

Kurzgutachten

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*

Autoren:

Prof. Dr. Thorsten Beckers

Prof. Dr. Georg Hermes

Dr. Holger Weiß, LL.M. (W2K Rechtsanwälte)

Auftraggeber:

Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e.V. (ADAC)

Februar 2017

Kurzfassung

Am 14. Dezember 2016 hat das Bundeskabinett den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes sowie den Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (Begleitgesetz) beschlossen. Diese Gesetzesentwürfe (im Folgenden: Gesetzesentwürfe-BReg) enthalten konkrete Vorschläge zu Reformen bei der Bereitstellung und Finanzierung sowie Verwaltung der Bundesfernstraßen (BFS), die die Bundesautobahnen (BAB) und die Bundesstraßen (BS) umfassen. Eine besondere Aufmerksamkeit in Öffentlichkeit und Politik ist bislang insbesondere den von der Bundesregierung vorgeschlagenen Reformen bei den BAB zuteil geworden. Die Bundesauftragsverwaltung bei den BAB soll abgeschafft werden. Der Bund beabsichtigt, wesentliche (Verwaltungs-) Aufgaben bei den BAB, zu denen aus rechtlicher Sicht auch Finanzierungs- und Bereitstellungsaufgaben zählen, an eine neu zu gründende, im vollständigen Bundeseigentum befindliche „Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen“ zu übertragen, die im Folgenden abgekürzt als „BAB-Gesellschaft“ bezeichnet wird.

In diesem Kurzgutachten ist schwerpunktmäßig der in den Gesetzesentwürfen-BReg enthaltene Vorschlag untersucht worden, den einzelnen Länder – gemäß Absatz 2 eines neu ins Grundgesetz aufzunehmenden Art. 143e GG (im Folgenden: Art. 143e GG-Entwurf-BReg) – bis Ende 2018 die Möglichkeit einzuräumen, durch einseitige Erklärung aus der Auftragsverwaltung der BS „auszusteigen“ und „ihre“ jeweiligen Bundesstraßen an den Bund zur Verwaltung zu übertragen. Auf Bundesebene wäre sodann die BAB-Gesellschaft auch für die Verwaltung dieser von Ländern abgegebenen BS zuständig. Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslagen in den Ländern erscheint es nicht unwahrscheinlich, dass sich einige und ggf. nicht nur wenige Länder dafür entscheiden werden, diese Option zu nutzen. Denn damit könnten sie die Verwaltungskosten einsparen, die sie nach den Regelungen der Auftragsverwaltung gemäß Art. 104a GG zu tragen haben.

Im Rahmen der Auftragsverwaltung soll die Finanzierung von BS weiterhin über den Haushalt erfolgen, so dass der Bundestag für Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen verantwortlich bleibt. Dagegen soll die Investitionspriorisierung bei den BS, die von den Ländern an den Bund übertragen und dort der BAB-Gesellschaft zugewiesen werden, bei der Umsetzung des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen durch die BAB-Gesellschaft ohne Mitwirkung des Bundestags erfolgen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die BAB-Gesellschaft aufgrund der ihr zufließenden Mauteinnahmen und der ihr eingeräumten Kreditaufnahmemöglichkeiten mehr Mittel bereitstellen kann, als dies im Haushaltssystem möglich ist. Die Auswirkungen dieser Veränderungen sind schwierig zu prognostizieren, aber es dürfte die Anreize der Länder wohl eher erhöhen, „ihre“ BS an den Bund abzugeben.

Dezentrales Wissen hat bei der Verwaltung von BS eine hohe Bedeutung. Die Synergieeffekte zwischen der Verwaltung der Bundes- und der Landesstraßen sind als hoch einzuschätzen. Daher ist es aus Sicht der Gesamtheit der Nutzer der BFS, die hier nicht zuletzt auch als Maut- und Steuerzahler von Ineffizienzen betroffen wären, im Grundsatz abzulehnen, dass BS von Ländern an den Bund übertragen werden. Es ist auch nicht sinnvoll, dass es zukünftig zwischen den Ländern unterschiedli-

che Regime für die Investitionspriorisierung und die Finanzierung bei den BS gibt. Vor diesem Hintergrund ist folgendes zu empfehlen:

Art. 143e Abs. 2 GG-Entwurf-BReg sollte ersatzlos gestrichen werden.

Ferner sollten Bund und Länder kurzfristig im Kontext der Diskussion und Verabschiedung der Gesetzesentwürfe-BReg anstreben, eine Grundsatzeinigung bezüglich folgender Punkte zu erzielen, die dann in einem festzusetzenden Zeitraum (z.B. 24 bis 36 Monate) umgesetzt werden sollte:

- Bei Bundesstraßen, die autobahnähnlich ausgebaut sind, über die hohe Verkehrsmengen fließen und / oder die relativ umfangreich dem Fernverkehr dienen, bestehen „ausnahmsweise“ erhebliche Synergien mit der Verwaltung der BAB. Diese BS sollten die Länder an den Bund abgeben. Für eine zukünftige einvernehmliche Übertragung derartiger BS von Ländern an den Bund besteht mit Art. 90 Abs. 4 GG in der Fassung der Gesetzesentwürfe-BReg (im Folgenden: Art. 90 GG-Entwurf-BReg) bereits eine rechtliche Basis.
- Der Bund sollte einen merklich höheren Anteil an den bislang den Ländern zugeordneten (Verwaltungs-)Kosten der BS übernehmen. Im Kontext der bei einer Gesamtbetrachtung über die einzelnen Länder hinweg (heute und voraussichtlich auch zukünftig) deutlich angespannteren Finanzlage auf Länder- als auf Bundesebene dürfte dies zunächst die Gefahr kurzfristorientierter Einsparungen reduzieren, die längerfristig mit erhöhten Folgekosten einhergehen. Ferner dürfte auch der Gefahr eines uneinheitlichen Niveaus der (Angebots-)Qualität bei den BS in den unterschiedlichen (mehr oder weniger finanzstarken) Ländern entgegengewirkt werden. Die erhöhte Kostenübernahme durch den Bund sollte jedoch auf eine Weise erfolgen, die den Ländern auch sinnvolle Anreize zu effizientem Agieren setzt.¹

Die zukünftige Änderung der Verwaltungskostentragung zwischen Bund und Ländern müsste einfachgesetzlich erfolgen. Allerdings dürften die derzeitigen, allgemeinen Regelungen zur Kostentragung im Rahmen der Auftragsverwaltung in Art. 104a GG keine rechtssichere Übernahme von Kosten durch den Bund erlauben, die derzeit zu den Verwaltungskosten zählen und von den Ländern zu tragen sind. Daher ist zu empfehlen, in dem anstehenden Gesetzgebungsverfahren Art. 90 Abs. 3 GG-Entwurf-BReg um einen Satz 2 zu ergänzen, der wie folgt lautet:

Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, kann bestimmt werden, dass der Bund abweichend von Art. 104a Abs. 5 einen Anteil der Verwaltungskosten zu tragen hat.

Im Übrigen sollte zukünftig erwogen werden, einen Teil der BS zu Landesstraßen abzustufen, was im Einvernehmen zwischen Bund und Ländern zu erfolgen hätte. Es könnte Vorteile haben, wenn Bund und Länder diese Thematik gemeinsam mit den vorstehend betrachteten Fragen der zukünftigen Verwaltungskostentragung bei den BS und der Übernahme der Verwaltung einzelner autobahnähnlicher BS durch den Bund diskutieren und (nach Möglichkeit) einer Klärung zuführen würden.

¹ Da entsprechende Regelungen wohl nicht kurzfristig entwickelt werden können, erscheint es vorteilhaft, in dieser Frage zum jetzigen Zeitpunkt „lediglich“ eine politische Grundsatzeinigung anzustreben.

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	ii
1 Einleitung	1
2 Vorstellung der von der Bundesregierung vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen	3
3 Analyse und Bewertung der von der Bundesregierung vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen	4
3.1 Übertragung von Bundesstraßen auf den Bund (ohne Berücksichtigung der Übertragung auf die BAB-Gesellschaft)	4
3.2 Ergänzende Berücksichtigung der Übertragung von Verwaltungsaufgaben des Bundes auf die BAB-Gesellschaft	6
4 Handlungsempfehlungen und Gesetzesvorschläge	8
5 Fazit	9

1 Einleitung^{2, 3}

Am 14. Dezember 2016 hat das Bundeskabinett den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes sowie den Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (Begleitgesetz) beschlossen.⁴ Diese Gesetzesentwürfe enthalten konkrete Vorschläge zu Reformen bei der Bereitstellung und Finanzierung sowie der Verwaltung der Bundesfernstraßen (BFS), die die Bundesautobahnen (BAB) und die Bundesstraßen (BS) umfassen. Besondere Aufmerksamkeit in Öffentlichkeit und Politik ist bislang insbesondere den von der Bundesregierung vorgeschlagenen Reformen bei den BAB zuteil geworden. Die Bundesauftragsverwaltung bei den BAB soll abgeschafft werden. Der der Bund beabsichtigt, wesentliche (Verwaltungs-)Aufgaben bei den BAB, zu denen aus rechtlicher Sicht auch Finanzierungs- und Bereitstellungsaufgaben zählen, an eine neu zu gründende, im vollständigen Bundeseigentum befindliche, „Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen“ zu übertragen, die im Folgenden abgekürzt als „BAB-Gesellschaft“ bezeichnet wird.

In den Gesetzesentwürfen der Bundesregierung sind jedoch auch Vorschläge zu Reformen enthalten, die die BS betreffen. Insbesondere sollen die einzelnen Länder bis Ende 2018 die Möglichkeit erhalten, durch einseitige Erklärung „ihre“ jeweiligen Bundesstraßen an den Bund zur Verwaltung zu übertragen. Beim Bund würde dann die BAB-Gesellschaft die Verwaltung der von Ländern abgegebenen BS übernehmen.

In diesem Kurzgutachten werden diese Reformvorschläge der Bundesregierung bezüglich der BS unter Rückgriff auf (institutionen-)ökonomische Erkenntnisse analysiert und aus der Perspektive der Gesamtheit der Nutzer der BFS beurteilt, die sowohl Maut- als auch Steuerzahler sind.⁵ Ferner werden aus der Nutzerperspektive Handlungsempfehlungen hinsichtlich der zukünftigen Verwaltung

² Die Autoren bedanken sich bei Andrej Ryndin für eine kritische Durchsicht einer Entwurfsfassung dieses Gutachtens.

³ Die Rechte der Autoren zur Veröffentlichung ihrer Forschungsarbeiten in dem vorliegenden Kurzgutachten sind nicht (und dabei weder direkt noch indirekt) eingeschränkt gewesen. Deshalb ist in diesem Kurzgutachten keine Kenntlichmachung gemäß Punkt II.7 des Ethikkodexes des Vereins für Socialpolitik („Darf eine wissenschaftliche Arbeit, ein Bericht oder ein Gutachten nicht ohne vorherige Einwilligung Dritter veröffentlicht werden, so ist dieser Sachverhalt bei der Veröffentlichung kenntlich zu machen.“) erforderlich. Übrigens können Angaben gemäß Punkt II.7 des Ethikkodexes des Vereins für Socialpolitik („In wissenschaftlichen Arbeiten sind Sachverhalte zu benennen, die auch nur potentiell zu Interessenskonflikten oder Befangenheit des Autors/der Autorin führen könnten. Diese Regel soll nach Möglichkeit auch bei Veröffentlichungen in den Nicht-Fach-Medien angewandt werden.“) der persönlichen Homepage des Autors entnommen werden, der Mitglied des Vereins für Socialpolitik ist (siehe https://www.wip.tu-berlin.de/menue/kontakt_mitarbeiter/prof_dr_thorsten_beckers).

⁴ Siehe <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2016/12/2016-12-14-pm26-bund-laender-finanzbeziehungen.html> (abgerufen am 30.01.2017). Die Gesetzesentwürfe können im Übrigen unter den folgenden Internetadressen heruntergeladen werden (Stand: 30.01.2017):

- <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Gesetze/2016-12-14-aenderung-grundgesetz.pdf>
- <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Gesetze/2016-12-14-neuregelung-bundesstaatliches-finanzausgleichssystem.pdf>

⁵ Insofern als die Perspektive der Gesamtheit der Nutzer eingenommen wird, sind regionale und länderspezifische Nutzerinteressen und damit auch Verteilungsfragen zwischen Nutzergruppen nicht zu berücksichtigen. Es wird in diesem Zusammenhang davon ausgegangen, dass grundsätzlich auch derartige Verteilungsfragen, die z.B. die Verteilung von Investitionsmitteln über Länder und Regionen betreffen können, im Bedarfsfall durch die Politik im Allgemeinen und den Bundestag im Speziellen zu entscheiden sind.

der BS nach der Abschaffung der Auftragsverwaltung bei den BAB abgegeben. In diesem Zusammenhang werden auch konkrete Vorschläge zur Modifikationen der von der Bundesregierung verabschiedeten Gesetzesentwürfe unterbreitet.

Dieses Kurzgutachten ist wie folgt gegliedert:

- In Abschnitt 2 werden die zentralen Reformvorschläge der Bundesregierung für die Verwaltung der Bundesstraßen vorgestellt.
- In Abschnitt 3 werden die Reformvorschläge hinsichtlich der zu erwartenden Wirkungen analysiert und aus der Nutzerperspektive beurteilt.
- In Abschnitt 4 werden Handlungsempfehlungen unterbreitet und dabei auch konkrete Gesetzesvorschläge vorgestellt.
- Abschnitt 5 enthält ein Fazit.

Die folgenden Themen werden in diesem Kurzgutachten nicht vertieft betrachtet:

- Die Bereitstellung und Finanzierung der BAB sowie derjenigen BS, die von den Ländern an den Bund übertragen werden, wird nicht untersucht. Z.T. wird jedoch auf die Ergebnisse diesbezüglicher Analysen in BECKERS ET AL. (2017) zurückgegriffen.⁶
- Die Untersuchung geht nicht darauf ein, dass die von der Bundesregierung hinsichtlich der BAB-Gesellschaft vorgeschlagene grundgesetzliche Privatisierungsschranke auf mehreren Wegen umgangen werden kann. Dies würde auch die Verwaltung der BS betreffen, die von den Ländern an den Bund übertragen worden sind. Zu diesem Themenkomplex (Privatisierungsmöglichkeiten hinsichtlich der BAB-Gesellschaft und der BAB, Vorschläge zur Ausgestaltung geeigneter Privatisierungsschranken) vgl. BECKERS / HERMES / WEISS (2017).⁷

In diesem Kurzgutachten wird in erheblichem Umfang auf Erkenntnisse aus bereits vorliegenden Studien und Gutachten zurückgegriffen, die unter der Beteiligung von Autoren dieses Kurzgutachtens entstanden sind.⁸ Es sind insbesondere die folgenden, mit Bezug zur Bereitstellung und Finanzierung sowie Verwaltung und Leistungserstellung bei den BFS erstellten Forschungsarbeiten zu nennen:

- Beckers et al. (2011) – Beckers, T. / Klatt, J. P. / Kühling, J. / Bäuml, A. (2011): Institutionelle Lösungen für die Bundesfernstraßenfinanzierung: Eine Analyse aus ökonomischer und juristischer Perspektive, Studie im Auftrag des ADAC e.V., Online-Veröffentlichung.

⁶ Vgl. Beckers et al. (2017) – Beckers, T. / Breuer, R. / Hermes, G. / Müller, I. / Weiß, H. T. (2017): Politische Steuerung der Investitionspriorisierung, Gründungsverschuldung und zukünftige Investitionsfinanzierung als zentrale Ausgestaltungsfragen bei einer Bundesautobahngesellschaft – Bewertung der Gesetzesentwürfe der Bundesregierung vom 14.12.2016, Ableitung von Änderungsbedarf und Unterbreitung entsprechender Gesetzesvorschläge; im Auftrag des ADAC e.V. erstelltes Kurzgutachten, Online-Veröffentlichung.

⁷ Vgl. Beckers, T. / Hermes, G. / Weiß, H. T. (2017): Errichtung einer Bundesautobahngesellschaft: Privatisierungsschranken, Staatsgarantie und Rechtsform als zentrale Ausgestaltungsfragen – Bewertung der Gesetzesentwürfe der Bundesregierung vom 14.12.2016 aus Sicht der Nutzer als Maut- und Steuerzahler sowie Ableitung von Änderungsbedarf und Unterbreitung entsprechender Gesetzesvorschläge; im Auftrag des ADAC e.V. erstelltes Gutachten, Online-Veröffentlichung.

⁸ Im Folgenden wird auf Verweise auf diese Studien und Gutachten z.T. verzichtet; dies gilt auch bei wörtlichen Übernahmen von Textabschnitten aus diesen Forschungsarbeiten.

- Beckers et al. (2016) – Beckers, T. / Hermes, G. / Ryndin, A. / Weiß, H. / Becker, T. / Reuße, B. (2016): Reformmodelle für die Verwaltungsorganisation sowie die Bereitstellung und Finanzierung bei den Bundesfernstraßen – Eine institutionenökonomische Analyse unter Berücksichtigung (verfassungs-)rechtlicher Aspekte, im Auftrag des ADAC e.V. erstellte Studie, Online-Veröffentlichung.

Die vom Bundeskabinett am 14. Dezember 2016 verabschiedeten Gesetzesentwürfe werden in diesem Kurzgutachten wie folgt abgekürzt:

- „GG-Entwurf-BReg“ (Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes)
- „Begleitgesetz-Entwurf-BReg“ (Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften)

Beide Gesetzesentwürfe werden in ihrer Gesamtheit mit „Gesetzesentwürfe-BReg“ bezeichnet. Die Vorschläge der Bundesregierung zur Novellierung des Art. 90 GG und zur Neuaufnahme eines Art. 143e GG, die sich beide auf die BFS beziehen, werden „Art. 90 GG-Entwurf-BReg“ bzw. „Art. 143e GG-Entwurf-BReg“ benannt. Das im Begleitgesetzes-Entwurf-BReg enthaltene InfrGG wird nachfolgend als „InfrGG-Entwurf-BReg“ abgekürzt.

2 Vorstellung der von der Bundesregierung vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen

Art. 90 Abs. 3 und 4 GG-Entwurf-BReg entsprechen Art. 90 Abs. 2 und 3 GG in der aktuell geltenden Fassung. Die Bestimmungen lauten:

„(3) Die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrage des Bundes.“

„(4) Auf Antrag eines Landes kann der Bund die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, in Bundesverwaltung übernehmen.“

In den „Übergangs- und Schlussbestimmungen“ des GG findet sich in Art. 143e Absatz 2 GG-Entwurf-BReg eine neue Regelung mit Bezug zu den BS:

„Auf Antrag eines Landes, der bis zum 31. Dezember 2018 zu stellen ist, übernimmt der Bund abweichend von Artikel 90 Absatz 4 die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, mit Wirkung zum 1. Januar 2021 in Bundesverwaltung.“

Während der Bund nach Art. 90 Abs. 4 GG-Entwurf-BReg den Antrag eines Landes zur Übernahme von BS ablehnen darf, gewährt Art. 143e Abs. 2 GG-Entwurf-BReg den einzelnen Ländern das bis Ende 2018 befristete Recht, sämtliche BS in dem entsprechenden Land an den Bund zu übertragen.

Sofern der Bund die Verwaltung von BS übernimmt, überträgt er die dabei anfallenden Aufgaben umfassend auf die BAB-Gesellschaft. Dies ergibt sich aus Art. 90 Abs. 2 S. 2 und 4 GG-Entwurf-BReg in Verbindung mit § 1 Abs. 1 und 3 InfrGG. Art. 90 Abs. 2 GG-Entwurf-BReg lautet wie folgt:

„Die Verwaltung der Bundesautobahnen wird in Bundesverwaltung geführt. Der Bund kann sich zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen. Diese Ge-

sellschaft steht im unveräußerlichen Eigentum des Bundes. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

§ 1 Abs. 1 und 3 InfrGG haben den folgenden Wortlaut:

„(1) Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur überträgt die Planung, den Bau, den Betrieb, die Erhaltung, die Finanzierung und die vermögensmäßige Verwaltung von Bundesautobahnen, soweit es sich um Aufgaben des Bundes handelt, zur Ausführung auf eine Gesellschaft privaten Rechts, unbeschadet der Aufgaben, die dem Fernstraßen-Bundesamt nach § 2 eines Gesetzes zur Errichtung des Fernstraßen-Bundesamtes obliegen, nach Maßgabe der folgenden Vorschriften.

...

(3) Soweit nach Artikel 90 Absatz 4 oder Artikel 143e Absatz 2 des Grundgesetzes auf Antrag eines Landes Bundesstraßen, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, vom Bund in Bundesverwaltung übernommen werden, gilt Absatz 1 auch für diese Bundesstraßen. Die Aufgaben des Fernstraßen-Bundesamtes nach § 2 des Gesetzes zur Errichtung des Fernstraßen-Bundesamtes erweitern sich im Falle des Satzes 1 auf die Bundesstraßen, für die dem Bund die Verwaltung zusteht.“

3 Analyse und Bewertung der von der Bundesregierung vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen

Bei der Analyse und Bewertung der Vorschläge der Bundesregierung wird in zwei Schritten vorgegangen: In einem ersten Schritt wird (in Abschnitt 3.1) ausgeblendet, dass der Bund die Verwaltung der an ihn übertragenen BS umfangreich an die BAB-Gesellschaft zu übertragen beabsichtigt. Dieser Umstand und die sich hieraus ergebenden Besonderheiten werden in einem zweiten Schritt (in Abschnitt 3.2) ergänzend berücksichtigt.

3.1 Übertragung von Bundesstraßen auf den Bund (ohne Berücksichtigung der Übertragung auf die BAB-Gesellschaft)

BECKERS ET AL. (2016, S. 32) betrachten die Frage der Verwaltung der BS aus einer übergeordneten Perspektive, bei der die jeweiligen Einzelinteressen von Bund und Ländern nicht berücksichtigt sind und die somit auch mit der Perspektive der Nutzer korrespondiert, und treffen unter der Annahme, dass die BAB zukünftig vom Bund verwaltet werden, folgende Aussage:

„Aufgrund der Bedeutung dezentralen Wissens und von als hoch einzuschätzenden Synergieeffekten zwischen der Verwaltung der Bundes- und der Landesstraßen sollten grundsätzlich Verwaltungsaufgaben bei den Bundesstraßen nicht von den Ländern an den Bund übertragen werden. Diese Aussage ist jedoch insofern zu relativieren, als es durchaus sinnvoll sein kann, unabhängig von der straßenrechtlichen Einordnung Bundesstraßen, die autobahnähnlich (mit getrennten, jeweils zweispurigen Richtungsfahrbahnen) ausgebaut sind, über die hohe Verkehrsmengen fließen und / oder die relativ umfangreich dem Fernverkehr dienen, diese im Rahmen von Reformen mit den Bundesautobahnen zusammenzuführen [...]“

Es soll nun die Frage gestellt werden, inwieweit zu erwarten ist, dass Länder die Verwaltung „ihrer“ BS gemäß Art. 143e Abs. 2 GG-Entwurf-BReg an den Bund übertragen werden. In diesem Zusammenhang sind insbesondere folgende Aspekte von Relevanz:

- Gegen eine Übertragung sprechen aus Landessicht – hier von den wenigen autobahnähnlichen BS abstrahierend, die von den Ländern an den Bund übertragen werden sollten – die angesprochenen dezentralen Wissensvorteile und Synergieeffekte zwischen der Verwaltung von Bundes- und Landesstraßen, die im Übrigen größer sein dürften als die Synergieeffekte einer gemeinsamen Verwaltung von BAB und BS. Außerdem bestehen für die Länder aufgrund von Informationsasymmetrien zwischen Bund und Ländern sowie Schwierigkeiten und Defiziten bei den Kontroll- und Steuerungsaktivitäten des Bundes im Rahmen des bisherigen Systems der Bundesauftragsverwaltung gewisse Spielräume, ihre Interessen durchzusetzen.⁹
- Für eine Aufgabenübertragung durch Länder an den Bund sprechen jedoch finanzielle Aspekte. Zwar trägt der Bund in seiner Funktion als „finanzieller“ Straßenbaulastträger im Rahmen des geltenden Systems der Auftragsverwaltung gemäß Art. 104a Abs. 2 GG die Zweckausgaben im Bereich der BFS, wozu insbesondere die Ausgaben für Bau, Erhaltung und Betrieb gehören. Die im Zusammenhang mit der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben anfallenden Verwaltungskosten sind dagegen gemäß Art. 104a Abs. 5 GG grundsätzlich von den Ländern selbst zu tragen. Diese von den Ländern zu tragenden (Verwaltungs-)Kosten sind dabei keinesfalls nur marginal. So belaufen sich die Verwaltungskosten, die im Rahmen der Objektplanungs- und Bauphase bei Neu- und Ausbauprojekten anfallen, auf schätzungsweise etwa 15-20 % der Gesamtkosten einer Maßnahme.¹⁰ Eine diesbezüglich genaue Angabe erweist sich aufgrund von Abgrenzungs- bzw. Zurechnungsproblemen in der Praxis als schwierig.¹¹ Zum einen ist eine zweifelsfreie Unterscheidung zwischen Zweckausgaben und Verwaltungsausgaben nicht immer möglich. Zum anderen enthalten die einschlägigen Titel der Länderhaushalte oftmals auch Ausgaben, die für die Verwaltung der Landesstraßen anfallen, was unter anderem auf das Ausschöpfen von Synergieeffekten zwischen Bundesfern- und Landesstraßen zurückgeführt werden kann.

Im Zusammenhang damit, dass in § 6 Abs. 3 des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs (BABG)¹² die Planungs- und Bauüberwachungskosten (indirekt) den Ländern als Verwaltungskosten zugeordnet werden, gewährt der Bund den Ländern eine sogenannte „Zweck-

⁹ Ein derartiges Vorgehen der Länder wird keinesfalls unbedingt den Interessen der Nutzer entsprechen, aber dies ist an dieser Stelle nicht von Relevanz, da „lediglich“ das Verhalten der Länder hinsichtlich der ihnen in Art. 143e Abs. 2 GG-Entwurf-BReg eröffneten Option zu prognostizieren ist.

¹⁰ Vgl. BWV (2004b, S. 3) und HUBER (2007, S. 9 f.).

¹¹ Vgl. POXLEITNER / GEYER (2002, S. 29 f.).

¹² § 6 Abs. 3 BABG lautet wie folgt: „Der Bund trägt die Zweckausgaben aus der Wahrnehmung der Straßenbaulast und die Zweckausgaben im Zusammenhang mit der Erhaltung und Bewirtschaftung des bundeseigenen Vermögens. Er gilt Zweckausgaben, die bei der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht entstehen, durch die Zahlung einer Pauschale ab, die für Kosten der Entwurfsbearbeitung 2 v. H. der Baukosten, für Kosten der Bauaufsicht 1 v. H. der Baukosten beträgt.“

ausgabenpauschale“ in Höhe von 3 % der geplanten Baukosten.¹³ Damit sollen mit der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht verbundene Zweckausgaben abgegolten werden, wobei zwei Drittel der Zweckausgabenpauschale, d. h. „2 %“, für die Entwurfsbearbeitung und ein Drittel, d. h. „1 %“, für die Bauaufsicht angesetzt werden. Dieses Vorgehen bzw. alleine schon die Bezeichnung als Zweckausgabenpauschale verdeutlicht noch einmal die in der Praxis existierenden Interpretationsspielräume zwischen den Zweckausgaben und den Verwaltungskosten. Darüber hinaus übernimmt der Bund weitere einzelne Bestandteile der Verwaltungsausgaben, indem diese den vom Bund zu tragenden Baukosten zugerechnet werden. Dieser Anteil entspricht in der Regel etwa weiteren 1,0-1,5 % der gesamten Baukosten einer Maßnahme. Insgesamt beläuft sich damit der vom Bund finanzierte Anteil der Verwaltungskosten auf ca. 4,0-4,5 % der Baukosten einer Maßnahme.

Im Zusammenhang damit, dass bei einer Gesamtbetrachtung über die einzelnen Länder hinweg bei diesen die Haushaltslage – und dies sicherlich auch nach der in Gesetzesentwürfe-BReg vorgesehenen Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – als recht angespannt (und deutlich angespannter als beim Bund) einzuordnen sind, dürfte der finanzielle Vorteil durch die Übertragung der BS an den Bund für die Länder eine sehr große Bedeutung aufweisen.

Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslagen in den Ländern erscheint es – hier zunächst die speziellen Aspekte ignorierend, die sich aus der vorgesehenen Übertragung der vom Bund zu verwaltenden BS an die BAB-Gesellschaft ergeben und anschließend in Abschnitt 3.2 betrachtet werden – nicht unwahrscheinlich, dass sich einige und ggf. nicht nur wenige Länder bei ihrer Entscheidung von den finanziellen Vorteilen einer Übertragung der BS an den Bund leiten lassen und die in Art. 143e Abs. 2 GG-Entwurf-BReg enthaltene Option nutzen werden. Damit würde eine Situation eintreten, die bei einer Gesamtbetrachtung als ineffizient einzustufen wäre. Im Zusammenhang mit der realen Gefahr, dass es eine derartige ineffiziente Entwicklung geben wird, sind die Vorschläge bezüglich der Verwaltung der BS in GG-Entwurf-BReg negativ zu bewerten.

3.2 Ergänzende Berücksichtigung der Übertragung von Verwaltungsaufgaben des Bundes auf die BAB-Gesellschaft

Im Zusammenhang damit, dass bei einer Übernahme von BS durch den Bund dieser die Verwaltungsaufgaben gemäß § 1 Abs. 3 InfrGG-Entwurf-BReg umfassend an die BAB-Gesellschaft weiterreichen würde, sind folgende (weitere) Aspekte von Relevanz:

- Die Ausgabenplanung im Allgemeinen und die Investitionspriorisierung im Rahmen der Umsetzung des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen im Speziellen sollen von der BAB-Gesellschaft für die von ihr verwalteten BS ohne Mitwirkung des Bundestags durchgeführt werden, was § 8 InfrGG-Entwurf-BReg und der Gesetzesbegründung dazu entnommen werden kann. Dies wird im Übrigen in BECKERS ET AL. (2017) umfassend thematisiert ist. Hinsichtlich der von den Ländern verwalteten BS ist dem Begleitgesetz-Entwurf-BReg hingegen

¹³ Vgl. HUBER (2007, S. 15) und POXLEITNER / GEYER (2002, S. 30 f.).

nicht zu entnehmen, dass der Bundestag nicht mehr für die Finanzmittelbereitstellung und damit auch für die Investitionspriorisierung zuständig sein soll.

- Die BAB-Gesellschaft ist bei den von ihr verwalteten Strecken auch für die Finanzierung zuständig. Hierfür sollen ihr zukünftig die LKW-Maut und die Infrastrukturabgabe zufließen. Es ist – vgl. BECKERS ET AL. (2017) – zu vermuten, dass sie für die Realisierung von Investitionsmaßnahmen auch Kredite aufnehmen wird, die im Lichte der in Art. 115 GG verankerten „deutschen Schuldenbremse“ nicht als staatliche Kreditaufnahme angesehen werden. Denkbar ist ferner, dass aufgenommene Kredite zur Investitionsfinanzierung bei den BS auch im Lichte der (in Art. 126 AEUV i. V. m. Protokoll Nr. 12 enthaltenen) „europäischen Schuldenbremse“ nicht dem Staat zugerechnet werden. Es kann in diesem Kontext nicht ausgeschlossen werden, dass Länder eine Erhöhung des Umfangs an Investitionsvorhaben im Bereich der BS in ihrem (Landes-)Gebiet erreichen können, indem sie „ihre“ BS an den Bund abgeben, wo dann die BAB-Gesellschaft aufgrund der ihr zufließenden Einnahmen sowie der für die Finanzierung zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Kreditaufnahme mehr Mittel bereitstellen kann, als dies bei einer Finanzierung über den Bundeshaushalt bei einer Verwaltung durch die Länder im Rahmen der Auftragsverwaltung zu erwarten wäre.

Die Auswirkungen dieser sich aus der Übernahme von Verwaltungsaufgaben des Bundes durch die BAB-Gesellschaft ergebenden Besonderheiten auf die Entscheidung der Länder, ob sie die ihnen in Art. 143e Abs. 2 GG-Entwurf-BReg gewährte Option der Übertragung ihrer „jeweiligen“ BS an den Bund nutzen sollten, ist schwierig zu prognostizieren. Folgendes ist dabei zu berücksichtigen:

- Die Länder könnten befürchten, dass die BAB-Gesellschaft Investitionen in den Neu- und Ausbau von BS, die häufig eine relativ hohe regional- und distributionspolitische Komponente aufweisen, zu Lasten der Investitionen in BAB unterlässt. Allerdings hat die Bundesregierung auch Möglichkeiten, die Entscheidungen der BAB-Gesellschaften über die Gesellschafterversammlung und andere Organe der Gesellschaft zu beeinflussen und darauf zu drängen, dass die Investitionen in die BS im Vergleich zu einer Finanzierung aus dem Bundeshaushalt nicht zurückgefahren werden. Dabei ist jedoch – vgl. dazu BECKERS ET AL. (2017) – zu beachten, dass eine umfangreiche politische Beeinflussung der Entscheidungen der BAB-Gesellschaft dazu führen würde, dass ihre Schulden im Lichte der europäischen Schuldenbremse doch dem Staat zugerechnet würden.
- Dass die BAB-Gesellschaft wahrscheinlich einen bevorzugten Zugang zu Finanzmitteln haben wird, dürfte die Länder hingegen ermutigen, die ihnen in Art. 143e Abs. GG-Entwurf-BReg gewährte Option zu nutzen.

Insgesamt scheinen die sich aus der Verwaltung der BS auf Bundesebene durch die BAB-Gesellschaft ergebenden Besonderheiten eher den Anreiz für die Länder zu erhöhen, ihre jeweiligen

BS an den Bund abzugeben. Zumindest dürften die entsprechenden Anreize bei einer Gesamtbetrachtung über alle Länder hinweg nicht abnehmen.¹⁴

Sowohl hinsichtlich der Investitionspriorisierung als auch der Finanzierung wird durch die Involvierung der BAB-Gesellschaft in die Verwaltung der BS auf Ebene des Bundes eine systematische Ungleichbehandlung zwischen den Ländern, die die BS in ihrem Gebiet weiter im Rahmen der Auftragsverwaltung verwalten, und den Ländern, die die BS in ihrem Gebiet an den Bund abgeben, entstehen. Hierfür besteht aus Sicht der Nutzer keinerlei Rationalität. Dies verstärkt die Argumente für eine negative Bewertung der Vorschläge der Bundesregierung für die zukünftige Verwaltung der BS.

4 Handlungsempfehlungen und Gesetzesvorschläge

Vor dem Hintergrund, dass Art. 143e Abs. 2 GG-Entwurf-BReg die Gefahr etabliert, dass die Länder aus (kurzfristigen) finanziellen Gründen (langfristig wirkende) ineffiziente Entscheidungen fällen, kann folgendes empfohlen werden:

Art. 143e Abs. 2 GG-Entwurf-BReg sollte ersatzlos gestrichen werden.

Weiterhin sollte – wie auch bereits in BECKERS ET AL. (2011, S. 91 f.) thematisiert – angestrebt werden, dass die Zweckkostenpauschale erhöht wird und der Bund letztendlich einen merklich höheren Anteil an den bislang den Ländern zugeordneten (Verwaltungs-)Kosten übernimmt. Im Kontext der bei einer Gesamtbetrachtung über die einzelnen Länder hinweg (heute und voraussichtlich auch zukünftig) deutlich angespannteren Finanzlage auf Länder- als auf Bundesebene dürfte dies zunächst die Gefahr kurzfristorientierter Einsparungen reduzieren, die längerfristig mit erhöhten Folgekosten einhergehen. Ferner dürfte auch der Gefahr eines uneinheitlichen Niveaus der (Angebots-)Qualität bei den BS in den unterschiedlichen (mehr oder weniger finanzstarken) Ländern entgegengewirkt werden. Die erhöhte Kostenübernahme durch den Bund sollte jedoch auf eine Weise erfolgen, die den Ländern auch sinnvolle Anreize zu effizientem Agieren setzt. In diesem Zusammenhang ist es empfehlenswert, dass die Länder (weiterhin) Planungskosten (erst) mit Bezug zu den späteren Bauaktivitäten erstattet bekommen und auch die Kosten für gescheiterte Planungen selber zu tragen haben. Ein zwischen den beiden aufgeführten Aspekten (einerseits Reduktion der Kostentragung durch die Länder und andererseits sinnvolles Anreizregime) austarierter Vorschlag wird sich kaum im Rahmen des in den kommenden Wochen anstehenden Prozesses der Gesetzesberatung und -verabschiedung entwickeln und politisch abstimmen lassen. Insofern kann empfohlen werden, nun im Zusammenhang mit der Beratung von Gesetzesentwürfe-BReg eine politische Grundsatzvereinbarung zwischen Bund und Ländern darüber zu erzielen, dass ein derartiger Vorschlag in einem festzusetzenden Zeitraum (z.B. 24 bis 36 Monate) gemeinsam entwickelt und dann konsensual verabschiedet wird. In analoger Weise sollte auch hinsichtlich der durchaus sinnvollen Übertragung

¹⁴ Als Exkurs sei noch kurz die Frage angeschnitten, warum der Bund den Ländern die in Art. 143e Abs. 2 GG-Entwurf-BReg enthaltene einseitige Option zur Übertragung der BS zu gewähren beabsichtigt. Möglicherweise ist dies durch polit-ökonomische Aspekte erklärbar. Wenn der Bund von den Ländern die BS übertragen bekommt und diese dann von der BAB-Gesellschaft verwalten lässt, steigt entsprechend das Vermögen der BAB-Gesellschaft. Damit einhergehend erhöht sich dann – wenn die entsprechenden Regelungen in Gesetzesentwürfe-BReg unverändert beschlossen werden – gemäß BECKERS ET AL. (2017) das Potential zur Reduktion von Staatsschulden im Zusammenspiel mit einer Verschuldung der BAB-Gesellschaft im Rahmen ihrer Errichtung.

ausgewählter BS, die – wie oben erläutert – autobahnähnlich sind und deren Verwaltung vornehmlich zu Synergieeffekten mit der Verwaltung der BAB führt, an den Bund vorgegangen werden. Zwar würden mit der Umsetzung dieser beiden Vorschläge zusätzliche Kosten auf den Bund zukommen, aber diese könnten immer noch geringer sein, als wenn der Bund von allen oder zumindest von vielen Ländern gemäß Art. 143 Abs. 2 GG-Entwurf-BReg die BS übertragen bekommt und dann sämtliche (Verwaltungs- und Zweck-)Ausgaben für diese BS zu tragen hat. Die Gesamteffizienz der Verwaltung der BFS würde bei Umsetzung der beiden unterbreiteten Vorschläge in jedem Fall ansteigen und dieser Aspekt sollte für den Bund eine hohe Bedeutung aufweisen.

Für eine zukünftige einvernehmliche Übertragung ausgewählter BS von Ländern an den Bund existiert mit Art. 90 Abs. 4 GG-Entwurf-BReg eine rechtliche Basis. Eine zukünftige Änderung der Verwaltungskostentragung würde letztendlich einfachgesetzlich – im Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs – erfolgen müssen. Allerdings dürften die derzeitigen allgemeinen Regelungen zur Kostentragung im Rahmen der Auftragsverwaltung in Art. 104a GG keine rechtssichere Übernahme von Kosten durch den Bund erlauben, die derzeit zu den Verwaltungskosten zählen. Daher dürfte es sinnvoll sein, grundgesetzlich eine sichere Basis dafür zu schaffen, dass dann zukünftig einfachgesetzlich bei Zustimmung von Bundestag und Bundesrat die Tragung der Verwaltungskosten bei den BS anders geregelt werden kann. Eine derartige Spezialregel für die Auftragsverwaltung bei den BS könnte entweder als weiterer Absatz in Art. 90 GG aufgenommen werden oder Art. 104a GG wäre entsprechend zu ergänzen. Aus systematischen Gründen erscheint es vorzugswürdig, diese auf BS beschränkte Sonderregelung in Art. 90 GG zu verorten. Deshalb wird vorgeschlagen, Art. 90 Abs. 3 GG-Entwurf-BReg um einen Satz 2 zu ergänzen, der wie folgt lautet:

Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, kann bestimmt werden, dass der Bund abweichend von Art. 104a Abs. 5 einen Anteil der Verwaltungskosten zu tragen hat.

Im Übrigen sollte zukünftig auch erwogen werden, einen Teil der BS zu Landesstraßen abzustufen, was im Einvernehmen zwischen Bund und Ländern zu erfolgen hätte. Es könnte Vorteile haben, wenn Bund und Länder diese Thematik gemeinsam mit den vorstehend betrachteten Fragen der zukünftigen Verwaltungskostentragung bei den BS und der Übernahme der Verwaltung einzelner autobahnähnlicher BS durch den Bund diskutieren und (nach Möglichkeit) einer Klärung zuführen würden.

5 Fazit

In diesem Kurzgutachten ist schwerpunktmäßig der in den von der Bundesregierung am 14.12.2016 beschlossenen Gesetzesentwürfen enthaltene Vorschlag untersucht worden, demzufolge die einzelnen Länder – geregelt in Art. 143e Abs. 2 GG-Entwurf-BReg – bis Ende 2018 die Möglichkeit erhalten sollen, durch einseitige Erklärung aus der Auftragsverwaltung der BS „auszusteigen“ und „ihre“ jeweiligen Bundesstraßen an den Bund zur Verwaltung zu übertragen. Beim Bund würde dann die BAB-Gesellschaft, die gemäß Gesetzesentwürfe-BReg nach der Abschaffung der Auftragsverwaltung bereits wesentliche (Verwaltungs-)Aufgaben bezüglich der BAB übertragen bekommen soll, umfassend auch für die Verwaltung dieser von Ländern abgegebenen BS zuständig sein. Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslagen in den Ländern erscheint es nicht unwahrscheinlich, dass

sich einige und ggf. nicht nur wenige Länder dafür entscheiden werden, diese ihnen in Art. 143e Abs. 2 GG-Entwurf-BReg gewährte Option zu nutzen. Denn damit könnten sie die Verwaltungskosten einsparen, die sie gemäß den Regelungen zur Auftragsverwaltung in Art. 104a GG zu tragen haben.

Während im Rahmen der Auftragsverwaltung auch zukünftig die Finanzierung von BS über den Haushalt erfolgen soll und damit der Bundestag für Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen letztendlich verantwortlich bleibt, würde gemäß Gesetzesentwürfe-BReg bei den von den Ländern an den Bund und dort an die BAB-Gesellschaft übertragenen BS die Investitionspriorisierung im Rahmen der Umsetzung des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen durch die BAB-Gesellschaft ohne Mitwirkung des Bundestags erfolgen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die BAB-Gesellschaft aufgrund der ihr zufließenden Mauteinnahmen sowie der ihr für die Finanzierung zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Kreditaufnahme mehr Mittel bereitstellen kann, als dies im Haushaltssystem möglich ist. Die Auswirkungen dieser Veränderungen sind schwierig zu prognostizieren, aber es dürfte die Anreize der Länder wohl eher erhöhen, „ihre“ BS an den Bund abzugeben.

Aufgrund der hohen Bedeutung dezentralen Wissens bei der Verwaltung von BS und den als hoch einzuschätzenden Synergieeffekten zwischen der Verwaltung der Bundes- und der Landesstraßen ist es aus Sicht der Nutzer der BAB, die hier nicht zuletzt auch als Maut- und Steuerzahler von Ineffizienzen betroffen wären, abzulehnen, dass – abgesehen von Ausnahmen – BS von Ländern an den Bund übertragen werden. Auch kann es nicht als sinnvoll angesehen werden, dass es zukünftig zwischen den Ländern unterschiedliche Regime für die Investitionspriorisierung und Finanzierung bei den BS gibt. Vor diesem Hintergrund kann folgendes empfohlen werden:

Art. 143e Abs. 2 GG-Entwurf-BReg sollte ersatzlos gestrichen werden.

Ferner sollten Bund und Länder kurzfristig im Kontext der Diskussion und Verabschiedung der Gesetzesentwürfe-BReg anstreben, eine Grundsatzeinigung bezüglich folgender Punkte zu erzielen, die dann in einem festzusetzenden Zeitraum (z.B. 24 bis 36 Monate) umgesetzt werden sollte:

- Bei Bundesstraßen, die autobahnähnlich ausgebaut sind, über die hohe Verkehrsmengen fließen und / oder die relativ umfangreich dem Fernverkehr dienen, bestehen „ausnahmsweise“ erhebliche Synergien mit der Verwaltung der BAB. Diese BS sollten die Länder an den Bund abgeben. Für eine zukünftige einvernehmliche Übertragung derartiger BS von Ländern an den Bund existiert in Art. 90 Abs. 4 GG-Entwurf-BReg bereits eine rechtliche Basis.
- Der Bund sollte einen merklich höheren Anteil an den bislang von den Ländern zu tragenden (Verwaltungs-)Kosten der BS übernehmen. Im Kontext der bei einer Gesamtbetrachtung über die einzelnen Länder hinweg (heute und voraussichtlich auch zukünftig) deutlich angespannteren Finanzlage auf Länder- als auf Bundesebene dürfte dies zunächst die Gefahr kurzfristorientierter Einsparungen reduzieren, die längerfristig mit erhöhten Folgekosten einhergehen. Ferner dürfte auch der Gefahr eines uneinheitlichen Niveaus der (Angebots-)Qualität bei den BS in den unterschiedlichen (mehr oder weniger finanzstarken) Ländern entgegengewirkt

werden. Die erhöhte Kostenübernahme durch den Bund sollte jedoch auf eine Weise erfolgen, die den Ländern auch sinnvolle Anreize zu effizientem Agieren setzt.¹⁵

Eine zukünftige Änderung der Verwaltungskostentragung zwischen Bund und Ländern würde einfach-gesetzlich – im Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs – erfolgen müssen. Allerdings dürften die derzeitigen allgemeinen Regelungen zur Kostentragung im Rahmen der Auftragsverwaltung in Art. 104a GG keine rechtssichere Übernahme von Kosten durch den Bund erlauben, die derzeit zu den Verwaltungskosten zählen und von den Ländern zu tragen sind. Daher ist zu empfehlen, im Rahmen des anstehenden Gesetzgebungsverfahrens Art. 90 Abs. 3 GG-Entwurf-BReg um einen Satz 2 zu ergänzen, der wie folgt lautet:

Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, kann bestimmt werden, dass der Bund abweichend von Art. 104a Abs. 5 einen Anteil der Verwaltungskosten zu tragen hat.

Im Übrigen sollte zukünftig auch erwogen werden, einen Teil der BS zu Landesstraßen abzustufen, was im Einvernehmen zwischen Bund und Ländern zu erfolgen hätte. Es könnte Vorteile haben, wenn Bund und Länder diese Thematik gemeinsam mit den vorstehend betrachteten Fragen der zukünftigen Verwaltungskostentragung bei den BS und der Übernahme der Verwaltung einzelner autobahn-ähnlicher BS durch Bund diskutieren und (nach Möglichkeit) einer Klärung zuführen würden.

¹⁵ Da entsprechende Regelungen kaum sehr kurzfristig entwickelt werden können, erscheint es vorteilhaft, jetzt „lediglich“ eine diesbezügliche politische Grundsatzvereinbarung anzustreben.