

Institutionelle Reformen der Verkehrsinfrastrukturpolitik

VON RÜDIGER WINK, BOCHUM

1. Einführung

Dem Verkehrssystem, das die Überwindung von Räumen zumeist mit Hilfe von Fahr- bzw. Flugzeugen vorsieht, wird häufig ein drohender „Infarkt“ vorhergesagt, der dazu führt, daß eine Raumüberwindung und damit verbundene Möglichkeiten zur Realisierung nutzenstiftender Aktivitäten nicht mehr möglich sein wird.¹⁾ Angesichts zahlreicher und langwieriger Staus auf den Autobahnen, Warteschleifen an den Flughäfen sowie Kapazitätsengpässen an den wichtigsten Eisenbahntrassen ist die Dringlichkeit dieses Problems nahezu jedem Verkehrsteilnehmer offensichtlich. Hinsichtlich der Problembewältigung gehen die Meinungen jedoch auseinander, da ein Ausbau der vorhandenen Infrastruktur zwar Vorteile für die Verkehrsteilnehmer induziert, gleichzeitig aber Belastungen, insbesondere für unmittelbare Anwohner, z. T. über Flächen „versiegelungen“ und damit verbundene Veränderungen des Wasserkreislaufs, sowie Zerschneidungen auch großräumiger Ökosysteme verursacht. Diese Ambivalenz der Auswirkungen wird aufgrund der Vielzahl von Betroffenen in einem großen Raum besonders bei überregionalen Straßen- und Schieneninfrastrukturnetzen deutlich, die daher auch im Zentrum der folgenden Betrachtungen stehen.

Da die Netzerstellung eine Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen zahlreicher Akteure erfordert, ergibt sich hier ein besonderes Forschungspotential für die Institutionenökonomie, die gesellschaftliche und politische Regeln, Normen sowie Entscheidungsverfahren daraufhin untersucht, welchen Beitrag sie zu einer Koordination konfligierender Ansichten unter Beachtung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz leisten können.²⁾ Dementsprechend werden im folgenden zunächst die unterschiedlichen Interessen hinsichtlich der

Anschrift des Verfassers:

Dr. Rüdiger Wink
Fakultät für Wirtschaftswissenschaft Ruhr-Universität
44780 Bochum

- 1) Programmatisch klingen diesbezüglich Titel von Veröffentlichungen wie Ewers, H.-J., Dem Verkehrsinfarkt vorbeugen. Zu einer auch ökologisch erträglicheren Alternative der Verkehrspolitik unter veränderten Rahmenbedingungen, (= Vorträge und Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, H. 26), Göttingen 1991 und Frank, H.-J., Walter, N. (Hrsg.), Strategien gegen den Verkehrsinfarkt, Stuttgart 1993. Die Beschwörung eines drohenden „Verkehrsinfarktes“ wird daher auch bereits als „Pflichtübung“ angesehen, vgl. Willeke, R., Positive Externalitäten des Automobilverkehrs, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Jg. 7 (1994), H. 2, S. 153ff., hier S. 153.
- 2) Vgl. exemplarisch zur Erläuterung des institutionenökonomischen Forschungsprogramms Suchanek, A., Institutionenökonomik und ökologische Herausforderung, in: Biervert, B., Held, M. (Hrsg.), Das Naturverständnis der Ökonomik. Beiträge zur Ethikdebatte in den Wirtschaftswissenschaften, Frankfurt am Main u. a. O. 1994, S. 88ff., hier S. 100ff.

Veränderung des Infrastrukturangebotes und ihre Bestimmungsfaktoren betrachtet. Die daraus abgeleiteten Zielsetzungen in bezug auf eine effiziente Koordination dienen als Bezugspunkt der hieran anschließenden Untersuchung, inwieweit die bisherigen institutionellen Regelungen als eine Ursache des drohenden „Verkehrsinfarkts“ anzusehen sind. Diese Diagnose wird als Ausgangspunkt verwendet, um zu prüfen, welche institutionellen Alternativen als Therapie zur Verfügung stehen. Den Abschluß bilden exemplarisch konkrete Ansatzpunkte zur effizienzorientierten Veränderung der bundesdeutschen Verkehrsinfrastrukturpolitik.

2. Relevante Akteure und ihre Interessen als Ausgangspunkt einer institutionenökonomischen Analyse

Die Teilnahme am Verkehr bietet für Individuen sowohl die Gelegenheit zu unmittelbaren Nutzen – z. B. die sinnliche Wahrnehmung eines Fortkommens oder die Gelegenheit zu sozialen Kontakten in den Fahrzeugen – als auch die Voraussetzung zur Wahrnehmung zahlreicher Aktivitäten, die einer Raumüberwindung bedürfen. Diesen Nutzen stehen ebenso vielfältige Belastungen für Mensch und Natur gegenüber. Aufgrund der Vielfalt von Nutzen- und Kostendeterminanten sind zahlreiche unterschiedliche Akteure und ihre Interessen von einer Veränderung des Verkehrsinfrastrukturangebotes betroffen. Die wichtigsten Beteiligungsgruppen können grob unterschieden werden in

- private Haushalte und ihre Interessenvertreter,
- private Unternehmen als Infrastrukturnachfrager,
- private Unternehmen als Infrastrukturanbieter,
- verkehrswirtschaftliche Fachbehörden und
- sonstige öffentliche Einrichtungen.

Für private Haushalte können durch den Ausbau eines großräumigen Verkehrsinfrastrukturnetzes Vorteile im Zuge einer verbesserten Erreichbarkeit bestimmter Orte entstehen, an denen nutzenstiftende Tätigkeiten ausgeübt werden können. Die Verbesserung der Erreichbarkeit kann in Form verkürzter Zeitdistanzen, um von einem Ort zu einem anderen zu gelangen, ausgedrückt werden.³⁾

Die individuellen Einschätzungen der Nutzen und Kosten eines großräumigen Infrastrukturausbaus durchliefen in den vergangenen Jahren einen Wandel. Diese Veränderungen werden sowohl auf eine Anpassung der Verkehrsnachfrage an eine Ausweitung des Infra-

- 3) Vgl. Eckey, H.-F., Horn, K., Auswirkung des Bundesverkehrswegeplans 1992 auf das Ruhrgebiet, (= Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik e. V., Nr. 2/93), Bochum 1993, S. 12. Eine Bewertung der Zeitersparnis kann einerseits an dem Nutzen ansetzen, der an zusätzlich erreichbaren Orten zu erzielen ist. Andererseits kann die Zeitersparnis zur Verringerung von Opportunitätskosten führen, weil in der eingesparten Zeit andere Tätigkeiten ausgeübt werden können.

strukturangebots, insbesondere im Bereich der großräumigen Straßenverkehrsnetze,⁴⁾ als auch auf unmittelbar an den Verkehrsnachfragern ansetzende Faktoren zurückgeführt. Letztgenannte Faktoren betreffen einerseits den Anstieg des verfügbaren Haushaltseinkommens und des individuellen Freizeitbudgets sowie andererseits einen Wandel der Lebensgewohnheiten, der sich auch in den Siedlungsstrukturen niederschlägt. Damit verbunden ist eine stärkere Orientierung an der Nutzung flexibler und individueller Verkehrsmittel.⁵⁾ Zugleich steigt die Nachfrage nach Fernverkehrsleistungen.⁶⁾ Als Folge werden Engpässe in den Fernverkehrsnetzen verstärkt wahrgenommen, was unmittelbar ein steigendes Interesse an einem Ausbau auslöst, um die großräumig innerhalb des Netzes zu realisierenden Nutzen uneingeschränkt wahrnehmen zu können. Bei der Betrachtung dieser Nutzen sind die Verflechtungen einzelner Verkehrsstrassen innerhalb eines großräumigen Netzes zu beachten, die dazu führen, daß die Beseitigung eines lokalen Engpasses über damit verbundene Entlastungswirkungen eine Verringerung der Zeitdistanzen auf zahlreichen anderen Trassen innerhalb des Netzes auslöst.⁷⁾

Dieses allgemeine Interesse privater Haushalte an einem Ausbau der Fernverkehrsnetze ist allerdings dann nicht mehr vorrangig, wenn ihnen durch den Infrastrukturausbau Schäden entstehen. Solche Beeinträchtigungen können materieller, immaterieller oder gesundheitlicher Art sein. Materielle Schäden können z. B. für Grundstückseigentümer entlang einer Verkehrsstrasse durch Einbußen des Grundstückswertes verursacht werden. Als Beispiel immaterieller Beeinträchtigungen ist auf die Zerstörung intakter Stadt- und Landschaftsbilder infolge des Anblicks ästhetisch nicht hierzu passender Verkehrsstrassen hinzuweisen, während gesundheitliche Folgen sowohl durch Veränderungen des lokalen Kleinklimas als auch durch verstärkte Lärmbelastungen ausgelöst werden.⁸⁾ Diese Belastungen sind

4) Die These eines einzig angebotsinduzierten Nachfrageanstiegs ist insoweit zu relativieren, als räumliche Verkehrsverlagerungen von einer Trasse zu einer neu errichteten Trasse keinen Nachfrageanstieg darstellen und ein Großteil des neu zugekommenen Verkehrs funktional der Wahrnehmung von Möglichkeiten für Folgeaktivitäten dient. Vgl. zur Diskussion um den „induzierten“ Verkehr z. B. Meier, E., Neuverkehr infolge Ausbau und Veränderung des Verkehrssystems, Zürich 1989, S. 225ff.; Selz, T., Angebots- oder nachfrageseitige Steuerung der Verkehrsnachfrage? – Das Problem des induzierten Neuverkehrs, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Jg. 64 (1993), H. 1, S. 1ff.; Pfeleiderer, R., Braun, L., Kritik an der Bundesverkehrswegeplanung, in: Internationales Verkehrswesen, Jg. 47 (1995), H. 10, S. 609ff., hier S. 613 sowie Gierse, M., Infrastrukturerweiterungen in ihren Auswirkungen auf Straßen- und Umweltbelastung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Jg. 62 (1991), H. 4, S. 214ff.

5) Vgl. zur Bedeutung der „Mühsalkosten“ bei Warte- und Umsteigevorgängen Iseemann, T., Marktwirtschaftliche Verkehrspolitik, Wirtschaftsverträglichkeit und Raumwirksamkeit (= Beiträge des Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrums der Universität Basel, Bd. 20), Chur und Zürich 1994, S. 51. Vgl. allgemein zu einer stärkeren Ausrichtung der Verkehrsnachfrage in den OECD-Staaten an den Verkehrsträgern Auto und Flugzeug Wink, R., Modal Split im Weltverkehr und globale Umweltveränderungen – Räumliche Differenzierung als Ansatzpunkt effizienter Entscheidungen zwischen Skylla und Charybdis, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Jg. 6 (1993), H. 4, S. 500ff., hier S. 505ff.

6) Vgl. hierzu z. B. Aberle, G., Das Phänomen Mobilität – beherrschbarer Fortschritt oder zwangsläufige Entwicklung?, in: Internationales Verkehrswesen, Jg. 45 (1993), H. 7/8, S. 405ff. bzw. Seidenfus, H. St., „Sustainable Mobility“ – Kritische Anmerkungen zum Weißbuch der EG-Kommission, in: RWI-Mitteilungen, Jg. 44 (1993), H. 4, S. 285ff., hier S. 293.

7) Vgl. zu den vielfältigen Netzeffekten einer einzelnen Engpaßbeseitigung, die sich in Primärwirkungen sowie Routen-, Expansions-, Komplementaritäts- und Konkurrenzeffekte unterscheiden lassen, Eckey, H.-F., Horn, K., Veränderung der Lagegunst und der Erreichbarkeit im vereinten Deutschland durch geplante Aus- und Neubaumaßnahmen von Verkehrswegen, in: Informationen zur Raumentwicklung, o. Jg. (1992), H. 4, S. 225ff., hier S. 238ff.

8) Vgl. exemplarisch Sunum, U. v., Verkehr und Umwelt, in: Junkernheinrich, M., Klemmer, P., Wagner, G. R. (Hrsg.), Handbuch zur Umweltökonomie (= Handbücher zur angewandten Umweltforschung, Bd. 2), Berlin 1995, S. 356ff., hier S. 357.

individuell vornehmlich korridorartig entlang der Verkehrsstrassen spürbar.⁹⁾ Großräumige Beeinträchtigungen ergeben sich durch Zerschneidungen natürlicher Lebensräume und damit verbunden Gefährdungen der Artenvielfalt sowie lokalen Umweltschäden, die über ökosystemare Verflechtungen großräumige Wirkungen induzieren, z. B. die Erhöhung der Wahrscheinlichkeit von Hochwasserzuständen infolge des Abtrags natürlicher Bodenschichten und Verdichtung der verbleibenden Schichten mit einem isolierenden Trassenbelag.¹⁰⁾ Die großräumigen Belastungen werden individuell jedoch aufgrund der komplexen Wirkungsverflechtungen und des Kollektivgutcharakters der betroffenen Umweltmedien nicht in ein Interessenkalkül einbezogen. Das Ziel einer Berücksichtigung dieser Schäden wird vornehmlich von Naturschutzverbänden vorgetragen.

Insgesamt sind daher angesichts der Entwicklung der Verkehrsnachfrage und der zu konstatierenden Engpässe innerhalb der bestehenden Fernverkehrsnetze Vorteile bei einem entsprechenden Infrastrukturausbau zu erwarten, die bei allen Verkehrsteilnehmern innerhalb des gesamten Netzes wirksam werden. Demgegenüber treten die Beeinträchtigungen einer Maßnahme zum Infrastrukturausbau, die dann in der Regel für die Betroffenen die Vorteile übersteigen, vornehmlich kleinräumig bei den Anwohnern entlang der einzelnen Trassen auf. Dies führt dazu, daß bei den privaten Haushalten Anreize existieren, grundsätzlich einen Infrastrukturausbau anzustreben, allerdings die Realisierung entsprechender Vorhaben in der unmittelbaren Nähe abzulehnen.¹¹⁾ Die angestrebte Entfernung wird dabei einerseits von den Transportkosten bis zum Anschluß an das großräumige Infrastrukturausbau, andererseits von der intersubjektiv vor dem Hintergrund sozio-ökonomischer Ausgangssituationen und persönlicher Werturteile unterschiedlichen Bewertung der Beeinträchtigungen determiniert.¹²⁾

Die Nachfrage privater Unternehmen nach Verkehrsleistungen basiert auf einem Vergleich der Transportkosten mit den hierdurch ermöglichten wirtschaftlichen Erträgen. Im Bereich des Güterverkehrs ist ein Anstieg der Nachfrage nach materiellen Infrastrukturleistungen festzustellen, die neben der Telekommunikation auch die Verkehrswege betrifft. Dies ist zurückzuführen auf

- Veränderungen der zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung, u. a. durch eine Verringerung der Fertigungstiefe in Produktionsunternehmen und eine zunehmende Verlagerung von Vorleistungsfunktionen auf System-Zulieferer,
- sowie die verstärkte Bedeutung von Dienstleistungen auch im Produktionsbereich.

9) Vgl. hierzu insbesondere Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1987, Stuttgart und Mainz 1988, S. 539.

10) Vgl. zu diesen Wirkungszusammenhängen Werbeck, N., Wink, R., Bodenschutz und Marktwirtschaft, (= Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik, Nr. 5/1994), Bochum 1994, S. 12ff.

11) Im amerikanischen Sprachraum wurden für solche Konstellationen Abkürzungen wie NIMBY = Not In My Backyard oder LULU = Locally Unwanted Large Units eingeführt, vgl. Holznagel, B., Konfliktlösung durch Verhandlungen. Aushandlungsprozesse als Mittel zur Konfliktverarbeitung bei der Ansiedlung von Entsorgungsanlagen für besonders überwachungsbedürftige Abfälle (= Forum, Umweltrecht, Bd. 4), Baden-Baden 1990, S. 39.

12) So ist z. B. in den neuen Bundesländern eine tendenziell geringere Einschätzung potentieller Schäden zu beobachten, die vornehmlich auf die bislang lückenhafte Infrastrukturausstattung und die wirtschaftlichen Probleme zurückgeführt werden kann.

Da im Zuge der Verlagerung von Vorleistungen auf Zulieferunternehmen neben der Zuverlässigkeit und Rechtzeitigkeit insbesondere auch der flexiblen Lieferung kleinerer Gütermengen unmittelbar an die Produktionsstätten eine hohe Bedeutung zugewiesen wird, ist angesichts der spezifischen Vorteile des Straßengüterverkehrs ein weiterer Anstieg der Nachfrage nach der Infrastruktur dieses Verkehrsträgers zu erwarten.¹³⁾ Darüber hinaus resultiert aus der Globalisierung der Absatz- und Beschaffungsmärkte sowie der Internationalisierung der Produktionsstrukturen ein erhöhtes Interesse an Möglichkeiten zu einer Überwindung großer räumlicher Distanzen.¹⁴⁾

Diesem verstärkten Interesse an einer großräumigen verkehrsinfrastrukturellen Erschließung stehen in einzelnen, vorrangig peripher gelegenen Regionen Befürchtungen besonders von Handels- und sonstigen Dienstleistungsunternehmen gegenüber, daß sich bei einer Verbesserung der Erreichbarkeit attraktiver Versorgungszentren die regionale Kaufkraft vornehmlich auf diese Zentren konzentrieren wird.¹⁵⁾ Neben den nachfragebedingten Präferenzen bezüglich der Gestaltung der großräumigen Verkehrsinfrastruktur sind vor allem Unternehmen des Bau-, Automobil- und Elektroniksektors sowie Finanzdienstleistungsunternehmen als potentielle Anbieter von Verkehrsinfrastruktureinrichtungen zu berücksichtigen, wobei derartige Angebote zunächst auf einzeltrassenbezogenen rentable Projekte beschränkt sind.

Die besondere Bedeutung großräumiger Verkehrsinfrastrukturnetze für vielfältige menschliche Aktivitäten führt dazu, daß auch zahlreiche öffentliche Institutionen unterschiedlicher Fachrichtungen sich mit diesem Bereich auseinandersetzen. Die Beurteilungen der Notwendigkeit und Gestaltung großräumiger Infrastruktur unterscheiden sich hierbei vor allem in Abhängigkeit von dem räumlichen Umfang der Entscheidungskompetenzen. So ist auf supranationaler Ebene ein verstärktes Interesse am Ausbau internationaler – „transeuropäischer“ – Verkehrsinfrastrukturnetze festzustellen, um grundsätzlich wachstumspolitische Impulse auszulösen.¹⁶⁾ Bei der Umsetzung internationaler Zielsetzungen an Einzeltrassen vor Ort in den Einzelstaaten findet jedoch eine Abwägung der lokalen bzw. landesweiten Vor- und Nachteile statt. Vorteile können sich hier überwiegend durch eine Verbesserung

13) Vgl. exemplarisch zum „Güterstruktur- bzw. Güterwert- und Logistikeffekt“ *Klemmer, P.*, Wirtschaftliche Entwicklung als Determinante des Verkehrsgeschehens, in: Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft DVWG (Hrsg.), Regionale Verkehrsentwicklung als Element der Wirtschaftspolitik – am Beispiel Sachsens, Bergisch Gladbach 1991, S. 5ff., hier S. 8ff. sowie *Wittenbrink, P.*, Wirkungen einer Internalisierung negativer externer Effekte des Straßengüterverkehrs auf die Güterverkehrsfrage (= Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, H. 127), Göttingen 1992, S. 21f.

14) Vgl. zu diesen Trends *Klemmer, P.*, Entwicklungsrisiken peripherer ländlicher Räume, Sprockhövel 1995, S. 8ff.

15) Vgl. zur Gefahr von „Entleerungstendenzen“ *Lutter, H., Pütz, T.*, Räumliche Auswirkungen des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Bonn, o. Jg. (1992), H. 4, S. 208ff., hier S. 215.

16) So wurde mit dem Vertrag von Maastricht zusätzlich der Art. 129 b-d eingefügt, aufgrund dessen der EU Kompetenzen bei der Förderung transeuropäischer Netze zugewiesen wurden. Vgl. zu diesbezüglichen Maßnahmen insbesondere EU-Kommission (Hrsg.), Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart auf dem Weg in das 21. Jahrhundert. Weißbuch, in: EU-Bulletin, Jg. 26 (1993), Beil. 6, Kap. 3, S. 86 bzw. S. 90f. sowie Zwischenbericht der persönlichen Beauftragten über die transeuropäischen Netze, in: EU-Bulletin, Jg. 27 (1994), Sonderbeilage 2, S. 45ff.

der regionalpolitischen Standortvoraussetzungen ergeben,¹⁷⁾ während negative Auswirkungen vor allem Beeinträchtigungen der Umweltfunktionen und damit verbundene materielle, immaterielle und gesundheitliche Schäden, insbesondere der unmittelbaren Anwohner entlang der einzelnen Trassen betreffen.

Welche dieser Vor- und Nachteile von den politischen Entscheidungsträgern auf den unterschiedlichen Ebenen – EU, Bund, Land, Kommune – berücksichtigt werden, hängt von der Relevanz ab, die die Entscheidungsträger den Vertretern einzelner Interessen für die Realisierung eigener persönlicher (politischer) Ziele beimessen.¹⁸⁾ Da die Belastungen zumeist lokal konzentriert festzustellen sind, während sich Vorteile aufgrund der Netzeffekte innerhalb des gesamten Netzes verteilen, sind vor allem auf kommunaler Ebene Anreize vorhanden, eine Realisierung von Anschlüssen zu großräumigen Infrastrukturnetzen in benachbarten Gemeinden zu befürworten, um dort die Vorteile der verbesserten Erreichbarkeit nutzen zu können, ohne die Nachteile hinnehmen zu müssen.¹⁹⁾ Ein Interesse an zusätzlichen großräumigen Infrastrukturmaßnahmen ist zudem in den Kommunen zu konstatieren, die bislang eine Transitfunktion für den großräumigen Durchgangsverkehr ausübten.

Ausgehend von diesen Anreizen zu einem Freifahrerverhalten auf kommunaler sowie teilweise auf Landesebene ist auf EU- bzw. Bundesebene eigentlich zu erwarten, daß dort die Vor- und Nachteile im gesamten Netz betrachtet werden. Allerdings sind im EU-Rat die Regierungsvertreter der einzelnen Mitgliedstaaten entscheidungsbefugt, die vornehmlich die Interessen in ihren Einzelstaaten und nicht das europäische Gesamtnetz als Grundlage ihres politischen Erfolges zu beachten haben.²⁰⁾ In der Bundesrepublik ist die notwendige Einbeziehung der Landesvertreter innerhalb des föderalen Systems, auf das im nachfolgenden Abschnitt ausführlicher eingegangen wird, und die Notwendigkeit der Berücksichtigung einzelner Bundestagswahlkreise, um eine Wiederwahl zu sichern, bei der bundesweiten Gesamtnetzgestaltung zu beachten. Dies führt zur eingeschränkten Gewichtung der großräumigen Netzeffekte, da einzelne lokale Konflikte um Kosten und Nutzen von Infrastrukturmaßnahmen eine höhere Bedeutung erlangen.²¹⁾ Die als Folge lokaler Konflikte

17) Hierbei wird insbesondere die sog. „Aschauer-Hypothese“ einer besonderen Produktivität öffentlicher Infrastrukturinvestitionen angeführt, vgl. zu einem Überblick über Untersuchungen zur regionalpolitischen Bedeutung von Infrastruktur *Pfähler, W., Hofmann, V., Lehmann-Grube, U.*, Infrastruktur und Wirtschaftsentwicklung – Kritische Bestandsaufnahme, Erweiterungen und Fallstudien, in: *Oberhauser, A.* (Hrsg.), Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit, Berlin 1995.

18) Vgl. exemplarisch zu den unterschiedlichen Positionen bezüglich der Realisierung der geplanten BAB A 20 *Wilcken, R.*, Wir brauchen die A 20, in: Die Zeit, 9. 9. 1994, S. 22 zur Darstellung der befürwortenden Stellungnahme kommunaler Vertreter in Mecklenburg-Vorpommern sowie o. V., EU prüft Trassenführung der Ostsee-Autobahn, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 204, 1. 9. 1994, S. 4 zur ablehnenden Haltung zum Bau des westdeutschen Teils der Autobahn, z. B. durch die Naturparks Schalsee und Lauenburgische Seen.

19) Solche interkommunale Freifahreranreize sind z. B. auch im Bereich der Bestimmung von Standorten für Abfallbehandlungs- und -beseitigungsanlagen zu beobachten, vgl. hierzu umfassend *Werbeck, N.*, Konflikte um Standorte für Abfallbehandlungs- und -beseitigungsanlagen. Ursachen und Lösungsansätze aus ökonomischer Sicht, (= Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, N. F., H. 55), Berlin 1993, S. 211 ff.

20) Vgl. *Vaubel, R.*, Kollektiv ersetzt Bilateralismus, in: Handelsblatt, Nr. 238, 9./10. 12. 1994, S. 9; *Fonger, M.*, Transeuropäische Netze: Auf dem Weg zu einer gesamt-europäischen Infrastrukturplanung?, in: Internationales Verkehrswesen, Jg. 46 (1994), H. 11, S. 621 ff., hier S. 627 ff.

21) Vgl. ausführlich hierzu *Reh, W.*, Politikverflechtung im Fernstraßenbau der Bundesrepublik Deutschland und im Nationalstraßenbau der Schweiz. Eine vergleichende Untersuchung der Effizienz und Legitimität gesamtstaatlicher Planung (= Beiträge zur Politikwissenschaft, Bd. 37), Frankfurt u. a. O. 1988, S. 273 ff.

auftretenden Engpässe innerhalb des großräumigen Gesamtnetzes werden hingegen für die lokalen Repräsentanten nicht wahlwirksam. Insgesamt ist daher bei den öffentlichen Einrichtungen kaum von einer netz umfassenden Einbeziehung der Nutzen und Kosten auszugehen, sondern von einer Dominanz regionaler und lokaler Wirkungsanalysen.

Zusammenfassend sind zahlreiche unterschiedliche Interessen im Zusammenhang mit dem Angebot großräumiger Verkehrsinfrastrukturnetze festzustellen.

- Bei den privaten Haushalten wird die Beantwortung der Frage, ob bei einer Erweiterung des Netzangebots individuell ein Überschuss der Nutzen über die Kosten erzielt werden kann, insbesondere von der Entfernung der beabsichtigten Trasse bestimmt. Je geringer der Abstand von Wohnfläche zu Trasse ist, umso wahrscheinlicher werden die Kosten die Nutzen überschreiten. Eine Vorhabenrealisierung an einer Stelle kann aber über großräumige Netzeffekte zu Vorteilen für zahlreiche Einzelpersonen auch in großer Entfernung führen, wenn diese über einen Zugang zu diesem Netz verfügen, bei dem die eingesparten Transportkosten die potentiellen Belastungen übersteigen.
- Für private Unternehmen erhalten großräumige Verkehrsnetzanschlüsse im internationalen Standortwettbewerb eine zunehmende Bedeutung, wobei in entlegenen Regionen für lokale Anbieter mit einem Zugang zu einem großräumigen Netz auch einzelwirtschaftliche Nachteile verbunden sein können.
- Bei den politischen Entscheidungsträgern als Vertretern von öffentlichen Institutionen ist nur selten von einer netz umfassenden Berücksichtigung der Nutzen und Kosten auszugehen, da entweder der Entscheidungsumfang räumlich begrenzt ist oder aber in größeren Gebietskörperschaften lokale bzw. regionale Einzelprobleme zu berücksichtigen sind.

Aus ökonomischer Sicht stellt sich daraufhin prinzipiell die Aufgabe, ein großräumiges Verkehrsinfrastrukturnetz anzubieten, daß zu einem *maximalen Überschuss aller relevanten Nutzen über die Kosten* führt. Eine entsprechende Berechnung ist allerdings angesichts der Komplexität groß- und kleinräumiger Zusammenhänge und des damit verbundenen Umfangs notwendiger, lediglich individuell vorliegender Informationen sehr ambitioniert und kann insgesamt infolge der Schwierigkeiten der Ermittlung, Quantifizierung und Monetarisierung einzelner Nutzen- und Kostendeterminanten, z.B. ökosystemare Konsequenzen, nicht zu einem konkreten gesamtwirtschaftlich optimalen Resultat führen.²²⁾ Daher ist anstelle einer Betrachtung optimaler Infrastrukturangebote, die nicht zu konstruieren sind, eine Analyse der Verfahren vorzunehmen, die zur Entscheidung über Umfang und Gestaltung der Netze führen.

Werden in diesen Verfahren Regeln entwickelt, die bei den Individuen Anreize zur Offenbarung der nur ihnen vorliegenden Informationen über Nutzen und Kosten auslösen und eine Realisierung von Vorhaben nur dann zulassen, wenn bei allen relevanten Akteuren innerhalb des Netzes die Nutzen die Kosten übersteigen, ist ein effizientes Resultat zu erwarten, auch wenn vorab bei der Regelkonstruktion keine Aussagen über die konkrete Gestaltung

22) Die Formulierung eines gesamtwirtschaftlich optimalen Netzes würde eine „Anmaßung von Wissen“ implizieren, vgl. Hayek, F. A. v., Die Anmaßung von Wissen, in: Ordo, Bd. 26 (1975), S. 12ff., hier S. 15.

der sich ergebenden Entscheidungen möglich sind. Exemplarisch ist darauf zu verweisen, daß eine konkrete Berechnung der Vorteile einer verbesserten Erreichbarkeit einzelner Orte bislang nur annäherungsweise vorgenommen werden konnte, da eine solche Bewertung von der Attraktivität des Ziels und den durch den Zeitgewinn eingesparten Opportunitätskosten abhängt.²³⁾ Gelingt es, durch Verfahrensregeln festzulegen, daß diese intersubjektiv unterschiedliche Bewertung individuell offenbart wird, z.B. über die geäußerte Zahlungsbereitschaft, und diese in einem Entscheidungsverfahren mit offenbaren potentiellen individuellen Nachteilen zu vergleichen ist, so ist bei der Verfahrenseinführung eine Basis zu einer effizienzorientierten Entscheidung gegeben, auch wenn erst bei Anwendung des Verfahrens das konkrete Resultat ermittelt wird.

Neben der Untersuchung der umfassenden Informationsfeststellung sind Entscheidungsverfahren gemäß ihrer Anreize zur Weiterentwicklung dieses Wissens zu beurteilen. Je stärker bei den einzelnen Akteuren diese Anreize vorliegen, z.B. zur Verringerung von Schäden über Lärmschutzmaßnahmen bei potentiell negativ Betroffenen oder zur Fortentwicklung telematischer Anlagen bei Verkehrsleitsystemen, desto wahrscheinlicher ist, daß im Zeitverlauf ein größerer Überschuss der Nutzen über die Kosten des Verkehrsinfrastrukturangebots erzielt werden kann. Im folgenden Abschnitt soll aufgezeigt werden, inwieweit eine unzureichende Berücksichtigung dieser Kriterien an effizienzorientierte Entscheidungsverfahren bei der praktischen Verkehrsinfrastrukturpolitik zu einem Auftreten der o.g. „Infarktsymptome“ beiträgt.

3. Institutionelle Defizite in der bundesdeutschen Verkehrsinfrastrukturpolitik als eine Ursache des „Verkehrsinfarktes“

Die Bereitstellung überregionaler Straßen- und Schieneninfrastrukturnetze wird in der Bundesrepublik vorwiegend durch staatliche Institutionen realisiert. Zur Bereitstellung zählen die Planung des aus Einzeltrassen bestehenden Netzes, die Finanzierung sowie Bau und Betrieb der Trassen. Bei der *Planung* ist zwischen der generellen Bedarfsplanung durch den Bund, die sich auf das bundesweite Straßen- und Schienennetz bezieht, und der konkreten Objektplanung für einzelne Trassen zu unterscheiden. Die Bedarfsplanung erfolgt im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung durch den Bundesminister für Verkehr (BMV), wobei einzelne Trassen auf Vorschlag der Landesfachbehörden bzw. bei Schienenwegen der DBAG in einem Bewertungsverfahren auf ihre gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit geprüft und unterschiedlichen Dringlichkeitsstufen („vordringlicher bzw. weiterer Bedarf“)

23) Vgl. grundlegend zum Vorgehen, die eingesparte Zeit mit Lohnsätzen zu bewerten, *Beesley, M. E.*, The Value of Time Spent in Travelling: Some New Evidence, in: *Economica*, Vol. 32 (1965), No. 126, S. 174ff. Dieser Ansatz wurde zuletzt durch die Berücksichtigung von Freizeitaktivitäten und bestimmter Schwellenwerte der Wahrnehmbarkeit der Zeitersparnis erweitert. Vgl. zu einer Aufbereitung internationaler Berechnungsansätze, die auch Befragungen nach der individuellen Bewertung von Infrastrukturangeboten beinhalten, *Willeke, R., Paulußen, U.*, Berücksichtigung projektbedingter Ersparnisse an Reisezeit in nicht-gewerblichem Personenverkehr bei der Planung von Verkehrswegen des Bundes (= Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Nr. FE 90227/90), Köln 1991.

zugeordnet werden.²⁴⁾ Hierbei sind auch die – hinsichtlich der Vorhabenrealisierung unverbindlichen – transeuropäischen Planungsvorgaben durch die EU zu berücksichtigen.

Die Bedarfsplanung wird in Bundesgesetzen festgelegt, wobei der Vorlage der Gesetzentwürfe durch den BMV Verhandlungen mit den Ländervertretern in einem Arbeitskreis vorausgehen. Diese Verhandlungen dienen vor allem der Feststellung der konkreten Realisierbarkeit der Planungen, die von den jeweiligen lokalen Gegebenheiten – potentielle Nutzungskonflikte, insbesondere mit Anwohnern und Naturschutzinteressen – abhängt und die daher von den Ländervertretern aufgrund deren spezifischeren Informationen besser beurteilt werden kann. Dies bietet den Ländervertretern zugleich Möglichkeiten, über die Informationsweitergabe ihre Interessen in die bundesweite Bedarfsplanung einfließen zu lassen.²⁵⁾ Um der Notwendigkeit zu entgehen, bei Konflikten zwischen den Ländervertretern über die Einstufung einzelner Trassen die jeweiligen Länderinformationen zu überprüfen und eine verbindliche Entscheidung durchzusetzen, wird bei der Bundesverkehrswegeplanung angestrebt, zumindest in den westdeutschen Ländern die Anteile einzelner Länder an den geplanten Verkehrsinfrastrukturinvestitionen festzuschreiben.²⁶⁾ Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die Bedarfsplanung in ihrer Wirksamkeit insoweit beschränkt ist, als der überwiegende Teil der verfügbaren Investitionen zunächst auf den sog. „indisponiblen Bedarf“²⁷⁾ verteilt wird. Die Höhe und Struktur dieses indisponiblen Bedarfs wird jedoch wiederum von der Realisierung der Planungsvorhaben in den Ländern determiniert. Insgesamt zeigt sich somit, daß eine umfassende Netzplanung auf Bundesebene, die alle innerhalb des Netzes auftretenden Nutzen und Kosten miteinander vergleicht und dies als Grundlage einer verbindlichen Planungsentscheidung verwendet, faktisch nicht existiert. Als Resultat ist festzustellen, daß Ergänzungen des großräumigen Infrastrukturnetzangebotes vornehmlich in den Ländern – auf der Basis der dort bei Einzeltrassen festzustellenden Kosten und Nutzen – entschieden werden. Dies führt aber dazu, daß Maßnahmen unterbleiben, die für eine europaweite Verbesserung der Erreichbarkeit von besonderer Bedeutung sind.²⁸⁾

Über die konkrete Gestaltung einzelner Trassen wird in der *Objektplanung* entschieden. Bestandteile hierbei sind das Linienbestimmungs- sowie in der Regel ein Planfeststellungsverfahren. Durch das sog. „Planungsvereinfachungsgesetz“ für Verkehrswege sind innerhalb des Linienbestimmungsverfahrens, das vor allem zur Bestimmung des Planungsgebietes

24) Vgl. zu diesem Verfahren Planco Consulting, Gesamtwirtschaftliche Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen – Bewertungsverfahren für den Bundesverkehrswegeplan 1992, in Zusammenarbeit mit BVU Beratergruppe Verkehr + Umwelt und Ingenieurbüro Heusch/Boesefeldt, Essen und Bonn 1993.

25) Vgl. hierzu ausführlicher Reh, W., a. a. O., S. 137ff.

26) Vgl. zu diesem Ziel der „Länderquoten“ BMV (Hrsg.), Bundesverkehrswegeplan 1992, Bonn 1992, S. 45.

27) Innerhalb des BVWP 1992 zählten zum „indisponiblen Bedarf“ der Ersatz-, Erhaltungs- und Nachholbedarf in den neuen Bundesländern, laufende Vorhaben in den alten Ländern sowie Netzverknüpfungsmaßnahmen in bezug auf die neuen Bundesländer („Lückenschlußprogramm“) und noch nicht realisierte Planungsvorhaben des „vordringlichen Bedarfs“ im BVWP 1985. Diese indisponiblen Ausgaben betragen bei den Schienenwegen 142,8 Mrd. DM von 194,9 Mrd. DM, bei Fernstraßen 155 Mrd. DM von 191,4 Mrd. DM, vgl. ebenda, S. 16ff. bzw. S. 29.

28) Vgl. Klemmer, P., Verkehrspolitische Herausforderungen Deutschlands in den neunziger Jahren, in: Heilemann, U., Klemmer, P., Lötbe, K. (Hrsg.), Empirische Wirtschaftsforschung und wirtschaftspolitische Beratung (= Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, H. 8), Essen 1993, S. 39ff., hier S. 55ff.

und (bis auf wenige hundert Meter) des Streckenverlaufs führt, Einschränkungen des Raumordnungsverfahrens und der Umweltverträglichkeitsprüfung, insbesondere im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung, eingeführt worden.²⁹⁾ Die Linienbestimmung wird im Auftrag des Bundes von Länderbehörden bzw. dem Eisenbahn-Bundesamt unter Anhörung anderer Träger öffentlicher Belange, z. B. den Kommunen, durchgeführt.³⁰⁾ Die Vertreter der für die Linienbestimmung zuständigen Behörden haben die „verkehrsfremden“ Belange bei ihrer Entscheidungsfindung im Rahmen eines „pflichtgemäßen Ermessens“ zu berücksichtigen.³¹⁾ Der vom BMV genehmigte Vorentwurf als Resultat des Linienbestimmungsverfahrens bildet die Grundlage des Planfeststellungsverfahrens,³²⁾ in dem eine Öffentlichkeitsbeteiligung, insbesondere die Möglichkeit zur Erhebung von Einwendungen und zur Teilnahme am Erörterungstermin besteht. Angesichts der bestehenden Vorplanungen und umfangreichen Vorbesprechungen der zuständigen Behörden mit anderen Trägern öffentlicher Belange stellt sich für potentiell negativ Betroffene und ihre Interessenvertreter das Planfeststellungsverfahren lediglich als formale Pflichtübung dar, die nichts wesentliches an der vorgelegten Planung ändert.³³⁾

Dies führt dazu, daß die Vorhabengegner ihre Maßnahmen darauf konzentrieren, durch Einwendungen und Klagen die Realisierung zu verzögern und die Verfahrenskosten zu erhöhen, um die Vorhabenträger zu einem Verzicht auf den Planungsvollzug zu veranlassen.³⁴⁾ Dies bedeutet aber im Hinblick auf die Effizienz des großräumigen Verkehrsnetzangebotes einen hohen Aufwand zur Durchführung von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, einschließlich der Zeit, ohne daß zusätzliche Informationen über die Nutzen und Kosten einer Netzergänzung ermittelt und in die Planung einbezogen werden. Die Änderungen durch das Planungsvereinfachungsgesetz sowie die geplanten Maßnahmenetze, die eine Planungsentscheidung durch den Deutschen Bundestag implizieren, können zwar in Einzelfällen durch die Einschränkungen der Verwaltungs- und Gerichtsverfahren zu

29) Vgl. zur Darstellung und kritischen Würdigung z. B. *Erbguth, W.*, Rückbau des Umweltrechts – unter besonderer Berücksichtigung des Verfahrensrechts, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Jg. 6 (1993), H. 4, S. 549ff.; *Ronellenfisch, M.*, Verkehrswegeplanung in Deutschland: Beschleunigungsgesetz – Investitionsmaßnahmenengesetz, in: *Blümel, W. (Hrsg.)*, Verkehrswegeplanung in Deutschland, 2., erg. Aufl., Speyer 1992, S. 5ff. sowie Rat von Sachverständigen für Umweltfragen. Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung, Umweltgutachten 1994, Stuttgart 1994, S. 218.

30) In den neuen Bundesländern haben privatrechtlich organisierte Gesellschaften eine wesentliche Rolle bei der Entscheidungsfindung übernommen, indem sie für die Erstellung der Planungsunterlagen und die Verhandlungsführung mit den anderen Akteuren bei der Vorhabenrealisierung zuständig sind, vgl. kritisch zu dieser Kompetenzverlagerung *Wahl, R.*, Einschaltung privatrechtlich organisierter Verwaltungseinrichtungen in den Straßenbau, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 108 (1993), H. 10, S. 517ff.

31) Vgl. zur Relevanz des Ergebnisses der Umweltverträglichkeitsprüfung z. B. *Mädig, H.*, Überlegungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und -recht, Jg. 13 (1990), H. 1, S. 19ff., hier S. 37.

32) Dieser Verfahrensaufbau wird bei Ergänzungsvorhaben zu bestehenden Verkehrswegen sowie bei schriftlichem Einverständnis potentiell negativ Betroffener und Akzeptanz relevanter Träger öffentlicher Belange eingeschränkt, vgl. auch *Ronellenfisch, M.*, a. a. O., S. 15.

33) Vgl. hierzu *Gaßner, H.*, *Holzner, B.*, *Lahl, U.*, Mediation. Verhandlungen als Mittel der Konsensfindung bei Umweltstreitigkeiten (= Planung und Praxis im Umweltschutz, Bd. 5), Bonn 1992, S. 13ff.

34) Vgl. zu einem von unzähligen Beispielen *Leuthner, R.*, Die „Rheinquerung“ läßt Jahrzehnte auf sich warten, in: Handelsblatt, Nr. 242, 15. 12. 1994, S. 6, wo auf die Entwicklung der BAB A 44 („Dü-Bo-Do“) in Nordrhein-Westfalen Bezug genommen wird. Auch fast zwanzig Jahre nach Aufnahme in die BVWP ist weiterhin nicht die Realisierung von drei einzelnen Streckenabschnitten in Sicht. Vgl. zu Konflikten bei der Verwirklichung der geplanten Schnellbahnverbindung Berlin-Hannover *Krummheuer, E.*, 35 Großvögel könnten ICE bremsen, in: Handelsblatt, Nr. 167, 30. 8. 1994, S. 5.

einer Verkürzung der Zeit zur Realisierung geplanter Vorhaben beitragen.³⁵⁾ Sie vertiefen zugleich aber auch die Konflikte mit Vorhabengegnern, die somit erst recht alle verfügbaren rechtlichen und politischen Einflußmöglichkeiten ausschöpfen werden und keine Anreize erhalten, an einer effizienzorientierten Gestaltung des Netzangebotes mitzuarbeiten.

Die *Finanzierung* der großräumigen Verkehrsinfrastrukturnetze erfolgt überwiegend aus dem Haushalt des BMV.³⁶⁾ Dies führt dazu, daß die Durchführung geplanter Projekte angesichts der begrenzten Haushaltsmittel des Bundes und sich im Zeitverlauf ergebender Kostensteigerungen bei der Vorhabenrealisierung in Frage gestellt sein kann.³⁷⁾ Daher ist für einzelne Trassen eine Finanzierung durch privatwirtschaftliche Unternehmen geplant.³⁸⁾ Hierbei ist jedoch zu beachten, daß die Zahlung der Entgelte an die privaten Unternehmen, solange keine zweckgebundene Erhebung von Nutzungsgebühren erfolgt, weiterhin Mittel aus dem allgemeinen Haushalt erfordert und die Bereitschaft zur Finanzierung infolge der Unsicherheit über den Ausgang der Planungsverfahren eingeschränkt wird.³⁹⁾ Insgesamt ist bei der Finanzierung der großräumigen Verkehrsinfrastrukturnetze festzustellen, daß vorrangig die Verfügbarkeit öffentlicher Haushaltsmittel und die Entwicklung der Planungsverfahren die Durchführung determinieren und Aspekte der Kosten und Nutzen einer Vorhabenrealisierung insoweit vernachlässigt werden.

Der *Bau* der großräumigen Verkehrsinfrastrukturnetze wird nach Vergabe der zuständigen Behörden in den Ländern bzw. der DBAG von privaten Unternehmen gemäß der öffentlichen Vergabeverordnung (VOB) durchgeführt. Trotz des Erlasses von Verordnungen durch die EU, um eine europaweite Konkurrenz um öffentliche Aufträge zu initiieren, stammen die Auftragnehmer zumeist aus den Ländern der Auftraggeber.⁴⁰⁾ Dieser eingegrenzte Kreis der Konkurrenten um öffentliche Aufträge und die Organisation des Vergabeverfahrens, das eine öffentliche Bekanntmachung der Angebote und eine Erteilung des Auftrags zu Preisen vorsieht, die von der Vergabebehörde als angemessen angesehen werden, verstärken

35) Die Beschleunigungswirkung dieser Regelungen ist jedoch insbesondere dann nicht gegeben, wenn hierdurch zusätzliche gerichtliche Verfahren durchgeführt werden und – wie bei den Maßnahmensetzen – angesichts der Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit die Realisierung der Vorhaben gerichtlich verhindert werden kann, vgl. zu einem ersten Überblick über die Erwartungen an die bundesgerichtliche Rechtsprechung *Paetow, S.*, Rechtsprechung zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 109 (1994), H. 2, S. 94ff.

36) Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bahnstrukturreform und Verkehrsfinanzierung, in: Internationales Verkehrswesen, Jg. 43 (1993), H. 11, S. 622ff., hier S. 624.

37) Dies zeigt die offenkundige Differenz zwischen dem erforderlichen Finanzaufwand zur Realisierung der Vorhaben des BVWP bis 2012 und den verfügbaren Mitteln innerhalb des Bundeshaushalts, vgl. o.V., Ministerium in Geldnot, in: Handelsblatt, Nr. 25, 3./4. 2. 1995, S. 4.

38) Vgl. zur Darstellung des dabei vorwiegend diskutierten Konzessionsverfahrens, das Planung und Grunderwerb durch den Bund, die Vergabe eines Finanzierungs- und Bauauftrages an ein privates Unternehmen und jährliche Mietzahlungen des Bundes für die Dauer der Konzession vorsieht, *Ostrowski, R.*, Neue Wege der Infrastrukturfinanzierung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Jg. 64 (1993), H. 1, S. 49ff., hier S. 56. Vgl. zur Förderung privatwirtschaftlicher Finanzierungsmodelle durch die Europäische Union Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik. Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität, in: EG-Bulletin, Jg. 26 (1993), Beilage 3, hier S. 35ff.

39) So wurde die Planung des ersten privatwirtschaftlich vorfinanzierten Projekts, der Bau der BAB A 60, wegen einer fehlenden Umweltverträglichkeitsprüfung vom zuständigen Oberverwaltungsgericht vorläufig aufgehoben, vgl. o.V., Rheinland-Pfalz prüft Revision, in: Handelsblatt, Nr. 3, 4. 1. 1995, S. 5.

40) Vgl. ausführlich und bewertend *Stolz, K.*, Das öffentliche Auftragswesen in der EG: Möglichkeiten und Grenzen einer Liberalisierung (= Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, Bd. 147), Baden-Baden 1991, S. 76ff.

Anreize zu einer Absprache zwischen den Auftragsbewerbern.⁴¹⁾ Der daraus entstehende geringere Wettbewerbsdruck mindert jedoch die Wahrscheinlichkeit einer kosteneffizienten Leistungserstellung und des Bestrebens nach permanenten Verbesserungen der bestehenden Leistungsangebote.

Der *Betrieb* und die Wartung der Infrastruktur obliegt öffentlichen Einrichtungen bzw. der Fahrwegsparte der DBAG. Zunehmend werden hierbei Kommunikations- und Informationssysteme eingesetzt, die zu einer effektiveren Auslastung der bestehenden Trassen beitragen können.⁴²⁾ Aus ökonomischer Sicht stellt sich allerdings die Frage, ob angesichts des Fehlens einer unmittelbaren Konkurrenz ausreichende Anreize bei den zuständigen Einrichtungen vorhanden sind, diese technologischen Potentiale stets gemäß ihrer möglichen wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit einzusetzen.⁴³⁾ Fehlen solche Anreize, ist davon auszugehen, daß bei den verfügbaren Kapazitäten nicht genutzte Reserven existieren.

Insgesamt zeigt dieser kurze Überblick über die bestehende Organisation der großräumigen Verkehrsinfrastrukturbereitstellung, daß innerhalb des Gesamtnetzes relevante Kosten- und Nutzenaspekte nur unzureichend in die Entscheidungsfindung einbezogen werden.

- Die Netzplanung wird weitgehend von der Realisierung einzelner Vorhaben bestimmt.
- Bei der Entscheidung über Errichtung und Inbetriebnahme der Einzeltrassen werden in aufwendigen administrativen und gerichtlichen Verfahren vorrangig lokale Auswirkungen entlang einzelner Trassenabschnitte berücksichtigt, wobei die Verfahrensgestaltung kaum Anreize für die Beteiligten birgt, bei der Trassengestaltung die potentiellen Kosten und Nutzen zu beachten. Statt dessen erfolgen Infrastrukturmaßnahmen in Abhängigkeit ihrer faktischen Durchsetzbarkeit.
- Zugleich determiniert die Realisierbarkeit der Planung die Verteilung der Finanzmittel auf Einzelprojekte, während die Höhe der verfügbaren Mittel von der allgemeinen Haushaltslage abhängt.

Dies führt dazu, daß nicht die Trassen errichtet werden, die aufgrund bestehender Engpässe innerhalb des Netzes den größten Beitrag zu einer Verbesserung der Erreichbarkeit leisten können, sondern diejenigen, bei denen die lokalen Widerstände gering sind. Damit ist aber bei steigender Verkehrsnachfrage trotz des Ausbaus des großräumigen Verkehrsinfrastrukturnetzes mit erhöhten Staukosten zu rechnen, da an den Engpaßstellen, die den Verkehrsfluß des gesamten Netzes begrenzen, keine Änderungen vorgenommen werden.

41) Vgl. hierzu ausführlich *Finsinger, J.*, Die Ausschreibung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 36 (1985), S. 302ff. Für die DBAG besteht bei Aufträgen oberhalb zwanzig Mio. DM die Möglichkeit, nachträglich mit dem Auftragnehmer zu verhandeln und somit Kostenreduktionen durchzusetzen, vgl. o.V., Die Deutsche Bahn kann nur bei Aufträgen oberhalb 20 Millionen DM nachverhandeln, in: Handelsblatt, Nr. 71, 10. 4. 1995, S. 9.

42) Vgl. exemplarisch *Zackor, H.*, Moderne Leittechnik für den Straßenverkehr, in: DVWG (Hrsg.), Stauprobleme im Verkehr, Ursachen und Lösungsansätze, Bergisch Gladbach 1994, S. 156ff., hier S. 158ff. und *Denkhaus, I.*, Verkehrsinformationssysteme, Wiesbaden 1995, S. 87ff.

43) Neben wirtschaftlichen Erwägungen können auch industriepolitische Ziele – Förderung einheimischer Elektronik- und Kommunikationsunternehmen – und Aspekte der Verkehrssicherheit von Bedeutung sein.

Die in den nachfolgenden Bau- und Betriebsphasen fehlenden Anreize zu einem kosten-effizienten Angebot und einer dynamischen Weiterentwicklung der Verfahren induzieren aufgrund des daraus folgenden hohen Finanzmittelbedarfs zur Realisierung und Erhaltung einzelner Trassen weitere Engpässe bei den Möglichkeiten zur effizienzorientierten Veränderung des großräumigen Verkehrsinfrastrukturangebotes.

Nachdem dargestellt wurde, inwieweit die institutionelle Struktur der bundesdeutschen Verkehrsinfrastrukturpolitik zur Entstehung der festzustellenden Symptome eines „Verkehrsinfarktes“ beiträgt, stellt sich im folgenden die Frage nach einer geeigneten Therapie zur Bekämpfung der Ursachen. Zunächst wird im nächsten Abschnitt danach gefragt, ob eine sog. „Radikalkur“, der Verzicht auf ein hoheitliches Verkehrsinfrastrukturangebot, zu einem effizienteren Resultat führt.

4. Möglichkeiten und Grenzen einer „radikalen Therapie“ durch Markt und Wettbewerb

Angesichts der Effizienzdefizite der bestehenden hoheitlichen Bereitstellung großräumiger Verkehrsinfrastrukturnetze stellt sich die Frage, ob nicht ein rein privatwirtschaftliches Angebot über Markt und Wettbewerb realisiert werden könnte. Die Anwendung einer Marktallokation ermöglicht die Einbeziehung aller relevanten, lediglich individuell vorhandenen Informationen über Kosten und Nutzen in die Preisbildung, so daß über den Preis als Informations- und Koordinationsinstrument die Nutzung von Ressourcen – exakter: der Erwerb von Handlungs- und Verfügungsrechten – demjenigen ermöglicht wird, der hierbei den größten Nutzen verwirklichen kann.⁴⁴⁾ Dies bedeutet, daß großräumige Verkehrsinfrastrukturinvestitionen dort durchgeführt werden, wo für die Vorhabenträger der größte Überschuß der Erlöse aus dem Betrieb der Trasse über den zu zahlenden Preis für den Erwerb von Handlungs- und Verfügungsrechten, z.B. für Flächen oder Rechte zur Lärmemission zu erzielen ist. Als Funktion des Wettbewerbs ist die Selektion zwischen unterschiedlichen Anbietern gemäß dynamischer Effizienzkriterien anzusehen.⁴⁵⁾ Dies impliziert, daß nur diejenigen Anbieter großräumiger Verkehrsinfrastrukturtrassen sich im Zeitverlauf durchsetzen, die fortlaufend Verbesserungen ihrer Produktionsverfahren und Leistungsangebote entwickeln. Sind die Funktionen von Markt- und Wettbewerbsprozessen erfüllt, so ist von einer effizienten Bereitstellung auszugehen, auch wenn vorab keine konkreten Aussagen zu der angebotenen Infrastruktur möglich sind.

44) Handlungs- und Verfügungsrechte kennzeichnen die Rechte zum Erwerb, zur Nutzung und zur Veräußerung von Gütern, Diensten und Ansprüchen. Vgl. zu der Koordinationsfunktion des Marktes ausführlicher *Eickhof, N.*, Ordnungspolitische Ausnahmeregelungen. Zur normativen Theorie staatlicher Regulierungen und wettbewerbspolitischer Bereichsausnahmen (= Diskussionsbeiträge des Seminars für Wirtschafts- und Finanzpolitik der Ruhr-Universität Bochum, Nr. 20), Bochum 1992, S. 10.

45) Vgl. zu den Wettbewerbsfunktionen *Berkelova, M.*, Die Vollendung des europäischen Binnenverkehrsmarkts und Reformbedarf der deutschen Verkehrspolitik, dargestellt am Beispiel des Straßengüterverkehrs (= Beiträge zur Struktur- und Konjunkturforschung, Bd. 31), Bochum 1992, S. 119 sowie *Eickhof, N.*, a. a. O., S. 12.

Die Erfüllung dieser Funktionen ist dann nicht gegeben bzw. eingeschränkt, wenn die Transaktionskosten der Verfahren – Kosten zur Einführung von Koordinationsverfahren, der Ermittlung der Verfahrensbeteiligten, der Informationsbeschaffung für die Akteure, der Verhandlungsführung sowie zur Kontrolle und Sanktionierung von Vereinbarungen – die Nutzen einer Koordination für die einzelnen Akteure übersteigen.⁴⁶⁾ Verkehrsinfrastrukturnetze werden häufig als öffentliche Güter klassifiziert, bei denen ein Ausschluß von Nutzern, die kein Entgelt zahlen, aufgrund der hierzu notwendigen (Transaktions-)Kosten nicht durchgeführt wird. Die Ausschlußkosten sind allerdings mit der Möglichkeit zur Einführung elektronischer „Road-Pricing“-Verfahren gesunken.⁴⁷⁾ Angesichts der Unteilbarkeiten bei der Erstellung von Verkehrsinfrastrukturnetzen und der damit verbundenen Mindestgrößen ergeben sich bis zu der Kapazitätsgrenze kaum Grenzkosten beim Hinzutreten weiterer Nutzer, so daß infolge der Nichtrivalität unterhalb dieser Kapazitätsgrenze von einem sog. „Club- oder Vereinsgut“ ausgegangen werden kann. Zur Koordination solcher Güter besteht aber die Möglichkeit der effizienzorientierten Preisgestaltung.⁴⁸⁾

Besonders hohe Transaktionskosten können beim Erwerb der notwendigen Flächen für die Bereitstellung großräumiger Verkehrsnetze entstehen. Da die Netzbildung Handlungs- und Verfügungsrechte an großräumig zusammenhängenden Flächen erfordert, bedingt dies Verhandlungen der Netzanbieter mit zahlreichen einzelnen Flächeninhabern. Sobald eine Trassenführung festgelegt ist und bereits Investitionen zum Erwerb und zur Aufbereitung einzelner Parzellen erfolgt sind, befinden sich die verbleibenden Flächeninhaber in einer für sie strategisch günstigen Lage, da sie um den Bedarf des Vorhabenträgers wissen, dieser jedoch nur über unzureichende Informationen verfügt, bei welcher monetären oder sonstigen Ausgleichsleistung ein weiterer Flächenerwerb möglich ist. Werden jedoch daraufhin die Verhandlungskosten für den Anbieter so hoch,⁴⁹⁾ daß sie die erwarteten Erträge aus der Vorhabenrealisierung übersteigen, unterbleibt die Bereitstellung großräumiger Verkehrsinfrastrukturnetze. Daher können hoheitliche Kompetenzen zur Enteignung als erforderlich angesehen werden, um Transaktionskosten einzusparen.

Staatliche Regelungen können zudem gerechtfertigt werden, wenn Auswirkungen der Verkehrsinfrastrukturbereitstellung, die nicht in private Verhandlungen einbezogen werden

46) Vgl. zu einer ausführlichen Analyse möglicher Tatbestände eines Markt- und Wettbewerbsversagens *Wink, R.*, Verkehrsinfrastrukturpolitik in der Marktwirtschaft. Eine institutionenökonomische Analyse (= Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, N. F., H. 59), Berlin 1995, S. 81 ff. Vgl. zur Kritik an der Verwendung des Transaktionskostenbegriffs als Kostengröße *Schneider, D.*, Betriebswirtschaftslehre, Band 1: Grundlagen, München u. a. O. 1993, S. 252 ff. Transaktionskosten werden im folgenden jedoch nicht als monetär meßbare Größe, sondern zum Vergleich notwendiger Maßnahmen bei Durchführung und Verzicht auf eine Koordination betrachtet.

47) Vgl. exemplarisch *Hau, T. D.*, Electronic Road Pricing – Developments in Hong Kong 1983 – 89, in: *Journal of Transport Economics and Policy*, Jg. 24 (1990), S. 203 ff. sowie *Frank, H.-J., Münch, R.*, Straßenbenutzungspreise gegen den Verkehrsinfarkt, in: *Frank, H.-J., Walter, N.* (Hrsg.), a. a. O., S. 369 ff.

48) Vgl. hierzu *Großketteler, H.*, Options- und Grenzkostenpreise für Kollektivgüter unterschiedlicher Art und Ordnung. Ein Beitrag zu den Bereitstellungs- und Finanzierungsregeln für öffentliche Leistungen, in: *Finanzarchiv*, Jg. 43 (1985), S. 211 ff., hier S. 239 ff. sowie *Cornes, R., Sandler, T.*, *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*. Cambridge 1986, S. 191 ff.

49) Entsprechende Kosten können durch den Erwerb von Flächen an anderen Orten, um potentielle Alternativen aufzuzeigen, oder die Zahlung hoher Entschädigungssummen entstehen, vgl. zu möglichen taktischen Überlegungen allgemein *Krelle, W.*, Präferenz- und Entscheidungstheorie. Tübingen 1968, S. 323 ff.

können, nicht in Preisen zum Ausdruck kommen. Dies kann zum einen negativ etwa die zerschneidende Wirkung großräumiger Infrastrukturtrassen und damit verbundene Beeinträchtigungen der Stabilität von Ökosystemen betreffen, für die aufgrund der Transaktionskosten zur Definition und Zuweisung von Rechten keine individuell zuordenbaren Handlungs- und Verfügungsrechte existieren.⁵⁰⁾ Bei einem Fehlen staatlicher Maßnahmen werden diese Folgen nicht bei der Netzgestaltung berücksichtigt, und es findet eine Übernutzung der Umweltressourcen statt. Zum anderen werden, insbesondere mit Hinweis auf unzureichende Finanzierungssysteme, die zu einer Unterbewertung des evolutiven Potentials des Verkehrs führen, positive externe Effekte des Verkehrsinfrastrukturangebotes diskutiert, die vor allem als wachstums- und strukturpolitische Auswirkungen in höheren Grundstückswerten, höheren Handelsumsätzen und kostengünstigerem Einsatz von Produktionsfaktoren durch eine verbesserte großräumige Erreichbarkeit gesehen werden.⁵¹⁾ Diese Auswirkungen werden aber über Märkte koordiniert, was auch in den Preisänderungen, die Verschiebungen der Knappheitsrelationen widerspiegeln, zum Ausdruck kommt. Ein Marktversagen liegt somit bezüglich dieser – pekuniären – „Externalitäten“ nicht vor.⁵²⁾

Staatliche Eingriffe, weil kein funktionsfähiger Markt entstehen kann, sind somit zur Regelung des Flächenerwerbs und zur Einbeziehung negativer Umwelteffekte notwendig. Dieser Bedarf beschränkt sich aber auf die Phase der Netzplanung. Die anschließenden Phasen der Finanzierung, des Baus und des Betriebs weisen keine Marktversagenstatbestände auf, die eine staatliche Bereitstellung erfordern.⁵³⁾

Ein Wettbewerbsversagen wird insbesondere auf die Existenz subadditiver Kostenfunktionen bei der Produktion zurückgeführt, die letztlich nur bei einem Angebot eines Produzenten ein effizientes Ergebnis ermöglichen.⁵⁴⁾ Ein staatlicher Handlungsbedarf ist zu konsta-

50) Vgl. hierzu detaillierter *Werbeck, N., Wink, R.*, a. a. O., S. 43ff.

51) Vgl. zu dieser Argumentation *Willeke, R.*, Nutzen des Verkehrs und der verschiedenen Verkehrsmittel, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, Jg. 63 (1992), H. 2, S. 137ff., hier S. 146ff.; *ders.*, Positive Externalitäten des Automobilverkehrs, a. a. O., S. 155ff. sowie *Aberle, G., Engel, M.*, Verkehrswegerechnung und Optimierung der Verkehrsinfrastrukturnutzung; Problemanalyse und Lösungsvorschläge vor dem Hintergrund der EG-Harmonisierungsbemühungen für den Straßen- und Eisenbahnverkehr (= Gießener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, Bd. 6), Hamburg 1992, S. 74ff.; vgl. zu möglichen Netzwerkexternalitäten des Infrastrukturangebotes *Gawel, E.*, Positive externe Nutzen des Automobilverkehrs – eine Schimäre?, in: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung*, Jg. 7 (1994), H. 2, S. 158ff., hier S. 161.

52) Staatliche Eingriffe zur Einbeziehung dieser Wirkungen würden diese funktionierenden Marktprozesse verzerren. Vgl. hierzu z. B. *Fonger, M.*, Gesamtwirtschaftlicher Effizienzvergleich alternativer Transportketten. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung des multimodalen Verkehrs Schiene/Straße (= Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft der Universität Münster, H. 132), Göttingen 1993, S. 44f.; vgl. zu einer Bewertung auch *Wink, R.*, Verkehrsinfrastrukturpolitik in der Marktwirtschaft, a. a. O., S. 105ff.

53) Eine Einbeziehung der negativen Umwelteffekte, die durch den Bau und Betrieb entstehen und über die Folgewirkungen der Netzplanung hinausgehen, in die privaten Kalküle der Anbieter von Verkehrsinfrastrukturleistungen ist über Instrumente der allgemeinen Umweltpolitik zu erreichen, die jedoch nichts an der privatwirtschaftlichen Leistungsbereitstellung über Märkte ändern – insbesondere Abgaben, Lizenzen, Haftungsregelungen, Ge- und Verbote. Vgl. ausführlicher *Wink, R.*, Verkehrsinfrastrukturpolitik in der Marktwirtschaft, a. a. O., S. 108ff.

54) Untersuchungen betreffend des Kostenverlaufs bei der Bereitstellung von Schieneninfrastrukturnetzen weisen vor allem auf sinkende Grenzkosten bei einer verstärkten Auslastung innerhalb des Netzes hin („Economies of Density“), aber auch auf Größenvorteile bis zu einer Netzgröße von 800 km, vgl. zu Übersichten über entsprechende Untersuchungen *Laaser, C.-F.*, Wettbewerb im Verkehrswesen. Eine Chance für eine Deregulierung in der Bundesrepublik (= Kieler Studien, Nr. 236), Tübingen 1991, S. 63ff. sowie *Brenck, A.*, Privatisierungsmodelle für die Deutsche Bundesbahn, in: *Allemeyer, W. et al.*, Privatisierung des Schienenverkehrs (= Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft der Universität Münster, H. 130), Göttingen 1993, S. 37ff., hier S. 106f.

tieren, wenn eine Selektion zwischen Infrastrukturanbietern nicht gemäß dynamischer Effizienzkriterien erfolgt. Geht man davon aus, daß lediglich ein Anbieter kosteneffizient ein großräumiges Netz bereitstellen kann, ist von einem Wettbewerbsversagen auszugehen, falls dieser ein Anbieter nicht durch die Androhung von Marktanteilsverlusten zu einer effizienten Bereitstellung veranlaßt wird. Hierbei ist zu beachten, daß eine solche disziplinierende Wirkung ausgehen kann von

- einem potentiellen Wettbewerb, d. h. der Erwartung, daß ein weiterer Netzanbieter auftritt, wenn der etablierte Anbieter nicht effizient produziert, wobei diese Option durch den hohen Anteil spezifischer, bei einem Marktaustritt nicht durch Verkaufserlöse auszugleichender Investitionen („Irreversibilitäten“) beeinträchtigt sein kann;
- einem faktischen intramodalen Wettbewerb durch die Möglichkeit von Infrastrukturanachfragern zur räumlichen Umgehung eines Netzmonopolisten (z. B.: Transit von Deutschland nach Italien über Österreich anstatt der Schweiz führt zu Wettbewerb zwischen österreichischen und schweizerischen Anbietern) oder einer stärkeren Spezialisierung des Netzangebotes auf einzelne Nachfrager mit Wettbewerb im Randbereich zwischen den Nachfragegruppen (z. B. Anbieter für Güterverkehr und schnellen Personenverkehr, die in Randzeiten auch Kapazitäten für die jeweils andere Nachfragegruppe anbieten);
- einem faktischen intermodalen Wettbewerb (Straße-Schiene-Binnenschifffahrt-Flugzeug).⁵⁵⁾

Sind trotz dieser Wettbewerbsoptionen monopolistische Handlungsweisen eines Netzanbieters zu erwarten, ist an Regulierungsformen im Rahmen der allgemeinen Wettbewerbspolitik („Mißbrauchsaufsicht“) oder Regelungen zur internen Regulierung unter Einbeziehung der Transportgesellschaften zu denken.⁵⁶⁾ Dieser Handlungsbedarf konzentriert sich auf die Betriebsphase, in der Vereinbarungen zwischen den Infrastrukturanbietern und den Nutzern zu treffen sind.

Eine Prüfung, inwieweit Markt und Wettbewerb zur Koordination individueller Interessen anzuwenden sind, kann sich nicht nur auf die Erfüllung ökonomischer Effizienzkriterien beschränken. Um tatsächlich zu einem handlungsfähigen politischen Konzept zu gelangen, sind auch allgemeine, gesellschaftlich akzeptierte normative Zielsetzungen zu beachten. Die Berücksichtigung solcher Anliegen kann nicht von Markt- und Wettbewerbsverfahren übernommen werden, da in diesen wertneutralen Prozessen keine Möglichkeit zur Einbeziehung nicht-monetarisierbarer Wertaussagen besteht.⁵⁷⁾ Beim Angebot großräumiger Verkehrsinfrastrukturnetze ist insbesondere das Verteilungsanliegen relevant, das auf der Basis des Art. 20 GG einen „gerechten“ Ausgleich der Versorgung mit Chancen und Gütern vorsieht. Dies kann absolut als Versorgung mit einem Mindestbedarf – hier: Möglichkeit zu

55) Vgl. *Brenck, A.*, a. a. O., S. 102f., der auf amerikanische Beispiele verweist, wo ein Wettbewerb zwischen Eisenbahngesellschaften auch ohne staatliche Regulierung funktioniert.

56) Vgl. zu einem Modell im Eisenbahnbereich, bei dem den Transportgesellschaften Eigentümerrechte an der Netzgesellschaft eingeräumt werden, ebenda, S. 147ff.

57) Vgl. zur Herleitung und Darstellung entsprechender Zielsetzungen am Beispiel der Umweltökonomie *Wink, R.*, Leitbilder der Umweltökonomie, in: *Junkernheinrich, M., Klemmer, P., Wagner, G. R.* (Hrsg.), a. a. O., S. 99ff.

einer „Mindestmobilität“ – oder relativ als Vermeidung zu ausgeprägter Divergenzen hinsichtlich des Versorgungsniveaus – hier: Vermeidung ausgeprägter Engpässe bei der Infrastrukturausstattung in einzelnen Regionen –⁵⁸⁾ verstanden werden. Bezogen auf die Bereitstellung großräumiger Infrastrukturnetze bedeutet dies, daß bei der Entscheidung über die Netzgestaltung auch Erwägungen einer regionalen Ausgewogenheit einzubeziehen sind, die die Abkoppelung ganzer Regionen von der Entwicklung in anderen Räumen verhindert. Diese Notwendigkeit betrifft jedoch unmittelbar nur die Netzplanungsphase, während bei den anderen Bereitstellungsphasen normative Zielsetzungen nur als Folge der Netzgestaltungsentscheidung relevant sind.

Insgesamt ist daher als Ergebnis dieses Abschnitts festzuhalten, daß eine „Radikalkur“, d.h. die ausschließliche Koordination der unterschiedlichen Interessen beim Angebot großräumiger Verkehrsinfrastruktur über Markt und Wettbewerb, nicht zu einem effizienten Resultat führt.

- Ein institutioneller Handlungsbedarf besteht vor allem in der Netzplanungsphase, um Transaktionskosten beim Flächenerwerb und der Koordination konkurrierender Ansprüche an Umweltgüter zu senken.
- Darüber hinaus sind in dieser Phase auch normative Gesellschaftsanliegen, die von Marktprozessen nicht zu koordinierende Maßnahmen zum Ausgleich unterschiedlicher infrastruktureller Potentiale zwischen Regionen implizieren, zu beachten.
- In der Betriebsphase kann es zudem in Einzelfällen zu Einschränkungen der Wettbewerbsfunktionen kommen, wenn ein einzelner Anbieter nicht durch potentielle, faktische intramodale oder faktische substitutiv-intermodale Konkurrenz zu effizienzorientiertem Verhalten diszipliniert wird.

Neben der Feststellung einer eingeschränkten Funktionserfüllung von Markt und Wettbewerb impliziert dieses Resultat zugleich, daß staatliche Eingriffe bei der großräumigen Infrastrukturbereitstellung in einem Maße, wie sie bislang durchgeführt werden und zu den Engpässen im Verkehrsinfrastrukturbereich beigetragen haben, nicht ökonomisch zu rechtfertigen sind. Abschließend werden Ansätze skizziert, wie dem verbleibenden institutionellen Regelungsbedarf effizienzorientiert begegnet werden kann.

5. Die institutionenökonomische Therapie im Bereich großräumiger Straßen- und Schienenverkehrsnetze

Betrachtet man die bisherigen institutionellen Regelungen zur Entscheidungsfindung im Bereich der großräumigen Netzplanung, ist festzustellen, daß zwar bundes-, teilweise europaweite Netzplanungen vorliegen, jedoch die Umsetzung vorrangig von der kleinräumigen Realisierung einzelner Trassen determiniert wird. Dabei werden bei diesen kleinräumigen Entscheidungen vornehmlich lokale Interessen berücksichtigt, die sich angesichts der

58) Vgl. hierzu *Klemmer, P.*, Regionalpolitik auf dem Prüfstand, Köln 1986, S. 54.

Freifahreranreize häufig auf eine Verhinderung der Vorhabenrealisierung in der unmittelbaren räumlichen Nähe beziehen. Überträgt man daher im Planungsbereich Entscheidungskompetenzen an lokale oder Landesinstitutionen, um dem Bedarf an transaktionskostensenkenden Eingriffen Folge zu leisten, ist davon auszugehen, daß nicht die Trassen realisiert werden, die innerhalb des gesamten Netzes die größten Vorteile auslösen. Werden hingegen die Kompetenzen bundes- oder europaweit agierender Institutionen zugewiesen, ist angesichts der Vielfalt notwendiger spezifischer Informationen über lokale Kosten und Nutzen bei zahlreichen Einzeltrassen zu erwarten, daß nur eine unzureichende Einbeziehung dieser Informationen erfolgen kann und Trassen verwirklicht werden, die vor Ort zu erheblichen Beeinträchtigungen der Anwohner führen. Es ist folglich ein Verfahren erforderlich, das sowohl die Durchsetzbarkeit großräumig vorteilhafter Einzeltrassen als auch die Berücksichtigung kleinräumiger Kosten und Nutzen ermöglicht.

Ein solches Verfahren wird dann von den einzelnen Akteuren nicht akzeptiert, wenn bereits absehbar ist, daß die Anwendung zu einer Verschlechterung der persönlichen Lebensumstände führt. Dies ist insbesondere der Fall, wenn großräumige Verkehrsinfrastrukturanlagen – vor allem Fernstraßen – grundsätzlich abgelehnt werden oder die geographische Lage die Vielfalt an alternativen Linienführungen in einzelnen Regionen entscheidend einschränkt. Ist daher davon auszugehen, daß ein allgemeiner Konsens über Verfahrensregeln innerhalb des großräumigen Netzes nicht zu erzielen ist, kann mit einer hypothetischen Übereinkunft über allgemeine Regeln argumentiert werden, die zustande käme, wenn niemand um die konkreten subjektiven Auswirkungen der Verfahrensregeln wüßte.⁵⁹⁾ Diese Regeln sind allgemein zu formulieren und für alle Beteiligten gleichermaßen zukünftig anzuwenden.⁶⁰⁾ Im Zuge der Regelanwendung ist zu erwarten, daß dieses Verfahren bei den Beteiligten auf zunehmende Akzeptanz stößt, wenn sich die gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit dieses Vorgehens erweist. Zur exemplarischen Skizzierung eines solchen Verfahrens sollen nachfolgend einige Ansatzpunkte aufgezeigt werden.⁶¹⁾

- Bundesweit sind Kompetenzen zur Feststellung und Durchsetzung großräumig innerhalb eines Netzes vorteilhafter Trassen zu formulieren. Hierzu ist einem politisch unabhängigen autonomen Gremium die Aufgabe zu übertragen, Kriterien zur Feststellung der großräumigen Vorteilhaftigkeit, einschließlich der Verknüpfung und Gewichtung der Kriterien, zu formulieren, wobei Regelungen zur Kontrolle der Akzeptanz dieser Kriterien bei den Betroffenen einzuführen sind. Um diesem Gremium nicht zuviel Macht zuzuweisen, ist die Anwendung der Kriterien strikt von diesem Gremium zu trennen und einer – öffentlichen oder privaten Planungsorganisation – zu übertragen. Entsprechende

59) Übertragen auf die großräumige Verkehrsinfrastrukturplanung sähe dies Regeln vor, die entwickelt würden, wenn niemand wüßte, ob er bei Anwendung der Regeln von der verbesserten Erreichbarkeit einzelner Orte profitieren würde oder vorrangig als Anwohner mit negativen Konsequenzen zu rechnen hätte, vgl. hierzu allgemein *Buchanan, J. M.*, Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan, (= Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Bd. 38), Tübingen 1984, S. 132ff.; *Rawls, J.*, Eine Theorie der Gerechtigkeit, 5. Aufl., Frankfurt 1990, S. 159ff. sowie spezifisch zur Anwendung auf Umweltkonflikte *Werbeck, N.*, a. a. O., S. 195ff.

60) Vgl. *Hayek, F. A. v.*, Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. 3: Die Verfassung einer Gesellschaft freier Menschen, Landsberg am Lech 1981, S. 152.

61) Vgl. ausführlich zur Herleitung und Erläuterung dieses Konzepts *Wink, R.*, Verkehrsinfrastrukturpolitik in der Marktwirtschaft, a. a. O., S. 311ff.

Kriterien sind außer auf die Beurteilung der verbesserten Erreichbarkeit, etwa über erwartete Einnahmen aus Benutzungsgebühren, auch auf großräumige ökosystemare Folgen und Aspekte des regionalpolitischen Verteilungsanliegens zu beziehen. Die großräumigen Netzplanungsentscheidungen legen zunächst lediglich relevante Zielorte fest, die über kleinräumig zu bestimmende Trassenführungen zu erschließen sind.

- Um kleinräumig zu Entscheidungen über die Linienführung zu gelangen, sind auf lokaler oder Landesebene Verhandlungen zwischen dem Vorhabenträger und potentiell negativ Betroffenen zu führen.⁶²⁾ Wird aufgrund der Freifahreranreize keine Einigung erzielt, sind Letztentscheidungsrechte auf die Netzplanungsebene zu übertragen. Diese Rechte sehen die Formulierung von Regelungen hinsichtlich zu erfüllender Mindestanforderungen bei der Vorhabenrealisierung, z. B. Abstand zu Naturschutz- oder reinen Wohngebieten, und mindestens zu leistender Kompensationen vor, die bei keiner Einigung auf lokaler Ebene innerhalb einer bestimmten Frist umgesetzt werden. Dies kann Anreize bei den lokalen Akteuren auslösen, zu Verhandlungsergebnissen zu gelangen, die für alle Seiten Vorteile gegenüber den netzübergreifend festgelegten Regelungen implizieren. Den lokalen Akteuren ist zudem die Anrufung einer Gerichtsstanz zur Kontrolle der großräumigen Netzplanungsentscheidungen zu ermöglichen.

Für die Finanzierungs- und Bauphase wurde bereits festgestellt, daß keine Markt- und Wettbewerbsversagenstatbestände vorliegen, die staatliche Eingriffe rechtfertigen. Es ist daher daran zu denken, daß die Vorhabenträger einzelprojektbezogene Aufträge vergeben. Die Verbindung der Vorhabenrealisierung mit funktionsfähigen Märkten bietet insbesondere die Möglichkeit, die Planungsentscheidung einer effizienzorientierten Marktbewertung zu unterziehen. Zudem können etwa bei der Vorlage von Finanzierungsmodellen für einzelne, nicht in der Netzplanung enthaltene Trassen zusätzliche Informationen an die Netzplanungseinrichtungen geleitet werden. Bei der abschließenden Betriebsphase können hingegen Probleme auftreten, weil bei einer Auftragsvergabe angesichts des hohen Anteils irreversibler Investitionen lange Vertragsdauern erforderlich sein können, während der kein unmittelbarer Wettbewerbsdruck auf den Leistungsanbieter ausgeübt wird. Dies kann einerseits zur Ausnutzung einseitiger Informationsvorteile gegenüber dem Auftraggeber über Nachverhandlungen führen sowie andererseits zu monopolistischen Verhaltensweisen gegenüber den Infrastrukturnutzern.⁶³⁾ Hierbei sind jedoch die Möglichkeiten potentieller, faktisch-intra- und intermodaler Konkurrenz zu prüfen und zudem innerhalb der Vertragsgestaltung Maßnahmen zur Effizienzkontrolle der Auftragnehmer zu vereinbaren.

62) Bereits bei der heutigen Rechtslage wird von politischer Seite versucht, über monetäre Kompensationen eine Verzögerung durch potentiell negativ Betroffene zu verhindern, vgl. o.V., Streit um Eifelautobahn, in: Handelsblatt, Nr. 60, 24./25. 3. 1995, S. 5. Diese Ansätze sind in dem hier skizzierten Modell um nichtmonetär ausgerichtete Maßnahmen, z.B. Vorgaben zum Lärmschutz, zu ergänzen.

63) Vgl. zu ersterem *Klemmer, P., Karl, H.*, Volkswirtschaftliche Effekte privatwirtschaftlich organisierter öffentlicher Investitionen im Bereich der Abwasserentsorgung, Witten 1994 sowie zu letzterem *Hedderich, A.*, Zwischen Effizienz und Diskriminierung: Ökonomische Analyse der Laufzeit von Trassennutzungsverträgen, in: Internationales Verkehrswesen, Jg. 46 (1994), H. 9, S. 477ff.

6. Schlußbemerkungen

Die abschließend skizzierten Ansätze sollen lediglich aufzeigen, welche Schritte bei einer institutionellen Reform der Bereitstellung großräumiger Verkehrsinfrastrukturnetze zu berücksichtigen sind. Zentrales Anliegen dieses Beitrags war es vor allem, die Bedeutung der institutionellen Gestaltung für die Effizienz des Infrastrukturangebotes zu verdeutlichen und zu untersuchen, inwieweit die bestehende Organisation der Verkehrsinfrastrukturbereitstellung zu den häufig beklagten Engpässen auf bundesdeutschen Straßen und Schienen beiträgt. Zudem ist zu unterstreichen, daß die Effizienzpotentiale von Markt und Wettbewerb bei der Bereitstellung großräumiger Verkehrsinfrastrukturnetze viel stärker genutzt werden können, insbesondere wenn die Desintegration der einzelnen Bereitstellungsphasen Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb forciert wird.

Abstract

One reason for the frequently predicted collapse of German traffic system can be seen in the institutional rules for creating the nation-wide infrastructure. The competent authorities pay more attention to the local – mainly negative – effects than to the nation-wide positive net effects of traffic infrastructure and the rules of the decision processes neglect incentives for an efficiency-oriented behaviour of the relevant actors. The application of market and competition which can lead to more efficient coordination processes is restricted because of high transaction costs for realizing the traffic infrastructure planning. Therefore there are proposals to desintegrate the different functions to create traffic infrastructure nets, to leave the decisions for financing, erecting and operating the infrastructure to market and competition processes and to introduce a generally accepted institutional framework for planning the net which assign ultimate competences to a nation-wide acting council being obliged by control mechanisms to consider local effects.