

## **Gesetzentwurf**

**der Abgeordneten Lutz Heilmann, Dorothee Menzner, Roland Claus, Eva Bulling-Schröter, Dr. Gesine Löttsch, Dr. Dietmar Bartsch, Karin Binder, Heidrun Bluhm, Hans-Kurt Hill, Katrin Kunert, Michael Leutert, Dr. Kirsten Tackmann und der Fraktion DIE LINKE.**

**Entwurf eines Gesetzes zur Auslaufen Änderung des Gesetzes über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private (Fernstraßenbauprivatfinanzierungsänderungsgesetz)**

### **A. Problem**

Das Gesetz über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private (Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz) ist gescheitert. Obwohl das Gesetz bereits 1994 in Kraft getreten ist, wurden bislang erst zwei Straßenbauprojekte in kommunaler Baulast und noch keines in der Baulast des Bundes auf der Grundlage dieses Gesetzes realisiert. Auch nach der Novellierung des Gesetzes vom 6. Januar 2006 befindet kein Projekt in einem konkreten Planungsstadium. Vielmehr sind die seitens der Bundesregierung hierfür genannten Projekte schon seit Jahren in der Diskussion, ohne dass Fortschritte in ihrer Realisierung zu erkennen sind. Zudem wurden oder sollen viele Straßenbauprojekte, die zeitweilig für eine Realisierung nach diesem Gesetz in Frage kamen, schließlich doch aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert oder ganz zurückgestellt. In all diesen Fällen gescheiterter Planungen von Projekten, die zwischenzeitlich für eine Realisierung nach dem FStrPrivFinG vorgesehenen waren, war das Vorhandensein nichtmautpflichtiger, alternativer Straßenverbindungen ein wesentlicher Grund.

Auch der schlechte wirtschaftliche Erfolg der beiden nach diesem Gesetz realisierten und in Betrieb gegangenen Projekte in Rostock und Lübeck belegt, dass in Deutschland mit seinem gut ausgebauten und dichten Straßennetz isolierte und mit einer Pkw-Maut belastete Straßen keine Akzeptanz in der Bevölkerung finden. Eine mögliche Insolvenz der Betreiber beinhaltet zudem hohe finanzielle Risiken für den jeweiligen Baulastträger. Bei den beiden Projekten in Lübeck und Rostock konnten nur mit großen, nachträglichen finanziellen Zugeständnissen an die Betreiber deren Insolvenz verhindert werden. Die jahrelange Planung und Diskussion der Realisierung von Straßenbauprojekten nach diesem Gesetz verhindert zudem die schnelle Lösung vorhandener Verkehrsprobleme durch alternative, deutlich kostengünstigere Straßenbauvorhaben oder anderweitige verkehrliche Maßnahmen.

### **B. Lösung**

Änderung des Gesetzes über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private, so dass dieses Gesetz nicht auf neue Fernstraßenprojekte angewendet werden kann.

### **C. Alternativen**

Keine. Ein Aufheben des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes hätte zur Folge, dass keine Rechtsverordnungen und somit auch keine Mauthöhenverordnungen für die bereits nach diesem Gesetz realisierten Projekte mehr erlassen werden könnten, was angesichts von fast 30 bzw. fast 50 Jahren Restvertragslaufzeit eine unzumutbare Einschränkung der Handlungsfreiheit der Betreiber bedeuten würde.

### **D. Kosten**

Für den Bund sind keine finanziellen Mehrbelastungen zu erwarten. Die für eine Anwendung dieses Gesetzes vorgesehenen Projekte sind überwiegend teure Prestigeprojekte, die am tatsächlichen Verkehrsbedarf vorbeigeplant wurden. Wenn der Bund ganz auf diese Projekte verzichten würde, könnte dies durch den Wegfall der Anschubfinanzierung des Bundes und der Beseitigung möglicher zukünftiger finanzieller Risiken bei einer Insolvenz der Betreiberfirmen sogar eine Haushaltsentlastung bedeuten.

Für die Länder ist wegen des Wegfalls der von Privaten geforderten Landeszuschüsse in den entsprechenden Fällen eine Haushaltsentlastung zu erwarten. So weit noch nicht realisierte, in kommunaler Baulast befindliche Projekte betroffen sind, ist hier ebenfalls eine deutliche Haushaltsentlastung wegen des Wegfalls erheblicher finanzieller Risiken durch eine Insolvenz der Betreiberfirmen zu erwarten.

## **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private (Fernstraßenbauprivatfinanzierungsänderungsgesetz)**

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

### **Artikel 1**

#### **Änderung des Gesetzes über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private (Fernstraßenbauprivatfinanzierungsänderungsgesetz)**

Das Gesetz über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private vom 30. August 1994 (BGBl. I S. 2243), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften vom 6. Januar 2006 (BGBl. I S. 49) wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:

a.) Die bisherigen Absätze 1, 2 und 4 werden gestrichen.

b.) Abs. 3 wird zu Abs. 1 und wie folgt gefasst:

„Wurden Privaten vor dem [einsetzen: Tag der Verkündung dieses Gesetzes] der Bau, die Erhaltung, der Betrieb und die Finanzierung von Bundesfernstraßen übertragen, so hat dieser die Rechte und Pflichten des Trägers der Straßenbaulast nach den §§ 7a, 16a Abs. 3, §§ 18f, 19 und 19a des Bundesfernstraßengesetzes.“

c.) Abs. 5 wird zu Abs. 2.

2. § 2 wird wie folgt geändert:

a.) In Abs. 1 Satz werden jeweils nach den Worten „nach § 1 Abs. 2“ und nach den Worten „nach § 3 Abs. 1 Satz 2“ die Worte „in der bis zum [einsetzen: Tag der Verkündung dieses Gesetzes] geltenden Fassung dieses Gesetzes“ eingefügt.

b.) In Abs. 1 Satz 1 wird nach dem Wort „verpflichtet“ das Wort „hat“ eingefügt

c.) In Abs. 1, Satz 3 werden die Worte „nach § 1 Abs. 2 übernommenen Aufgaben“ durch die Worte „in § 1 Abs. 1 genannten Aufgaben“ ersetzt.

3. § 3 wird wie folgt geändert:

a.) In Abs. 1 Satz 1 werden nach den Worten „nach Maßgabe dieses Gesetzes“ die Worte „in der bis zum [einsetzen: Tag der Verkündung dieses Gesetzes] geltenden Fassung“ eingefügt.

b.) Abs. 1 Satz 2 wird gestrichen.

4. In § 5 Abs. 1 Satz 1 werden nach den Worten „nach § 3 Abs. 1 Satz 2“ die Worte „in der bis zum [einsetzen: Tag der Verkündung dieses Gesetzes] geltenden Fassung“ eingefügt.

5. In § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 werden nach den Worten „nach § 3 Abs. 1 Satz 2“ die Worte „in der bis zum [einsetzen: Tag der Verkündung dieses Gesetzes] geltenden Fassung“ eingefügt.

**Artikel 2**  
**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Berlin, den 15. März 2007

**Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und Fraktion**

Vorabversion

## Begründung

### A. Allgemeines

Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP) im Straßenbau haben sich in Deutschland als ein Irrweg zur Lösung der Unterfinanzierung im Verkehrswegebau erwiesen. Wie die im zehnjährigen Bestehen des FStrPrivFinG erst zwei realisierten Projekte eindeutig zeigen, haben für Personenfahrzeuge mautpflichtige Straßenabschnitte keine Akzeptanz in der Bevölkerung. Diese erwartet, nicht zuletzt, weil das historisch gewachsene Straßennetz immer kostenfrei zu nutzen war, dass der Staat die Straßeninfrastruktur weiterhin kostenfrei zur Verfügung stellt. Werden wie in Rostock und Lübeck für einzelne Abschnitte Gebühren erhoben, nimmt die Bevölkerung selbst große Umwege in Kauf, um die Mautpflicht zu umgehen – selbst dann, wenn dies wegen des erhöhten Kraftstoffverbrauchs sogar unwirtschaftlich ist. Auf Grund dieser negativen Erfahrungen ist auch die Bauindustrie mittlerweile sehr skeptisch, was die Realisierung weiterer Projekte angeht.

Zudem fordern die potenziellen Betreiber Zuschüsse der öffentlichen Hand bzw. des Bundes ein, die bis zu 20 Prozent betragen können, im Fall des Lübecker Herrentunnels betrug der Zuschuss des Bundes aber sogar 50 Prozent. Dennoch stand der Betreiber bereits ein Jahr nach Inbetriebnahme kurz vor der Insolvenz, weswegen die Mautgebühren für Pkw deutlich angehoben wurden. Eine Insolvenz eines Betreibers eines Straßenabschnitts ist jederzeit möglich und keinesfalls auszuschließen. Zwar gehören die Betreiber großen Unternehmen an, agieren jedoch wirtschaftlich eigenständig, so dass ihre Verluste nicht vom Mutterkonzern ausgeglichen oder übernommen werden. Bei einer Insolvenz aber wäre der Baulastträger – an den das Projekt nach Ende der Vertragslaufzeit ohnehin übergehen würde – faktisch gezwungen, dieses Projekt und damit auch das alleinige wirtschaftliche Risiko zu übernehmen. Dies bedeutet große wirtschaftliche Risiken für den Träger der Baulast. Im Fall der Warnowquerung in Rostock konnte eine Insolvenz nur durch eine Änderung des Vertrages verhindert werden. Dieser beinhaltet, dass die Bevölkerung in Rostock nicht wie ursprünglich vorgesehen 30 Jahre, sondern nun insgesamt 50 Jahre Maut für die Nutzung des Warnowtunnels entrichten muss.

Auch aus volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten ist ÖPP im Straßenbau nicht sinnvoll. Effizienzsteigerungen im Vergleich zur herkömmlichen Haushaltsfinanzierung werden zwar behauptet, sind aber nicht bewiesen. Die bei einem ÖPP-Projekt erforderlichen intensiven Verhandlungen und Vertragsgestaltungen erfordern vielmehr auf beiden Seiten einen erheblichen Aufwand, dem die öffentliche Hand oftmals nicht gewachsen ist. Dass dieser Mehraufwand auf öffentlicher Seite in der Regel nicht als finanzielle Belastung berücksichtigt wird, ist ein Grund für die vermeintlich positiven Effekte der ÖPP-Modelle. Zudem ist die öffentliche Hand in einer schwachen Verhandlungsposition, wenn sie das unbedingte Interesse an einem Projekt hat, während die Privaten sich nur auf einen Vertrag einlassen, wenn sie ihre Renditen als gesichert betrachten können. Deswegen garantieren Dänemark und Schweden z.B. den Betreibern der Öresundbrücke eine Rendite von acht Prozent und deswegen wurde angesichts der drohenden Insolvenz in Rostock kurzfristig der Vertrag deutlich zugunsten der Betreiber geändert.

Statt finanzieller Einsparungen muss bei einem Bau durch Private mit einem erheblichen finanziellen Mehraufwand gerechnet werden, der die Gesamtkosten im Gegensatz zur Haushaltsfinanzierung deutlich steigen lässt. Zum einen müssen Private für Kredite höhere Zinsen zahlen als der Staat. Zum anderen erwarten Private eine Rendite von bis zu 15 Prozent, die bei der Haushaltsfinanzierung vollständig entfällt. Zudem lassen sich so genannte Effizienzgewinne vor allem durch Niedriglöhne, eine schlechte Bauausführung oder eine andere Dimensionierung (z.B. schmalere Fahrspuren) erreichen. Einsparpotenziale lassen sich aber auch durch eine Optimierung der Abläufe bei der Haushaltsfinanzierung erreichen. Zudem sind andere Dimensionierungen und kostengünstigere Trassenführungen mit weniger künstlichen Bauwerken ebenfalls möglich und sinnvoll zur Senkung der Baukosten eines Straßenbauprojektes. Viele Verkehrsprojekte – davon viele derjenigen, die nach dem FStrPrivFinG realisiert werden sollen – haben zudem einen fragwürdigen verkehrspolitischen Nutzen. In vielen Fällen ist z.B. der Bau einer Autobahn nicht gerechtfertigt, so dass durch einen Ausbau einer bestehenden Bundesstraße erhebliche Kosten eingespart werden könnten. Wenn überdimensionierte Planungen nicht aus Haushaltsmitteln realisiert werden können, wurde bislang in vielen Fällen, wie z.B. bei der geplanten Elbquerung bei Glückstadt, mit Privaten über eine Realisierung nach dem FStrPrivFinG verhandelt. Diese Verhandlungen hatten wie im genannten Beispiel meist das Ergebnis, dass die Realisierung des entsprechenden Projektes wegen der geringen verkehrlichen Bedeutung aufgrund der zu geringen Verkehrsprognosen von Privaten nicht gebaut werden wird. In diesen Fällen wurde wertvolle Zeit

vertan, in der die Realisierung einer deutlich kostengünstigeren, alternativen Lösung der Verkehrsprobleme hätte vorangetrieben werden können. Diese sind wegen deutlich geringerer Kosten und höherer relativer Nutzen volkswirtschaftlich oftmals sinnvoller und lassen sich wegen der geringeren Kosten schneller realisieren, wodurch eine zügige Abhilfe von Verkehrsproblemen möglich ist.

## **B. Einzelbegründung**

**Zu Artikel 1** (Änderung des Gesetzes über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private (Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz))

### **Zu Nummer 1** (§ 1)

- a.) Die Absätze 1, 2 und 4 entfallen ersatzlos. Dadurch bietet dieses Gesetz keine Grundlage mehr für neue vertragliche Vereinbarungen über den Bau, die Erhaltung, die Finanzierung und den Betrieb von Straßenverkehrsprojekten durch Private.
- b.) Durch den neuen Abs. 1 ist gewährleistet, dass die wesentlichen Rechtsgrundlagen des § 1 dieses Gesetzes in der Fassung vor dem Inkrafttreten dieses Änderungsgesetzes für die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes geschlossenen Vereinbarungen über den Bau, die Erhaltung, die Finanzierung und den Betrieb von Bundesfernstraßen durch Private weiterhin gelten.
- c.) Folgeänderung zu a.) und b.), die Nummerierung wird entsprechend angepasst.

### **Zu Nummer 2** (§ 2)

- a.) Folgeänderung zu den Nummern 1 a.) und b.) sowie 3 b.). Es wird klargestellt, dass Ermächtigungen der Landesregierungen zur Erhebung von Mautgebühren nur für vor Inkrafttreten dieses Gesetzes geschlossene vertragliche Vereinbarungen über den Bau, die Erhaltung, die Finanzierung und den Betrieb von Bundesfernstraßen durch Private zulässig sind.
- b.) Redaktionelle Anpassung, da keine neuen Verpflichtungen entstehen können.
- c.) Folgeänderung zu Nummer 1 b.).

### **Zu Nummer 3** (§ 3)

- a.) Notwendige Folgeänderung zu Nummer 1 a.). Mautgebühren können demnach nur noch für diejenigen Abschnitte von Bundesfernstraßen erhoben werden, deren Bau, Erhaltung, Finanzierung und/oder Betrieb durch Private vor Inkrafttreten dieses Gesetzes vertraglich vereinbart worden ist.
- b.) Folgeänderung zu Nummer 1 a.) und Klarstellung, dass nach Inkrafttreten dieses Gesetzes auf Grundlage dieses Gesetzes keine weiteren Abschnitte von Bundesfernstraßen mehr für den Bau, die Erhaltung, die Finanzierung und den Betrieb durch Private festgelegt werden können.

### **Zu Nummer 4** (§ 5)

Folgeänderung zu Nummer 3 b.). Durch den darin vorgesehenen Wegfall von § 3 Abs. 2 muss auf die alte Fassung dieses Gesetzes verwiesen werden. Da für die bereits vertraglich vereinbarten Projekte bis zum Ende deren Laufzeit weitere Mautgebührenverordnungen erlassen werden müssen, kann § 5 nicht gänzlich entfallen.

### **Zu Nummer 5** (§ 6)

Folgeänderung zu Nummer 3 b.). Durch den darin vorgesehenen Wegfall von § 3 Abs. 2 muss auf die alte Fassung dieses Gesetzes verwiesen werden. Da für die bereits vertraglich vereinbarten Projekte bis zum Ende deren Laufzeit weitere Mautgebührenverordnungen erlassen und genehmigt werden müssen, kann § 6 nicht gänzlich entfallen.

**Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)**

Das Gesetz soll direkt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft treten, damit keine weiteren Vereinbarungen über den Bau, die Erhaltung, die Finanzierung und den Betrieb von Straßenverkehrsprojekten durch Private auf der Grundlage der bisherigen Fassung dieses Gesetzes vereinbart werden.

**Vorabversion**