



Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg

1. Ergänzungsbericht zur Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Straßenbauverwaltung Baden-Württemberg

Stand: 7. Oktober 2015

Inhaltsverzeichnis

1	AUSGANGSSITUATION	4
1.1	Grundlagen	4
1.2	Stärken und Schwächen der Bundesauftragsverwaltung	5
1.3	Vorgehen.....	7
2	RAHMENBEDINGUNGEN	8
2.1	Organisation	8
2.2	Finanzierung	9
3	BESCHREIBUNG DER SZENARIEN.....	13
3.1	Vorbemerkung.....	13
3.2	Status Quo	13
3.3	Szenario 1 – Bundesautobahnen in VIG	14
3.4	Szenario 2 – Bundesautobahnen und zweibahnige Bundesstraßen in VIG.....	15
4	FOLGENABSCHÄTZUNG	16
4.1	Steuerung.....	16
4.1.1	Strategische Steuerung.....	16
4.1.2	Operative Steuerung im Ablauf konkreter Projekte.....	19
4.1.3	Operative Steuerung des Betriebsdienstes	22
4.1.4	Ergebnis	22
4.2	Kernprozesse.....	23
4.2.1	Neu-, Um-, und Ausbau von Bundesfernstraßen.....	24
4.2.2	Erhaltung von Bundesfernstraßen	26
4.2.3	Betrieb von Bundesfernstraßen	27
4.2.4	Ergebnis	28
4.3	Fachtechnik	29
4.3.1	Straßenklassenspezifische Aufgabenfelder der LST	29
4.3.2	Ergebnis	29
4.4	Finanzen.....	30
4.4.1	Finanzvolumen nach Straßenklassen.....	30
4.4.2	Nutzerfinanzierung der VIG.....	31
4.4.3	Ergebnis	32
5	GESAMTERGEBNIS	33

5.1	Vorbemerkung	33
5.2	Steuerung.....	34
5.3	Wirtschaftlichkeit und Organisationseffizienz	35
5.4	Umsetzbarkeit.....	37
5.5	Schlussfolgerung.....	38
6	OPTIMIERUNGSMÖGLICHKEITEN	40
6.1	Vorbemerkung	40
6.2	Steuerung.....	41
6.3	Kernprozesse.....	41
6.4	Finanzen.....	42
6.5	Personal	42
6.6	Ergebnis	43
7	GUTACHTERLICHE GESAMTEMPFEHLUNG	44

1 AUSGANGSSITUATION

1.1 Grundlagen

Nach kontroverser Diskussion im Parlamentarischen Rat wurde beschlossen, dass die Verwaltung der Straßen des Bundes im Konstrukt der Auftragsverwaltung durch die Länder wahrgenommen wird. Dies wurde im Grundgesetz verankert (damals Art. 118, heute weitgehend wortgleich: Art. 90 GG). Dabei ist der Bund Eigentümer der entsprechenden Straßen und verfügt über ein umfassendes fachliches Weisungsrecht, er trägt zugleich einen Großteil der entsprechenden Kosten selbst.

Im Zuge der Reformen gemäß dem Modell des „New Public Management“ haben in den vergangenen Jahrzehnten die Verwaltungen der Länder ihre Straßenbauverwaltungen in verschiedener Form neu aufgestellt und vielfach in Landesbetriebe ausgegliedert. Eingeführt wurden unterschiedliche Instrumente der internen Steuerung. So existiert heute im Föderalismus Deutschlands eine große Vielfalt an Formen der Aufgabenwahrnehmung im Straßenbau. Ähnliches zeigt sich etwa auch im Hochbau, welcher hingegen im Konstrukt der Organleihe durchgeführt wird.

Die gegenwärtige Konstruktion der Aufgabenwahrnehmung in der Verwaltung der Bundesstraßen führt zu systembedingten Konflikten zwischen den Beteiligten, insbesondere bezüglich der Qualität der Aufgabenwahrnehmung, den Steuerungsmöglichkeiten und Kostenfragen.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat vor diesem Hintergrund im Jahre 2004 eine grundlegende Neuordnung gefordert, gemäß der die Bundesautobahnen in die eigene Verwaltung des Bundes übernommen werden sollen. Dieser Vorschlag wurde nicht umgesetzt, stattdessen wurde eine Weiterentwicklung des Systems der Auftragsverwaltung angestrebt. Eine Expertenkommission des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zur Stärkung von Investitionen in Deutschland hat 2015 zum Thema der Auftragsverwaltung empfohlen, zu prüfen, ob die Einrichtung einer Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen „als langfristige und nachhaltige Lösung zur Sicherung der Investitionen“¹ geeignet sei. Die verantwortlichen Bundesministerien haben den Vorschlag aufgegriffen; ein konkretes Konzept liegt jedoch noch nicht vor.

¹ Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (2015): Stärkung von Investitionen in Deutschland. Berlin, S. 40.

1.2 Stärken und Schwächen der Bundesauftragsverwaltung

Aus der Sicht der Länder wird eine Reihe von Schwächen in der gegenwärtigen Situation der Bundesauftragsverwaltung gesehen:

- Lange Bearbeitungszeiten des Bundes bei den Genehmigungen würden zu Zeitverzögerungen im Bauprozess, hohem erneuten Einarbeitungsaufwand in Folge der Liegezeiten und Problemen in der Ressourcenplanung führen.
- Eine Detailsteuerung und Detailkontrolle des Bundes führe zu hohem Aufwand für die Beantwortung von Anfragen, das Verfassen von Stellungnahmen und Erläuterungen.
- Die Bedarfsplanung erfolge zu umfassend, was zu Planungsunsicherheit bei den Ländern führe.
- Die Möglichkeit zur Priorisierung von Projekten würden durch den Bund nicht ausreichend genutzt.
- Die Bereitstellung der Finanzmittel im Rahmen von Sonderprogrammen erlaube den Ländern keine verlässliche Personalplanung, -akquise und -entwicklung.
- Die Finanzierung des Betriebsdienstes sei nicht auskömmlich.
- Die Erstattung der Kosten für die Entwurfsbearbeitung und die Ausführungsplanung im Rahmen der Zweckausgabepauschale sei nicht auskömmlich.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes werden Schwächen insbesondere in folgenden Bereichen gesehen:

- Der Abstimmungsaufwand in der Planung von Straßenbaumaßnahmen sei durch die Beteiligung mehrerer Ebenen sehr hoch.
- Dem Bund lägen die Information und das Wissen nicht umfassend vor, um Planungen eigenständig bewerten zu können.
- Es fehlten Zugriffsrechte auf Organisation und Personal der Straßenbauverwaltungen.
- Auf konkrete Projekte werde sehr stark kommunal- und regionalpolitisch Einfluss genommen.
- Es finde teilweise eine sachfremde Mittelverwendung statt.
- Die Umsetzung von Projekten erfolge teilweise an den Bedarfsplänen vorbei.

Dem stehen folgende Stärken im vorliegenden System der Auftragsverwaltung gegenüber:

- Im Land gibt es *eine* Zuständigkeit für das gesamte überregionale und dem weiträumigen Verkehr dienende Straßennetz und damit klare Verantwortlichkeit gegenüber der Öffentlichkeit.
- Verantwortlichkeit für die Aufgabenerledigung wird entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip auf Landesebene verankert, weil dort die Aufgabe anfällt und zugleich eine zu große Zersplitterung der Aufgabenwahrnehmung vermieden wird, so dass Skaleneffekte realisiert werden können.
- Die Aufgabenwahrnehmung durch die Landesverwaltung stellt die Einbettung in die Landes- und Regionalpolitik her und sichert auf diesem Wege demokratische Kontrolle und Bürgernähe.
- Die Verwaltungen der Länder können eigenständig kompensatorisch eingreifen, indem etwa bestimmte Maßnahmen des Bundes vorfinanziert werden.
- Synergieeffekte können in der gemeinsamen Bearbeitung unterschiedlicher Straßenklassen realisiert werden.
- Kapazitätsausgleiche zwischen der Aufgabenerledigung bezüglich der verschiedenen Straßenklassen sind möglich.
- Durch netzübergreifende Aufgabenkoordination wird die Aufgabenerledigung verbessert und im Sinne der Bürgerinnen und Bürger aufeinander abgestimmt.
- Die Aufgabenerledigung durch die Straßenbauverwaltungen der Länder ist eine Voraussetzung für das Funktionieren des etablierten und jüngst im Sinne größerer Partizipation und Transparenz reformierten Verfahrens der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans (BVWP). Der Wegfall der Bundesauftragsverwaltung wird die Informalisierung entsprechender Planung begünstigen und damit zu einer Schwächung des kooperativen Föderalismus bundesdeutscher Prägung beitragen.
- Die Konstruktion der Auftragsverwaltung erlaubt es dem Bund, im Vergleich zwischen den Landesverwaltungen Elemente des Wettbewerbsföderalismus zu nutzen.
- Ebenfalls können Instrumente des experimentellen Föderalismus zu Lerneffekten zwischen den Ländern bei der Wahrnehmung der Auftragsverwaltung genutzt werden.

Die Betrachtung zeigt erstens, dass die wahrgenommenen Schwächen vermehrt auf der Ebene von Details in der Umsetzung der Auftragsverwaltung liegen, während die Stärken eher grundsätzlicher Natur sind. Zweitens wird deutlich, dass eine Reihe von Stärken als Potenziale auftreten, die gegebenenfalls noch nicht so umfassend realisiert

werden, wie es möglich wäre. Drittens lassen sich eine Reihe von Schwächen durch Veränderungen in den Anreiz- und Steuerungsstrukturen beheben.

1.3 Vorgehen

Im Rahmen der **Trendanalyse** der Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Straßenbauverwaltung Baden-Württemberg wurde im Sinne einer Folgenabschätzung geprüft, welche Konsequenzen die teilweise oder vollständige Beendigung der Bundesauftragsverwaltung der Bundesfernstraßen am Beispiel des Landes Baden-Württemberg entfalten würde. Da gegenwärtig noch keine Planungen zu Aufgabenumfang, Ausgestaltung und Umsetzungszeitraum einer möglichen Verkehrsinfrastrukturgesellschaft (VIG) des Bundes vorliegen, muss mit Annahmen in verschiedenen Szenarien gearbeitet werden. Der Gutachter führt seit Anfang 2015 eine umfassende Organisationsuntersuchung der Straßenbauverwaltung Baden-Württembergs (SBV) durch und verfügt daher über vertiefte Kenntnisse der Situation im Land.

Nach der Vorstellung der Ausgangssituation im vorliegenden Kapitel 1 werden in Kapitel 2 die grundlegenden **Rahmenbedingungen** der Bundesauftragsverwaltung in organisatorischer Perspektive und in Bezug auf die Finanzbeziehungen zusammengefasst. Kapitel 3 beschreibt die in dieser Untersuchung angelegten zwei Szenarien für die mögliche **Gründung einer VIG** durch den Bund. Zum Vergleich wird ebenfalls eine kurze Skizze des Status Quo der Straßenbauverwaltung in Baden-Württemberg aufgenommen. Der Kern der Analyse erfolgt in Kapitel 4, in dem anhand zentraler **Organisationskriterien** (Steuerung, Kernprozesse, Fachtechnik, Finanzen) jeweils die Folgen der beiden Szenarien anhand der SBV aufgezeigt werden. Kapitel 5 führt die Erkenntnisse im Sinne eines **Gesamtergebnisses** zusammen. In Kapitel 6 werden **Ansätze für Optimierungen** im vorliegenden System aufgezeigt. Abschließend wird in Kapitel 7 eine **gutachterliche Empfehlung** ausgesprochen.

2 RAHMENBEDINGUNGEN

2.1 Organisation

Die Verwaltung der Bundesstraßen und Bundesautobahnen (BAB) erfolgt im Wege der Bundesauftragsverwaltung durch die Länder. Der Aufgabenumfang für die Bundesfernstraßen umfasst wesentlich die Ausführung der Bundesgesetze zu Planung, Bau, Erhaltung und Betrieb der Bundesfernstraßen und ihrer Bestandteile. Charakteristisch für die Kompetenzordnung der Bundesauftragsverwaltung ist eine rechtlich deutlich begrenzte und eingeschränkte Wahrnehmung der Bundesaufgaben durch die Verwaltungen der Länder.² Dem Bund stehen sowohl die Rechts- als auch die Fachaufsicht zu.

Die starke Einschränkung der durch die Länder wahrgenommenen Aufgaben ergibt sich unter anderem aus dem Recht der obersten Bundesbehörden, den obersten Landesbehörden im Rahmen der Auftragsverwaltung Weisungen zu erteilen und darüber hinaus aus der Befugnis der Bundesregierung, Allgemeine Verwaltungsvorschriften für die Gesetzesausführung zu erlassen. Hierbei ist sie allerdings auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen. Die Wahrnehmung des Weisungsrechts bedarf keiner weiteren Rechtfertigung. In der Regel ist der Bund aber verpflichtet, vor dem Erteilen der Weisung das betroffene Land anzuhören. Auch die Informationsanforderungen können seitens des Bundes ohne einen konkreten Anlass erfolgen. Die Bundesregierung kann Akteneinsicht und Berichterstattung durch die Länder verlangen und Beauftragte zu den Landesverwaltungen entsenden. Die Informationsrechte sind dabei, im Gegensatz zum Weisungsrecht, nicht auf die obersten Landesbehörden beschränkt.

Dem Land stehen demgegenüber die Wahrnehmungs- und die Sachkompetenz zu, d.h. erstens das „Handeln und die Verantwortlichkeit nach außen, gegenüber Dritten“ und zweitens Sachverhalte zunächst eigenständig entscheiden und beurteilen zu können.³ Auch die Organisationsgewalt für die ausführende Verwaltung liegt grundsätzlich bei den Ländern, allerdings kann der Bund durch einfaches Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates die Einrichtung von Behörden bestimmen. Bundesgesetzliche Regelungen zur Einrichtung von Behörden wurden nicht getroffen. Während es dem Bund nicht zustünde, Aufgaben an die Kommunen zu übertragen, sind die Verwaltungen der Länder berechtigt, Selbstverwaltungskörperschaften mit Aufgaben an Bundesfernstraßen zu betrauen. Weitere Rechte stehen dem Bund auch bei der Ausbildung der Beschäftigten (Art. 85 Abs. 2 S. 2 GG) und bei der Auswahl bestimmter Leitungspersonen (Art. 85 Abs. 2 S. 3 GG) zu. Bei den Leitungspositionen ist der

² BverfGE 104, 249 (264 f.).

³ Heitsch, Christian (2001): Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder, Tübingen, S. 249.

Einvernehmensvorbehalt des Bundes auf die Mittelbehörden beschränkt. Im Fall einer Bündelungsbehörde erstreckt sich der Vorbehalt auf den Leiter des straßenbaulichen Fachbereichs der Behörde. Sieht der Verwaltungsaufbau keine Mittelbehörde vor, steht dem Bund auch kein Einvernehmensvorbehalt zu.

Von seinen Befugnissen zur Festlegung Allgemeiner Verwaltungsvorschriften hat der Bund im Bereich der Straßenbauverwaltung nur geringen Gebrauch gemacht. In zwei Fällen hat die Bundesregierung gemeinsam mit dem Bundesrat Allgemeine Verwaltungsvorschriften (AVV) erlassen. Die erste und zweite AVV Fernstraßen wurden aber zuletzt in den 50er Jahren modifiziert.

Hauptsächlich nimmt der Bund seine Fachaufsicht durch Informationsanforderungen (Berichte) und durch Bekanntgabe von allgemeinen Rundschreiben wahr, deren Einführung aber den Landesstraßenbauverwaltungen obliegt und aus diesem Grund zumeist in enger Abstimmung mit den Ländern erstellt werden. Das Weisungsrecht nimmt der Bund nur selten in Anspruch. Für die Aufgabenwahrnehmung der Landesstraßenbauverwaltungen maßgeblich ist aber in erster Linie die Finanzverantwortung des Bundes, die dieser mit unterschiedlichen Steuerungsinstrumenten wahrnimmt.

2.2 Finanzierung

Die im Rahmen der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen entstehenden Ausgaben tragen Bund und Länder nach den in Artikel 104a GG und § 6 BABG getroffenen Regelungen. Der Bund ist Träger der Zweckausgaben und kann daher die Entscheidungen zur Finanzierung der Bundesfernstraßen treffen. Bund und Länder tragen jeweils die Verwaltungsausgaben ihrer Behörden, also alle Ausgaben, die für Betrieb und Erhalt des administrativen Apparats notwendig sind.

Als Träger der Straßenbaulast an den Bundesfernstraßen erstattet der Bund folglich die entstehenden Zweckausgaben der Straßenbauverwaltungen der Länder. In Ausnahmefällen bestehen Absprachen mit dem Bund, wonach die Länder Investitionskosten anteilig übernehmen.

Der Bund gewährt den Ländern eine **Zweckausgabenpauschale** in Höhe von 2 Prozent der Baukosten für die Kosten der Entwurfsbearbeitung und in Höhe von 1 Prozent der Baukosten für die Kosten der Bauaufsicht. In einigen Fällen, z.B. im Rahmen der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit, übernimmt der Bund anteilig auch **Verwaltungsausgaben**. In der Praxis gestaltet sich die Abgrenzung zwischen **Verwaltungs- und Zweckausgaben** schwierig.

Die **Finanzierung der Bundesfernstraßen** erfolgt über zweckgebundene Mauteinnahmen und allgemeine Haushaltsmittel. Kapitel 1209 des Bundeshaushalts enthält alle Einnahmen und Ausgaben, die im Zusammenhang mit der Maut stehen. Diese wird auf rund 15.000 km Bundesfernstraßen erhoben, davon auf allen Bundesautobahnen und auf rund 2.300 km zweibahnigen Bundesstraßen. Die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft ist dafür zuständig, die Mautmittel nach Abzug der Kosten für Betrieb, Überwachung, Kontrolle und Verwaltung des Mautsystems für Investitionen im Bereich der Bundesfernstraßen nach Maßgabe der Haushaltsgesetze und auf Weisung des BMVI zu verteilen. Für 2014 sind Ausgaben von ca. 3,1 Mrd. Euro angesetzt, der Großteil davon (rund 88 Prozent) für Bundesautobahnen.

Der **Haushaltsplan des Bundes 2014** enthält darüber hinaus in Kapitel 1210 weitere Ausgaben in Höhe von rund 2,9 Mrd. Euro für Investitionen und die Unterhaltung von Bundesfernstraßen, die allgemein aus Bundeshaushaltsmitteln finanziert werden. Insgesamt betragen die im Bundeshaushalt 2014 vorgesehenen Mittel für Bau, Erhalt und Betrieb von Bundesautobahnen und Bundesstraßen rund 6 Mrd. Euro,⁴ von denen 52,2 Prozent durch Mauteinnahmen finanziert werden.

Die **Zweckausgaben** für Bundesfernstraßen können grob in die Bereiche Bedarfsplanmaßnahmen, Erhaltung, Betrieb und weitere Investitionen gegliedert werden:

- Die Finanzierung von Bedarfsplanmaßnahmen beruht auf der Planung der Länder für den BVWP, der alle 10-15 Jahre erstellt wird. Alle eingereichten Vorhaben der Länder werden vom Bund nach verschiedenen Kriterien bewertet. Die Verteilung der Mittel auf die Länder erfolgt durch eine Quote. Auf Grundlage des BVWP wird ein Bedarfsplan angefertigt, anhand dessen ein jährlicher Straßenbauplan erstellt wird.
- Für die Verteilung der Mittel zur Erhaltung der Bundesfernstraßen werden Erhaltungsbedarfsprognosen von unabhängigen Dritten durchgeführt. Eine maßnahmenscharfe Betrachtung erfolgt dabei - mit Ausnahme kombinierter Ausbau- und Erhaltungsmaßnahmen - nicht.
- Die Mittel für den Betriebsdienst werden nach einem Länderschlüssel vergeben, der hauptsächlich durch die jeweiligen Netzlängen bestimmt ist.
- Die Verteilung der Mittel für weitere Investitionen beruht in der Regel auf Bedarfsabfragen, die der Bund bei den Straßenbauverwaltungen der Länder durchführt.

⁴ In die Finanzdaten wurden jeweils alle unter Titelgruppe 01 in Kapitel 1209 und 1210 aufgeführten Positionen einbezogen.

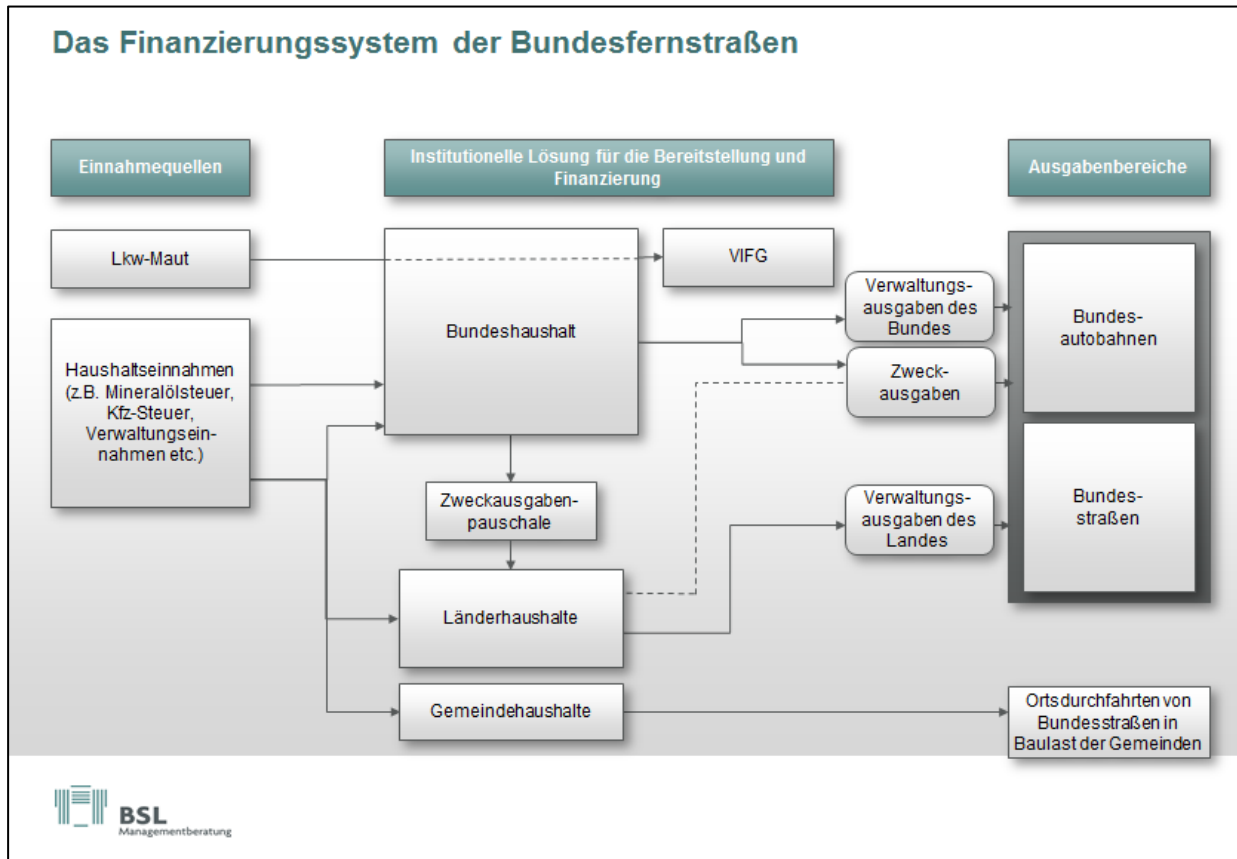


Abbildung 2-1: Das Finanzierungssystem der Bundesfernstraßen⁵

Tabelle 2-1 zeigt die Gesamtausgaben des Bundes und die anteiligen Gesamtausgaben im Land Baden-Württemberg gegliedert nach Bedarfsplanmaßnahmen, Erhaltung und Betriebsdienst von Bundesfernstraßen.

⁵ Eigene Darstellung auf Basis von Beckers, Klatt et al. (2011): Institutionelle Lösungen für die Bundesfernstraßenfinanzierung, Münster, S. 34.

Haushaltsdaten 2014		
	Ausgaben Bund in Mio. €	Ausgaben in Baden-Württemberg in Mio. €
Bedarfsplanmaßnahmen	973	184
Erhaltung	2.597	322
Betriebsdienst (Unterhaltung)	875	108
Weitere Ausgaben	1.539	204
Gesamtausgaben für Bundesfernstraßen	5.984	818

Tabelle 2-1: Gesamtausgaben für Bundesfernstraßen des Bundes und im Land Baden-Württemberg

Für die Finanzierung der Bundesfernstraßen sind darüber hinaus die sogenannten **Swing-Mittel** relevant, die im Jahr 2010 über zehn Prozent des gesamten Ausgabenvolumens in der SBV ausmachten. Hierbei handelt es sich um Ausgleichsmittel. Die Länder haben die Möglichkeit, mit Landesgeldern eine angenommene Mittelzuweisung des Bundes vorzufinanzieren, die im Rahmen des Mittelausgleichs im vierten Quartal eines Jahres erfolgt. Da die Mittel stark schwanken, ist eine vorausschauende Kalkulation schwierig.

Die Ausführungen zeigen, dass sich die Bundesauftragsverwaltung über viele Jahrzehnte hinweg fortentwickelt hat. Entstanden ist ein **komplexes System und Finanzbeziehungsgeflecht** zwischen dem Bund, insbesondere in Form des BMVI und BMF, sowie den Straßenbauverwaltungen der Länder. Da verschiedene Akteure mehrerer Verwaltungsebenen mit Aufgaben an Bundesfernstraßen betraut sind und zahlreiche formelle und informelle Regelungen bestehen, liegt insgesamt eine hohe Politikverflechtung vor. So wird die Auf- und Verteilung von Mitteln für Investitionen und Unterhaltung von Bundesfernstraßen in etablierten, aufwändigen Prozessen zwischen den Ebenen geplant und verhandelt. Eine Änderung der jetzigen Struktur der Bundesauftragsverwaltung ist rechtlich nur mit einer **Grundgesetzänderung** möglich und würde organisatorisch ein grundlegendes Umdenken aller Akteure erfordern.

3 BESCHREIBUNG DER SZENARIEN

3.1 Vorbemerkung

Für die **Gründung einer VIG** durch den Bund werden, aufbauend auf dem Status Quo, die beiden zu untersuchenden Szenarien kurz dargestellt.

Szenarien nach Aufgaben und Zuständigkeiten

	Szenario 1				Szenario 2			
	BAB	Einbahnige Bundesstraßen	Zweibahnige Bundesstraßen	Landesstraßen	BAB	Zweibahnige Bundesstraßen	Einbahnige Bundesstraßen	Landesstraßen
Planung & Bau								
Planfeststellungsbehörde								
Erhaltung								
Unterhaltung								

Legende

	Bundeseigene Verwaltung	Auftragsverwaltung	Landeseigene Verwaltung
--	-------------------------	--------------------	-------------------------




Abbildung 3-1: Szenarien nach Aufgaben und Zuständigkeiten

3.2 Status Quo

Die **Straßenbauverwaltung Baden-Württemberg** ist in ihrer externen Aufbauorganisation durch das Prinzip der konzentrierten Dreistufigkeit geprägt. Die Aufgaben Planung, Bau und Erhaltung an Bundesfernstraßen und Landesstraßen werden maßgeblich durch die Abteilungen 4 der vier Regierungspräsidien (RPe) wahrgenommen. Auch der Betrieb und die Unterhaltung der Autobahnen fallen in die Zuständigkeit der RPe. Die Wahrnehmung der Unterhaltungsaufgaben an den Bundes- und Landesstraßen sowie die umfassende Wahrnehmung der Aufgaben an den Kreisstraßen erfolgt durch die neun Stadt- und 35 Landkreise (SLK). Für die

Aufgaben an den Bundes- und Landesstraßen gilt dabei, dass diese durch die SLK als Untere Verwaltungsbehörden (UVB) erfolgen. Vorwiegend fachliche Unterstützungsaufgaben erbringt die beim Regierungspräsidium Tübingen als Abteilung 9 angesiedelte Landesstelle für Straßentechnik (LST). Für die Straßenbauverwaltung Baden-Württemberg gilt, dass sowohl die externe Aufbauorganisation als auch der interne Aufbau der Organisationseinheiten in der Regel straßenklassenübergreifend angelegt sind.

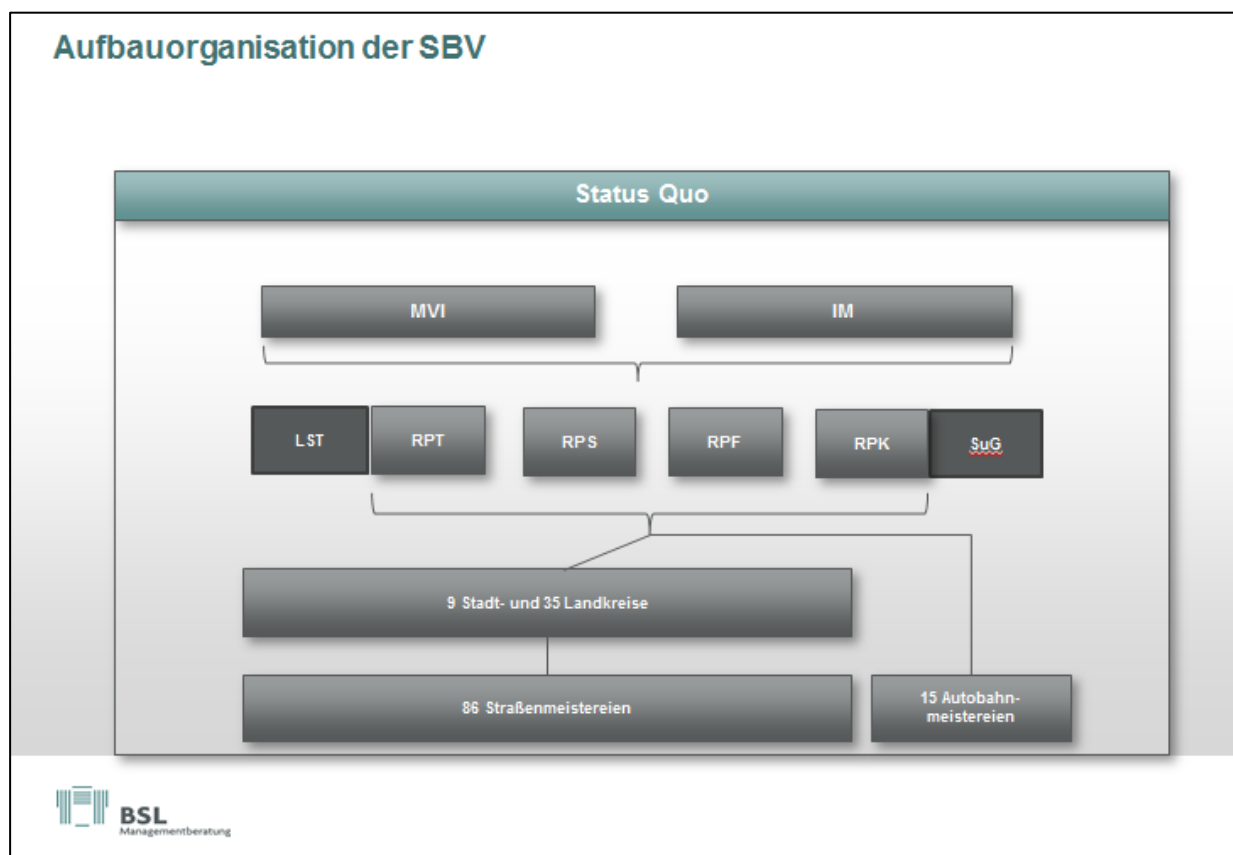


Abbildung 3-2: Aufbauorganisation der SBV (Stand: 03.09.2015)

3.3 Szenario 1 – Bundesautobahnen in VIG

In Szenario 1 findet die Verwaltung der Bundesautobahnen auf Ebene des Bundes statt, während die **Bundesstraßen weiterhin in der Bundesauftragsverwaltung** verbleiben. Da die Übernahme durch den Bund auch den operativen Betriebsdienst einschließt, gehen die Autobahnmeistereien folglich an den Bund über. Für Baumaßnahmen an den Autobahnen wird auch die Planfeststellung auf Bundesebene durchgeführt. Die RPen sind die zuständige Anhörsbehörde.

In Baden-Württemberg haben die Bundesautobahnen eine bewertete Streckenlänge von 2.754 bkm, die Bundesstraßen von 5.556 bkm. Szenario 1 würde folglich dazu führen, dass rund ein Drittel der Streckenlänge im Land Baden-Württemberg nicht mehr von der Straßenbauverwaltung des Landes, sondern von der VIG auf Bundesebene verwaltet wird.

	Bundeseigene Verwaltung	Auftragsverwaltung	Landeseigene Verwaltung
Bundesautobahnen	2.754 bkm	-	-
Bundesstraßen	-	5.556 bkm	-
Landesstraßen	-	-	9.546 bkm
Gesamt	2.754 bkm	5.556 bkm	9.546 bkm

Tabelle 3-1: Bewertete Längen in bundeseigener, Auftrags- und landeseigener Verwaltung nach Straßenklassen in Szenario 1

3.4 Szenario 2 – Bundesautobahnen und zweibahnige Bundesstraßen in VIG

Das zweite Szenario geht davon aus, dass neben den Bundesautobahnen auch die zweibahnigen Bundesstraßen an den Bund übergehen. In Baden-Württemberg beträgt die bewertete Streckenlänge der zweibahnigen Bundesstraßen 975 bkm.

Die einbahnigen Bundesstraßen mit einer Streckenlänge von 4.581 bkm gehen in diesem Szenario, **unter Aufgabe der Bundesauftragsverwaltung**, in die Verwaltung des Landes über. Neben den Aufgabenbereichen der Autobahnmeistereien erhält der Bund daher auch anteilig Aufgaben des operativen Betriebsdienstes aus den heutigen Straßenmeistereien und den UVB. Die vom Land Baden-Württemberg landeseigen verwaltete Netzlänge würde somit von 9.546 bkm (Status Quo) auf insgesamt 14.127 bkm steigen.

	Bundeseigene Verwaltung	Auftragsverwaltung	Landeseigene Verwaltung
Bundesautobahnen	2.754 bkm	-	-
Bundesstraßen	975 bkm	-	4.581 bkm
Landesstraßen	-	-	9.546 bkm
Gesamt	3.729 bkm	-	14.127 bkm

Tabelle 3-2: Bewertete Längen in bundeseigener, Auftrags- und landeseigener Verwaltung nach Straßenklassen in Szenario 2

4 FOLGENABSCHÄTZUNG

4.1 Steuerung

Die **Steuerung der Leistungserstellung und -sicherung** im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung erfolgt durch den Bund auf drei Arten:

- die strategische Steuerung auf Basis des BVWP,
- die operative Steuerung im Ablauf konkreter Projekte sowie
- die operative Steuerung des Betriebsdienstes.

4.1.1 Strategische Steuerung

Der BVWP ist ein **verkehrsträgerübergreifendes Planungsinstrument** von Bund und Ländern für die Erweiterungen des Verkehrsnetzes, der Verkehrsnetzkapazitäten sowie für die Erhaltung der Netze. Die Finanzierung und Realisierung von Verkehrsprojekten des Bundesfernstraßenbaus ist in der Regel an die Aufnahme in den BVWP gebunden. Die Aufstellung des Plans erfolgt unter Einbezug externer Expertise und Anhörung von Verbänden, Interessenvertretungen und der Zivilgesellschaft. Das Ziel des BVWP ist es, festzustellen „welcher Bedarf an finanziell aufwendigen, großräumig wirksamen und wesentlich kapazitätssteigernden bzw. qualitätsverbessernden Investitionen in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren besteht“.⁶

Der BVWP enthält zunächst laufende, fest disponierte Projekte. Hierbei handelt es sich hauptsächlich um Projekte aus dem vorhergehenden BVWP, die sich in der Umsetzung befinden bzw. deren Realisierung bereits entschieden ist. Auch Projekte aus Sonderprogrammen, wie die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit, fallen unter die laufenden, fest disponierten Projekte. Die Aufnahme neuer Vorhaben erfolgt in Form eines aufwendigen Abstimmungsprozesses. Dieser wurde für den BVWP 2015 grundsätzlich neu konzeptioniert. **Ziele der neuen Methodik** sind:

- Ein realistisches und finanzierbares Gesamtkonzept für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes zu entwickeln.
- Die Priorisierung der Projekte anhand eines aktualisierten und methodisch stringenten Bewertungsverfahrens vorzunehmen.

⁶ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2014): Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015, Bonn, S. 10.

- Das Verfahren transparent und unter breiter Beteiligung der Öffentlichkeit durchzuführen.

Diese neue Grundkonzeption führt zu Veränderungen im **Verfahrensablauf der strategischen Steuerung**:

- Zunächst werden die zur Erhaltung notwendigen Finanzmittel abgeschätzt. Grundlage für die Ermittlung des Bedarfs an Erhaltungsinvestitionen ist die Erhaltungsbedarfsprognose (vgl. Kapitel 2.2).
- Nach Abzug des Erhaltungsbedarfs erfolgt die Verteilung der verbleibenden Finanzmittel für Neu- und Ausbaumaßnahmen.
 - Im Rahmen des Abstimmungsprozesses obliegt es den Ländern, durch die Überprüfung der Verkehrsnetze, dem Bund Vorschläge für neue Infrastrukturprojekte vorzulegen.
 - Die Bewertung und Priorisierung der Investitionsmaßnahmen fällt in die Zuständigkeit des BMVI, welches diese Aufgabe in Abstimmung mit dem BMF und unter Einbezug externer Expertise wahrnimmt.
 - Die Vorschläge für Aus- und Neubauinvestitionen werden einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung unter Berücksichtigung der Verkehrsentwicklung und weiteren Rahmenbedingungen unterzogen.
 - Entsprechend der Bewertung werden die Projekte, ebenso wie bedeutsame Erhaltungsmaßnahmen, in einem Bedarfsplan in drei Gruppen – „Vordringlicher Bedarf Plus“ (VB+), „Vordringlicher Bedarf“ (VB) und „Weiterer Bedarf“ (WB) – eingeteilt.
 - Für die Realisierung der Maßnahmen werden den Ländern Mittel anhand einer Quote zugeteilt. Hierbei handelt es sich um den Quotienten aus der Summe des landesspezifischen Projektvolumens für laufende, fest disponierte sowie neue Vorhaben und dem Gesamtvolumen des VB+ bzw. VB.

Auf Grundlage dieses Verfahrens beinhaltet der BVWP:

- Einerseits Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen über den jeweiligen Betrachtungszeitraum, sowie
- andererseits Neu- und Ausbauinvestitionen, die zu einer signifikanten Kapazitätssteigerung oder Qualitätsverbesserung der Bundesinfrastruktur führen.

Der BVWP ist von der Bundesregierung zu beschließen. Die Bedarfspläne für die drei Verkehrsträger werden als Anlage der jeweiligen Ausbaugesetze durch den Bundestag verabschiedet. Es erfolgt gemäß § 5 FStrAbG eine mittelfristige Finanzplanung in Form von Investitionsrahmenplänen mit einem Betrachtungszeitraum von fünf Jahren.

Die **Investitionsrahmenpläne** enthalten den Investitionsbedarf für

- die Erhaltung der Bestandsnetze,
- die Fortführung der im Bau befindlichen Maßnahmen und
- die Vorhaben mit weit fortgeschrittenem Planungsstand, die bereits Baureife haben oder diese im Geltungszeitraum erlangen.

Die Investitionsrahmenpläne sind die Grundlage für die jährliche **Bauprogrammbesprechung** zwischen dem BMVI und den Auftragsverwaltungen der Länder. Bei der jährlichen Mittelzuweisung wird die dargestellte Länderquote flexibel gehandhabt, um beispielsweise Großprojekte in Ländern mit einer geringen Länderquote durchführen zu können. Die Zuweisung der Mittel nach der Länderquote wird über den Gesamtzeitraum des Bedarfsplans sichergestellt.

Für die Kooperation von Bund und Ländern im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung ist die Aufstellung des BVWP von besonderer Relevanz, da alle darauffolgenden Verfahrensstufen umsetzungsorientierte Fortschreibungen des BVWP darstellen. Im Hinblick auf die **Szenarienbetrachtung** ist im Bereich der strategischen Steuerung von den nachfolgend dargestellten Folgewirkungen auszugehen:

- Die Notwendigkeit der Aufstellung des BVWP für Bundesfernstraßen und die Koordination mit den anderen Verkehrsträgern bleibt in beiden Szenarien weiterhin bestehen. Durch die (teilweise) Abschaffung der Bundesauftragsverwaltung kann die strategische Steuerung durch den Bund jedoch in einem alternativen Verfahren realisiert werden.
- In Szenario 1 hat der Bund Parallelverfahren zur Wahrnehmung der strategischen Steuerung zu begleiten.
 - Die Verantwortung für die Bundesautobahnen würde aus der Bundesauftragsverwaltung herausgelöst, so dass der Bund bzw. die zu gründende VIG die strategische Steuerung eigenverantwortlich wahrnehmen kann.
 - Für die Bundesautobahnen ist ein Verfahren analog zum Verkehrsträger Wasserstraße denkbar, d.h. das BMVI nimmt die Projektdefinition und -priorisierung in Zusammenarbeit mit der VIG vor. Die Länder können hierzu unverbindliche Projektideen einreichen. Die Auswahl und Priorisierung obliegt dem Bund. Die formalen Anforderungen an die einzureichenden Anmeldungen wären naturgemäß deutlich niedriger, als dies für die weiterhin in der Auftragsverwaltung verbleibenden Bundesstraßen der Fall wäre. Diese würden weiterhin im Rahmen des derzeit gültigen Verfahrens strategisch gesteuert.
 - Investitionen, die nicht über den BVWP abgedeckt sind (z.B. Maßnahmen der Lärmsanierung, Radwege, Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit) wären ebenfalls

für den Bereich der Bundesstraßen mit dem MVI bzw. den nachgeordneten Straßenbehörden des Landes abzustimmen.

- In Szenario 2 erfolgt durch den Übergang der einbahnigen Bundesstraßen in die Verwaltung des Landes die Aufgabenkonzentration für das gesamte Bundesfernstraßennetz auf Ebene des Bundes. Dementsprechend liegt die Verantwortung für die strategische Steuerung der Bundesfernstraßen vollständig beim Bund, der diese beispielsweise analog zum Verkehrsträger Wasserstraße vornehmen könnte. Den Ländern ist in diesem Fall die Möglichkeit einzuräumen, eigene Vorschläge vorzubringen. Hierbei dürfte es sich i.d.R. um Projekte handeln, die der Stärkung und Kapazitätserweiterung von regionalen Verkehrsachsen dient.

In beiden Szenarien ist auch weiterhin eine enge Koordination mit dem MVI bzw. den nachgeordneten Behörden der SBV notwendig, da eine Abstimmung der mittelfristigen Projektplanung zwischen Bund und Land geboten sein wird, um an neuralgischen Verkehrspunkten straßenklassenübergreifend eine angemessene Verkehrsaus- bzw. Verkehrsbelastung sicherstellen zu können (z.B. **Baustellenmanagement**).

4.1.2 Operative Steuerung im Ablauf konkreter Projekte

Im Rahmen der Planung und Durchführung von Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen sowie bei Erhaltungsmaßnahmen wird das BMVI operativ steuernd tätig. Dies erfolgt im Prozess (vgl. Abbildung 4-1) an folgenden Stellen:

- Erteilung des Gesehen-Vermerks (PS⁷ 6),
- Aufnahme der Maßnahme in den Investitionsrahmenplan (PS 10a),
- Freigabe der Maßnahme inkl. Kostenfortschreibung (PS 11b),
- Vergabezustimmung gemäß Vorlagegrenzen (PS 13) sowie
- Zustimmung zu Nachträgen gemäß Vorlagegrenzen (PS 16).

Die operative Steuerung wird durch die Instrumente der fachlichen Genehmigung sowie der Freigabe der Finanzmittel wahrgenommen. Anhand der Finanzvolumina der Maßnahmen werden die Zuständigkeiten des Bundes geregelt und definiert.

Für Neu- und Ausbaumaßnahmen von Bundesfernstraßen mit Gesamtbaukosten (GBK) über zehn Millionen Euro ist durch das MVI der Gesehen-Vermerk des BMVI einzuholen. Für die

⁷ PS = Prozessschritt

Erteilung ist zunächst eine detaillierte Kostenberechnung nach der „Anweisung zur Kostenberechnung bei Straßenbauvorhaben“ (AKS) des Bundes erforderlich. Mit dem Gesehen-Vermerk dokumentiert der Bund sein grundsätzliches Einverständnis zur Entwurfsplanung, ggf. unter Auflagen. Auch bei anderen Maßnahmen (z.B. Neubau von Tunneln oder sonstigen Ingenieurbauwerken) gibt es in Abhängigkeit vom Finanzvolumen Genehmigungsvorbehalte. Die derzeit gültigen Vorlagegrenzen sind der Anlage 1 zum ARS Nr. 41/2001 zu entnehmen.

Liegt der Gesehen-Vermerk des BMVI vor, sind die Abteilungen 4 der RPen dazu befugt, die weiteren Planungsschritte (Genehmigungsplanung, Planfeststellung) vorzunehmen. Die Maßnahmen werden beim BMVI zur Aufnahme in den Investitionsrahmenplan angemeldet. Straßenbaumaßnahmen mit GBK ab fünf Millionen Euro werden als Einzelmaßnahmen im Bundeshaushaltsplan veranschlagt. Das BMVI prüft, ob die Voraussetzungen für die Veranschlagung gegeben sind und nimmt die Maßnahme in den Entwurf des Straßenbauplans auf, der vom Bundestag im Zuge des jährlichen Haushaltsgesetzes als Anlage zum Bundeshaushaltsplan verabschiedet wird.

Bei Vergaben mit einem Auftragsvolumen größer als fünf Millionen Euro ist über das MVI die Zustimmung des BMVI einzuholen. Der Vergabevermerk ist für Einzel- oder Mischlose ab zweieinhalb Millionen Euro dem BMVI vorzulegen. Die Straßenbauabteilungen der RPen sind für die Baudurchführung und die Überwachung des Baugeschehens sowie für die Abrechnung der Maßnahmen verantwortlich.

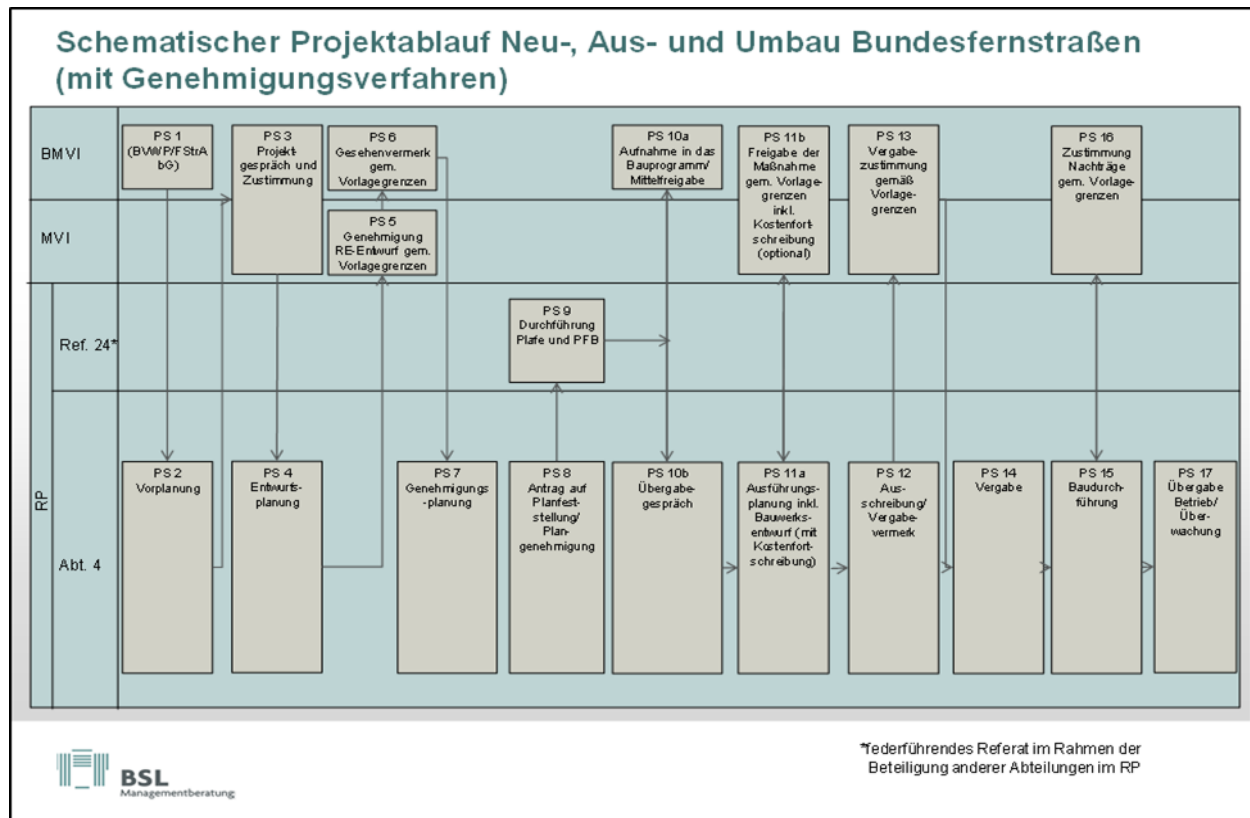


Abbildung 4-1: Schematischer Projektablauf Neu-, Aus- und Umbau Bundesfernstraßen

Bei einer **Realisierung der Szenarien** ist im Bereich der operativen Steuerung von folgenden Effekten auszugehen:

- In beiden Szenarien würde die operative Steuerung ähnlich der in Abbildung 4-1 dargestellten Verfahrensschritte erfolgen müssen. Denkbar ist jedoch, dass der VIG im operativen Bereich seitens des BMVI eine stärkere Eigenständigkeit zugestanden wird als im derzeitigen Verfahrensablauf. Dies würde zu einer Verminderung des operativen Steuerungsaufwandes und zu einer Straffung des Projektablaufes führen. Ein zentraler Unterschied gegenüber der Ist-Situation der Bundesauftragsverwaltung bzw. zwischen den Szenarien bestünde in jedem Fall hinsichtlich der zu steuernden Einheiten bzw. der unmittelbaren Durchgriffsmöglichkeiten im Rahmen der operativen Steuerung.
- In **Szenario 1** könnte das BMVI im Bereich der Bundesautobahnen unmittelbar die mit der Planung und Durchführung betrauten Einheiten der VIG operativ steuern, so dass keine Abstimmung mit dem MVI als oberste Straßenbaubehörde des Landes notwendig wäre. Zudem wäre die Möglichkeit gegeben, Projekte bei Bedarf zeitnaher als derzeit steuern zu können, da für die Einholung von Informationen bzw. die Übermittlung der Prüfungsergebnisse nicht der Dienstweg über das MVI gewählt werden müsste, die diese bei den nachge-

ordneten Straßenbaubehörden des Landes anfordern bzw. an diese weiterleiten. Da die zu steuernden Einheiten direkt dem BMVI unterstehen würden, wären zudem ein unmittelbarer Zugriff und eine direkte Weisungsbefugnis gegeben. Für den Bau von Bundesstraßen, der in Szenario 1 weiterhin im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung durch die SBV geplant und durchgeführt würde, wäre weiterhin der in Kapitel 4.2.1 dargestellte Prozessablauf gültig.

- In **Szenario 2** wären die durch das BMVI zu steuernden Einheiten für die Bundesfernstraßen unmittelbar in der VIG angesiedelt. Steuerungsrelevante Schnittstellen zur SBV würden demzufolge nicht mehr bestehen.

4.1.3 Operative Steuerung des Betriebsdienstes

Während der Bund somit bei den investiven Aufgaben der Straßenbauverwaltung über die Bundesverkehrswegeplanung konkreten Einfluss auf die Mittelverwendung nimmt, ist die **Steuerung des Straßenbetriebsdienstes** durch eine weitgehende Input-Steuerung geprägt. Für die Wahrnehmung des Straßenbetriebsdienstes werden den Ländern feste Verfügungsrahmen bereitgestellt. Die Verteilung der Mittel auf die Länder erfolgt auf der Grundlage der Länder-Längenstatistik. Die Steuerung vor Ort wird durch die Referate 45 der Straßenbauabteilungen in den RPen durchgeführt. Die von Bund und Ländern erklärte Zielsetzung, eine Output-Steuerung im Sinne eines Benchmarkings zu realisieren, konnte bislang – zumindest nicht flächendeckend – erreicht werden.

Die Steuerung des Betriebsdienstes unterliegt in der Szenarienbetrachtung keinen weitreichenden Änderungen. Denkbar ist jedoch, dass die Output-Steuerung durch die Implementierung und Nutzung der Neuen Steuerungsinstrumente (NSI) erhöht werden könnte (z.B. Benchmarking zwischen Meistereien, Zielvereinbarungen). In Szenario 1 beträfe dies die für den Betriebsdienst der Bundesautobahnen zuständigen Autobahnmeistereien, während der Betriebsdienst auf Bundesstraßen weiterhin durch die zuständigen Einheiten der SBV gesteuert würde. In Szenario 2 läge die gesamtheitliche Steuerungsverantwortung für Meistereien bei den verantwortlichen Einheiten der VIG.

4.1.4 Ergebnis

Aus der Gegenüberstellung der Szenarienbetrachtung und der Ist-Situation der Bundesauftragsverwaltung sind im Bereich der Steuerung folgende Erkenntnisse abzuleiten:

- Wesentliche Auswirkungen gegenüber der Ist-Situation der Bundesauftragsverwaltung könnten im Bereich der strategischen Steuerung auftreten, da die VIG die gesamte Konzeptionsphase alleinverantwortlich wahrnimmt, d.h. die Definition und Priorisierung der Projekt-

vorschläge aus einer Hand erfolgen kann. Dies könnte ggf. eine bedarfsgerechtere Priorisierung sowie eine ressourcenschonendere Planung und Durchführung von Projekten ermöglichen.⁸ Dies gilt jedoch nur für Szenario 2. In Szenario 1 müsste seitens des Bundes für die Erstellung des BVWP ein Parallelverfahren für Bundesautobahnen und Bundesstraßen entwickelt werden, wodurch zusätzlicher Abstimmungs- und Koordinationsaufwand entstünde. Gegenstand der Verhandlungen zwischen Bund und Ländern wäre im Kern die Frage nach einem angemessenen Verfahren zur Projektpriorisierung und Finanzmittelverteilung zwischen Bundesautobahnen und Bundesstraßen.

- Die operativen Steuerungsaufgaben und -verfahren, die derzeit durch den Bund wahrgenommen bzw. genutzt werden, unterlägen in den verschiedenen Szenarien lediglich einem partiellen Wandel. Bei der operativen Steuerung wären die anzuwendenden Verfahren und Instrumente in den Szenarien gegenüber der Ist-Situation der Bundesauftragsverwaltung sogar weitgehend identisch.
- Der zentrale Unterschied zwischen der Ist-Situation der Bundesauftragsverwaltung und den Szenarien liegt somit nicht in den Steuerungsverfahren bzw. -instrumenten, sondern in dem **Verhältnis des BMVI zu den zu steuernden Einheiten**. Die Überführung der Aufgabenwahrnehmung für die Bundesautobahnen (Szenario 1) bzw. für die zweibahnigen Bundesstraßen (Szenario 2) in eine VIG würde einerseits eine formal eigenständige strategische Steuerung der Verkehrsinfrastrukturprojekte sowie andererseits eine unmittelbare Steuerung der mit Planung und Durchführung der Bau- und Erhaltungsmaßnahmen beauftragten operativen Einheiten für die jeweilige Straßenklasse erlauben.
- Aus Bundes- und Ländersicht würde die Konzeption und Umsetzung eines straßenklassenübergreifenden Bau-, Erhaltungs-, oder Verkehrsmanagements in beiden Szenarien gegenüber der Ist-Situation deutlich erschwert.

4.2 Kernprozesse

Kernaufgaben der Straßenbauverwaltung sind die investiven Bau- und Erhaltungsaufgaben sowie die baulichen und betrieblichen Unterhaltungsaufgaben. Die Fokussierung auf die aufbau- und ablauforganisatorischen Zusammenhänge der Kernaufgabenwahrnehmung kann als Grundlage für eine nähere Abschätzung etwaiger Wirkungen von Aufgabenverlagerungen dienen.

⁸ Für eine ausführliche Bewertung der Vor- und Nachteile der beiden Szenarien sowie der Optimierungspotentiale der Bundesauftragsverwaltung siehe Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** und Kapitel 6

4.2.1 Neu-, Um-, und Ausbau von Bundesfernstraßen

Der Neu-, Um-, und Ausbau von Bundesfernstraßen fällt von den Aufgaben der Planung bis hin zur Bauüberwachung vorwiegend in die Verantwortung der RPen. Insbesondere die Planung erfolgt unter Einbezug nahezu aller Straßenbaureferate der Abteilung 4. Bis zur Bauausführungsplanung liegt die Federführung beim Planungsreferat (Referat 44) der jeweiligen Straßenbauabteilung. In den nachfolgenden Leistungsphasen liegt die Bauausführung bei dem örtlich zuständigen Baureferat (Referat 47.x) der jeweiligen Abteilung 4.⁹ Die Wahrnehmung der Aufgaben durch die jeweils federführenden Planungs- und Baureferate erfolgt vorwiegend straßenklassenübergreifend, teils in Form von gebietsweise gebildeten Projektteams. So sind den Baureferaten teilweise Bauleitungen nachgeordnet.

Externe Schnittstellen zu Landesbehörden, Kommunen, Trägern öffentlicher Belange, anderen Planungsträgern sowie der Öffentlichkeit bestehen im Prozess (vgl. Abbildung 4-1) an mehreren Stellen, v.a.

- im Rahmen der Vorplanung (PS 2), die der Linienfindung beim Neubau von Bundesfernstraßen dient. Hierfür erfolgt in der Regel ein Raumordnungsverfahren (ROV), welches mit der Linienbestimmung abschließt.
- in der Entwurfsplanung (PS 4), bei der die bestimmte Linie bezüglich Lage und Höhe konkretisiert wird. Das Ergebnis der Entwurfsplanung, der Vorentwurf, dient zur verwaltungsinernen und fachtechnischen Prüfung. Die Entwurfsplanung wird unter Federführung der Referate 44 in den Abteilungen 4 der RPen erarbeitet. Dies erfolgt unter Beteiligung weiterer Schnittstellenreferate in den RPen. Zentrale behördeninterne Schnittstellen bestehen zu:
 - den Abteilungen 5 (Naturschutz) sowie zu den Referaten 16 (u.a. Polizeirecht, Katastrophenschutz) und 21 (Raumordnung, Baurecht) der RPen,
 - ForstBW (Abteilung 8 des RPT bzw. des RPF),
 - Landesbetriebe Gewässer (in den Abteilungen 5 der RPen),
 - dem Landesamt für Denkmalpflege (Abteilung 8 RPS) und
 - der Landesanstalt für Geoinformation und Landentwicklung.
- im Rahmen des **Planfeststellungsverfahrens**, welches die Abwägung aller Belange zwischen dem Vorhabenträger und den vom Plan Betroffenen zum Ziel hat. Die Aufstellung der Planfeststellungsunterlagen und die Einleitung des Anhörungsverfahrens werden durch die Referate 44 der RPen vorgenommen. Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens kommt

⁹ Mit Ausnahme des RP Tübingen, dort ist die Ausführungsplanung im Planungsreferat angesiedelt.

den Referaten 24 in den RPen als **Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde** eine her-
ausgehobene Stellung zu. Als Beteiligte bzw. Betroffene werden im Rahmen des Plan-
feststellungsverfahrens folgende Akteure gehört:

- Träger öffentlicher Belange (u.a. Fachbehörden, Gemeinden)
 - andere Planungsträger
 - Öffentlichkeit und Bürgerinnen/Bürger
 - Privatwirtschaft.
- bei der Ausführungsplanung, die der Detailplanung der Bauausführung dient (PS 11a). Für die Ausführungsplanung zeichnen sich die Baureferate in den Abteilungen 4 der RPen (Ref. 47.x) verantwortlich. An dem Prozessschritt, wie auch bei der Bauausführung selbst, ist die Schnittstelle zu den UVB als Genehmigungsbehörden von Relevanz.

Eine **Realisierung der Szenarien** würde auf die (landesinterne) Ablauforganisation bei Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen folgende **Auswirkungen** haben:

- In Szenario 1 würde eine Aufgabentrennung zwischen Bundesautobahnen und Bundesstraßen zwischen der VIG und der SBV entstehen. Für die Bundesautobahnen müssten die derzeit in den Abteilungen 4 der RPen wahrgenommenen Aufgaben durch zu gründende Einheiten innerhalb der VIG wahrgenommen werden. Für die Bundesstraßen würde der in Abbildung 4-1 dargestellte Prozess weiterhin Bestand haben. In Szenario 2 läge die Verantwortung gänzlich bei der VIG.
- In Szenario 2 würden die Abteilungen 4 der RPen als zusätzlicher, externer Planungsträger auftreten, der u.a. im Rahmen von Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren anzuhören wäre und ggf. einen erheblichen zusätzlichen Koordinations- und Abstimmungsaufwand erzeugen würde. Zwar wäre auch in Szenario 1 zusätzlicher Abstimmungsbedarf zwischen der SBV und der VIG aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenwahrnehmung für Bundesautobahnen und Bundesfernstraßen gegeben, da jedoch der Bund als verantwortlicher Baulastträger auftritt, können Abstimmungsprozesse ressourcenschonender organisiert werden.
- In beiden Szenarien würde die (teilweise) Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung in eine externe Einheit außerhalb der Landesverwaltung zu Synergieverlusten und einem signifikanten Anstieg des Abstimmungs- und Koordinationsaufwandes mit anderen Landesbehörden, Planungsträgern und Trägern öffentlicher Belange führen (Wegfall der Bündelungsfunktion).

4.2.2 Erhaltung von Bundesfernstraßen

Das Aufgabengebiet der Erhaltung umfasst die Instandhaltung, Instandsetzung und Erneuerung der Straßen und ihrer Bestandteile. Diese Unterteilung aufnehmend wird die Erhaltung in die bauliche Unterhaltung und die bauliche Erhaltung gegliedert. Aufgaben der baulichen Unterhaltung (Instandhaltung) werden für die Autobahnen durch die Autobahnmeistereien und für die Bundes-, Landes-, und Kreisstraßen durch die Straßenmeistereien und Betriebshöfe der SLK erbracht.

Größere Erhaltungsmaßnahmen (bauliche Erhaltung) werden überwiegend von den RPen geplant und dort durch die zumeist dezentralen (Straßen-)Baureferate der Abteilungen 4 federführend betreut. Die Erhaltungsaufgaben werden in den Baureferaten für die klassifizierten Straßen übergreifend wahrgenommen.¹⁰ Zum Teil werden auch Erhaltungsmaßnahmen der baulichen Erhaltung durch Autobahnmeistereien oder durch SLK umgesetzt.

Der Prozessablauf bei Erhaltungsmaßnahmen von Bundesfernstraßen ist weniger koordinationsintensiv und weist weniger Schnittstellen auf, als der Prozess bei Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen. In wesentlichen Punkten sind die Prozesse analog aufgebaut. Relevante Unterschiede, die einer gesonderten Erwähnung bedürfen, sind:

- Eine Reihe an Prozessschritten (u.a. Vorplanung, Genehmigungsplanung, Freigabe der Maßnahme) entfällt.
- Die Planungsreferate (Referate 44) werden bei Erhaltungsmaßnahmen in der Regel nicht tätig. Grundlegend fallen Erhaltungsmaßnahmen in den Aufgabenbereich der Baureferate (47.x).
- Bei Erhaltungsmaßnahmen ist i.d.R. kein Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahren notwendig. Daher ist die Rolle der RPen als Bündelungsbehörde, insbesondere des Referats 24 als Planfeststellungsbehörde, von geringerer Bedeutung.

Im Hinblick auf die Szenarienbetrachtung ergibt sich aus den o.g. Punkten, dass

- die derzeit bestehende Möglichkeit der flexiblen und bedarfsorientierten Handhabung der Mittelverausgabung für Erhaltungsmaßnahmen zwischen Bundesautobahnen und Bundesstraßen in Szenario 1 wegfielen und durch ein System straßenklassenspezifischer Finanzmittelzuweisungen zu ersetzen wäre und

¹⁰ Erhoben auf Basis der Geschäftsverteilungspläne der Abteilungen 4 der RPen.

- die in Kapitel 4.2.1 dargestellten Negativeffekte bei abstimmungsintensiven Verfahrensschritten in beiden Szenarien in geringerem Maße bzw. bei Sonderfällen (z.B. Erhaltungsmaßnahme, die einer Planfeststellung bedarf) wirksam würden.

4.2.3 Betrieb von Bundesfernstraßen

Die Länder sind neben Aus- bzw. Neubau und Erhaltung auch für den Betrieb der Straßen verantwortlich. Dabei wird ein Großteil der Betriebsdienstleistungen von den Straßenwärtern erbracht, die den Straßen- und Autobahnmeistereien zugeordnet sind. Gemäß des vom Bund erstellten Leistungsheftes für den Straßenbetriebsdienst beinhaltet der Betriebsdienst „generell Kontrolle, Wartung und Pflege der Straße“¹¹ und „umfasst Leistungen die zur anforderungsgerechten und sicheren Nutzung sowie Wahrung der Funktionsfähigkeit der Straße und ihrer Bestandteile notwendig sind“.¹²

Der Straßenbetriebsdienst wird in Baden-Württemberg in der Regel jeweils durch Straßen- und Autobahnmeistereien erbracht. Die 15 Autobahnmeistereien des Landes sind den vier RPen nachgeordnet. Referat 45 der RPen ist für die übergreifende Steuerung der Autobahnmeistereien zuständig. Die vorwiegend für die Bundesautobahnen zuständige Fernmeldemeisterei des Landes untersteht der im RP Tübingen angesiedelten LST.

Die Unterhaltung der Bundes- und Landesstraßen nehmen die neun Stadt- und 35 Landkreise Baden-Württembergs als UVB wahr. Die Unterhaltung der Kreisstraßen erfolgt als Pflichtaufgabe zumeist mit demselben Personal und derselben Ausrüstung.

Die in Baden-Württemberg vorliegende **aufbauorganisatorische Trennung** zwischen der Aufgabenerbringung an den Autobahnen durch die Autobahnmeistereien und der Unterhaltung von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen durch die Straßenmeistereien wird teilweise in der Realität nicht eingehalten. Aus wirtschaftlichen Gründen nehmen ein Teil der Autobahnmeistereien Aufgaben an Bundesstraßen wahr, eine Straßenmeisterei unterhält einen Autobahnabschnitt. Synergieeffekte aus dieser übergreifenden Aufgabenwahrnehmung würden mit einem Auflösen des durch die Auftragsverwaltung geschaffenen Verbundes in beiden Szenarien entfallen. In länderübergreifender Betrachtung ist dieser Aspekt für die wachsende Zahl der sogenannten „Mischmeistereien“ und „Mastermeistereien“ besonders zu würdigen.

¹¹ Aufgrund der getrennten Kostenträgerschaft bei Verwaltungs- und Zweckausgaben sind Kontrolleleistungen als Verwaltungstätigkeiten vom Land zu erstatten, siehe Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2004), Leistungsheft für den Straßenbetriebsdienst auf Bundesfernstraßen, Version 1.1, Bonn, S. 0.6.

¹² ebenda.

Insbesondere das in Szenario 2 vorgesehene Herauslösen der zweibahnigen Bundesstraßen könnte sowohl für Bund als auch Land mit hohen Folgeaufwänden verbunden sein. Von 44 SLK in Baden-Württemberg führen 38 den Straßenbetriebsdienst an zweibahnigen Bundesstraßen durch. Sollten den Autobahnmeistereien die zweibahnigen Bundesstraßen zufallen, sind **Kostensteigerungen** durch längere Anfahrtswege zu erwarten. Eine Übernahme von Liegenschaften, z.B. Salzlager und Stützpunkten, in Eigentum des Landes oder der Kreise wäre zu prüfen. Bei den Straßenmeistereien wären Auflösungen und Neuzuschneide der Meistereibezirke zu erwarten. Bestehende Synergien bei der gemeinsamen Beschaffung für Autobahn- und Straßenmeistereien würden entfallen.

4.2.4 Ergebnis

Aus der **Gegenüberstellung der Szenarienbetrachtung** und der Ist-Situation der Bundesauftragsverwaltung sind im Bereich der landesinternen Arbeitsabläufe und Schnittstellen folgende Erkenntnisse abzuleiten:

- In beiden Szenarien wäre der Projektablauf für den jeweils durch die VIG wahrgenommenen Aufgabenbereich hinsichtlich der Zusammenarbeit mit externen Akteuren abstim- mungs- und zeitintensiver als in seiner derzeitigen Organisation.¹³ Insbesondere die Über- führung der **Planfeststellungsbehörde** in eine gesonderte externe Einheit (in Szenario 1 nur für Bundesautobahnen) würde dazu führen, dass die Bündelungswirkung, die die Refe- rate 24 der RPen im Rahmen der Anhörung und Planfeststellung leisten, entfällt. Vor allem die Abstimmungsprozesse mit anderen Planungsträgern bzw. Trägern öffentlicher Belange, könnten kleinteiliger und aufwendiger werden. Die Bündelungseffekte, die auf Ebene der UVB existieren, würden in beiden Szenarien zunächst nicht berührt.
- Die oben genannten Auswirkungen würden Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen stärker betreffen als Erhaltungsmaßnahmen oder den Betriebsdienst. Dennoch ist auch bei Letzte- ren mit Reibungsverlusten im Prozessablauf zu rechnen.
- Beide Szenarien führen dazu, dass im Bereich des Erhaltungsmanagements eine straßen- klassenübergreifende Priorisierung der Aufgabenwahrnehmung nicht mehr möglich sein wird.
- In beiden Szenarien ist davon auszugehen, dass die Landes- und Kommunalpolitik ihre Rolle als örtliche bzw. regionale Interessenvertretung der Bürgerinnen und Bürger durch den Wegfall direkter Einflussmöglichkeiten prononcierter und ggf. konfrontativer als im bis-

¹³ Zu den möglichen Effizienzgewinnen aufgrund einer optimierten operativen Steuerung siehe Kapitel 4.1.2.

herigen System der Bundesauftragsverwaltung wahrnehmen wird. Eine einheitliche regional- bzw. landespolitische Verantwortungswahrnehmung würde entfallen.

- Im Bereich des in der Fläche tätigen Straßenbetriebsdienstes würden straßenklassenübergreifende Synergien entfallen. Die Übernahme der zweibahnigen Bundesstraßen durch die Autobahnmeistereien wäre mit Kostensteigerungen infolge von längeren Anfahrten und einer kleinteiligen Aufgabenwahrnehmung verbunden.

4.3 Fachtechnik

4.3.1 Straßenklassenspezifische Aufgabenfelder der LST

Die LST – organisatorisch geführt als Abteilung 9 des RP Tübingen – nimmt im Wesentlichen fachliche Querschnitts- und Serviceaufgaben für die Abteilungen 4 der RPen wahr. Dies betrifft insbesondere die Aufgabenfelder Bautechnik und technische Fachdienste, Betriebsmanagement und Betriebstechnik, IT-Fachverfahren, Aus- und Fortbildung sowie die Straßenverkehrszentrale Baden-Württemberg. Dabei zeigt sich, dass eine differenzierte Betrachtung für die unterschiedlichen Szenarien 1 und 2 nicht notwendig ist, denn im Hinblick auf Bundesautobahnen und zweibahnige Bundesstraßen unterscheiden sich die Implikationen für die LST nicht.

4.3.2 Ergebnis

Für die LST wurden ca. 30 Prozent der heutigen Aufgaben als straßenklassenspezifisch für die Bundesautobahnen bzw. für die zweibahnigen Bundesstraßen abgeleitet. Diese Größenordnung ändert sich auch bei einem Szenario 2 nicht substantiell. Soweit mit einem Aufgabenübergang auf die VIG eine Herauslösung von Personal aus der LST verbunden wäre, wird hierdurch die heutige **organisatorische Selbständigkeit** der LST in Frage gestellt. Zudem wird dieser Schritt auch mehr oder weniger aufgabenkritische Betrachtungen zur Folge haben, weil die nicht-straßenklassenspezifischen Aufgaben dann sicher nicht mehr in der heutigen Intensität wahrgenommen werden. Andernfalls würden sich die auf die Netzlänge bezogenen Kosten für die Servicedienstleistungen der LST deutlich erhöhen.

Aus Landessicht gehen mit einer umfangreichen Herauslösung von Aufgaben aus der LST heutige Synergien verloren, wodurch die Wirtschaftlichkeit der LST negativ beeinflusst wird. Andererseits werden sich aus Bundessicht vielleicht neue Synergiepotenziale eröffnen – diese müssen aber erst mit nicht unerheblichem Implementierungsaufwand aufgebaut und umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang ist es insbesondere fraglich, inwieweit es dem Bund überhaupt gelingen würde, die heute bei den Ländern dezentral angesiedelten Fachspezialisten an zentralen Standorten zu bündeln. Sollte eine solche Bündelung nicht gelingen, wäre

damit ein erheblicher Verlust des heutigen Spezial-Know-hows, das ja gerade die Mitarbeitenden in der „fachlich spezialisierten“ LST auszeichnet, verbunden.

4.4 Finanzen

Die jährlichen Ausgaben des Bundes für Bundesfernstraßen sind im Straßenbauplan enthalten, der vom Bundestag mit dem Haushalt verabschiedet wird.

4.4.1 Finanzvolumen nach Straßenklassen

Im Bundeshaushalt 2014 betragen die Ausgaben für Investitionen und Unterhaltung von Bundesautobahnen rund 3,7 Milliarden Euro, die Ausgaben für Bundesstraßen rund 2,3 Milliarden Euro. Das entspricht einem Anteil von 61,3 Prozent für Bundesautobahnen und 38,7 Prozent für Bundesstraßen.

In Baden-Württemberg betragen die Gesamtausgaben für Bundesfernstraßen rund 818 Mio. Euro. Eine getrennte Aufstellung der Ausgaben nach Bundesautobahnen und Bundesstraßen liegt nicht vor. Es kann allerdings auf der Basis von Annahmen eine Schätzung nach Straßenklassen vorgenommen werden.

Folgende Annahmen werden dabei getroffen:

- Die Verteilung der Mittel in Baden-Württemberg liegt, wie in der Gesamtschau des Bundes, ebenfalls bei 61,3 Prozent für Bundesautobahnen bzw. 38,7 Prozent für Bundesstraßen¹⁴.
- Die Ausgaben für Bundesstraßen pro km unterscheiden sich nicht erheblich zwischen zwei- und einbahnigen Bundesstraßen.

Zieht man in Betracht, dass die zweibahnigen Bundesstraßen ca. 18 Prozent der bewerteten Streckenlänge der Bundesstraßen ausmachen, ergibt sich folgendes Bild:

¹⁴ Die Mittelverteilung zwischen BAB und BStr hängt in den einzelnen Bundesländern vom Umfang der laufenden Bau- und Erhaltungsprogramme ab, so dass signifikante Abweichungen von der Gesamtschau des Bundes möglich sind.

Haushaltsdaten 2014		
	Geschätzte Gesamtausgaben in der SBV in Mio. €	Anteil an den Gesamtausgaben
Ausgaben Bundesautobahnen	501	61,3%
Ausgaben Bundesstraßen	317	38,7%
davon zweibahnige Bundesstraßen	57	7%
davon einbahnige Bundesstraßen	260	32%
Gesamt	818	100%

Tabelle 4-1: Geschätzte Ausgaben der SBV nach Straßenklassen

Die beiden Szenarien führen zu **grundlegenden Änderungen in der Finanzausstattung** der SBV.

- Wenn in Szenario 1 die Bundesautobahnen an die VIG übergehen, werden die 3,7 Mrd. Euro für Bundesautobahnen nicht mehr durch die Auftragsverwaltungen der Länder, sondern durch die VIG verwaltet. Unter dieser Annahme bedeutet Szenario 1, dass mit dem Herauslösen der Bundesautobahnen aus der Bundesauftragsverwaltung der SBV rund 501 Mio. Euro weniger an Mittel zugewiesen werden. Da bei der Berechnung mit Annahmen gearbeitet wurde, wird ein Abweichungskorridor von +/- 2,5 Prozent angelegt. Somit beträgt die Bandbreite zwischen 488 Mio. Euro und 514 Mio. Euro.
- In Szenario 2 erhält die SBV keine Mittel mehr für Investitionen und Unterhaltung von Bundesfernstraßen im Rahmen der Auftragsverwaltung, da diese vollständig aufgegeben wird. Während die zweibahnigen Bundesstraßen in den Aufgabenbereich der VIG übertragen werden, gehen die einbahnigen Bundesstraßen in diesem Szenario in die landeseigene Verwaltung über. Sie sind dementsprechend aus Landeshaushaltsmitteln zu finanzieren. Im Status Quo erhält die SBV im Rahmen der Auftragsverwaltung rund 260 Mio. Euro für die einbahnigen Bundesstraßen. Setzt man wiederum den Abweichungskorridor von +/- 2,5 Prozent an, liegt die Bandbreite bei 254 bis 267 Mio. Euro.

4.4.2 Nutzerfinanzierung der VIG

Die Fratzscher-Kommission geht davon aus, dass die VIG über zweckgebundene Nutzungsentgelte für Ausbau, Erhaltung und Betrieb der Verkehrsinfrastruktur finanziert wird. Aktuell liegen die Mauteinnahmen - und damit der nutzerfinanzierte Teil der Bundesfernstraßenfinanzierung - bei rund 4,4 Mrd. Euro, unter Abzug der Ausgaben für den Einzug der streckenbezogenen Straßennutzungsgebühren bei rund 3,8 Mrd. Euro. Die Summe entspricht in etwa den Zweckausgaben des Bundes für Bundesautobahnen, allerdings sind Verwaltungskosten noch

nicht berücksichtigt. Diese dürften mit Übernahme der Verwaltung der Bundesautobahnen und ggf. der autobahnähnlichen Bundesstraßen jedoch erheblich steigen.

4.4.3 Ergebnis

Für die **Finanzierung** ergeben sich basierend auf der Ist-Situation folgende Erkenntnisse für die beiden Szenarien:

- Während die SBV der Länder bislang Mittel kurzfristig zwischen Bundesautobahnen und Bundesstraßen verschieben können, würde die Möglichkeit durch die strikte Trennung der Verwaltung von Bundesautobahnen beim Bund und Bundesstraßen bei den Ländern entfallen. **Weniger Flexibilität** bei der Mittelbewirtschaftung wäre sowohl beim Bund als auch bei den Ländern die Folge.
- In Szenario 1 ist denkbar, dass für den Bund die ihm direkt unterstehenden Bundesautobahnen finanziell Priorität haben und Bundesstraßen nachrangig betrachtet werden. Somit würde zwischen Bund und Land eine Konkurrenzsituation um die Finanzierung der Bundesautobahnen und Bundesstraßen entstehen. Eine **feste Quote** für den Anteil der Bundesstraßen an der Gesamtfinanzierung könnte für die Länder Planungssicherheit gewährleisten.
- Das zweite Szenario sieht vor, dass dem Land die Straßenbaulast für die einbahnigen Bundesstraßen zufällt. Diese wären folglich durch die Länderhaushalte zu finanzieren. Die Länder erhalten Erstattungen durch den Bund im Rahmen des auszuhandelnden Finanzausgleichs. Dementsprechend wäre eine **Neuaushandlung der Mittel** mit dem Bund notwendig.
- Eine **ausschließliche Nutzerfinanzierung** der VIG, wie von der Fratzscher-Kommission vorgesehen, wäre bei etwa gleichbleibender Höhe von Einnahmen und Ausgaben in beiden Szenarien nicht zu realisieren. Für die verkehrlichen Mehrbelastungen, die aus Mauterhöhungen oder aus einer Ausweitung der Mautpflicht für das nachgeordnete Netz resultieren würden, müssten die Länder in Szenario 2 alleine aufkommen.

5 GESAMTERGEBNIS

5.1 Vorbemerkung

Wie in Tabelle 5-1 dargestellt, unterscheiden sich die beiden Szenarien deutlich hinsichtlich des Finanzbedarfs. Dies ergibt sich aus den unterschiedlichen Aufgaben und Zuständigkeitsportfolios der Szenarien.

Bedarf Finanzmittel	
Szenario 1	Szenario 2
488 - 511 Mio. €	551 - 564 Mio. €

Tabelle 5-1: Übersicht Finanzmittel in den Szenarien

Im Status Quo betragen die Gesamtausgaben für Bundesfernstraßen in Baden-Württemberg rund 818 Mio. Euro. Die Mittel würden in Szenario 1 um ca. 488 bis 514 Mio. Euro sinken. Rund 317 Mio. Euro würde die SBV weiterhin für die Verwaltung der Bundesstraßen erhalten. Für die zweibahnigen Bundesstraßen, die im Szenario 2 ebenfalls an die VIG übertragen werden, verausgabt die SBV rund 57 Mio. Euro. Damit liegen die Gesamtausgaben für Bundesautobahnen und zweibahnige Bundesstraßen zwischen 551 und 564 Mio. Euro. Für die einbahnigen Bundesstraßen, die in diesem Szenario in die Verwaltung des Landes übergehen, betragen die Ausgaben rund 254 bis 267 Mio. Euro. Da Szenario 2 zur Aufgabe der Auftragsverwaltung führt und das landeseigene Netz erheblich in der Gesamtlänge steigt, sind die Mittel für einbahnige Bundesstraßen bedarfsgerecht im Rahmen des Finanzausgleichs vom Bund zu erstatten.

Die jeweils zu schaffenden finanziellen Rahmenbedingungen zeigen, dass die Wahrnehmung der Aufgaben der Bundesauftragsverwaltung in den beiden Szenarien unterschiedlich zu bewerten ist. Um eine begründete und nachvollziehbare Einschätzung der beiden Szenarien hinsichtlich ihrer Eignung als Alternativen zum jetzigen Modell der Bundesauftragsverwaltung vornehmen zu können, werden diese anhand von **drei Kriterien** verglichen und bewertet:

- Steuerung (der Bundesfernstraßeninfrastruktur),
- Wirtschaftlichkeit/Organisationseffizienz (bei der Aufgabenwahrnehmung) und
- Umsetzbarkeit.

5.2 Steuerung

Im Rahmen der **Folgenabschätzung** wurden die strategische und die operative Steuerung von Bundesfernstraßen betrachtet. Unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus Kapitel 4.1 gilt:

- Eine **eigenständige Aufgabenwahrnehmung** durch den Bund führt nicht zwangsläufig zu einer Verbesserung der strategischen Steuerung bzw. einer ganzheitlichen und bedarfsorientierten Maßnahmenplanung. In Szenario 1 müssten parallele Steuerungsverfahren für Bundesautobahnen und Bundesstraßen für die Aufstellung des BVWP entwickelt werden. Dies würde dazu führen, dass eine einheitliche Steuerung durch den erhöhten Abstimmungsaufwand, im Vergleich zum derzeitigen Ist-Zustand der Bundesauftragsverwaltung, erschwert würde. In Szenario 2 sind hingegen Optimierungspotentiale im Bereich der strategischen Steuerung realisierbar, da die Verantwortung für das gesamte Bundesfernstraßennetz beim Bund läge. Für beide Szenarien ist zu prognostizieren, dass Länderinteressen in stärkerem Maße als bisher auf politischem Wege (z.B. über Parteien, Landes- und Facharbeitsgruppen im Bundestag) eingebracht werden. Diese zu erwartende Informalisierung der strategischen Steuerung würde die Ziele der neuen Grundkonzeption des BVWP, nämlich eine transparente und unter Einbezug der Öffentlichkeit abgestimmte Priorisierung der Verkehrsinfrastrukturprojekte, **konterkarieren**.
- Die **Projektsteuerung und die nachlaufende Kontrolle** ließe sich für den jeweils in den Szenarien durch den Bund wahrgenommenen Aufgabenbereich verbessern, da ein unmittelbarer Zugriff auf die verantwortlichen Einheiten bzw. deren Ressourcen durch den Bund möglich wäre. Im Szenarienvergleich würde Szenario 2 durch den vollständigen Übergang der Aufgabenwahrnehmung für Bundesfernstraßen an den Bund in größerem Umfang eine solche operative Direktsteuerung ermöglichen, als dies in Szenario 1 der Fall wäre. Die aus der unmittelbaren Steuerung resultierenden Vorteile würden jedoch, durch die (teilweise) Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung in eine externe Einheit, außerhalb der zuständigen Landesbehörden (z.B. im Rahmen der Planfeststellung) in **beiden Szenarien weitgehend nivelliert**.
- Die Trennung der Zuständigkeiten für Autobahnen sowie für die Bundes-, Landes und Kreisstraßen würde die Möglichkeiten eines übergreifenden Bau-, Erhaltungs- sowie Verkehrsmanagements in beiden Szenarien deutlich einschränken. Die bis dato übergreifende, nach verkehrlichen Gesichtspunkten erfolgende Steuerung von baulichen Maßnahmen, würde in Zukunft durch zwei Steuereinheiten abgelöst, die zunächst die Belange ihrer Träger zum Ausgleich bringen müssten.
- Mit der Aufgabe des Modells der Bundesauftragsverwaltung in Szenario 2 ist davon auszugehen, dass die durch den Bund derzeit intensiv wahrgenommene Richtlinienarbeit (u.a.

durch die Bundesanstalt für Straßenwesen) maßgeblich an Bedeutung verlieren würde. Aufgrund der straßenklassenspezifischen Aufgabenwahrnehmung würde keine zwingende Notwendigkeit eines fachlichen Austauschs zwischen Bund und Ländern bestehen. Mittelfristig könnte dieser Umstand zu erheblichen Unterschieden im Straßenbaustandard zwischen den Ländern führen und die Bewahrung der für die Verkehrssicherheit wichtigen **Einheitlichkeit des Straßennetzes erschweren**.

- Aus Sicht der SBV ist in Szenario 1 damit zu rechnen, dass der Bund die strategische Steuerung der Bedarfsplanung im Rahmen des BVWP zugunsten der ihm direkt unterstehenden Bundesautobahnen ausrichtet und Bau- und Erhaltungsmaßnahmen auf Bundesstraßen nachrangig würdigt. Dies könnte u.a. zur Folge haben, dass die **Auskömmlichkeit** der vom Bund zur Verfügung gestellten Finanzmittel nicht mehr gegeben wäre. Im Rahmen von Szenario 2 könnte eine solche Entwicklung verhindert werden, wenn sichergestellt wird, dass mit dem Übergang der einbahnigen Bundesstraßen in die Landesverwaltung die entstehenden Baulastkosten bedarfsgerecht ermittelt und im **Rahmen eines Finanzausgleichs** durch den Bund erstattet würden.

5.3 Wirtschaftlichkeit und Organisationseffizienz

Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und der Organisationseffizienz in beiden Szenarien lassen sich die Erkenntnisse des Kapitels 4 wie folgt zusammenfassen:

- In Szenario 1 würde eine **Fragmentierung der Aufgabenwahrnehmung** erfolgen, die durch den Aufbau von straßenklassenbezogenen Parallelstrukturen und -verfahren gekennzeichnet wäre. Die für alle Kernaufgaben wirksamen Synergieeffekte der straßenklassenübergreifende Aufgabenwahrnehmung könnten in Szenario 1 nicht mehr erzielt werden (z.B. Erhaltungs- und Baustellenmanagement).
- In beiden Szenarien würde die VIG als externe Einheit außerhalb der Landesverwaltung agieren. Dies würde u.a. den **Wegfall der Bündelungswirkung bei der Abstimmung des Planfeststellungsverfahrens** bedingen und zu einem Anstieg des Koordinations- und Abstimmungsaufwandes mit den Landesbehörden und den UVB führen – vergleichbar der Planfeststellung bei Schienenwegen bundeseigener Eisenbahnen (Deutsche Bahn AG). Es ist folglich mit längeren Projektlaufzeiten und höheren Projektkosten zu rechnen. Dieser Anstieg an Koordinations- und Abstimmungsaufwand der landesverwaltungsexternen Planfeststellungseinheit mit den zuständigen Landesbehörden würde die mögliche Effizienzsteigerung, die sich aus der Aufgabenwahrnehmung aus einer Hand bzw. einer Optimierung der internen Ablauforganisation (u.a. durch Wegfall von Prozessschritten wie Vorlagen, Informationsanforderungen) ergeben, reduzieren.

- In beiden Szenarien ist für die Aufgaben des Straßenbetriebsdienstes zunächst mit einer **weniger wirtschaftlichen Leistungserbringung** zu rechnen. Die in der Praxis etablierte straßenklassenübergreifende Tätigkeit sowohl von Autobahn- als auch Straßenmeistereien würde zumindest deutlich erschwert. Kooperative Organisationsformen wie Misch- und Mastermeistereien wären in ihrem Bestand gefährdet. Insbesondere Szenario 2 würde durch das Herauslösen der zweibahnigen Bundesstraßen eine grundlegende Anpassung der Meistereibezirke notwendig machen.
- In beiden Szenarien führt die Herauslösung von Aufgaben und damit verbunden von personellen Ressourcen zur Aufhebung bestehender Synergien mit dem Effekt, dass Querschnitts- und Fachaufgaben durch den Bund mit hohem Implementierungsaufwand aufgebaut und aus Sicht der SBV mit hohem Ressourcenaufwand vorgehalten werden müssten. Kurz- und mittelfristige Kapazitätsausgleiche würden vor allem in der Fläche deutlich erschwert. Bei wachsender Bedeutung von Präsenz vor Ort, z.B. in der Bauüberwachung von Erhaltungsmaßnahmen, wäre sowohl die VIG als auch die SBV mit der Herausforderung konfrontiert, zugleich **Präsenz und Fachlichkeit** zu gewährleisten.
- In beiden Szenarien ist hinsichtlich der **Personalgewinnung** davon auszugehen, dass sich „**Kannibalisierungseffekte**“ einstellen, d.h. eine Konkurrenzsituation zwischen Bund und Land um qualifiziertes Personal entsteht. Bei einem Personalübergang müssten die, landesweit untergebrachten, Beschäftigten des MVI, von vier RPen und 35 Landkreisen in eine oder ggf. auch mehrere Niederlassungen der VIG wechseln. Zugleich würden divergierende Interessen von Land und Bund wirksam. So besteht für die Länder kein Anreiz, erfahrenes Personal an den Bund zu verlieren. Besonders problematisch gestaltet sich der Personalübergang bei den **fachlichen Unterstützungs- und Spezialaufgaben**. Da zu erwarten ist, dass der Bund Synergien durch regionale Konzentrationen realisieren möchte, müsste das Fachpersonal entweder bundesweit versetzt werden, mit den entsprechenden personalwirtschaftlichen und motivationalen Schwierigkeiten, oder das Personal bliebe vor Ort und würde auch andere Aufgaben übernehmen als heute. Das **Spezial-Know-How ginge in vielen Fällen verloren**.
- In beiden Szenarien entfällt für den Bürger die straßenklassenübergreifende Verantwortlichkeit aus einer Hand. Insbesondere bei konflikträchtigen Baumaßnahmen und regionalen Forderungen, z.B. Lärmschutz, sähe sich der Bund direkt mit den einzelnen Belangen der Bürger, Kommunen und Interessenverbände konfrontiert. Durch die **Fragmentierung der Verantwortlichkeiten** für die Aufgabenwahrnehmung an Bundesfernstraßen ist davon auszugehen, dass die dargestellte Problematik in Szenario 1 stärker zum Tragen kommt, als in Szenario 2. In Letzterem wäre zumindest für die Bundesfernstraßen und die Straßen in Baulast des Landes jeweils eine klare Zuständigkeit definiert.

5.4 Umsetzbarkeit

Die Realisierbarkeit der Szenarien ist eng an die **politischen Opportunitätsstrukturen** gebunden. Durch das verfassungsrechtliche Fundament der Auftragsverwaltung ist eine Realisierung der Szenarien an eine Zwei-Drittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat gebunden. Eine Teilrealisierung von Szenarien zum Beispiel im Wege freiwilliger Abstufungen hat sich in der Vergangenheit nicht bewähren können und ist daher nicht zu erwarten. Die Umsetzung beider Szenarien ist somit an den erfolgreichen Verlauf von Verhandlungen gebunden, die nicht auf die verfassungsrechtlichen Änderungserfordernisse beschränkt wären, sondern auch rechtlich nachgeordnete Umsetzungshandlungen umfassen würden, insbesondere wenn diese wie z.B. bei Personalbemessungen von hoher finanzieller Relevanz sind. Hinsichtlich der Umsetzbarkeit der Szenarien bestehen mit Blick auf den zu erwartenden Verhandlungsumfang und die relevanten Anspruchsgruppen deutliche Unterschiede:

- In vielen Ländern findet eine **straßenklassenübergreifende Aufgabenwahrnehmung** an Bundesautobahnen, Bundes-, Landes- und Kreisstraßen statt. Die Szenarienwirkungen sind aus diesem Grund nicht auf die Straßenbulasträger Bund und Land beschränkt, sondern berühren ebenfalls die Kreisebene. Mit dem Herauslösen der Bundesautobahnen, und in Szenario 2 überdies der zweibahnigen Bundesstraßen, werden bestehende Synergien aufgelöst. Da die Konsequenzen für die Kreisebene von Kostensteigerungen in der Aufgabenwahrnehmung bis hin zur Auflösung von Standorten führen können, ist im Rahmen der Verhandlungen und Umsetzungskonzeptionen mit der Einflussnahme dieser Ebene zu rechnen. Dies gilt insbesondere, da in einigen Ländern auch Aufgaben an Bundesfernstraßen direkt durch die kommunale Ebene erbracht werden und damit, vor allem in Szenario 2, auch **mittelbare Belastungen für die kommunale Ebene** entstehen
- Mit dem Übergang der Autobahnen und autobahnähnlichen Bundesstraßen wird die **Einheitlichkeit der Verwaltung** geschwächt. Ein Nebeneinander von Landes- und Bundesstraßenverwaltungen würde entstehen. Die zahlreichen, bislang vorwiegend landesinternen, Beziehungen die zwischen Bundesfernstraßenbau und anderen Fachbereichen bestehen, würden mit Verlagerung in eine externe Einheit in höherem Maße durch aufwändige Abstimmungen geprägt. Vor diesem Hintergrund ist auch damit zu rechnen, dass andere Fachverwaltungen die **fokussierten Strukturreformen kritisch begleiten**.
- Mit dem in Szenario 2 vorgesehenen Übergang der einbahnigen Bundesstraßen von der Bundesauftragsverwaltung in die landeseigene Verwaltung wird ein **milliardenschwerer Finanzausgleich** erforderlich. Hierfür sind umfangreiche Verhandlungen zwischen Bund und Ländern notwendig.
- Zudem sind **personalpolitische Aspekte** zu berücksichtigen. Es ist davon auszugehen, dass mit der straßenklassenbezogenen organisatorischen Differenzierung des Personals

auch eine erhöhte Standortkonzentration der Straßenbauverwaltungen eintreten wird. Die sozialverträgliche Ausgestaltung des Übergangs und die Förderung der Akzeptanz der Veränderungen stellen eine wichtige Herausforderung für die Szenarienrealisierung dar.

Zusammenfassend ist für beide Szenarien mit deutlichen **Realisierungsrisiken** zu rechnen. Diese fallen aber in Szenario 2 signifikant größer aus, da es umfangreichere organisatorische Änderungen erfordern und potentiell langwierige sowie konflikträchtige Finanzverhandlungen nach sich ziehen würde. Auch die Kreisebene wäre von Szenario 2 in stärkerem Maße betroffen.

Für den **Umsetzungszeitraum** sind die Zeiträume für die Verhandlungen, die rechtliche Konkretisierung des Verhandlungsausgangs, das Gesetzgebungsprozedere sowie das Verwaltungshandeln im Rahmen der Umsetzung zu berücksichtigen. Im Gegensatz zur modellbildenden ASFINAG in Österreich, deren Aufgabenumfang einfachgesetzlich festgeschrieben werden konnte, ist in Deutschland aufgrund der verfassungsrechtlich verankerten Mehrebenenverwaltung der Bundesfernstraßen mit einem **mehrjährigen Umsetzungszeitraum** zu rechnen, der die Dauer einer Wahlperiode deutlich überschreiten könnte. Aufgrund des langwierigen Zeitraums ist mit wechselnden Veto-Spieler-Konstellationen zu rechnen, die ein **bedeutendes Realisierungsrisiko** darstellen.

Es ist vor diesem Hintergrund denkbar, dass für die Gründung der VIG eine stufenweise Umsetzung angestrebt wird, d.h., dass vor dem Übergang der zweibahnigen Bundesstraßen zunächst Szenario 1 realisiert werden soll. Für die SBV bliebe folglich eine fortwährende **Erwartungsunsicherheit**. Es ist denkbar, dass Entscheidungen mit mittel- und langfristiger Wirkung im Hinblick auf diese Unsicherheit unterbleiben. So könnten Maßnahmen zur Wahrung der Organisationseffizienz und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung mit Blick auf diese möglichen Folgereformen herausgezögert oder gänzlich unterlassen werden. Dieser Aspekt ist insbesondere vor dem Hintergrund kostenwirksamer Folgen aus der Realisierung des Szenario 1 relevant. Für Bund und Land entstehen somit durch Unterlassen von Anpassungshandlungen potentiell Mehrausgaben. Für die Mitarbeitenden bedeutet die stufenweise Umsetzung eine **langanhaltende lähmende Unsicherheit**, beispielsweise mit Blick auf die Standorte der SBV. Die **Personalbindung und -gewinnung** in der SBV werden deutlich erschwert und wirken sich negativ auf die Umsetzung weiterer Reformschritte aus.

5.5 Schlussfolgerung

In summarischer Betrachtung ist für die Bewertung der Szenarien festzuhalten, dass für das Handlungsfeld Steuerung vor allem bei einer Verwirklichung des Szenarios 2 Optimierungspotentiale erschlossen werden können. Das mit Szenario 1 einhergehende Vorhalten zweier

Steuerungssysteme für die Bundesfernstraßen würde hingegen ambivalente Wirkungen für Bund und Länder mit sich bringen.

Die bessere Steuerbarkeit, vor allem des Bundesfernstraßenbaus, durch Gründung einer VIG geht aber auch mit deutlichen Nachteilen für Bund und Länder einher. Die straßenklassenbezogene Aufspaltung der Straßenbauverwaltung führt insbesondere zu einem Abbau von heute vorhandenen Synergien, erschwert Kapazitätsausgleiche und schafft neue abstimmungsintensive Schnittstellen. **Insgesamt ist durch die Szenarienrealisierung keine wirtschaftlichere Aufgabenerbringung für die Straßenbaulastträger zu erwarten.**

Im direkten Vergleich der beiden betrachteten Szenarien ist Szenario 2 aufgrund der gewährleisteten Einheit von Aufgabe und Verantwortung besser als Szenario 1 zu bewerten. Jedoch sind die Nachteile, die sich im Szenario 2 durch das Herauslösen der zweibahnigen Bundesstraßen ergeben, so weitreichend, dass keines der beiden betrachteten Szenarien zur Anwendung empfohlen werden kann. Sollte der Bund ungeachtet der Ausführungen des nachfolgenden Kapitels 6 an der Gründung einer VIG festhalten, ist vielmehr ein Modell zu empfehlen, bei dem der Bund die Autobahnen in die VIG übernimmt unter gleichzeitiger Aufgabe der Bundesauftragsverwaltung im Bereich der Bundesfernstraßen mit der Folge, dass alle Bundesstraßen (ein- und zweibahnig) in Verbindung mit einem sachgerechten Finanzausgleich des Bundes in die unmittelbare Baulast der Länder übergehen. Durch diese Modifizierung des Szenarios 1 würden die detektierten Vorteile des Szenarios 2 (Einheit von Aufgabe und Verantwortung, Vermeidung von Parallelstrukturen) zum Tragen kommen ohne dabei jedoch die weitreichenden wirtschaftliche und organisatorische Nachteile beim Herauslösen der zweibahnigen Bundesstraßen zu bedingen.

Mit Blick auf die Umsetzbarkeit ist festzustellen, dass bei jedweder Änderung des bestehenden Systems insgesamt mit **langwierigen und arbeitsintensiven Umsetzungszeiträumen** zu rechnen ist, die auch vor dem Hintergrund ihrer unklaren Wirkungen kritisch in Entscheidungsprozesse einfließen müssen.

6 OPTIMIERUNGSMÖGLICHKEITEN

6.1 Vorbemerkung

Das Konstrukt der Auftragsverwaltung im Straßenbau folgt grundlegenden Erwägungen im verfassunggebenden Prozess für die Bundesrepublik Deutschland. Es ist in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland tief verankert und in unterschiedlichen Details kontinuierlich fortentwickelt worden.

Aufgrund der institutionellen Rahmenbedingungen sind der Bundesauftragsverwaltung bestimmte Herausforderungen, die eingangs dargestellt wurden, immanent. Dies betrifft insbesondere Themen der Steuerung, der Effektivität und der politischen Einflussnahme. Zugleich weist die Bundesauftragsverwaltung im Straßenbau eine Reihe von Stärken auf, die teilweise sehr grundsätzlicher Natur sind. Dies sind Aspekte

- der **vertikalen Gewaltenteilung**,
- des **kooperativen Föderalismus bundesdeutscher Prägung** (auch im Bereich der Bundesverkehrswegeplanung),
- der Subsidiarität und Transparenz, sowie, vor allem,
- der **Nutzung von Synergieeffekten** zwischen Straßenbaumaßnahmen des Bundes und der Länder.

Es soll daher abschließend aufgezeigt werden, welche **Ansatzpunkte als Alternative** zu den diskutierten Szenarien der Gründung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft für eine Optimierung der Bundesauftragsverwaltung denkbar sind. Dabei handelt es sich um Ansatzpunkte, die einer vertieften Prüfung im Detail bedürfen, insbesondere muss das sachgerechte Vorgehen für die Realisierung und der damit verbundene Umsetzungsaufwand ermittelt werden.

Die Ansatzpunkte zur Optimierung werden anhand der **vier zentralen Organisationskriterien**

- Steuerung,
- Kernprozesse,
- Finanzen und
- Personal gegliedert.

6.2 Steuerung

Als Grundlage für die strategische Steuerung ist ein **einheitliches Controllingssystem** zu nutzen, um jeweils aktuelle Daten verfügbar zu halten. Hier ist auf dem Controllingssystem Bundesfernstraßenbau aufzusetzen (CSBF). Auf diesem Weg kann der Aufwand für Berichtspflichten von den Ländern an den Bund reduziert werden. Sinnvoll ist die Einrichtung eines solchen Systems durch Integration mit in den Landesverwaltungen vorhandenen Verfahren.

Zusätzlich zu den klassischen Controlling-Daten (Kosten und Leistungen) ist in ein einheitliches System auch die Erfüllung weiterer Berichtspflichten einzubringen, etwa Entwurfsvorlagen, Bau- und Finanzierungsprogramme, Lärmschutz, Parlamentsanfragen.

Zur Unterstützung der Steuerung ist auf Basis der Controlling-Daten ein **Benchmarking** zu nutzen, in dem die Straßenbauverwaltungen anhand einheitlicher Kennzahlen verglichen werden. Auf diesem Weg können im Quervergleich erstens gute Praktiken ermittelt und zweitens Schlechtleistungen identifiziert werden. Drittens kann ein solches System eine Grundlage für die Evaluation von Pilotprojekten in einzelnen Ländern bieten.

Die Bedarfsplanung kann realistischer ausgerichtet werden, um eine klare Planbarkeit für die Straßenbauverwaltungen herzustellen. Gestützt werden sollte dies durch eine klare Priorisierung der Projekte beim Bund. Ein erster Schritt ist mit den Veränderungen im aktuellen BVWP in Bezug auf die Priorisierung bereits gemacht worden.

Im Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis zwischen Bund und Ländern können verstärkt **Zielvereinbarungen** genutzt werden, in denen verbindliche Finanz- und Leistungsziele definiert werden. Auf Basis der Controlling-Daten können diese messbar gemacht werden. Zu prüfen ist auch, ob im Haushaltsrecht **Experimentierklauseln** zur Nutzung von Anreizsystemen für die effiziente Leistungserbringung genutzt werden können.

6.3 Kernprozesse

Eine Rollenklärung der an der Bundesauftragsverwaltung Beteiligten in Bund und Ländern kann helfen, den Abstimmungsaufwand zu reduzieren und Mehrfachaufwand zu vermeiden.

Die Schnittstellengestaltung in den Kernprozessen kann optimiert werden. So sind beispielsweise die Vorlagegrenzen (für Lose ab 5 Mio. Euro) niedrig und können erhöht werden. Auf diesem Wege wird der Abstimmungsaufwand reduziert.

Die Liegezeiten in den Genehmigungsverfahren können reduziert werden. Hierbei können größere Verbindlichkeit und klare Fristigkeiten für alle Beteiligten festgelegt werden, um eine effiziente Prozessgestaltung sicherzustellen.

Auf Basis von Vergleichsdaten sind durch den Bund Lernprozesse zwischen den Straßenbauverwaltungen anzustoßen und gezielt voranzutreiben. Hierzu bedarf es einer Institutionalisierung in der horizontalen föderalen Vernetzung.

Die Geschäftsprozesse zur Erfüllung der Berichtspflichten sind in den Ländern zu vereinheitlichen und mit klaren Fristen zu versehen.

6.4 Finanzen

Die überjährige Finanzierung von Maßnahmen kann besser geplant und sichergestellt werden, indem eine **Entkopplung bei Großprojekten vom Haushaltsverfahren** stattfindet. Es empfiehlt sich eine Finanzplanung über den gesamten Projektverlauf, um kurz- und mittelfristige Schwerpunktverschiebungen zu reduzieren.

Die **Abgrenzung von Zweckausgaben und Verwaltungskosten** ist klar festzulegen, um regelmäßige diesbezügliche Konflikte zwischen Bund und Ländern zu reduzieren und daraus resultierende Abstimmungsaufwände zu vermeiden.

Für den Straßenbetriebsdienst ist eine **auskömmliche Finanzierung** sicherzustellen.

Eine Finanzierung über Sonderprogramme ist nur in Ausnahmefällen sinnvoll, da sie eine kontinuierliche Planung der Straßenbauverwaltungen (etwa in Bezug auf den Personalbedarf) unmöglich macht.

6.5 Personal

Für die im Rahmen der Auftragsverwaltung durch die Länder erbrachten Leistungen ist eine feste Obergrenze für die Fremdvergabe zu verabreden, um sicherzustellen, dass eine hinreichende Kontrolle und Steuerung der Auftragnehmer möglich ist.

Der Personalaustausch zwischen Bund und Ländern ist strukturiert zu betreiben, um Fachlichkeit auf beiden Seiten zu sichern und gegenseitiges Verständnis zu schaffen.

6.6 Ergebnis

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass im bestehenden System der Auftragsverwaltung des Bundes eine ganze Reihe von Ansatzpunkten für Optimierungen im Detail vorhanden sind. Diese wären in der Lage, einen Großteil der vorliegenden Schwächen des Systems abzumildern, würden aber zugleich dessen grundsätzliche Stärken erhalten.

Der Aufwand für die Realisierung einer solchen Optimierung ist erheblich niedriger als jener für die Schaffung einer neuen Verwaltungseinrichtung des Bundes. Es wird zudem keine verfassungsrechtliche Grundsatzdiskussion bezüglich der Unitarisierung des Bundesstaates aufwerfen.

Die Umsetzung der Optimierung kann im bestehenden System erfolgen unter Nutzung der etablierten Strukturen der bewährten horizontalen und vertikalen Kooperation in den entsprechenden Bund-Länder-Gremien.

7 GUTACHTERLICHE GESAMTEMPFEHLUNG

In der Gesamtsicht folgt aus der vorliegenden Analyse, dass die negativen Konsequenzen und Folgewirkungen einer grundlegenden Abkehr vom Modell der Bundesauftragsverwaltung im Fernstraßenbau sowohl für den Bund als auch für die Länder vielfältig sind. Diese betreffen

- fachliche Fragen der Kernprozesse,
- organisatorische Fragen der Steuerung und der Effizienz,
- finanzielle Aspekte und
- Fragen des Personal.

Überdies sind grundlegende demokratie- und verfassungstheoretische Nachteile insbesondere in Bezug auf verminderte Transparenz, reduzierte Bürgernähe und eine fortschreitende Unitarisierung des Bundesstaates zu erwarten.

Dem gegenüber stehen potenzielle Vorteile in einigen Details, die sich indes nur schwer realisieren lassen. Auch ist mit einem erheblichen Aufwand für die Gründung einer VIG und die Transformation zu rechnen, der insbesondere aus der Gestaltung des Personalüberganges resultiert.

Zugleich liegen im System der Auftragsverwaltung weitgehende Optimierungsmöglichkeiten vor, die in der bestehenden Struktur kooperativ von Bund und Ländern vorangetrieben werden können. Auf diesem Weg sind noch erheblich Potenziale zu realisieren mit einem vergleichsweise geringen Aufwand. Voraussetzung dafür ist eine offene und konstruktive Zusammenarbeit aller Beteiligten.

Insofern ist es in der Gesamtabwägung empfehlenswert, die Optimierung der Bundesauftragsverwaltung gezielt und strukturiert zu betreiben, anstatt weitgehende verfassungsrechtliche Veränderungen vorzunehmen. Dazu empfiehlt es sich, eine stringente Projektorganisation und feste Meilensteine zu verabreden.

Sollte dennoch eine grundlegende Veränderung vorgenommen werden, ist eine mehrstufige Lösung zu vermeiden, da dies zu Mehrfachaufwand und Verunsicherung führt. So wäre als ein unmittelbarer vollständiger Schnitt mit der Übernahme der Bundesautobahnen in eine VIG unter gleichzeitiger Aufgabe der Bundesauftragsverwaltung im Bereich der Bundesfernstraßen mit der Folge, dass alle Bundesstraßen (ein- und zweibahnig) in Verbindung mit einem sachgerechten Finanzausgleich des Bundes in die unmittelbare Baulast der Länder übergehen, vor anderen Modellen der Vorzug zu geben.