dem Staat zur Aufgabe gemacht, dies gilt selbstverständlich auch für Landesbetriebe nach Art. 110 LV. Ob damit ausgeschlossen wird, dass ein Landesbetrieb auch Gewinne machen darf, ist fraglich. Denn auch Gewinne kommen dem Land zugute und stehen für Zwecke des Gemeinwohls zur Verfügung (entweder im Rahmen des allgemeinen Haushalts oder des Haushalts des Landesbetriebs). Satz 3 könnte damit entfallen. Im Hinblick auf mögliche Zweifel, ob die Gemeinwohlorientierung eine Gewinnerzielungs-Absicht ausschließt, könnte aber auch Satz 3 beibehalten und – entsprechend seinem Vorbild in § 2 Abs. 1 Satz 3 Entwurf Organisationsverfügung – durch das Wort „auch“ ergänzt werden (diese Formulierung findet sich auch in Nr. 1 Absatz 3 der Organisationsverfügung LBB¹¹). Im Folgenden sind die Änderungsvorschläge *kursiv* gekennzeichnet:

„Der Landesbetrieb soll im Rahmen der ihm obliegenden Aufgaben Straßen und Verkehrssysteme des Landes Rheinland-Pfalz *zukunftsorientiert und nachhaltig erhalten, anpassen und ausbauen*. Er soll durch die Nutzung betriebswirtschaftlicher Methoden die Planung, den Bau und den Betrieb von Straßen, Schienenwegen und sonstigen Verkehrswegen wirtschaftlicher und transparenter gestalten. Er dient *auch* gemeinwohlorientierten Zwecken.“

¹¹ S. MinBl. der LReg. vom 3.12.1997, S. 502.

oder:

„Der Landesbetrieb soll im Rahmen der ihm obliegenden Aufgaben Straßen und Verkehrssysteme des Landes Rheinland-Pfalz *nachhaltig und im Interesse des Gemeinwohls erhalten, anpassen und ausbauen.*

Er soll durch die Nutzung betriebswirtschaftlicher Methoden die Planung, den Bau und den Betrieb von Straßen, Schienenwegen und sonstigen Verkehrswe-
gen wirtschaftlicher und transparenter gestalten.“

(Satz 3 entfällt)

§ 3 Aufgaben

- (1) Der Landesbetrieb erhält und verbessert die Verkehrsinfrastruktur des Landes. Er berät und unterstützt das für Verkehrsangelegenheiten zuständige Ministerium bei der Verkehrsplanung und bei der Beurteilung der Verkehrsinfrastruktur.
- (2) Der Landesbetrieb ~~Straßen und Verkehr~~ plant, baut und betreibt Straßen, Schienenwege, andere Verkehrswege und Verkehrseinrichtungen des Bundes, des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen. Er bewertet und bewirtschaftet dieses Vermögen nach kaufmännischen Grundsätzen.
- (3) Der Landesbetrieb berät die Gemeinden und Gemeindeverbände in Verkehrsfragen. Für die Wahrnehmung von Planungsaufgaben für die Gemeinden und Gemeindeverbände kann der Landesbetrieb von diesen eine Kostenerstattung verlangen.
- (4) Der Landesbetrieb nimmt Aufgaben der Straßenaufsicht, der Planfeststellung und des Verkehrswesen wahr, soweit sie ihm übertragen sind. Aufgaben der Planfeststellung sind innerhalb des Landesbetriebes von der Wahrnehmung übriger Aufgaben organisatorisch zu trennen.
- (5) Der Landesbetrieb erstellt die Entwürfe für das Straßenbauprogramm des Landes auf Weisung des für Verkehrsangelegenheiten zuständigen Ministeriums.

(- keine Stellungnahme, Vorschlag redaktionelle Änderung s.o. Abs. 2 -)

§ 4 Zuweisung von Haushaltsmitteln

- (1) Die Zuweisung von Haushaltsmitteln des Landes erfolgt für den Landesbetrieb Straßen und Verkehr durch das für Verkehrswesen zuständige Ministerium auf der Grundlage des Bauzustandes, der Verkehrsbedeutung und sonstiger sachlicher Gesichtspunkte, die den Wert eines Straßenabschnittes ausmachen. Für jeden Straßenabschnitt schließt das für Verkehrsangelegenheiten zuständige Ministerium mit dem Landesbetrieb eine Nutzungsvereinbarung ab.
- (2) Die zu berücksichtigenden sachlichen Gesichtspunkte werden durch die Landesregierung mit Zustimmung des Landtages festgelegt.

§ 4 Abs. 1 regelt die Zuweisung von Haushaltsmitteln an den Landesbetrieb. Es ist zu begrüßen, dass die Grundsätze des Finanzgebahrens des Landebetriebs im Gesetz selbst geregelt werden. Denn im Hinblick auf das parlamentarische Budgetrecht ist eine solche Regelung bei der Ausgliederung von Teilen des Haushalts verfassungspolitisch sinnvoll, von Teilen der Literatur wird sie sogar als verfassungsrechtlich erforderlich erachtet, und zwar auch bei (Landes- oder Bundes-)Betrieben, deren Bildung die Verfassung selbst ausdrücklich ermöglicht¹² (s. Art. 116 Abs. 1 Satz 1 LV).

Die in § 4 Abs. 1 vorgeschlagene Formulierung könnte allerdings so verstanden werden, dass der LSV ausschließlich Landesmittel aufgrund des Straßenzustandes erhält. Nach der vom MWVLW vorgelegten „Konzeption“ des LSV (Vorlage 14/410) ist das indessen nicht der Fall (s. unter 5.1. Gesamtfinanzierung). So sind – neben der „Pacht“ – für den LSV zum einen ergänzende Mittel vorgesehen, die dem Land vom Bund für die Bundesstraßen zufließen, zum anderen Mittel für die Besorgung der „über den Bereich des Straßenwesens hinausgehenden Hoheits- und Dienstleistungsaufgaben“, die dem LSV zugewiesen werden sollen. Insofern erscheint die vorgeschlagene Regelung missverständlich. In § 3 der Organisationsverfügung heißt es dagegen ganz allgemein:

„Leistungen des Landesbetriebs werden gegen Entgelt erbracht, soweit nichts anderes bestimmt ist.“

Diese allgemeine Formulierung könnte ihrem Inhalt nach auch Grundlage einer gesetzlichen Regelung sein. Der zweite Halbsatz „...soweit nichts anderes bestimmt ist“ würde allerdings bedeuten, dass das Gesetz selbst alle Ausnahmen bestimmen müsste, und sollte deshalb so nicht übernommen werden. Denkbar wäre etwa folgende Variante:

„Der Landesbetrieb soll seine Leistungen gegen Entgelt erbringen.“

Die Soll-Bestimmungen beschreibt die Regel; Abweichungen sind in begründeten Fällen möglich.

Im Übrigen regeln § 4 Abs. 1 und 2 Grundsätze der Straßenpacht“. Dabei wirft zunächst Absatz 2 Rechtsfragen auf.

§ 4 Abs. 2 will die Definition der „zu berücksichtigenden sachlichen Gesichtspunkte“, die die Höhe der Pacht bestimmen, an die Zustimmung des Landtags binden. Die De-

¹² So fordert Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 178 ff., 185, jedenfalls für die Bildung von Bundesbetrieben oder Sondervermögen „in zentralen Bereichen der Infrastrukturpolitik“ (Bsp. Post und Bahn) eine hinreichend bestimmte spezialgesetzliche Grundlage.

definition durch das zuständige Ministerium ist – da die vorgeschlagene Regelung nichts anderes vorsieht – eine generell-abstrakte verwaltungsinterne Festlegung, rechtlich somit eine Verwaltungsvorschrift.¹³ Ob der Erlass einer Verwaltungsvorschrift an die Zustimmung des Landtags gebunden werden kann, ist indessen fraglich.¹⁴ Art. 110 Abs. 2 LV sieht vor, dass die zur Ausführung von Gesetzen erforderlichen Verwaltungsvorschriften die Regierung erlässt, „soweit nichts anderes bestimmt ist“. Dies soll jedoch nur eine Delegation innerhalb der Exekutive ermöglichen. Eine Mitwirkung des Parlaments an Verwaltungsvorschriften wird als Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip angesehen,¹⁵ weil Verwaltungsvorschriften „Hausgut der Exekutive“ seien, zu deren Erlass sie auch ohne besondere verfassungsrechtliche Festlegung ermächtigt wäre, da sie aus der Organisationsgewalt der Regierung resultiere.¹⁶ Es ist auch fraglich, ob die Zustimmung des Landtags zur Festlegung solcher inhaltlicher Einzelheiten der Kriterien einer Straßenpacht vergleichbar sind mit Zustimmungsvorhalten im Haushaltsrecht, etwa der Festlegung von Einzelheiten des Bonus-Malus-Systems nach § 6 Abs. 4 LHG 2000/2001.

Angesichts dessen sollten andere, rechtlich nicht umstrittene Gestaltungsmöglichkeiten gesucht werden, die eine Mitwirkung des Landtags erlauben.

Die einfachste dieser Möglichkeiten wäre ein Gesetz. Absatz 2 müsste dann so lauten „.... werden durch Gesetz festgelegt.“

Eine andere denkbare Variante wäre die Rechtsverordnung. Diese könnte wohl, da es sich um eine vom Gesetzgeber delegierte Rechtssetzungsbefugnis handelt, an die Zustimmung des Landtags, ggf. sogar eines seiner Ausschüsse, gebunden werden.¹⁷ Allerdings wird eine Rechtsverordnung meist nicht für verwaltungsinterne, sondern für Regelungen mit Außenwirkung verwandt. Dennoch erscheint auch eine Rechtsverordnung nicht ausgeschlossen, die ausschließlich nachgeordnete Behörden betrifft, also rein verwaltungsintern wirkt.¹⁸ Dann müsste Absatz 2 wie folgt formuliert werden:

„..... regelt das für das Verkehrswesen zuständige Ministerium durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Landtags bedarf.“

¹³ Vgl. Maurer, Allg. Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 2000, § 24 Rn.1.

¹⁴ S. Maurer, a.a.O., Rn. 35.

¹⁵ So Hömig, DBVI. 1976, S. 858, 860 ff., 863.

¹⁶ Zu letzterem s. Franke, in: Grimm/Caesar, LV, Art. 110, Rn. 29.

¹⁷ S. Franke, in: Grimm/Caesar, LV, Art. 110, Rn. 22 f., m.w.N., str.

¹⁸ So jedenfalls Maurer, Allg. Verwaltungsrecht, § 24 Rn. 40.

Allerdings wäre auch diese Alternative nicht gänzlich unproblematisch. Denn sie könnte sich möglicherweise dem Vorwurf des Formenmissbrauchs ausgesetzt sehen (Verwaltungsvorschrift in der Rechtsform der Verordnung, mit dem Zweck, eine Mitwirkung des Landtags zu ermöglichen). Darüber hinaus sind Zustimmungsvorbehalte des Parlaments zu Rechtsverordnungen zumindest verfassungspolitisch nicht unumstritten, und der Landtag Rheinland-Pfalz hat sich nur in einem Fall eine Rechtsverordnung von einer Zustimmung (des Innenausschusses) abhängig gemacht (§ 2 RegionenG). Weniger weit reichend, aber in der politischen Wirkung einer Zustimmung sicherlich vergleichbar ist es, den Erlass einer Rechtsverordnung an das „Benehmen“ eines Ausschusses zu binden (so § 123a Landeswassergesetz für die Umsetzung europarechtlicher Vorgaben durch Rechtsverordnung und § 11 Abs. 1 Landesplanungsgesetz für das Landesentwicklungsprogramm). Benehmen bedeutet, den Ausschuss mit dem Ziel der Einigung mit dem Verordnungsentwurf zu befassen, das Letztentscheidungsrecht bleibt allerdings bei der Exekutive. Eine entsprechende Regelung des Abs. 2, die auch die abstrakten Vorgaben des Absatzes 1 übernimmt, könnte wie folgt lauten:

„Der Landesbetrieb soll seine Leistungen gegen Entgelt erbringen.
Das Entgelt für die Vorhaltung und den Ausbau der Landestraßen bemisst sich insbesondere nach deren Qualität, Bauzustand, Verkehrsbedeutung und Umfang. Das Nähere bestimmt das für die Angelegenheiten des Verkehrs zuständige Ministerium im Benehmen mit dem für die Angelegenheiten des Verkehrs zuständigen Ausschuss des Landtags durch Rechtsverordnung.“

Da derartige Maßstäbe erst ab 2004 entwickelt sein werden (so die „Konzeption“, Vorlage 14/410, unter 5.3 Pacht), kann – wie in § 11 vorgesehen – das Inkrafttreten dieses § 4 Abs. 2 auf den 1.1.2004 hinausgezögert werden.

Auf die Formulierung in § 4 Abs. 1 Satz 2, wonach Ministerium und Landesbetrieb eine „Nutzungsvereinbarung“ abschließen, wurde verzichtet. Denn der Begriff der „Vereinbarung“ ist hier nicht eindeutig. Denn jedenfalls eine *vertragliche* Vereinbarung im Rechtssinne wäre schwierig, weil der Landesbetrieb ja rechtlich Teil der Landesverwaltung bleibt, es läge also ein „In-sich-Geschäft“ vor.

Eine weitere Alternative wäre eine rein politische Kontrolle, wie die Pacht-Kriterien im Einzelnen bemessen werden, ohne formelle Beteiligungsvorschriften im Gesetz. Dies könnte z.B. in einer EntschlieÙung geschehen, in welcher der Landtag die Regierung auffordert, entsprechende Kriterien zu entwickeln und ihn über die Entwicklung (ggf.

rechtzeitig vor In-Kraft-Treten der gesetzlichen Vorgabe am 1.1.2004) zu informieren. Dann würde z.B. folgende Regelung genügen:

„Der Landesbetrieb soll seine Leistungen gegen Entgelt erbringen. Das Entgelt für die Vorhaltung und den Ausbau der Landestraßen bemisst sich insbesondere nach deren Qualität, Bauzustand, Verkehrsbedeutung und Umfang.“

§ 5 Straßenbauprogramm

- (1) Die Planung und der Bau eines Straßenbauvorhabens des Landes, das erhebliche Bedeutung besitzt, kann nur erfolgen, soweit das Vorhaben in das Straßenbauprogramm aufgenommen ist.
- (2) Das Straßenbauprogramm legt fest, in welchem Umfang und zu welchem Zeitpunkt die Maßnahme vollzogen werden soll. Es ist Bestandteil des Haushaltsplanes.
- (3) Im Bauprogramm ist darzustellen, auf der Grundlage welcher sachlicher Gesichtspunkte die Durchführung der Vorhaben zu welchem Zeitpunkt geboten ist (Prioritätenbildung).
- (4) Ausnahmsweise kann mit der Planung und dem Bau eines Vorhabens ohne die Aufnahme in das Straßenbauprogramm begonnen werden, wenn dieses unvorhergesehen und unabweisbar ist.
- (5) Das Haushaltsgesetz bestimmt, unter welchen Voraussetzungen Straßenbauvorhaben eine erhebliche Bedeutung besitzen.

- Absatz 2 Satz 2 sieht vor, dass das Bauprogramm Bestandteil des *Haushaltsplanes* ist. Eine solche Regelung erscheint durchaus rechtlich zulässig, denn ein Landesbetrieb muss – wie eingangs unter I. ausgeführt – nicht bzw. nicht vollständig außerhalb des kameraleen Haushalts veranschlagt werden. Soweit es dem Gesetzgeber zweckmäßig erscheint, kann er Teile der Veranschlagung auch im kameraleen Haushalt belassen.

Es mag allerdings haushaltstechnisch zweckmäßiger sein, das Bauprogramm als „Bestandteil des Wirtschaftsplans“ zu definieren. An der rechtlichen Verbindlichkeit des Bauprogramms würde das nichts ändern. Denn diese ergibt sich unmittelbar aus § 5 Abs. 1 bis 4 des o.g. Vorschlags.

Die Regelung des Absatz 5 dürfte grundsätzlich zulässig sein. Insbesondere erscheint sie mit dem sog. Bepackungsverbot vereinbar. Danach dürfen in das Haushaltsgesetz keine Vorschriften aufgenommen werden, die über die Haushaltsperiode hinausgreifen. Inhaltlich dürfen nur Vorschriften mit Bezug zu Einnahmen und Ausgaben der

Haushaltsperiode aufgenommen werden.¹⁹ Der inhaltliche Bezug zu Ausgaben besteht, und durch die Aufnahme ins Haushaltsgesetz wäre die Geltung automatisch auf die Dauer der Haushaltsperiode beschränkt.

Allerdings ist fraglich, ob die vorgeschlagene Regelung des Absatz 5 in dieser Form notwendig ist. Der Haushaltsgesetzgeber kann eine solche Bestimmung nämlich auch ohne einen solchen ausdrücklichen Hinweis treffen. Absatz 5 erscheint von daher nicht erforderlich.

Im Übrigen könnte die nähere Definition der „erheblichen Bedeutung“ wegen der Sachnähe auch gleich im Fachgesetz selbst (also beispielsweise hier in § 5 Abs. 5) getroffen werden. Dann bräuchte auch die Diskussion darüber nicht noch einmal im Rahmen der Haushaltsberatungen geführt werden. Eine solche Festlegung im Fachgesetz ließe sich auch ohne Weiteres anpassen und verändern, und zwar nicht nur im Zuge von Haushaltsberatungen, sondern – anders als das Haushaltsgesetz – auch schon rechtzeitig vor der Aufstellung eines neuen Haushalts. Wenn also eine gesetzliche Festlegung gewollt ist, unter welchen Voraussetzungen Straßenbauvorhaben eine erhebliche Bedeutung besitzen, sollte diese zweckmäßigerweise unmittelbar im Fachgesetz selbst erfolgen. In § 11 ist bereits vorgeschlagen, dass § 5 später in Kraft tritt, so dass dem zuständigen Ministerium und dem LSV genügend Zeit zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben verbliebe.

§ 6 Leitung des Landesbetriebes Straßen und Verkehr

- (1) Der Landesbetrieb Straßen und Verkehr wird durch die Geschäftsführung geleitet. Die Geschäftsführung besteht aus mindestens zwei Mitgliedern. Die Mitglieder der Geschäftsführung werden vom für Verkehrsangelegenheiten zuständigen Ministerium bestellt und abberufen.
- (2) Die Geschäftsführung leitet den Landesbetrieb im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung, soweit nicht die Zustimmung des Verwaltungsrates vorgesehen ist.

(- keine Stellungnahme -)

§ 7 Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat besteht aus neun stimmberechtigten Mitgliedern, von denen zwei von der Landesregierung und sieben von dem Landtag vorgeschlagen werden. Dem Verwaltungsrat gehören zwei Mitglieder mit beratender Stimme an. Sie werden von der Personalvertretung des Landesbetriebes Straßen und Verkehr vorgeschlagen.

¹⁹ S. Trzaskalik, in: Grimm/Caesar, LV, Art. 116 Rn. 16.

§ 8 Aufgaben des Verwaltungsrates

Die Geschäftsführung bedarf in folgenden Angelegenheiten der Zustimmung des Verwaltungsrates:

1. Der Aufstellung des Wirtschaftsplanes,
2. Bei Entscheidungen über grundsätzliche Fragen der inneren Organisation des Landesbetriebes,
3.

Der Verwaltungsrat bestellt den Abschlussprüfer. Er ist für die Entlastung der Geschäftsführung zuständig.

Die Einrichtung eines Verwaltungsrats unter Beteiligung von Abgeordneten ist aus Sicht des Parlaments zu begrüßen. Zwar hat die Landtagspräsidentenkonferenz zu Recht darauf hingewiesen, dass die Beteiligung von Abgeordneten an derartigen Mitwirkungs- und Aufsichtsgremien innerhalb eines „Schattenhaushalts“ keine parlamentarische Kontrolle im eigentlichen Sinne darstellt, sondern vielmehr Teilhabe an der Exekutive (was u.a. zu Interessenkonflikten führen kann).²⁰ Anders aber als bei der Mitwirkung von Abgeordneten an derartigen Gremien in privatrechtlichen Unternehmen gibt es hier zumindest keine zivilrechtlichen Schweige- oder Treuepflichten, die u.U. mit den Abgeordnetenaufgaben in Konflikt geraten könnten. Insofern wiegen die Einwände gegen die Beteiligung von Abgeordneten hier weniger schwer. Der Vorteil eines solchen Gremiums für die Abgeordneten ist, dass sie Informationen „aus erster Hand“ erhalten, die sonst regelmäßig nur auf Befragen der Regierung und damit nur als vorgefilterte Fremdinformation erhältlich wären. Entsprechende Anfragen würden überdies voraussetzen, dass bereits erste Informationen vorliegen, die eine Frage erst nahe legen und ermöglichen.

Im Übrigen hat sich die Einrichtung eines solchen Gremiums unter Einbeziehung von Abgeordneten aller Fraktionen bei der LBB offenbar bewährt.

Zur Besetzung: § 7 Abs. 1 regelt, wer die Mitglieder des Verwaltungsrats *vorschlägt*, aber nicht, wer sie beruft. Hier bietet es sich an, sich an die Regelung zum Verwal-

²⁰ S. Entschließung der Landtagspräsidentin zu „Privatisierung und parlamentarischer Verantwortung“, Thür. Landtagsdr. 3/50. Zu den Vor- und Nachteilen s. Glauben, ZParl 1998, S. 496 ff; Edinger, ZG 2000, S. 133, 137; Puhl, in: Privatisierung und parlamentarische Kontrolle, Heft 2 der Schriftenreihe des Landtags RLP, S. 41 ff., 53 f.; Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 894 f.

tungsrat der LBB anzulehnen.²¹ Das Gesetz könnte dabei auch die dortige Regelung über die Beteiligung aller Landtagsfraktionen übernehmen.²²

Die Art und der Umfang der Aufgaben des Aufsichtsrats ist noch nicht im Einzelnen festgelegt, so dass eine rechtliche Stellungnahme unterbleiben muss. Im Hinblick auf mögliche Mitwirkungs-, Informations- und sonstige Rechten und Pflichten des Aufsichtsrats könnte sich der Gesetzentwurf u.a. an der Organisationsverfügung der LBB orientieren.

§ 9 Personalvertretung

s. Gesetzentwurf Ministerium

§ 10 Dienst- und Fachaufsicht

Die Dienst- und Fachaufsicht über den Landesbetrieb obliegt dem für Verkehrsangelegenheiten zuständigen Ministerium.

(- keine Stellungnahme -)

§ 11 Übergangsbestimmungen

§ 4 und 5 treffen am 01. Januar 2004 in Kraft.

§ 12 In-Kraft-treten

Dieses Gesetz tritt am 01. Januar 2002 in Kraft.

Aus gesetzestechnischen Gründen sollten §§ 11 und 12 wie folgt zusammengefasst werden (Änderungen *kursiv*):

§ 11 In-Kraft-Treten

Dieses Gesetz tritt *mit Ausnahme der §§ 4 und 5* am 1. Januar 2002 in Kraft.
§§ 4 und 5 treten am 1. Januar 2004 in Kraft.

²¹ S. Organisationsverfügung LBB vom 6.11.1997, MinBl. der LReg. vom 3.12.1997, S. 502 ff, 503 unter 5.

²² Eine solche Regelung ist in einer rein exekutiven Organisationsverfügung rechtlich zweifelhaft, s. Edinger in: Grimm/Caesar, LV, Art. 85 Rn. 5 unter Hinweis auf den Bericht der EK Parl.Reform, LT-Drs. 13/3500, S. 65 unter 1.9. und S. 67.

III. Zu weiteren Fragen

Wirtschaftliches Eigentum

Im Vorblatt des Gesetzentwurfs ist davon die Rede, dass dem LSV das wirtschaftliche „Eigentum“ an Straßen und Verkehrseinrichtungen des Landes übertragen werden soll. Rechtlich ist dies jedenfalls im Grundsatz unproblematisch:

Landesbetriebe sind wirtschaftlich und organisatorisch verselbständigt, nicht aber rechtlich²³ (vergleichbar eines buchhalterisch verselbständigten „profit centers“ innerhalb eines Unternehmens). Das heißt, das dem Landesbetrieb zur Bewirtschaftung zugewiesene Eigentum an Straßen und sonstigen Verkehrseinrichtungen bleibt rechtlich Eigentum des Landes. Deshalb ist auch keine Eigentumsübertragung erforderlich. Mit dem „wirtschaftlichen“ Eigentum“ dürfte gemeint sein, dass der Landesbetrieb die ihm zugewiesene Verkehrsinfrastruktur wie ein Eigentümer betreut und bewirtschaftet. Er kann darüber im Rahmen der LHO und sonstiger gesetzlicher Vorschriften Verträge abschließen und über das Eigentum dinglich verfügen, soweit er dazu vom Land bevollmächtigt ist. Dabei handelt er aber rechtlich stets für das Land.

Betriebssatzung

Die Landesregierung hat den Entwurf einer Betriebs“satzung“ vorgelegt (s. Vorlage 14/339). Unter „Satzung“ versteht man im öffentlichen Recht das von einer Selbstverwaltungskörperschaft autonom gesetzte Recht.²⁴ Um eine solche „Satzung“ handelt es sich hier aber nicht. Der Begriff ist insofern missverständlich. Die Bezeichnung ändert am Rechtscharakter der Betriebs“satzung“ allerdings nichts – es handelt sich um eine interne Verwaltungsvorschrift. Zur Klarstellung könnte aber z.B. der Ausdruck „Betriebsordnung“ gewählt werden.

Jahresabschluss und Lagebericht

Nach § 9 Entwurf Organisationsverfügung (Vorlage 14/339) hat der LSV dem MWVLW einen Jahresabschluss mit Lagebericht vorzulegen. Dabei könnte zur Förderung der Transparenz vorgesehen werden, dass Jahresabschluss und Lagebericht zu veröffentlichen sind (z.B. im Staatsanzeiger, wie bei dem DIZ²⁵). Ggf. könnten entsprechende Regelung auch ganz oder teilweise im Gesetz getroffen werden.

Wissenschaftlicher Dienst

²³ S. Trzaskalik, in: Grimm/Caesar, LV, Art. 116 Rn. 10.

²⁴ S. Creifelds, Rechtswörterbuch, Stichwort „Satzung“.

²⁵ Vgl. § 14 Abs. 5 DIZ-Gesetz, die Veröffentlichungspflicht ergibt sich aus der „Satzung“, s. Staatsanzeiger Nr. 1. vom 1.1.1998, S. 23 f.

Art. 1

Der bisherige Art. 1 wird durch folgenden Art. 1 ersetzt:

"Landesgesetz über die Errichtung des Landesbetrieb Straßen und Verkehr

§ 1 Errichtung eines Landesbetriebes Straßen und Verkehr

- (1) Es wird ein Landesbetrieb Straßen und Verkehr nach § 26 Absatz 1 der Landeshaushaltsordnung errichtet.
- (2) Auf den Landesbetrieb Straßen und Verkehr gehen die bisher von dem Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen Rheinland-Pfalz und den ihm nachgeordneten Landesbehörden wahrgenommenen Aufgaben über. Der Landesbetrieb übernimmt deren sachliche und örtliche Zuständigkeiten.
- (3) Das für die Angelegenheiten des Verkehrs zuständige Ministerium wird ermächtigt, im Einvernehmen mit den Ministerien, deren Geschäftsbereich berührt wird, durch Rechtsverordnung alle bis zum 31.12.2001 erlassenen Landesverordnungen, die die Zuständigkeit der in Absatz 2 Satz 1 genannten Behörden begründen, an die Zuständigkeitsbestimmungen nach Absatz 2 Satz 2 anzupassen.
- (4) Durch die Zuständigkeitsübertragung nach Absatz 2 Satz 2 und die Ermächtigung nach Absatz 3 bleibt die Befugnis der zuständigen Stellen, die in Absatz 3 genannten Landesverordnungen zu ändern oder aufzuheben, unberührt.

§ 2 Ziele

Der Landesbetrieb soll im Rahmen der ihm obliegenden Aufgaben Straßen und Verkehrssysteme des Landes Rheinland-Pfalz zukunftsorientiert ausbauen. Er soll durch die Nutzung betriebswirtschaftlicher Methoden die Planung, den Bau und den Betrieb von Straßen, Schienenwegen und sonstigen Verkehrswegen wirtschaftlicher und transparenter gestalten. Er dient gemeinwohlorientierten Zwecken.

§ 3 Aufgaben

- (1) Der Landesbetrieb erhält und verbessert die Verkehrsinfrastruktur des Landes. Er berät und unterstützt das für Verkehrsangelegenheiten zuständige Ministerium bei der Verkehrsplanung und bei der Beurteilung der Verkehrsinfrastruktur.
- (2) Der Landesbetrieb Straßen und Verkehr plant, baut und betreibt Straßen, Schienenwege, andere Verkehrswege und Verkehrseinrichtungen des Bundes, des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen der

gesetzlichen Bestimmungen. Er bewertet und bewirtschaftet dieses Vermögen nach kaufmännischen Grundsätzen.

- (3) Der Landesbetrieb berät die Gemeinden und Gemeindeverbände in Verkehrsfragen. Für die Wahrnehmung von Planungsaufgaben für die Gemeinden und Gemeindeverbände kann der Landesbetrieb von diesen eine Kostenerstattung verlangen.
- (4) Der Landesbetrieb nimmt Aufgaben der Straßenaufsicht, der Planfeststellung und des Verkehrswesen wahr, soweit sie ihm übertragen sind. Aufgaben der Planfeststellung sind innerhalb des Landesbetriebes von der Wahrnehmung übriger Aufgaben organisatorisch zu trennen.
- (5) Der Landesbetrieb erstellt die Entwürfe für das Straßenbauprogramm des Landes auf Weisung des für Verkehrsangelegenheiten zuständigen Ministeriums.

§ 4 Zuweisung von Haushaltsmitteln

- (1) Die Zuweisung von Haushaltsmitteln des Landes erfolgt für den Landesbetrieb Straßen und Verkehr durch das für Verkehrswesen zuständige Ministerium auf der Grundlage des Bauzustandes, der Verkehrsbedeutung und sonstiger sachlicher Gesichtspunkte, die den Wert eines Straßenabschnittes ausmachen. Für jeden Straßenabschnitt schließt das für Verkehrsangelegenheiten zuständige Ministerium mit dem Landesbetrieb eine Nutzungsvereinbarung ab.
- (2) Die zu berücksichtigenden sachlichen Gesichtspunkte werden durch die Landesregierung mit Zustimmung des Landtages festgelegt.

§ 5 Straßenbauprogramm

- (1) Die Planung und der Bau eines Straßenbauvorhabens des Landes, das erhebliche Bedeutung besitzt, kann nur erfolgen, soweit das Vorhaben in das Straßenbauprogramm aufgenommen ist.
- (2) Das Straßenbauprogramm legt fest, in welchem Umfang und zu welchem Zeitpunkt die Maßnahme vollzogen werden soll. Es ist Bestandteil des Haushaltsplanes.
- (3) Im Bauprogramm ist darzustellen, auf der Grundlage welcher sachlicher Gesichtspunkte die Durchführung der Vorhaben zu welchem Zeitpunkt geboten ist (Prioritätenbildung).
- (4) Ausnahmsweise kann mit der Planung und dem Bau eines Vorhabens ohne die Aufnahme in das Straßenbauprogramm begonnen werden, wenn dieses unvorhergesehen und unabweisbar ist.
- (5) Das Haushaltsgesetz bestimmt, unter welchen Voraussetzungen Straßenbauvorhaben eine erhebliche Bedeutung besitzen.

§ 6 Leitung des Landesbetriebes Straßen und Verkehr

- (1) Der Landesbetrieb Straßen und Verkehr wird durch die Geschäftsführung geleitet. Die Geschäftsführung besteht aus mindestens zwei Mitgliedern. Die Mitglieder der Geschäftsführung werden vom für Verkehrsangelegenheiten zuständigen Ministerium bestellt und abberufen.

- (2) Die Geschäftsführung leitet den Landesbetrieb im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung, soweit nicht die Zustimmung des Verwaltungsrates vorgesehen ist.

§ 7 Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat besteht aus neun stimmberechtigten Mitgliedern, von denen zwei von der Landesregierung und sieben von dem Landtag vorgeschlagen werden. Dem Verwaltungsrat gehören zwei Mitglieder mit beratender Stimme an. Sie werden von der Personalvertretung des Landesbetriebes Straßen und Verkehr vorgeschlagen.

§ 8 Aufgaben des Verwaltungsrates

Die Geschäftsführung bedarf in folgenden Angelegenheiten der Zustimmung des Verwaltungsrates:

1. Der Aufstellung des Wirtschaftsplanes,
2. Bei Entscheidungen über grundsätzliche Fragen der inneren Organisation des Landesbetriebes,
3.

Der Verwaltungsrat bestellt den Abschlussprüfer. Er ist für die Entlastung der Geschäftsführung zuständig.

§ 9 Personalvertretung

s. Gesetzentwurf Ministerium

§ 10 Dienst- und Fachaufsicht

Die Dienst- und Fachaufsicht über den Landesbetrieb obliegt dem für Verkehrsangelegenheiten zuständigen Ministerium.

§ 11 Übergangsbestimmungen

§ 4 und 5 treffen am 01. Januar 2004 in Kraft.

§ 12 In-Kraft-treten

Dieses Gesetz tritt am 01. Januar 2002 in Kraft."

Bezogen auf den bisherigen Entwurf zu diskutieren:

- Die Organisationsverfügung spricht von einer Betriebs"satzung". Satzungen sind Rechtsnormen autonomer Rechtsträger - der Landesbetrieb ist dies nicht.
- Was ist das "wirtschaftliche Eigentum" eines Landesbetriebes?
- Welchen Bindungscharakter haben der Wirtschaftsplan und Bauprogramm für die Landesregierung? Sind sie Teil des Dispositives oder der Erläuterungen?