

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs (BStrVermG)

A. Zielsetzung

Durch das Finanzanpassungsgesetz vom 30. August 1971 wurde § 6 Abs. 3 BStrVermG dahin gehend geändert, daß den Ländern ein Rechtsanspruch auf eine finanzielle Beteiligung des Bundes an den Kosten der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen, die bei der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht entstehen (sog. UA III-Kosten), zuerkannt wurde. Die UA III-Mittel des Bundes betragen danach 2 v. H. der Baukosten für Kosten der Entwurfsbearbeitung und 1 v. H. der Baukosten für Kosten der Bauaufsicht.

Die Relation zwischen den UA III-Kosten der Auftragsverwaltung und den UA III-Mitteln des Bundes hat sich seit Inkrafttreten dieser gesetzlichen Abgeltungsregelung stark zu Lasten der Auftragsverwaltungen verändert. Daher ist es geboten, die gesetzlich festgelegte Kostenbeteiligung des Bundes anzuheben.

B. Lösung

Die Anhebung der gesetzlich festgelegten Kostenbeteiligung des Bundes soll durch eine Verdoppelung der in § 6 Abs. 3 BStrVermG genannten Pauschale auf 4 v. H. bzw. 2 v. H. erfolgen.

C. Alternative

Verbesserungen für die Länder als Auftragsverwaltungen wären auch ohne Gesetzesänderung zu erreichen, wenn im Rah-

men der Novellierung der Ersten und Zweiten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen (1. und 2. AVVFStr) i. d. F. vom 11. Februar 1956 BAnz. Nr. 38) die Bau- und UA III-Kosten neu abgegrenzt würden. Da jedoch für die Novellierung dieser Verwaltungsvorschriften nach Artikel 85 und 90 Abs. 2 GG die Bundesregierung zuständig und eine entsprechende Initiative des Bundesministers für Verkehr im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abzusehen ist, scheidet dieser Weg aus.

D. Kosten

Auf den Bund kommt eine Mehrbelastung von jährlich rd. 130 Millionen DM zu. Die Länder werden entsprechend entlastet.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (34) — 922 00 — Bu 45/78

Bonn, den 25. September 1978

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 461. Sitzung am 7. Juli 1978 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs (BStr-VermG) mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister für Verkehr.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Schmidt

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs (BStrVermG)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

§ 6 Abs. 3 des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs vom 2. März 1951 (BGBl. I S. 157) i. d. F. des Finanzanpassungsgesetzes vom 30. August 1971 (BGBl. I S. 1426) wird wie folgt geändert:

„(3) 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 4 v. H. der Baukosten, für Kosten der Bauaufsicht 2 v. H. der Baukosten beträgt.“

Artikel 2

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt rückwirkend zum 1. Januar 1978 in Kraft.

Begründung

Durch das Finanzanpassungsgesetz vom 30. August 1971 (BGBl. I S. 1426) wurde § 6 Abs. 3 des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs (BStrVermG) vom 2. März 1951 (BGBl. I S. 157) dahin gehend geändert, daß den Ländern ein Rechtsanspruch auf eine finanzielle Beteiligung des Bundes an den Kosten der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen, die bei der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht entstehen (sog. UA III-Kosten), zuerkannt wurde. Nach der derzeit geltenden Regelung betragen die vom Bund zwecks Abgeltung dieser Kosten gewährten UA III-Mittel 2 v. H. der Baukosten für Kosten der Entwurfsbearbeitung und 1 v. H. der Baukosten für Kosten der Bauaufsicht.

Die Relation zwischen den UA III-Kosten der Auftragsverwaltung und den UA III-Mitteln des Bundes hat sich seit Inkrafttreten dieser gesetzlichen Abgeltungsregelung stark zu Lasten der Auftragsverwaltungen verändert. Vor allem infolge bundesgesetzlicher Regelungen (z. B. Bundesimmissionsschutzgesetz, Abwasserabgabengesetz, Bundesnaturschutzgesetz, Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes) sind Planung und Entwurfsbearbeitung in den letzten Jahren — insbesondere durch erhöhte Anforderungen im Bereich des Umweltschutzes — schwieriger und zeitaufwendiger geworden, was sich in steigenden UA III-Kosten ausdrückt.

Die Beteiligung des Bundes an den UA III-Kosten bemißt sich jedoch nach wie vor prozentual zu den Bauausgaben. Bis 1976 sind die UA III-Kosten in Nordrhein-Westfalen auf 15,2 v. H. der Bauausgaben angestiegen; der Bund hat sich an diesen Kosten mit UA III-Mitteln lediglich in Höhe von durchschnittlich 2,7 v. H. der Bauausgaben, also nur mit knapp einem Fünftel der tatsächlich entstandenen

UA III-Kosten, beteiligt. Ein ähnliches Mißverhältnis zwischen den für Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht entstandenen Kosten sowie den UA III-Mitteln des Bundes hat sich auch in den anderen Bundesländern ergeben.

Die ansteigende Entwicklung dieser Zweckausgaben der Auftragsverwaltungen und das in Artikel 104 a GG normierte Prinzip der Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern gebieten es, die gesetzlich festgelegte Kostenbeteiligung des Bundes anzuheben.

Die von der Bundesregierung seinerzeit im Rahmen der Beratungen des Finanzanpassungsgesetzes getroffenen Feststellungen, daß die Gesamtkosten der Länder bei etwa 6 v. H. bis 6,5 v. H. der Baukosten lägen, waren bei der Festsetzung der Pauschale nach § 6 Abs. 3 BStrVermG (2 v. H. der Baukosten für Entwurfsbearbeitung, 1 v. H. der Baukosten für Bauaufsicht) zugrunde gelegt worden. Angesichts der bei allen Auftragsverwaltungen in den letzten Jahren festzustellenden Verdoppelung der Sach- und Personalausgaben (einschließlich der Kosten für Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht) ist es gerechtfertigt, entsprechend der von der Bundesregierung bei der Festsetzung der Pauschale nach § 6 Abs. 3 BStrVermG zugrunde gelegten Relation von Verwaltungs- und Zweckausgaben die Kostenbeteiligung des Bundes für Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht ebenfalls zu verdoppeln und auf 4 v. H. bzw. 2 v. H. anzuheben.

Da der Anspruch der Länder auf UA III-Mittel des Bundes im prozentualen Verhältnis zu den Jahresbeträgen der Bauausgaben errechnet wird, sollten die Prozentsätze des § 6 Abs. 3 BStrVermG für das gesamte Haushaltsjahr einheitlich gelten. Das Änderungsgesetz sollte daher rückwirkend zum 1. Januar 1978 in Kraft treten.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung vermag dem Gesetzentwurf des Bundesrates nicht zuzustimmen. Sie spricht sich für die Beibehaltung von § 6 des Bundesstraßenvermögensgesetzes (BStrVermG) in seiner gegenwärtigen Fassung aus.

§ 6 BStrVermG erhielt, wie auch der Bundesrat zutreffend hervorgehoben hat, seine gegenwärtige Fassung durch Artikel 3 des Finanzanpassungsgesetzes vom 30. August 1971 (BGBl. 1971 I S. 1426). Es wurde damit die Folgerung aus Artikel 90 Abs. 2 GG und aus Artikel 104 a GG gezogen. Nach Artikel 90 Abs. 2 GG verwalten die Länder die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Im Bereich der Auftragsverwaltung trägt der Bund die Zweckausgaben (Artikel 104 a Abs. 2 GG), während die Verwaltungsausgaben von den Ländern getragen werden (Artikel 104 a Abs. 5 GG). Eine grundsätzliche Regelung in diesem Sinne enthielt auch bereits § 6 Abs. 2 des Bundesstraßenvermögensgesetzes vom 2. März 1951 (BGBl. 1951 I S. 157), der aber keine Aussage über die Kosten für Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht enthielt.

Bei der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht für den Bau von Bundesfernstraßen entstehen Kosten, die überwiegend als Verwaltungsausgaben, zu einem gewissen Teil aber auch als Zweckausgaben anzusehen sind. Den Zweckausgaben im Bereich der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht werden Ausgaben für Leistungen zugerechnet, die typischerweise als Unternehmerleistungen erbracht werden, weil sie den Bauleistungen nahestehen, z. B. Bohrungen, geologische Untersuchungen, Modellversuche, Aufstellung statischer Berechnungen, Vermessungen, Absteckungen. Den Verwaltungsausgaben werden Leistungen zugerechnet, die typischerweise mit dem Personal und der technischen Einrichtung der Verwaltung erbracht werden, z. B. Planung und Entwurfsaufstellung, Ausschreibung, Vergabe, Abrechnung. Eine ins einzelne gehende Trennung zwischen Zweckausgaben und Verwaltungsausgaben bei der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht stößt jedoch auf erhebliche praktische und verwaltungsmäßige Schwierigkeiten, zumal Differenzen entstehen könnten, inwieweit die Länder durch Einschaltung von Unternehmern Kosten auf den Bund abwälzen dürfen.

Der Bund beteiligt sich deshalb seit 1950 — in Fortführung einer bereits seit den dreißiger Jahren bestehenden Praxis — an den Kosten für Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht durch Zahlung einer Pauschale an die Länder. Diese Pauschale beträgt seit jeher für Entwurfsbearbeitung 2 v. H., für Bauaufsicht 1 v. H. der Baukosten. § 6 Abs. 3 BStrVermG in seiner gegenwärtigen Fassung entspricht also einer bereits seit rd. vier Jahrzehnten geübten Praxis.

Die vom Bundesrat für den vorliegenden Gesetzentwurf gegebene Begründung rechtfertigt eine Er-

höhung der in § 6 Abs. 3 BStrVermG festgesetzten Pauschalen nicht.

Der Bundesrat führt aus, die Relation zwischen den Kosten der Auftragsverwaltungen für Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht und den Abgeltungsleistungen des Bundes habe sich seit 1971 stark zu Lasten der Auftragsverwaltungen verändert; in Nordrhein-Westfalen seien die genannten Kosten bis 1976 auf 15,2 v. H. der Bauausgaben angestiegen. Diese Behauptungen sind seitens der Bundesregierung nicht nachprüfbar. Selbst wenn sie zutreffen sollten, könnten sie den Gesetzentwurf nicht stützen. Denn die pauschalen Abgeltungsleistungen des Bundes nach § 6 Abs. 3 BStrVermG dürfen nach Artikel 104 a Abs. 5 GG gerade nicht alle Ausgaben der Auftragsverwaltungen für Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht abdecken, sondern nur die dabei entstehenden Zweckausgaben. Es wäre also schlüssig darzutun, daß die in § 6 Abs. 3 BStrVermG festgesetzten Pauschalleistungen des Bundes nicht mehr ausreichen, um die bei der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht anfallenden Zweckausgaben zu decken. Diese Zweckausgaben brauchen sich keineswegs proportional zu den Gesamtausgaben für Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht zu entwickeln. Eine unveränderliche Relation zwischen Zweckausgaben und Verwaltungsausgaben bei Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht besteht nicht. Auch die Bundesregierung ist niemals von einer derartigen unveränderlichen Relation ausgegangen. Die Bundesregierung hat zwar bei der Einbringung des Finanzanpassungsgesetzes 1971 im Bundestag auf eine vom Bundesrechnungshof unter Beteiligung von Landesrechnungshöfen früher getroffene Feststellung verwiesen, wonach die Gesamtkosten der Länder für Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht (damals) bei etwa 6 v. H. bis 6,5 v. H. der Baukosten lagen.

Sie hat aber gleichzeitig betont, daß diese Kosten überwiegend Verwaltungskosten seien, Abgeltungsleistungen des Bundes in Höhe von insgesamt 3 v. H. also die oberste Grenze des nach Artikel 104 a Abs. 5 GG zulässigen Entgegenkommens darstellten (BT-Drucksache VI/1771, S. 30 und 37).

Die enge Verbindung zwischen den Zweckausgaben für Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht mit den Baukosten legt die Vermutung nahe, daß die bei Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht anfallenden Zweckausgaben sich in etwa proportional zu den Baukosten entwickeln. Dem entspricht auch die geltende gesetzliche Regelung, die die Abgeltungsleistungen des Bundes gerade nicht an den Gesamtkosten für Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht, sondern an den Baukosten ausrichtet.

Als wichtigste Ursache dafür, daß Planung und Entwurfsbearbeitung aufwendiger geworden seien, nennt der Bundesrat bundesgesetzliche Regelungen vor allem im Bereich des Umweltschutzes. Die Bau-

aufsicht wird in diesem Zusammenhang nicht genannt; Auswirkungen geänderter Umweltschutzgesetze auf die Kosten der Bauaufsicht sind auch nicht ohne weiteres ersichtlich. Was die Auswirkungen des Umweltschutzes auf die Entwurfsbearbeitung anbelangt, so werden namentlich erhöhte Aufmerksamkeit und Überlegung bei der Planung sowie mehr Zeit für Verhandlungen und Koordination gefordert sein. Dies schlägt sich vor allem in erhöhten Personalkosten nieder; diese aber sind typischerweise Verwaltungskosten. Gänzlich ohne Belang ist es, ob die Ursachen für erhöhte Verwaltungskosten der Länder beim Bund liegen. Im Rahmen seiner Zuständigkeiten kann der Bund durchaus Gesetze beschließen, die bei den Ländern zu erhöhten Verwaltungskosten führen, ohne daß dies Ausgleichsverpflichtungen des Bundes auslöst.

Die Ausrichtung der Abgeltungsleistungen des Bundes an den — in der Vergangenheit ständig gestiegenen — Baukosten hatte für die Länder in den vergangenen Jahren den Vorteil, daß die Abgeltungsleistungen des Bundes sich für die Länder stets günstiger als das Bauvolumen entwickelt haben.

Für den Fall, daß der Gesetzentwurf trotz der vorstehenden Bedenken die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften findet, wäre er in rechtsförmlicher Hinsicht wie folgt zu ändern:

— Das Wort „vom“ unter der Überschrift ist groß zu schreiben.

— Der Einleitungssatz des Artikels 1 ist wie folgt zu fassen:

„§ 6 Abs. 3 des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 911—1—5 veröffentlichten bereinigten Fassung, geändert durch das Finanzanpassungsgesetz vom 30. August 1971 (BGBl. I S. 1426), wird wie folgt geändert:“.

— Artikel 3 ist wie folgt zu fassen:

„Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 1978 in Kraft.“

