

„Republizisierung“ der Erfüllung öffentlicher Aufgaben

Am Beispiel von Bau und Betrieb gebührenpflichtiger Autobahnen und Schnellstraßen im polnischen Rechtssystem

Marek Szewczyk

I. Einführung

Entgegen einer verbreiteten Auffassung waren Autobahnen weder eine Idee von Adolf Hitler, noch des Nationalsozialismus. Der erste, gut acht Kilometer lange Straßenabschnitt, der die Voraussetzungen für eine ausschließlich dem Autoverkehr gewidmete und so gekennzeichnete, kreuzungsfreie Straße mit mindestens zwei abgetrennten Fahrbahnen erfüllte, entstand zwar in Deutschland, genauer: in Berlin. Er wurde jedoch bereits zwischen 1913 und 1921 gebaut, also mehrere Jahre vor der sog. „Machtübernahme“ durch die Nazis. Dabei handelt es sich um einen bis heute bestehenden Abschnitt des innerdeutschen Autobahnnetzes, der die Ortsteile Berlin-Zentrum und Berlin-Wannsee verbindet, nämlich um die „AVUS“, die als Akronym für „Automobil-Verkehrs- und Übungsstraße“ steht.¹

Das Bauprojekt „AVUS“ war für den Mailänder Bauingenieur *Piero Puricelli* ein Anstoß dafür, die sog. „Autobahn der Seen“ (*Autostrada dei Laghi*) zu entwerfen, die heutzutage mit einer Gesamtlänge von 77 km als Autobahn (A8 und A9) durch Norditalien führt.² Ihr erster Abschnitt, dessen Länge 20 km beträgt und Mailand mit Varese an der italienisch-schweizerischen Grenze verbunden hat, wurde bereits 1921 in Betrieb genommen. Darin sehen viele die erste fertiggestellte Autobahn der Welt.³ Die gesamte „Autobahn der Seen“ ist außerordentlich schnell gebaut worden. Der Bau wurde 1924 abgeschlossen, und – was wichtig ist – die *Autostrada* steht den Autofahrern bis heute zur Verfügung. Ihr

1 Abrufbar unter: <https://de.wikipedia.org/wiki/AVUS> <19.09.2017>.

2 Vgl. „Die Autobahn der Seen – die erste Autobahn auf der Welt“, „Rynek infrastruktury“ v. 28.08.2016, abrufbar unter: <http://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/autostrada-jezior-pierwsza-autostrada-na-swiecie-35052.html> <02.06.2017>.

3 Abrufbar unter: https://pl.wikipedia.org/wiki/Autostrady_we_Wloszech <02.06.2017>.

Bau wurde nach dem Modell der öffentlichen Arbeiten durchgeführt⁴; sie wurde also im Grunde vom italienischen Staat gebaut.

Pioniere des Autobahnbaus waren auch die Deutschen. Sie starteten noch Ende der 20er Jahre des letzten Jahrhunderts mit der Erarbeitung eines Plans für ein ganzes Autobahnnetz. Der Bau der ersten dieser Autobahnen, die Hamburg mit Basel verbinden sollte, begann 1927.⁵ Gleichwohl wurden die Pläne zum Bau des Autobahnnetzes und ihre Realisierung über weite Strecken erst nach 1933 in Angriff genommen. Damals erstellte man unter dem Namen „Reichsautobahn“ mit dem Akronym „RAB“ ein Programm, das Teil des von Adolf Hitler verkündeten Vier-Jahres-Plans war.⁶

II. Erste Autobahnen in Polen

Die ersten Autobahnen auf dem Gebiet der heutigen Republik Polen waren keine besonders langen Autobahnabschnitte, die zur Zeit des Nationalsozialismus im Rahmen des Programms „Reichsautobahn“ gebaut worden sind. Sie bestanden aus zwei Abschnitten:

Der erste Abschnitt, der mit dem heutigen Verlauf der Autobahn A4 (anfangs: „Schlesische Autobahn“⁷) zusammenfällt, war ursprünglich von Berlin bis nach Zabrze geplant. Seine Länge betrug 270 km; bis zum Ende des 2. Weltkriegs wurde er jedoch nur teilweise gebaut. Lediglich der Abschnitt zwischen Legnica und Wrocław⁸, der auch den heute als A18 bezeichneteten, völlig zerstörten Teilabschnitt umfasste, wurde im Ganzen gebaut. Sein Verlauf ist auf der nebenstehenden Landkarte dargestellt, die einer Bearbeitung über Straßen in Polen unter dem Titel „Polskie drogi“ entnommen ist.⁹



4 Abrufbar unter: [<02.06.2017>](https://pl.wikipedia.org/wiki/Autostrada_A8_(W%C5%82ochy)).

5 Vgl. „Die älteste Autobahn in Europa“, veröffentlicht am 10.02.2016, abrufbar unter: [<02.06.2017>](http://www.wiatrak.nl/16206/najstarsza-autostrada-w-europie).

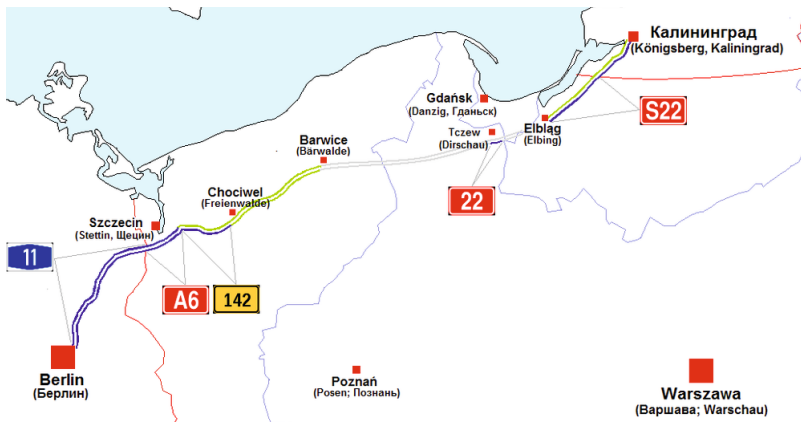
6 „Reichsautobahn“, abrufbar unter: [<02.06.2017>](https://pl.wikipedia.org/wiki/Reichsautobahn).

7 Vgl. den Bericht „Polskie drogi“ über Straßen in Polen, abrufbar unter: [<02.06.2017>](http://fakty.interia.pl/raporty/raport-polskiedrogi/informacje).

8 Vgl. Artikel „1000 km „Autostrady Rzeszy““, in: „Leignitzer Tagesblatt“ v. 26.09.1926, abrufbar unter: [<02.06.2017>](http://www.liegnitz.pl/?OBJ/398).

9 Abrufbar unter: [<24.05.2017>](http://fakty.interia.pl/raporty/raport-polskiedrogi/informacje).

Der zweite Abschnitt ist ein Teilstück der Autobahn, die Berlin mit Königsberg verbinden sollte und bis zum Ende des 2. Weltkriegs nur teilweise gebaut worden war, nämlich von Berlin bis nach Stettin (Szczecin) und von Elbling (Elblag) nach Königsberg (Kaliningrad).¹⁰ Ihr Verlauf und der Stand der laufenden Arbeiten auf den jeweiligen Abschnitten sind auf der nachstehenden Landkarte veranschaulicht, die aus dem gleichen Bericht stammt.¹¹



Bei beiden Abschnitten handelt es sich um staatliche Investitionen mit einer Finanzierung durch öffentliche Gelder. Ein Großteil der Gelder, die für den Autobahnbau im Rahmen des Programms „Reichsautobahn“ verwendet worden sind, stammte aus Sozialversicherungsbeiträgen.¹²

III. Der Bau von Autobahnen zur Zeit der Volksrepublik Polen

Nach dem 2. Weltkrieg hat die Regierung der Volksrepublik Polen drei Jahrzehnte lang keine Maßnahmen zum Bau von Autobahnen ergriffen. Wegen der „sozialistischen“ Wirtschaft verfolgte sie andere Ziele, denen auch andere Prioritäten als Befriedigung des Versorgungsbedarfs der damaligen Gesellschaft vorschwebten. Nach Beendigung der Kriegshandlungen konzentrierte man sich auf den Wiederaufbau der im Krieg zerstörten Straßen und Brücken. Doch haben die damaligen polnischen

¹⁰ Vgl. Fn. 7.

¹¹ Vgl. Fn. 7.

¹² Vgl. Edward Karolczuk, *Autostrady Hitlera*, in: *Tygodnik Przegląd*, abrufbar unter: <https://www.tygodnikprzeglad.pl/autostrady-hitlera/> <26.09.17>.

Regierungsbehörden nach 1956 immerhin Studien zur Modernisierung des Straßensystems in Polen eingeleitet.

Die Situation änderte sich nach 1970, als in der Polnischen Vereinigten Arbeitspartei (poln. PZPR) sowie in der Volksrepublik Polen selbst die Befürworter einer Annäherung Polens an den Westen und den westlichen Lebensstil an die Macht kamen. Damit verband sich in der polnischen Bevölkerung schon damals der Wunsch nach einem eigenen Auto und der damit verbundenen Möglichkeit des selbstständigen Reisens. Eine in diese Richtung weisende Programmatik war bereits im Nationalsozialismus in einer sozialen, vom Staat zu erledigenden Aufgabe angelegt. Damals hatte die deutsche Regierung eine Idee des Ingenieurs *Ferdinand Porsche* aufgegriffen und mit der Herstellung eines Autos für das Volk begonnen – eines Volkswagens, der mit einem Preis von 1000 Reichsmark für möglichst viele deutsche Familien erschwinglich sein sollte. Auch wurde seinerzeit erstmals in der Geschichte ein Regierungsplan zum Bau der Autobahnen erstellt¹³, der Adolf Hitler selbst zugeschrieben wurde. Angeblich soll er 1924 auf die Idee gekommen sein, als er eine gegen ihn verhängte Freiheitsstrafe im Gefängnis in Landsberg verbüßte.¹⁴

Fast könnte man den Eindruck gewinnen, dass sich die Geschichte im Polen der 70er Jahre des letzten Jahrhunderts wiederholt hat, weil die damalige Regierung beschlossen hat, die eben vorgestellte Idee aufzugreifen und in der Volksrepublik Polen umzusetzen. Zur Verwirklichung dieser Idee intensivierte man die Kooperation mit dem Autokonzern FIAT, die zur Herstellung eines „Volksautos“, nämlich des FIAT 126p (Polski-Fiat) führte.

Ungefähr zur selben Zeit wurde 1972 in dem damaligen Verkehrsministerium eine Verwaltung der Autobahnen ins Leben gerufen, die einen Plan für den Bau moderner Straßennetze erstellte. Planungsschwerpunkte waren damals folgende Abschnitte:

- Warszawa – Katowice, fertiggestellt bereits im Jahr 1973;
- Bielsko-Biała – Cieszyn;
- Warszawa – Poznań – als Autobahn A2, deren Abschnitt von Września nach Sługocin 1985 fertiggestellt wurde;
- die östliche Umfahrung des Oberschlesischen Industriegebiets;
- Kraków – Katowice, als Abschnitt der Autobahn A4 und
- Łódź – Piotrków Trybunalski, als Abschnitt der Autobahn A1.¹⁵

13 Vgl. *Richard Grunberger*, *Historia społeczna Trzeciej Rzeszy*, 1987.

14 Vgl. *Eckhard Gruber/Erhard Schütz*, *Mythos Reichsautoban. Bau und Inszenierung der „Straßen des Führers“*, 1996, S. 36 f.

15 Vgl. Fn. 7.

Es ist nur teilweise gelungen, diese Pläne zu realisieren. Von den Autobahnen sind nur drei kürzere Abschnitte entstanden, die auf der nebenstehenden, dem Bericht „Polskie drogi“ entnommen¹⁶ Landkarte dargestellt sind:



IV. Erste Dekade nach der Wende

Im Zuge der Transformation des politischen Systems nach dem welt-politischen Umbruch 1989 bis 1991 hat Polen einen allgemeinen Plan zur Errichtung eines „transeuropäischen Verkehrsnetzes“ angenommen.¹⁷ Der Plan stützt sich auf vier Korridore, die Westeuropa mit dem östlichen Teil des Kontinents verbinden sollen. Das erste diesen Plan berücksichtigende Programm des Autobahnbaus wurde 1993 verabschiedet. Danach sollten folgende Autobahnen entstehen:

- Autobahn A1 von Gdańsk über Łódź in Richtung Tschechien;
- Autobahn A2 von Świecko über Poznań, Warszawa nach Terespol;
- Autobahn A3 von Szczecin über Zielona Góra nach Lubawka;
- Autobahn A4 von Zgorzelec über Wrocław und Kraków in Richtung Ukraine;
- Autobahn A8 von Łódź über Wrocław nach Bolkowo und
- Autobahn A12 vom Grenzübergang in Olszyna nach Krzyżowa, also bis zur Verbindung mit der Autobahn A4.

Die Umsetzung dieser – für die polnischen Verhältnisse äußerst ehrgeizigen – Pläne, hat die damaligen Möglichkeiten Polens überstiegen. Das hat mehrere Gründe, von denen hier nur einige kurz anzusprechen sind. So hat die intensiv vorangetriebene Privatisierung des Teils der Wirtschaft, der bis dahin staatliches Eigentum war, eine enorme Arbeitslosigkeit mit sich gebracht. Dazu kamen eine Hyperinflation und ein signifikanter, einschneidender Rückgang des Bruttoinlands-

¹⁶ Vgl. Fn. 7.

¹⁷ Vgl. Fn. 7.

produkts.¹⁸ Unter diesen Umständen musste man feststellen, dass die Staatskasse über keine ausreichenden Finanzmittel für die Umsetzung des Programms des transeuropäischen Verkehrsnetzes allein durch den Staat verfügte. Das führte zu der etwas naiven Annahme, dass die Privatwirtschaft binnen weniger Jahre selbst die in dem erwähnten Verkehrsnetzprogramm vorgesehenen Autobahnen bauen werde.¹⁹

Am 27. Oktober 1994 verabschiedete der polnische Sejm das Gesetz über gebührenpflichtige Autobahnen. Die ursprüngliche Fassung dieses Regelwerks wurde im Gesetzblatt Nr. 127, Pos. 627 veröffentlicht und trat am 2. Januar 1995 in Kraft. Aufgrund des Gesetzes wurde eine staatliche Agentur für den Bau und Betrieb der Autobahnen (im Folgenden abgekürzt als „Agentur“) gegründet, die grundsätzlich eine Stiftung des öffentlichen Rechts darstellte. Die der Agentur vom Gesetzgeber zugeschriebene Rolle beschränkte sich auf den staatlichen Erwerb von Grundstücken, auf denen Autobahnen gebaut werden sollten (Art. 26). Diese Grundstücke wurden von Gesetzes wegen am Tag des staatlichen Eigentumserwerbs zum Gegenstand des Nutzungsrechts, das der Agentur zustand (Art. 34 Abs. 1). Außerdem hatte die Agentur die Aufgabe, den Bau und Betrieb der Autobahnen vorzubereiten und zu koordinieren (Art. 7 Abs. 1). Der Bau und die Finanzierung des Autobahnbaus selbst sollte Aufgabe privater Akteure sein, die – vor derartigen Investitionen – zunächst eine Konzession beim Minister für Transport und Seewirtschaft im Wege einer Verwaltungsentscheidung erlangen mussten.²⁰ Eine Konzession für den Bau und den Betrieb oder ausschließlich für den Betrieb der Autobahnen²¹ konnte jedoch nur derjenige erhalten, der im Wege eines zweistufigen Ausschreibungsverfahrens ausgewählt wurde (Art. 41). An den Ausschreibungen konnten nur Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung teilnehmen, die ihren Sitz in Polen hatten und deren Grund- bzw. Eigenkapital nicht unter 100 Mio. ECU lag.²² Als die wichtigste Pflicht des Konzessionärs wurde die in Art. 57 Pkt. 1 des Gesetzes über die gebührenpflichtigen

18 Diariusz Sejmowy (Tagebuch des Sejms) Nr. 68 von 2000.

19 Fn. 18.

20 Art. 40 des Gesetzes über gebührenpflichtige Autobahnen besagte, dass „der Bau und Betrieb einer Autobahn einer Konzession bedarf“.

21 Zwei von drei in den 1970er und 1980er Jahren gebauten Autobahnen: A2 zwischen Września und Konin (ca. 50 km lang) und A4 zwischen Kraków und Katowice (ca. 65 km lang) wurden den privaten Unternehmen – als Konzessionären – gemäß Art. 63 ausschließlich zwecks ihrer Anpassung an die Voraussetzungen für gebührenpflichtige Autobahnen und den Betrieb überlassen.

22 European Currency Unit – Rechnungseinheit im Europäischen Währungssystem, benutzt in den Jahren 1979–1998.

Autobahnen geregelte „Beschaffung der Finanzmittel für den Bau und Betrieb der Autobahn“ bezeichnet. Im Wege der Verordnung des Ministerrats vom 14. April 1995 bezüglich der gebührenpflichtigen Autobahnen wurde ein Regierungsprogramm für den Autobahnbau beschlossen. In dem Plan wurden vier Autobahnen genannt: A1 von Gdańsk über Toruń, Łódź, Czestochowa und Katowice bis zur Staatsgrenze, A2 von der Staatsgrenze über Świecko, Poznań, Warszawa und Terespol bis zur Staatsgrenze, A3 von Szczecin über Zielona Góra, Legnica Bolków und Lubawka bis zur Staatsgrenze, sowie A4 von Zgorzelec und Olszyna, über Krzyżowa, Wrocław, Opole, Gliwice, Katowice, Kraków, Tarnów und Rzeszów bis zur Staatsgrenze.

Nach diesem kurzen Überblick über die in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes vom 27. Oktober 1994 enthaltenen Regelungen über die gebührenpflichtigen Autobahnen lässt sich festhalten, dass die damalig in Polen herrschenden politischen Kräfte im Bereich des Autobahnbaus, auf Privatisierung, genauer: auf Public Private Partnerships bzw. Öffentlich-Private Partnerschaften gesetzt haben. Die öffentliche Hand sollte die Grundstücke für den Bau der Autobahnen sichern und die Trassenführung festlegen. Die private Hand sollte dagegen die Finanzierung des Autobahnbaus selbst sichern, die auf den in staatlichem Eigentum stehenden Grundstücken errichteten Autobahnen, über den im Konzessionsbescheid festgelegten Zeitraum betreiben und anschließend, also nach Ablauf der Konzession, die Autobahn der Agentur „übergeben“. Die damalige gesetzliche Ausgestaltung der Verfahrensweise bei dem Bau und Betrieb von Autobahnen in Polen orientierte sich an einem Modell, das unter dem Namen „BOT“ bekannt war.²³ Nach der ursprünglichen Fassung des Gesetzes über die gebührenpflichtigen Autobahnen sollten die privaten Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung als Gegenleistung für ihr finanzielles und organisatorisches Engagement beim Bau der Autobahnen Einnahmen aus den von den Nutzern entrichteten Gebühren beziehen.

Unter den negativen Kommentaren zu diesem Konzept des Baus und Betriebs von Autobahnen findet sich auch der Vorwurf, die damals in Polen herrschenden politischen Kräfte und Regierenden hätten geglaubt, die Autobahnen würden sich selbst bauen. Und in der Tat war die Umsetzung des Gesetzes in der Praxis alles andere als zufriedenstellend. Insgesamt wurden drei Konzessionen erteilt und drei Konzessionsverträge für eine Laufzeit von 30 Jahren abgeschlossen: 1997 für das Teilstück der Autobahn A4 Kraków – Katowice, in demselben Jahr für den Bau und

23 Build – Operate – Transfer: Eine Form der Finanzierung der Projekte, die als Öffentlich-Private Partnerschaften realisiert werden.

Betrieb des Teilstücks der Autobahn A2 Konin – Nowy Tomyśl, 2007 für den Abschnitt Nowy Tomyśl – Świecko mit einer Gesamtlänge von 255 km sowie 2004 für den Bau und Betrieb des Teilstücks der Autobahn A1 Gdańsk – Toruń mit einer Länge von 160 km. Die Realisierung der Bauarbeiten ist jedoch auf zahlreiche, vor allem finanzielle Hindernisse gestoßen. Zwei der drei Konzessionsgesellschaften, die Konzessionen für den Bau neuer Autobahnabschnitte erworben haben – Gdańsk Transport Company SA für die A1 und Autostrada Wielkopolska SA für die A2 – konnten bei der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung die für den Bau der Autobahnen benötigten Kredite ohne Garantie der polnischen Regierung nicht erhalten. Die Regierung wollte jedoch eine solche Garantie nicht geben und die Gesellschaften selbst verfügten nicht über das Kapital, das für die Realisierung der sich aus den erteilten Konzessionen ergebenden Pflichten ausgereicht hätte. Im praktischen Ergebnis entstand bis zum Jahr 2000 – trotz der seit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 27. Oktober 1994 über gebührenpflichtige Autobahnen verstrichenen mehr als fünf Jahre – kein einziger Kilometer neuer Autobahnen oder Schnellstraßen.²⁴

V. Erste Modifizierung des Systems

Dieser Befund gab den Anstoß für eine (erste) tiefgreifende Gesetzes-Novellierung. Sie erfolgte durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über gebührenpflichtige Autobahnen und zur Änderung anderer Gesetze vom 8. September 2000²⁵, das am 17. November 2000 in Kraft getreten ist. Wichtigste Eckpunkte der Modifizierung des bisherigen Modells waren die in Art. 39 geregelte Schaffung des Nationalen Autobahnenfonds und die in Art. 38 enthaltenen Regelungen über die Bereitstellung und Erschließung von Geldmitteln für den Fonds. Danach sollte die Grundfinanzierung des Fonds aus staatlichen Haushaltsmitteln erfolgen (Art. 39a Abs. 1 Pkt. 1 des Gesetzes vom 8. September 2000). Der Fonds sollte die ihm übergebenen oder von ihm eventuell erworbenen Geldmittel den Konzessionären in Form von Darlehen, Zuschüssen, Zahlungen oder von ihm übernommenen Fixkosten auskehren, falls die Mautgebühren das Einkommen des Fonds darstellen würden (Art. 39d Abs. 1 Pkt. 1 des Gesetzes vom 8. September 2000).

24 Vgl. „Historia budowy autostrady A1“, abrufbar unter: [https://pl.wikipedia.org/wiki/Autostrada_A1_\(Polska\)#Historia_budowy](https://pl.wikipedia.org/wiki/Autostrada_A1_(Polska)#Historia_budowy) und „Historia budowy autostrady A2“, abrufbar unter: [https://pl.wikipedia.org/wiki/Autostrada_A2_\(Polska\)#Historia_budowy](https://pl.wikipedia.org/wiki/Autostrada_A2_(Polska)#Historia_budowy) <25.09.2017>.

25 GBl. Nr. 86, Pos. 958.

VI. Zweite Modifizierung des Systems

Trotz der Misserfolge bei der Einführung des bisherigen Modells, hat man sich im Jahr 2004 entschieden, es noch weiter zu liberalisieren, indem das Erfordernis abgeschafft wurde, eine Konzession für den Bau und Betrieb der Autobahnen erlangen zu müssen. Dies erfolgte aufgrund Art. 14 Pkt. 12 des Gesetzes vom 2. Juli 2004 der Einführungsvorschriften zum Gesetz über die Gewerbefreiheit. Durch diese Vorschrift wurde Art. 40 des Gesetzes über gebührenpflichtige Autobahnen so geändert, dass das Konzessionserfordernis für den Bau und Betrieb der gebührenpflichtigen Autobahnen entfällt. Danach hat der Gesetzgeber den Abschluss eines Vertrages über den Bau und Betrieb der Autobahn für ausreichend erklärt. Die Vorschrift erhielt damals folgende Fassung: „Der Bau und Betrieb einer Autobahn bzw. ausschließlich ihr Betrieb bedarf des Abschlusses eines Vertrags über den Bau und Betrieb bzw. ausschließlich den Betrieb einer Autobahn“. Unter diesen Voraussetzungen konnte jede Handelsgesellschaft, mit der ein Vertrag über den Bau und Betrieb bzw. ausschließlich den Betrieb einer Autobahn abgeschlossen wurde, zum Erbauer bzw. Betreiber einer Autobahn werden. Allerdings sollte der Weg zum Abschluss eines solchen Vertrags durch ein dreistufiges Ausschreibungsverfahren führen, das nicht mehr von der (nunmehr abgeschafften) Agentur, sondern von dem Generaldirektor der Landesstraßen und Autobahnen, also von einem Organ der unmittelbaren Verwaltung durchgeführt werden sollte.²⁶

Praktische Konsequenzen hatte diese zweite Modifikation des Modells des Autobahnbaus allerdings nicht. Auf der Grundlage der neuen Vorschriften ist nämlich kein einziger Vertrag über den Bau und Betrieb oder zumindest ausschließlich den Betrieb einer Autobahn abgeschlossen worden. Es verwundert daher nicht, dass die polnische Regierung nach einigen Jahren festgestellt hat, dass es höchste Zeit sei, das in dem Rechtssystem geregelte Modell des Autobahnbaus noch radikaler zu ändern.

Inzwischen hat allerdings die Unterstützung der Konzessionäre mit Finanzmitteln aus der Staatskasse, vor allem aber aus dem Nationalen Autobahnenfonds, gewisse Effekte gebracht. Von der Unterstützung profitierte insbesondere die Konzessiongesellschaft Autostrada Wielkopolska SA, die im November 2003 den Bau des 37,5 km langen

²⁶ Art. 41 des Gesetzes über gebührenpflichtige Autobahnen in der Fassung nach Art. 14 Pkt. 12 des Gesetzes v. 02.06.2004, Einführungsvorschriften zum Gesetz über die Gewerbefreiheit.

Teilstücks der Autobahn A2 von Poznań nach Września²⁷ und im Oktober 2004 des 50,4 km langen Abschnitts derselben Autobahn von Nowy Tomyśl nach Poznań abgeschlossen hat. Von der ersten Modifizierung des Systems profitierte darüber hinaus, die Konzessionsgesellschaft Gdańsk Transport Company SA, die im Oktober 2008 den Bau des 89,5 km langen Abschnitts der Autobahn A2 von Gdańsk nach Grudziadz und im Oktober 2011 des 62 km langen Abschnitts von Grudziadz nach Toruń fertig gestellt hat.²⁸ Im Dezember 2011 wurde der (bisher) letzte im Konzessionssystem gebaute Autobahnabschnitt in Polen fertiggestellt, nämlich das 107 km lange Teilstück der Autobahn A2 von der Staatsgrenze bis nach Nowy Tomyśl.²⁹ Die Ergebnisse dieser Entwicklung sind auf der nebenstehenden Landkarte dargestellt, die wiederum dem Bericht über polnische Straßen „Polskie drogi“³⁰ entnommen ist.



VII. Die Revision des Modells des Autobahnbaus und -betriebs aus den 1990er Jahren

Die geschilderten Auswirkungen des im polnischen Rechtssystem verwirklichten, auf Öffentlich-Private Partnerschaften setzenden Modells des Autobahnbaus wurden – wenn auch viel zu spät – mit Recht ausgesprochen kritisch beurteilt. Der Gesetzgeber hat daraus Konsequenzen gezogen und mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes über gebührenpflichtige Autobahnen und den Nationalen Autobahnenfonds vom 16. September 2011³¹ eine grundlegende Korrektur vorgenommen. Durch dieses Gesetz erhielten die Vorschriften des Art. 1a Abs. 1 und 2 des Gesetzes über gebührenpflichtige Autobahnen folgende Fassung: „Die in Art. 1 genannten Autobahnen werden von folgenden Rechtsträgern gebaut und betrieben: 1) Dem Generaldirektor der Landesstraßen und Autobahnen; 2) einer Straßenbaugesellschaft mit spezieller Bestim-

27 Vgl. „Historia budowy autostrady A2“ (Fn. 24).

28 Vgl. „Historia budowy autostrady A2“ (Fn. 24).

29 Vgl. „Historia budowy autostrady A2“ (Fn. 24).

30 Vgl. Fn. 7.

31 GBl. 234, Pos. 1387.

mung zu den in einem Vertrag bestimmten Bedingungen, der in Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes vom 12. Januar 2007 über Straßenbaugesellschaften mit spezieller Bestimmung geregelt wird (GBL. Nr. 23, Pos. 136, von 2008 Nr. 218, Pos. 1391 und von 2009 Nr. 86, Pos. 720). Der Generaldirektor der Landesstraßen und Autobahnen oder eine Straßenbaugesellschaft mit spezieller Bestimmung ist berechtigt, im Wege eines Vertrags einen anderen Rechtsträger – im Folgenden „Gesellschaft“ genannt – mit dem Bau und Betrieb oder ausschließlich mit dem Betrieb der Autobahn zu beauftragen³². Gleichzeitig hat der Gesetzgeber³³ die Abschnitte 4 (Lokalisierung der Autobahnen) und 5 (Erwerb der Grundstücke für den Autobahnbau) aufgehoben.

Die grundlegende Revision des bisherigen Regelungsmodells führt zu einem vollständigen Verzicht auf das Konzessionssystem. Das bisherige Modell wurde durch ein anderes ersetzt, in dem zum Hauptakteur – jedoch nicht zum einzigen – ein Organ der öffentlichen Verwaltung geworden ist, nämlich der Generaldirektor der Landesstraßen und Autobahnen. Dieses Organ hat den Status eines Organs der unmittelbaren öffentlichen Verwaltung.³⁴ Denn es handelt sich um ein zentrales Organ der Regierungsverwaltung, das aber nicht über den Status eines Ministers verfügt, also kein Verfassungsorgan ist, das zu dem Ministerrat gehören würde. Die Änderung ist eine radikale Abkehr des polnischen Gesetzgebers von dem Modell des Baus und Betriebs der Autobahnen und Schnellstraßen nach den Regeln der Privatisierung; denn die Realisierung dieser Aufgabe wird nicht mehr der privaten Hand und damit den privaten Handelsgesellschaften überlassen. Stattdessen hat sich der polnische Gesetzgeber im Grunde genommen auf die Rückkehr zu dem früher in vielen Ländern in die Praxis umgesetzten Modell entschieden. Ein solches Modell war auch zur Zeit der Volksrepublik Polen praktiziert worden, damals jedoch ähnlich erfolglos wie das Modell, das in das nach 1990 geltende Rechtssystem eingeführt wurde – also bei den Versuchen, unterschiedliche Varianten des auf Öffentlich-Private Partnerschaften gestützten Modells anzuwenden. Nach Einschätzung des polnischen Gesetzgebers war das neue „alte“ Modell offenbar erfolgversprechender.

Dank der Anwendung des neuen „alten“ Modells für Bau und Betrieb von Autobahnen wurden relativ lange Abschnitte – vor allem

32 Art. 1 Pkt. 2 des Novellierungsgesetzes.

33 Art. 1 Pkt. 4 des Novellierungsgesetzes.

34 Aus der deutschen Perspektive: *Hartmut Maurer/Christian Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017, § 22 Rn. 1 ff.; aus der polnischen Perspektive: *Emanuel Iserzon*, *Polskie prawo administracyjne*, 1968, S. 91 ff.

der Autobahn A4 von der deutsch-polnischen Grenze bis Katowice und von Kraków bis zur polnisch-ukrainischen Grenze gebaut. Dies ermöglicht die Entstehung der ersten Autobahn in Polen, auf der man durch das ganze Land fahren kann. Weniger spektakuläre Ergebnisse wurden auf der Autobahn A1 erzielt, wo jedoch ebenfalls zwei lange Abschnitte zwischen Toruń und Łódź sowie zwischen Katowice und der tschechisch-polnischen Grenze gebaut wurden. Die Effekte der Anwendung des neuen „alten“ Modells veranschaulicht die folgende Landkarte aus „Polskie drogi“³⁵:



Die dargestellte Änderung liegt im allgemeinen Trend, der in vielen europäischen Ländern zu beobachten war und der eine gewisse Skepsis gegenüber der Einschaltung privater Partner bei der Realisierung von öffentlichen Aufgaben zum Ausdruck bringt. Dieser Trend bestätigt zugleich Vorbehalte gegenüber der früher verbreiteten Einschätzung, dass Private in der Lage seien, alle Aufgaben – darunter auch die öffent-

35 Vgl. Fn. 7.

lichen – effektiver und billiger zu realisieren.³⁶ Die Skepsis gegenüber der Leistungsfähigkeit der Privatisierung ist inzwischen auch in der Verwaltungswissenschaft verbreitet. So beobachtet der deutsche Verwaltungswissenschaftler *Hellmut Wollmann* bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen auf der kommunalen Ebene seit geraumer Zeit ein Phänomen, das er in Anlehnung an die englischsprachige Literatur als „remunicipalization“ bezeichnet. Dieses Phänomen sei unter anderem auf negative Erfahrungen mit Privatisierungen zurückzuführen.³⁷ Denn Privatisierungen hätten – entgegen den damit verbundenen Erwartungen – oftmals einen Anstieg und nicht eine Senkung der Preise für öffentliche Dienstleistungen sowie eine Verschlechterung und nicht eine Verbesserung ihrer Qualität bewirkt. Diese Feststellungen belegt *Hellmut Wollmann* mit zahlreichen Beispielen aus deutschen, aber auch französischen und britischen Selbstverwaltungen, in denen zur Wiedererlangung der öffentlichen Kontrolle über zuvor privatisierte Kommunalunternehmen enorme Anstrengungen und Aufwendungen nötig waren.³⁸ Ähnliche Entwicklungen hat *Hartmut Bauer* in mehreren, auch über die kommunale Ebene hinausgreifenden Analysen³⁹ identifiziert und zusammenfassend jetzt in Poznań vorgestellt⁴⁰. Solche Publikationen bestätigen den mittlerweile sehr starken Trend weg von der Privatisierung und hin zur Rekommunalisierung und Publizisierung.

VIII. Die wichtigsten Folgen der Modellrevision

Bei der Abkehr von dem Modell der Öffentlich-Privaten Partnerschaft im Bereich des Baus und Betriebs der Autobahnen und der Rückkehr zur Erledigung öffentlicher Aufgaben vornehmlich durch die Verwal-

36 Näher hierzu: *Paweł Swianiewicz*, Urynkowanie, prywatyzacja i rekomunalizacja. Formy dostarczania lokalnych usług publicznych w opiniach burmistrzów krajów europejskich, in: *Samorząd Terytorialny* 2017, S. 11 ff.

37 Vgl. *Hellmut Wollmann / Gérard Marcou*, From public sector-based to privatized service provision. Is the pendulum swinging back again?, in: dies. (Hrsg.), *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*, 2010, S. 254 ff.

38 Vgl. *Hellmut Wollmann*, *Provision of Public Services in European Countries: From Public/Municipal to Private and Revers?*, 2011, Nr. 4, S. 889 ff.

39 Z.B. *Hartmut Bauer*, Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung – Einführende Problemskizze, in: *Hartmut Bauer/Christiane Büchner/Lydia Hajasch* (Hrsg.), *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge*, Potsdam 2012, S. 11 ff.; *ders.*, Zukunftsthema „Rekommunalisierung“, *DÖV* 2012, S. 329 ff.; *ders.*, Publizisierung, Begriff – Bedeutung – Perspektiven, *JZ* 2014, S. 1017 ff.; jeweils mit weiteren Nachweisen.

40 *Hartmut Bauer*, *Privatisierung oder Publizisierung? Wege zur gemeinwohlorientierten Bereitstellung von Leistungen im allgemeinen Interesse*, S. 15 ff. in diesem Band.

tung hat sich erwiesen, dass der Autobahnbau durch Öffentlich-Private Partnerschaften nicht billiger ist. Ganz im Gegenteil: Er ist viel teurer als der Bau der Autobahnen direkt durch den Staat. Die Ausrichtung auf die öffentliche Aufgabenerledigung bedeutet nicht, dass der Staat die Bauarbeiten mit Einsatz eigener – sprich: staatlicher – Baugesellschaften durchführen muss. Es geht vielmehr lediglich darum, dass der Staat die Rolle des Investors und „Steuermanns“ für den Autobahnbau annimmt, mit der nachgeordneten technischen Durchführung der Bauarbeiten aber Privatunternehmen beauftragen kann, die nach den Vorschriften über das Vergabewesen auszuwählen sind. Die Kostenaufstellungen für den Bau zweier Abschnitte der Autobahn A2, die in derselben Zeit, nämlich im Jahre 2004 gebaut worden sind⁴¹, haben gezeigt, dass der direkt beziehungsweise unmittelbar vom Staat realisierte Bau dreimal billiger war als der im Konzessionssystem, also als der Autobahnbau, an dem die private Aktiengesellschaft Autostrada Wielkopolska SA als Kapitalgeber beteiligt war.⁴²

Ähnlich gravierend sind die Unterschiede bei den Gebühren für die Nutzung der Autobahn A2. Die Gebührenhöhe fällt nämlich sehr weit auseinander. Die höchste Maut wird für die Nutzung des 100 km langen, konzessionierten Abschnitts von Poznań nach Konin erhoben. Für diese Fahrt zahlt ein Auto- bzw. Motorradfahrer 38 Złoty, das heißt ca. 9 Euro. Vergleichbar hoch sind die Gebühren für die Nutzung des 50 km langen Abschnitts dieser Autobahn von Nowy Tomyśl nach Poznań. Diese beträgt 19 Złoty, das heißt ca. 4,5 Euro. Halb so hoch ist die Maut für die 100 km lange Fahrt von Nowy Tomyśl bis an die deutsch-polnische Grenze, die 19 Złoty, also 4,5 Euro beträgt. Für die 100 km lange Fahrt mit dem Auto oder mit dem Motorrad auf der gleichen Autobahn, jedoch auf einem vom Staat gebauten Abschnitt, beträgt die Maut dagegen nur 9,80 Złoty, also ca. 2,3 Euro.⁴³ Derart krasse Unterschiede in der Gebührenhöhe für die Nutzung der konzessionierten und nicht-konzessionierten Abschnitte derselben Autobahn A2, die sowohl in Polen als auch in Deutschland seit 2014 „Autobahn der Freiheit“ genannt wird, haben einen enormen Einfluss auf den Zugang zu der Autobahn und

41 Einerseits für das 50 km lange Teilstück von Nowy Tomyśl nach Poznań, das im Konzessionssystem von der Aktiengesellschaft Autostrada Wielkopolska SA als Kapitalgeber errichtet wurde, und andererseits für das 103 km lange Teilstück von Konin nach Łódź, bei dessen Bau als Kapitalanleger ein Organ der unmittelbaren Staatsverwaltung (der Generaldirektor der Landesstraßen und Autobahnen) tätig war.

42 Die vorstehenden Informationen verdankt der Autor einem Gespräch mit dem ehemaligen Vorstandsvorsitzenden der Aktiengesellschaft Autostrada Wielkopolska SA, Dr. Andrzej Patalas.

43 Abrufbar unter: <https://www.autostrada-a2.pl/> <20.06.2017>.

ihre Nutzung durch die Bürger. Nicht jeder Autobesitzer in Polen kann sich die Fahrt auf der Autobahn leisten, wenn für die Nutzung eines Autobahnkilometers der oben genannten konzessionierten Abschnitte 0,38 Złoty (ca. 0,09 Euro) zu entrichten sind – die finanziellen Unterschiede beeinflussen demnach die Möglichkeit der Nutzung öffentlicher Straßen durch die Allgemeinheit.

IX. Modifizierungen des Regierungsprogramms

Die Änderung des Modells des Autobahnbaus in Polen und der Übergang von dem auf Öffentlich-Private Partnerschaft gestützten Konzessionsmodell auf das „staatliche“ Modell, in dessen Rahmen wieder der Staat mittels eines Organs der unmittelbaren Staatsverwaltung – des Generaldirektors der Landesstraßen und Autobahnen – zum Investor geworden ist, wurde mit einer gewissen Rationalisierung des Regierungsprogramms zum Autobahn- und Schnellstraßenbau verbunden. In mehr prinzipieller Hinsicht hat die Änderung dazu geführt, dass in dem Programm die Zahl der noch zu bauenden Autobahnen wesentlich reduziert wurde. In den 1990er Jahren waren ursprünglich sechs Autobahnen geplant: A1, A2, A3, A4, A8 und A12. Diese Anzahl wurde auf drei reduziert, und zwar auf die A1, A2 und A4. In dem Regierungsprogramm wurde vorgesehen, die Autobahnen A3 und A8 durch Schnellstraßen zu ersetzen. Darüber hinaus sollten nach dem Programm zahlreiche andere Schnellstraßen entstehen. Die technischen Parameter der Schnellstraßen wären im unmittelbaren Vergleich mit denen der Autobahnen nur unwesentlich niedriger; die Schnellstraßen hätten aber – ähnlich wie die Autobahnen – grundsätzlich zwei durch einen Grünstreifen getrennte Richtungsfahrbahnen mit Schutzplanken. Die etwas niedrigeren technischen Parameter erlauben es, die Schnellstraßen ein wenig billiger als Autobahnen zu bauen. Die Höchstgeschwindigkeit auf den Schnellstraßen ist mit 120 km/h etwas niedriger als die auf polnischen Autobahnen zulässigen 140 km/h. Dafür sind die Schnellstraßen in Polen aber – wie es bisher immer war – nicht gebührenpflichtig.

Das Netz der Autobahnen und Schnellstraßen, die bereits gebaut worden sind (in grün markiert) und solcher, die sich noch im Bau befinden (in rot markiert), ist auf der folgenden, dem Bericht „Polskie drogi“ entnommenen Landkarte dargestellt.



X. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das auf Öffentlich-Privaten Partnerschaften basierende Konzessions-Modell für Bau und Betrieb von Autobahnen durch privatwirtschaftliche Akteure in Polen abweichend von anderen Ländern wie Italien und Spanien gescheitert ist. In Polen war für die Finanzierung großer Autobahnprojekte kein hinreichendes Privatkapital verfügbar. Die Gesellschaften, die Konzessionen erworben und Konzessionsverträge unterzeichnet haben, waren aus eigener Kraft nicht in der Lage, ohne Garantien der Regierung die für den Autobahnbau benötigten Kredite aufzunehmen. Ohne solche Kredite verfügten sie nicht über die für die Realisierung solcher Vorhaben erforderlichen Finanzmittel. Dazu mag auch die spezifisch „polnische Lösung“ mit der Beschränkung des Autobahnbaus auf private Unternehmen mit Sitz in Polen zum Scheitern beigetragen haben, weil das für die Realisierung dieser Investitionen einsetzbare polnische Privatkapital letztlich nicht ausreichte. Unter den gegebenen Umständen stellte sich jedenfalls heraus, dass der Verzicht auf das ursprüngliche

Public-Private-Partnership-Modell und die Rückkehr zum konventionellen Modell des staatlichen Autobahnbaus unter Einsatz privater Bauunternehmen, die nach Wettbewerbsgrundsätzen mit den Bauarbeiten an den Autobahnen betraut werden, sowohl organisatorisch als auch finanziell eine effektivere und damit insgesamt vorzugswürdige Lösung ist. Außerdem lässt sich aus der Perspektive der Nutzer festhalten, dass das neue „alte“ Modell des staatlichen Autobahnbaus wegen der niedrigeren Nutzungsgebühren den Zugang der Allgemeinheit zur Autobahninfrastruktur erleichtert.

Der Autor *Prof. dr. hab. Marek Szewczyk* ist Inhaber der Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji (Lehrstuhl für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften) an der Uniwersytet im. Adama Mickiewicza (Adam-Mickiewicz-Universität) Poznań.