

Markt- und Wettbewerbsversagen bei der Errichtung von Güterverkehrszentren¹

VON WOLFGANG MAENNIG, HAMBURG UND CARSTEN THIES, DÜSSELDORF

1. Einleitung

Unter einem GVZ wird ein Verkehrsgewerbegebiet mit selbständigen Verkehrs-, Logistik- und Dienstleistungsunternehmen verstanden, das über Transport-, Umschlag- und Lageranlagen für den Wechsel zwischen mindestens zwei Verkehrsträgern - i.d.R. Straße und Schiene - verfügt. Eine Umschlaganlage für den Kombinierten Ladeverkehr (KLV) wird deshalb in Deutschland als unverzichtbarer Bestandteil eines GVZ angesehen.² In Deutschland befinden sich über 40 Projekte für Güterverkehrszentren (GVZ) in unterschiedlichen Stadien der Planung und Realisierung. Nur das GVZ in Bremen ist bereits seit Mitte der 80er Jahre vollständig in Betrieb. Fast alle Projekte gehen auf staatliche Initiative zurück und werden mit erheblicher Einflußnahme und finanzieller Beteiligung der öffentlichen Hand erstellt.

Bei staatlichen Eingriffen in das Wirtschaftsgeschehen stellt sich die Frage nach Grund und Berechtigung. Im Falle von GVZ erwarten Verkehrspolitiker und -planer einen wichtigen Beitrag zur Lösung aktueller Verkehrs- und Strukturprobleme.³

- Durch die Bündelung von Verkehrsströmen, Reduzierung der Verkehrsleistung und Verlagerung von Verkehrsaufkommen auf die Eisenbahn sollen die negativen externen Effekte des Güterverkehrs verringert werden.

Anschrift der Verfasser:

Prof. Dr. Wolfgang Maennig
Institut für Verkehrswissenschaft
Universität Hamburg
Von Melle Park 5
20146 Hamburg

Carsten Thies
Roland Berger & Partner GmbH
International Management Consultants
Georg-Glock-Str. 3
40474 Düsseldorf

¹ Die Arbeit wurde im Stipendienprogramm der Alfried Krupp von Bohlen und Halbach-Stiftung zur Förderung von Doktoranden auf dem Gebiet der Verkehrswissenschaft gefördert.

² Vgl. Institut für Verkehrswesen, Eisenbahnbau und -betrieb, Universität Hannover/HaCon Ingenieures. mbH, Güterverkehrszentren. Netzkonzeption und Handlungsbedarf. Memorandum zum Forum am 5. Juni 1991 in Berlin, Hannover, S. 11, Deutsche Bundesbahn/ Deutsche Reichsbahn, Reichsbahn (Hrsg.), Masterplan GVZ Deutschland, Frankfurt, Berlin 1992, S. 5.

³ Vgl. Institut für Verkehrswesen, Eisenbahnbau und -betrieb, Universität Hannover/HaCon Ingenieures. mbH, Güterverkehrszentren ... a.a.O., S. 17, Aberle, G., Räumliche und verkehrssystembezogene Optimierung durch Güterverkehrszentren? - Potentiale und ihre Grenzen -, in: DVWG (Hrsg.), Systemtechnische Kooperation im Verkehrssektor (Schriftenreihe der DVWG, Reihe B, Nr. 142), 1991, S. 85.

- Durch systematische Planung und Abstimmung der Unternehmen im GVZ sollen Synergieeffekte bei der Anpassung und Ergänzung der Verkehrsträger erzeugt und die Wettbewerbsfähigkeit der Transportwirtschaft gestärkt werden.
- Die Infrastruktur und das logistische Leistungsangebot im GVZ werden als Maßnahme zur regionalen Sicherung von Beschäftigung und Steuereinnahmen angesehen.

Nach der normativen Theorie der Regulierung besteht eine Berechtigung für staatliches Eingreifen dann, wenn bei der Bereitstellung von GVZ Markt- oder Wettbewerbsversagen vorliegt.⁴ Markt- oder Wettbewerbsversagen sind allerdings nur eine notwendige Bedingung für einen staatlichen Eingriff. Im Einzelfall ist die Überlegenheit des öffentlichen Eingreifens gegenüber einer wettbewerblichen Lösung nachzuweisen, um die hinreichende Bedingung zu erfüllen.⁵ Ein weiterer Grund für staatliche Eingriffe in das Wirtschaftsge-
schehen sind politische Zielsetzungen, die bei funktionierendem Markt und Wettbewerb nicht erreicht werden. Solche Zielsetzungen können sich beispielsweise in der Verteilungspolitik ergeben. Als normative Vorgaben der Gesellschaft bzw. ihrer Repräsentanten können diese Ziele genauso wie persönliche Präferenzen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht nicht in Frage gestellt werden. Aufgabe der Wirtschaftswissenschaft ist hier, zu prüfen, ob der gewählte Eingriff ein geeigneter Weg zur Erreichung der politischen Ziele ist.⁶

Im folgenden soll zunächst untersucht werden, welche Markt- und Wettbewerbsstörungen im Zusammenhang mit der Errichtung von GVZ auftreten und welche verteilungspolitischen Ziele verfolgt werden. Anschließend wird überprüft, ob die gewählten staatlichen Maßnahmen geeignet sind, diese Marktunvollkommenheiten zu heilen und ob die verteilungspolitischen Ziele erreicht werden.

2. Normativ-theoretische Gründe für eine staatliche Beteiligung an der Errichtung von GVZ

Marktversagen wird in der neueren Wettbewerbstheorie als Fehlsteuerung im wettbewerblichen Koordinationsprozeß definiert und orientiert sich an der Funktionsfähigkeit des Allokationsverfahrens.⁷ Die Funktion des Marktes besteht in der Koordination dezentral gebildeter Einzelpläne mit Hilfe des Informationsinstrumentes Preis, das im Ergebnis zu

⁴ Vgl. Soltwedel, R. u.a., *Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik* (Kieler Studien, Bd. 202), Tübingen 1986, S. 4.

⁵ Vgl. Werner, M., *Regulierung und Deregulierung des Verkehrssektors in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion - Die Theorie der Regulierung -*, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 59. Jg. (1988), S. 64-67, Bögelein, M., *Ordnungspolitische Ausnahmebereiche. Marktwirtschaftliche Legitimation und wirtschaftspolitische Konsequenzen*, Wiesbaden 1990, zugl.: Bamberg, Univ., Diss., S. 306f.

⁶ Vgl. Eickhof, N., *Staatliche Regulierung zwischen Marktversagen und Gruppeninteressen. Ein Beitrag zur Weiterentwicklung der Regulierungstheorie*, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 5, 1986, S. 122-139, hier S. 124f, Soltwedel, R. u.a., *Deregulierungspotentiale ... a.a.O.*, S. 15.

⁷ Vgl. Bögelein, M., *Ordnungspolitische ... a.a.O.*, S. 28-34, Laaser, C.-F., *Wettbewerb im Verkehrswesen. Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik* (Kieler Studien, Nr. 236), Tübingen 1991, S. 54f.

einer Markträumung führt. Ein funktionsfähiger Markt bewirkt, daß Angebot und Nachfrage unter Ausschluß übermäßiger Preisschwankungen und Ausgleich der Renditen zu einem Gleichgewicht tendieren. Die Funktion des Wettbewerbs liegt in einer Selektion der Anbieter gemäß deren relativer Effizienz mit der Folge einer stetigen Verbesserung des Marktergebnisses. Dabei werden vorhandene Wettbewerbsvorteile immer wieder erodiert, es entstehen keine übermäßigen Renditen und keine Übermacht auf einer Marktseite.⁸ Die Funktionsfähigkeit von Markt- und Wettbewerb⁹ kann gestört werden¹⁰ durch

- externe Effekte,
- Unteilbarkeiten bzw. natürliches Monopol,
- transaktionales Marktversagen,
- unüberwindliche Koordinationshindernisse und
- irrationales Verhalten.

2.1 Externe Effekte

In Bezug auf GVZ ist zunächst an einige Eigenschaften von externen Effekten zu erinnern. So führt erstens nahezu jede wirtschaftliche Aktivität zu externen Effekten, die jedoch nicht immer mit einer hinreichend großen Beeinträchtigung der Funktionsweise des Marktes verbunden sind. Zweitens entstehen aus wirtschaftlichen Aktivitäten häufig pekuniäre externe Effekte, die sich durch Preis- und Mengenänderungen auf Güter- und Faktormärkten bemerkbar machen.¹¹ Sofern Vollbeschäftigung besteht, führt dies lediglich zu monetären Transfers zwischen den Wirtschaftssubjekten, im Falle von Unterbeschäftigung können sich jedoch allokativen Wirkungen ergeben.¹²

⁸ Vgl. Großkettler, H., *Wettbewerbstheorie*, in: Borchert, M./Großkettler, H., *Preis- und Wettbewerbstheorie. Marktprobleme als analytisches Problem und ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe*, Stuttgart u.a., 1985, S. 115-335, hier S. 170-246, Eickhof, N., *Theorien des Markt- und Wettbewerbsversagens*, in: *Wirtschaftsdienst*, 66. Jg. (1986), S. 468-476, hier S. 470f, Demsetz, H., *Information and Efficiency: Another Viewpoint*, in: *Journal of Law and Economics*, 12. Jg. (1969), S. 1-22.

⁹ Auf eine Trennung zwischen Markt- und Wettbewerbsversagen wird hier verzichtet, da zwischen beiden ein enger Zusammenhang besteht und es hier nicht um eine genaue theoretische Analyse der Phänomene geht, sondern um die Überprüfung ihres Vorliegens im praktischen Fall. Vgl. dazu auch Bögelein, M., *Ordnungspolitische ... a.a.O.*, S. 100f.

¹⁰ Vgl. Berkelova, M., *Die Vollendung des europäischen Binnenverkehrsmarktes und der Reformbedarf der deutschen Verkehrspolitik dargestellt am Beispiel des Straßengüterverkehrs* (Beiträge zur Struktur- und Konjunkturforschung, Bd. 31), Bochum 1992, zugl.: Bochum, Univ., Diss., S. 115ff, Eickhof, N., *Theorien ... a.a.O.* Auf das Problem der mangelnden Bereitstellung öffentlicher Güter wird hier nicht gesondert eingegangen, da sich diese Form des Marktversagens aus den vorstehenden Ursachen ableiten läßt. Vgl. Head, J. G., *The Theory of Public Goods*, in: *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza della Finanze*, 1968, S. 209-236, hier S. 222f. Ebenfalls nicht weiter behandelt wird im folgenden das Phänomen des ruinösen Wettbewerbs, mit dem eine Selektion bezeichnet wird, die nicht dem Effizienzkriterium folgt, sondern die Durchsetzung finanz- oder marktmächtiger Anbieter ermöglicht. Vgl. Berkelova, M., *Die Vollendung ... a.a.O.*, S. 143-151, Soltwedel, R. u.a., *Deregulierungspotentiale ... a.a.O.*, 1986, S. 10.

¹¹ Vgl. Dasgupta, A. K./Pearce, D. W., *Cost-Benefit Analysis: Theory and Practice*, London u.a. 1972, S. 120f. Die Unterscheidung von pekuniären und technologischen externen Effekten geht auf Scitovsky, T., *Two Concepts of External Economies*, in: *The Journal of Political Economy*, 62. Jg. (1954), S. 143-151, zurück.

¹² Vgl. Lüdeke, R., *Externe Effekte, öffentliche Güter und optimale Besteuerung*, in: *Das Wirtschaftsstudium*, 20. Jg. (1991), Nr. 10, S. 765-777, hier S. 765.

Bei der Errichtung von GVZ stellt, wie bereits erwähnt, die Reduzierung negativer externer Effekte des Güterverkehrs eine zentrale Zielsetzung dar. Durch eine verkehrsgünstige Standortwahl für das GVZ am Rande des Ballungsgebietes soll die Belastung des Stadtgebietes durch Emissionen des Fernverkehrs reduziert werden.¹³ Allerdings führt die Ansiedlung der Transportunternehmen zu einer Zunahme der Belastungen durch den Straßenverkehr in der Umgebung und auf den Zufahrtstrecken des GVZ. Die Errichtung eines GVZ verursacht seinerseits externe Kosten, da die Umwelt durch Versiegelung und Bebauung von Flächen beeinträchtigt wird.

Wie die Gesamtbilanz der Reduzierung und Verursachung externer Kosten durch ein GVZ ausfällt, muß im Einzelfall anhand einer Kosten-Nutzen-Analyse bestimmt werden.¹⁴ Erst auf der Basis einer Gegenüberstellung sämtlicher Kosten und Nutzen kann eine Aussage über die gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit eines Projektes getroffen werden.

2.2 Unteilbarkeiten

Ungeachtet der Frage, ob im Falle von GVZ Unteilbarkeiten und/ oder eine nur begrenzte Angreifbarkeit des Marktes aufgrund hoher irreversiblen oder versunkenen Kosten vorliegen¹⁵, kann festgestellt werden, daß GVZ in Substitutionskonkurrenz zu anderen Ansiedlungsflächen für Gewerbebetriebe stehen, so daß den GVZ-Nutzern Ausweichmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Damit ist die Gefahr eines Machtmißbrauchs beim Angebot von GVZ gering.¹⁶

2.3 Transaktionales Marktversagen

Zur Beurteilung, ob im Fall von GVZ die transaktionskostenerhöhenden Umweltcharakteristika Unsicherheit, Komplexität und Spezifität vorliegen¹⁷, bietet sich die Zusammenfassung der erforderlichen Transaktionen zur Errichtung eines GVZ in vier Gruppen an:

¹³ Vgl. Institut für Verkehrswesen, Eisenbahnbau und -betrieb, Universität Hannover, Kriterien und Anforderungsprofile als Planungs- und Bewertungsgrundlage für Güterverkehrszentren in Nordrhein-Westfalen. Endbericht, Hannover 1991, S. VII, Institut für Verkehrswesen, Eisenbahnbau und -betrieb, Universität Hannover/laCon Ingenieurges. mbH, Güterverkehrszentren ... a.a.O., S. 17-25, Dormier GmbH, Kosten-/Nutzen-Analyse von Güterverkehrszentren. Pilot-Analyse am Beispiel des GVZ Bremen. Schlußbericht zum FE-Vorhaben 90366/92 im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, Friedrichshafen, August 1993, S. 7-13.

¹⁴ Zum GVZ Bremen liegt eine Kosten-Nutzen-Analyse vor, deren Aussagegehalt aber aufgrund der Vermischung allokativer und distributiver Wirkungen begrenzt ist. Vgl. Dormier GmbH, Kosten-/Nutzen-Analyse ... a.a.O.

¹⁵ Vgl. Baumol, W. J./Panzar, J. C./Willig, R. D., Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, San Diego u.a., 2., überarbeitete Aufl., 1988, besonders S. 279-303.

¹⁶ Vgl. Horn, M./Knieps, G./Müller, J., Deregulierungsmaßnahmen in den USA: Schlußfolgerungen für die Bundesrepublik Deutschland, Gutachten des DIW, Baden-Baden 1988, S. 50f.

¹⁷ Vgl. hierzu Williamson, O. E., Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus (The Economic Institutions of Capitalism, deutsch), Übersetzung von Monika Streissler, Tübingen 1990, Schenk, K.-E., Die neue Institutionenökonomie - Ein Überblick über wichtige Elemente und Probleme der Weiterentwicklung, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 112. Jg. (1992), S. 337-378.

- Am Beginn steht der Erwerb der erforderlichen Verfügungsrechte an den Grundstücken, d.h. der Eigentumsrechte und der erforderlichen planungsrechtlichen Genehmigungen für die Erschließung und Bebauung des Geländes. Mit der Durchführung erster standortgebundener Investitionen, z.B. durch die Errichtung einer KLV-Umschlaganlage oder Ankauf einzelner Grundstücke, entsteht ein hohes Maß an Standortspezifität, daß von den Grundstücksalteigentümern ausgenutzt und zu opportunistischem Verhalten, in Form überhöhter Preisforderungen führen kann, insbesondere, wenn die Gesamtfläche des GVZ sukzessive durch Grundstücke, die sich in Streubesitz befinden, zusammengekauft wird.¹⁸ Die strategische Position der Alteigentümer ist besonders stark, weil die Grundstücke und planungsrechtliche Genehmigungen von zentraler Bedeutung für das GVZ sind, und wird weiter verstärkt, wenn der Grundstückseigentümer über das Projekt und die Bedeutung des Grundstücks informiert ist. Sanktionierende Maßnahmen, mit denen überhöhten Preisforderungen entgegen getreten werden kann, bestehen nicht. Nur ein Wettbewerb unter den Bodeneigentümern an verschiedenen Standorten würde garantieren, daß beim Ankauf von Grundstücken ausschließlich echte Präferenzen entgolten werden und keine Quasi-Renten entstehen.¹⁹ Hierzu wäre es erforderlich, daß der Investor glaubhaft mit Grundstückseigentümern an verschiedenen Standorten verhandeln kann, d.h., es darf a-priori keine Standortentscheidung gefällt worden sein. Hat der Investor aufgrund der geographischen und infrastrukturellen Gegebenheiten eine Priorität für einen bestimmten Standort, dürfte er diese nicht offenlegen.

Die Entstehung einer strategischen Position kann vermieden werden, wenn der Kauf der standortgebundenen Ressourcen geschlossen verhandelt wird, d.h., daß Verträge erst geschlossen werden, wenn mit allen Transaktionspartnern Einigung erzielt worden ist. In der Praxis der Planung und Errichtung von GVZ ist ein derartiges Vorgehen unmöglich. Die Zuführung einer Grundstücksfläche zu einer bestimmten Nutzung, wie der eines GVZ, und Erstellung baulicher Anlagen setzt planungsrechtliche Genehmigungen voraus, die eine Veröffentlichung des Projektes und eine frühe Festlegung auf einen Standort erfordern.

Der Erwerb der erforderlichen planungsrechtlichen Genehmigungen kann darüberhinaus transaktionskostensteigernd wirken, wenn er mit Unsicherheit verbunden ist. Zur Beurteilung der Frage wird kurz auf die wichtigsten planungsrechtlichen Schritte eingegangen: Das Raumordnungsgesetz (ROG) gibt in Deutschland Leitvorstellungen zur

¹⁸ Vgl. Picot, A./Dietl, H., Transaktionskostentheorie, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 19. Jg. (1990), Nr. 4, S. 178-184, hier S. 179f. Dieses Problem wurde im Zusammenhang mit der Errichtung linienförmiger Verkehrsinfrastruktur untersucht. Vgl. Wink, R., Verkehrsinfrastrukturpolitik in der Marktwirtschaft. Eine institutionenökonomische Analyse (Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Neue Folge, Nr. 59), Berlin 1995, S. 89.

¹⁹ Vgl. Kandler, J., Markt und Staat im Verkehr - Wer kann die Probleme besser bewältigen?, in: Faller, P./Witt, D. (Hrsg.), Dienstprinzip und Erwerbsprinzip: Fragen der Grundorientierung in Verkehr und öffentlicher Wirtschaft (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 128), Baden-Baden 1991, S. 84-101, hier S. 87.

Ordnung, Sicherung und Entwicklung des Raumes vor, die bei Planungen und sonstigen Maßnahmen, bei denen Grund und Boden in Anspruch genommen wird, zur Anwendung kommen.²¹ Die Übereinstimmung raumwirksamer Projekte mit den Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung wird durch ein Raumordnungsverfahren geprüft.²¹ Das Raumordnungsverfahren gibt betroffenen Trägern öffentlicher Belange, wie z.B. Naturschutzverbänden, Gelegenheit zur Stellungnahme und hat den Charakter einer gutachterlichen Stellungnahme, ist also nicht rechtlich bindend. In Ergänzung zum Raumordnungsverfahren werden mit Hilfe einer Umweltverträglichkeitsprüfung die Belastungen der Umwelt untersucht.²² Für die Errichtung oder Verlegung von Verkehrswegen sowie für den Bau eines KLV-Umschlagbahnhofs ist die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens vorgeschrieben.²³

In speziellen Gesetzen, die die Fachplanung von großen Baumaßnahmen regeln, ist festgelegt, daß öffentliche und private raumrelevante Großprojekte förmliche Planungsverfahren durchlaufen müssen. Das Planfeststellungsverfahren, dessen Durchführung für den Bau von Verkehrswegen und KLV-Umschlagbahnhöfen vorgeschrieben ist²⁴, ist darunter am stärksten formalisiert²⁵. Mit einem Planfeststellungsverfahren wird die rechtliche, nach außen wirksame Grundlage²⁶ für die Durchführung einer Maßnahme geschaffen. Ziel des Planfeststellungsverfahrens ist, eine Gestaltung des Projekts zu erreichen, die die Planungsaufgabe unter Berücksichtigung und Abwägung zwischen allen beteiligten Interessen und der Umwelt optimal erfüllt. Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens sind die Maßnahmen öffentlich zu machen, und bei einem Erörterungstermin haben betroffene Drittbehörden (Fachbehörden und Gebietskörperschaften), Bürger und private Organisationen die Möglichkeit, Stellung zu nehmen.²⁷ Während Drittbehörden bereits bei der Erstellung des Planes beteiligt werden, beginnt die Einbeziehung der Öffentlichkeit offiziell erst nach Eröffnung des Planfeststellungsverfahrens mit der öffentlichen Auslegung der fertigen Pläne.²⁸ Die Möglichkeit zur Einflußnahme von betroffenen Drittbehörden und Bürgern bleibt rechtlich auf die Stellungnahme begrenzt. Das Gewicht einer solchen Stellungnahme hängt von der strategischen Bedeutung ab, die dem Stellungnehmenden vom Entscheidungsträger beigemessen

²¹ Siehe §§ 1, 2, 3 Nr. 1 Raumordnungsgesetz (ROG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.4.1993 (BGBl. I S. 630), zuletzt geändert durch Art. 2 Magnetschwebbahnplanungsgesetz vom 23.11.1994 (BGBl. I S. 3486).

²⁴ Siehe § 6a ROG.

²² Vgl. Wink, R., Verkehrsinfrastrukturpolitik ... a.a.O., S. 230f, 248f.

²³ Siehe § 1 Nr. 8, 9, 11 Verordnung zu § 6a Abs. 2 des Raumordnungsgesetzes (Raumordnungsverordnung - RoV) vom 13.12.1990 (BGBl. I S. 2766), zuletzt geändert Magnetschwebbahnplanungsgesetz vom 23.11.1994 (BGBl. I S. 3486).

²⁴ Vgl. Ronellenfisch, M., Einführung in das Planungsrecht, Darmstadt 1986, S. 118, 129.

²⁵ Vgl. Ronellenfisch, M., Einführung ... a.a.O., S. 5-7.

²⁶ Der Planfeststellungsbeschuß gilt als rechtsgestaltender Verwaltungsakt. Vgl. Ronellenfisch, M., Einführung ... a.a.O., S. 113.

²⁷ Vgl. Ronellenfisch, M., Einführung ... a.a.O., S. 109-111.

²⁸ Vgl. Ronellenfisch, M., Einführung ... a.a.O., S. 131f.

sen wird. Die Entscheidungsbefugnis liegt bei den zuständigen Landesfachbehörden, die im Rahmen der formalen Anforderungen über einen erheblichen Ermessensspielraum verfügen.²⁹ Der Planfeststellungsbeschuß ist Grundlage für den Grunderwerb durch die öffentliche Hand, die Durchführung von Enteignungen und die Einlegung von Rechtsmitteln von Betroffenen gegen ein Projekt.³⁰

Die Einhaltung raumordnerischer und landesplanerischer Ziele bei Bauvorhaben innerhalb von Gemeinden wird mit Hilfe der Bauleitplanung sichergestellt.³¹ Die Bauleitplanung beinhaltet den Flächennutzungsplan, in dem die Art der Bodennutzung bestimmt wird und den Bebauungsplan, in dem darüberhinaus die Art und die Ausmaße der erlaubten Bebauung genau festgelegt werden.³² Für Änderungen oder Ergänzungen der Bauleitpläne sind die Gemeinden zuständig, sie müssen jedoch öffentlich bekannt gemacht werden, um Bürgern die Möglichkeit zu geben, Bedenken und Anregungen einzubringen.³³ Für die Entscheidungsfindung gilt deshalb grundsätzlich das gleiche wie beim Planfeststellungsverfahren. Die Errichtung eines GVZ kann im Rahmen eines bestehenden Bauleitplanes erfolgen, sofern die baulichen Maßnahmen den Vorgaben entsprechen. Änderungen der Bauleitpläne setzen das Einverständnis der Kommune voraus und erfordern eine Veröffentlichung. Mangelnde Akzeptanz des Projektes in der betroffenen Gegend kann zu Widerständen in der Bevölkerung und in der öffentlichen Verwaltung führen.

Insgesamt ergibt sich aus dem Planungsrecht für einen GVZ-Investor eine erhebliche Unsicherheit, die neben der Spezifität beim Grundstückserwerb Ursache für hohe Transaktionskosten sein kann. Die Unsicherheit entsteht zum einen aus dem Ermessensspielraum der entscheidenden Behörde, der die Entscheidungsfindung intransparent und nicht vorhersehbar macht, und zum anderen aus den Einflußmöglichkeiten betroffener Drittbehörden, Privatpersonen und privater Organisationen. Ein Erwerb der erforderlichen Flächen vor Erteilung der Genehmigungen ist riskant, weil der Wert der Fläche von der zukünftigen Nutzung und damit von der Planungsentscheidung abhängt. Wegen der langen Dauer des Verfahrens³⁴ würde ein frühzeitiger Erwerb zu hoher Kapitalbindung und zusätzlichen Finanzierungskosten führen. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens ist ein Investor gezwungen, seine Pläne vor Erwerb der Flächen offenzulegen, verliert dadurch seinen Informationsvorsprung und schafft Raum für strategisches Verhalten bei den Grundstückseignern, die zumindest versuchen werden, einen Teil der

²⁹ Vgl. Wink, R., Verkehrsinfrastrukturpolitik ... a.a.O., S. 232f und 67-71.

³⁰ Vgl. Ronellenfisch, M., Einführung ... a.a.O., S. 113.

³¹ Siehe § 1 Abs. 4 Baugesetzbuch (BauGB) vom 23.6.1960 (BGBl. I S. 341) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8.12.1986 (BGBl. I S. 2253), zuletzt geändert durch Jahressteuergesetz 1997 vom 20.12.1996 (BGBl. I S. 2049, 2076).

³² Siehe §§ 5, 9 BauGB.

³³ Siehe §§ 2 Abs. 1, 3 BauGB.

³⁴ Die durchschnittliche Dauer des Raumordnungsverfahrens und des Planfeststellungsverfahrens beträgt bei Verkehrsinfrastrukturprojekten je zwei Jahre. Vgl. Wink, R., Verkehrsinfrastrukturpolitik ... a.a.O., S. 284.

Produzentenrente abzuschöpfen.³⁵ Eine restriktive Einflußnahme durch betroffene Privatpersonen, Interessenvertretungen und einige Drittbehörden ist zu erwarten, weil das GVZ durch die Versiegelung von Boden, betriebliche Aktivitäten und Verkehrsaufkommen negative externe Effekte erzeugt. Da die Betroffenen, insbesondere die Anwohner des GVZ und der Zufahrtswege sowie die privaten und öffentlichen Vertreter von Umweltinteressen, keine gesicherten Verfügungsrechte für die Umweltqualität haben, die die Verursacher von Umweltbelastungen zwingen würden, in Verhandlungen mit ihnen zu treten, bleibt ihnen nur die Möglichkeit, die Planung des Projektes möglichst von Beginn an zu beeinflussen, so daß unerwünschte negative Wirkungen minimiert werden.³⁶ Beispiele privat entwickelter Gewerbegebiete, wie z.B. der „Brandenburg-Park“ bei Genshagen südlich von Berlin, zeigen jedoch, daß die Transaktionskosten beim Erwerb größerer zusammenhängender Flächen nicht prohibitiv hoch sein müssen, so daß nicht grundsätzlich von einem transaktionalen Marktversagen auszugehen ist. Im Unterschied zu einem GVZ zieht ein Gewerbegebiet, das nicht auf das Transportgewerbe ausgerichtet ist, jedoch kein Verkehrsaufkommen in gleichem Umfang nach sich und beinhaltet kein KLV-Terminal.

- Die Errichtung eines KLV-Umschlagbahnhofs und Anschlüsse an Fernverkehrswege erfordern neben planungsrechtlichen Genehmigungen auch öffentliche Investitionen. Die bisherigen Erfahrungen mit GVZ-Projekten in Deutschland haben gezeigt, daß die Errichtung eines KLV-Umschlagbahnhofs mit erheblicher zusätzlicher Unsicherheit für den Investor verbunden ist. Die Unsicherheit ergibt sich aus der Notwendigkeit einer staatlichen Finanzierungsunterstützung. Grundsätzlich ist die Deutsche Bahn AG für die Planung und Realisierung von KLV-Umschlagbahnhöfen zuständig und hat mit ihrem Masterplan ein bundesweites Standortkonzept vorgelegt.³⁷ Aus Mangel an einzelwirtschaftlicher Rentabilität³⁸ ist die Deutsche Bahn AG jedoch nicht in der Lage, die Finanzierung der KLV-Terminals selbst zu übernehmen. Der Bundesminister für Verkehr hat zwar grundsätzlich eine finanzielle Beteiligung an den Investitionen zugesagt, ist aufgrund der angespannten Haushaltslage bei der Vergabe der Mittel jedoch restriktiv. Zunächst wurden nur Mittel für sieben Umschlagbahnhöfe genehmigt, die teilweise in geringeren Dimensionen erstellt werden und entsprechend der Nachfrage ausgebaut werden sollen.³⁹ Für einige GVZ-Standorte, die im Masterplan der Deutschen Bahn ent-

³⁵ Vgl. Suntum, U. van, Konsumentenrente und Verkehrssektor. Der soziale Überschub als Basis für öffentliche Allokationsentscheidungen (Quaestiones Oeconomicae, Bd. 8), Berlin 1986, S. 171.

³⁶ Abwägung und Ausgleich der Interessen aller Betroffenen ist das Ziel des Planfeststellungsverfahrens. Läßt sich kein physisch-realer Ausgleich erreichen, so sehen die rechtlichen Bestimmungen auch die Möglichkeit einer Geldentschädigung vor. Vgl. Ronellenfitsch, M., Einführung ... a.a.O., S. 134f.

³⁷ Vgl. Deutsche Bahn AG, Masterplan II. Beitrag der Deutschen Bahn AG zur Planung der Güterverkehrszentren in Deutschland. Standortkonzeption für Güterverkehrszentren, Frankfurt, Berlin o.J., Deutsche Bundesbahn/Deutsche Reichsbahn, Masterplan GVZ Deutschland, Frankfurt, Berlin 1992.

³⁸ Vgl. Arthur Andersen Management Beratung, Untersuchung der Wirtschaftlichkeit des geplanten KV Terminals in Erfurt, im Auftrag des BMV, FE 904031/93, Juni 1993.

³⁹ Vgl. o.V., Bonn sagt Geld für sieben Terminals zu, in: DVZ, 50 Jg., Nr. 27 (2.3.1996), S. 1, Bundesminister für Verkehr, Bericht über den Stand der Realisierung von Güterverkehrszentren und Umschlagbahnhöfen des Kombinierten Verkehrs, Anlage zum Schreiben des BMV vom 27. Juni 1994, A 14/26.70.03-00, 2f.

halten sind, z.B. Rostock, Magdeburg und Glauchau, wurde bisher keine Finanzierungszusage gegeben.⁴⁰ Für einige GVZ ergibt sich daraus die Unsicherheit, ob ein KLV-Terminal errichtet wird oder zumindest, zu welchem Zeitpunkt die Realisierung erfolgt. Mit dem Umschlagbahnhof fehlt ein Anziehungspunkt und eine wichtige Signalwirkung für potentielle Ansiedler, und die Nachfrage nach Grundstücken fällt generell geringer aus⁴¹, so daß Unsicherheit bezüglich der Absatzentwicklung entsteht.

- Die Durchführung interner Erschließungsinvestitionen beinhaltet Bauleistungen, die von einer großen Anzahl alternativer Anbieter angeboten wird und deren Qualität zumindest nach Fertigstellung festgestellt und beurteilt werden kann. Es liegt deshalb weder besondere Unsicherheit, Komplexität noch Spezifität vor. Von hohen Transaktionskosten, die ein staatliches Eingreifen erfordern, ist deshalb nicht auszugehen.
- Bei der Veräußerung von Ansiedlungsflächen an die Nutzer besteht Unsicherheit über Art und Umfang der Nachfrage und ex-post Spezifität bezüglich der angebotenen Leistung. Wegen der Langfristigkeit, mit der die Nachfrager Investitionen in Immobilien tätigen⁴², und der durch lange Planungs- und Bauzeiten bedingten langsamen Reaktion des Angebots ist die Situation auf dem Markt für Gewerbeimmobilien keinen starken kurzfristigen Schwankungen unterworfen. Es ist deshalb nicht davon auszugehen, daß prohibitiv hohe Informationskosten entstehen, um die Entwicklung des Bedarfs abzuschätzen. Die private Entwicklung und Vermarktung von Gewerbeflächen kann auch hier als Indiz dienen, daß bei ausreichend hoher Nachfrage ein privatwirtschaftliches Angebot an Gewerbeflächen entsteht.

2.4 Koordinationshemmnisse

Der Begriff Koordinationshemmnisse bezeichnet Situationen, in denen kein Marktaustausch stattfindet, weil kein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage zustande kommt oder weil das Gleichgewicht instabil ist.⁴³ In einer Situation, in der für jede angebotene Menge ein höherer Preis verlangt wird, als Nachfrager bereit sind, zu zahlen, kann jedoch nicht als Marktversagen bezeichnet werden, denn offensichtlich sind die Kosten der Bereitstellung höher als der empfundene Nutzen. Ein Austausch wäre ökonomisch nicht

⁴⁰ Die Zusage von Finanzierungsunterstützungen des Bundesministers für Verkehr für den Bau von KLV-Terminals ist gemäß Vorgabe des Bundestags an den Nachweis der Wirtschaftlichkeit der Umschlaganlagen durch die Deutsche Bahn AG gebunden. Da die Deutsche Bahn AG Schwierigkeiten hat, diese Nachweise zu erbringen, kann das Bundesministerium für Verkehr korrekterweise keine Gelder für den Bau von KLV-Bahnhöfen bewilligen. Vgl. o.V., Der Rechnungshof rügt den Verkehrsminister. „Der Aufbau des kombinierten Verkehrs wurde von der Bahn verschleppt“, in: FAZ, Nr. 28 (3.2.1997), S. 11.

⁴¹ Angaben von Toni Schaller, GVZ-Entwicklungsgesellschaft mbH Glauchau, Waldenburger Str. 36, 08371 Glauchau, Tel. 03763/15128, Gespräch am 3.12.1995 und Hans Friedrich Rockstuhl, LEG Brandenburg, Seeburger Chaussee 2, 14476 Groß Glienicke, Tel. 033201/27-362, Gespräch am 20.11.1995.

⁴² Vgl. Krink, J., Standorte von Verkehrsbetrieben. Ein Beitrag zur betrieblichen Standorttheorie (Verkehrswissenschaftliche Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaft der Universität Hamburg, Nr. 17), Göttingen 1972, zugl.: Hamburg, Univ., Diss. 1971, S. 56.

⁴³ Vgl. Eickhof, N., Theorien ... a.a.O., S. 472.

sinnvoll. Diese Feststellung ist im Zusammenhang mit GVZ wichtig, weil vielfach als Argument für die Förderung von GVZ vorgebracht wird, daß die anzusiedelnden Betriebe der Transportwirtschaft nicht bereit bzw. in der Lage sind, die Marktpreise für Grundstücksflächen zu bezahlen.⁴⁴

Ein wichtiger Grund, warum trotzdem eingegriffen wird, liegt in der unerwünschten Anpassungsreaktion der Transportunternehmen. Entsprechend der Preisverhältnisse auf den Grundstücksmärkten, auf denen die Preise mit zunehmender Entfernung von Ballungsgebieten sinken, weichen Speditionen, die die hohen Grundstückskosten scheuen, in periphere ländliche Gegenden aus. Dieses Verhalten ist deshalb gesamtwirtschaftlich unerwünscht, weil durch die dezentrale Lage die Transportentfernungen zu den Quellen und Zielen des Transportaufkommens im Ballungsgebiet steigen und die verkehrsbedingten Umweltbelastungen zunehmen. Damit läßt sich das staatliche Eingreifen letzten Endes auf das Vorliegen externer Effekte zurückführen.

2.5 Nichtrationalität

Mit GVZ wird teilweise das meritorische Gut „Verkehrssicherheit“ in Zusammenhang gebracht. Dem Konzept der meritorischen Güter zufolge ist das Verhalten von Verkehrsteilnehmern infolge einer falschen Wahrnehmung des objektiven Möglichkeitsraumes bezüglich der Verkehrssicherheit nicht rational, und sie gehen ein zu hohes Unfallrisiko ein.⁴⁵ Eine Steigerung der Verkehrssicherheit würde dann über die eingesparten externen Kosten hinaus weitere gesamtwirtschaftliche Vorteile erzeugen. Dieser Argumentation folgend wäre eine staatliche Förderung von GVZ geboten, weil das meritorische Gut Verkehrssicherheit nicht in ausreichendem Maße nachgefragt wird.

2.6 Verteilungspolitische Ziele

Mit der Errichtung und Betreibung von GVZ werden branchenstrukturelle und regionale Verteilungswirkungen angestrebt:⁴⁶

- Durch die konzentrierte Ansiedlung im GVZ sollen für kleinere und mittlere Unternehmen optimale Voraussetzungen zur Kooperation und dadurch zur Einsparung von Kosten und Verbesserung des Leistungsangebots geschaffen werden. Ziel ist, eine Förderung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen der Transportwirtschaft zu erreichen.

⁴⁴ Diese Argumentation vertritt z.B. Ferdinand von Peter, Bundesministerium für Verkehr, Robert-Schuman-Platz 1, 53175 Bonn, Tel. 0228/300-2440, Gespräch am 11.2.1997.

⁴⁵ Vgl. Rothengatter, W., Soziale Zusatzkosten des Verkehrs, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 1989, Nr. 1, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), S. 62-84, hier S. 65f.

⁴⁶ Vgl. Institut für Verkehrswesen, Eisenbahnbau und -betrieb, Universität Hannover, Kriterien ... a.a.O., S. VII, Institut für Verkehrswesen, Eisenbahnbau und -betrieb, Universität Hannover/HaCon Ingenieures. mbH, Güterverkehrszentren ... a.a.O., S. 17-25, Dornier GmbH, Kosten-/Nutzen-Analyse ... a.a.O., S. 7-13.

- Durch vorteilhafte Ansiedlungsflächen, ein gutes Infrastrukturangebot und ein attraktives Angebot logistischer Leistungen im GVZ sollen Unternehmen angezogen bzw. gehalten werden, um Arbeitsplätzen und Einkommen für die Region zu schaffen und zu sichern. Neben der rein distributiven Wirkung durch Verlagerung von Arbeitsplätzen entstehen auch allokativen Effekte, wenn in der Bauphase zusätzlich Arbeitskräfte eingestellt werden oder Stellen aus Gebieten mit geringerer Arbeitslosigkeit in Gebiete mit höherer Arbeitslosigkeit verlagert werden.

3. Überprüfung der Effizienz des staatlichen Eingreifens

Bei der Beantwortung der Frage, ob durch staatliche Eingriffe bei der Bereitstellung von GVZ die Marktunvollkommenheiten so geheilt werden, daß eine höhere gesamtwirtschaftliche Effizienz erzielt wird und/ oder die verteilungspolitischen Ziele erreicht werden, daß neben der statischen Effizienz, die in die technische, allokativen und qualitative Effizienz untergliedert werden kann⁴⁷, die dynamische Effizienz zu berücksichtigen ist. Hierunter ist die Fähigkeit eines Allokationsverfahrens, die Vielzahl individueller Einzelpläne zu koordinieren sowie Anreize für ständige Anpassungen, Verbesserungen und Innovationen zu setzen, zu verstehen.⁴⁸

3.1 Internalisierung der externen Effekte und Korrektur irrationalen Verhaltens

Der Grund für die unzureichende Koordinationsleistung des Marktes bei externen Effekten liegt in einer mangelhaften Definition exklusiver Handlungs- und Verfügungsrechte bezüglich der betroffenen Güter.⁴⁹ Bestünden exklusive Verfügungsrechte für die Nutzung von Umweltgütern, wie z.B. die Reinheit der Luft oder den Geräuschpegel, würde es zu Markttransaktionen zwischen Verursachern und Betroffenen kommen, die bei Abwesenheit von laufenden Transaktionskosten⁵⁰ ein pareto-optimales Allokationsoptimum herbeiführen

⁴⁷ Vgl. Bös, D., Public Enterprise Economics. Theory and Application, Amsterdam u.a., 2., überarbeitete Aufl. 1989, S. 69-80, Kruse, J., Ökonomie der Monopolregulierung, Hamburg, Univ., Habilitationsschrift 1985, S. 67-133. Die drei Subkriterien decken die erste und dritte wohlfahrtsökonomische Marginalbedingung für ein gesamtwirtschaftliches Optimum ab. Die zweite wohlfahrtsökonomische Marginalbedingung über die Aufteilung der Güter zwischen den Individuen sowie die Totalbedingung bleiben außer acht.

⁴⁸ Vgl. Bombach, G., Wettbewerbstheorie und -politik. Rückblick und Ausblick, in: Bombach, G./Gahlen, B./Ott, A. E. (Hrsg.), Probleme der Wettbewerbstheorie und -politik (Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 5), Tübingen 1976, S. 397-418, hier S. 408-415, Demsetz, H., Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: Journal of Law and Economics, 12. Jg. (1969), S. 1-22.

⁴⁹ Vgl. Coase, R. H., The Problem of Social Cost, in: The Journal of Law and Economics, 3. Jg. (1960), S. 1-44, hier S. 8-19.

⁵⁰ Für die Institutionalisierung der Primärverteilung der Verfügungsrechte fallen ebenfalls Transaktionskosten an, die hier nicht angesprochen werden. Mit den laufenden Transaktionskosten sind diejenigen gemeint, die bei späteren Tauschvorgängen mit Verfügungsrechten zur Vorbereitung, Durchsetzung und Überwachung anfallen. Vgl. Wegehenkel, L., Coase-Theorem und Marktsystem (Walter Eucken Institut, Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen, 15), Tübingen 1980, S. 15, ders., Transaktionskosten, Wirtschaftssystem und Unternehmertum (Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, 74), Tübingen 1980, S. 12f.

würden.⁵¹ Die Verhandlungslösung auf der Basis exklusiver Verfügungsrechte wird von seiner statischen und dynamischen Effizienz her als optimales Verfahren zur Internalisierung externer Effekte angesehen.⁵² Erhebliche Probleme aufgrund von Informationsverteilung und Transaktionskosten können die Effizienz einschränken und machen eine praktische Umsetzung in reiner Form bisher wenig praktikabel.⁵³

Die Effizienz von GVZ als Maßnahme zur Reduzierung der externen Kosten des Verkehrs muß vor dem Hintergrund alternativer Internalisierungsverfahren beurteilt werden. Ausgehend vom Coase-Theorem oder einer Pigou-Steuer wären zur Reduzierung der Umweltschäden des Verkehrs Änderungen bei den Verfügungsrechten der Geschädigten oder eine fiskalische Belastung der Verursacher angezeigt. Die Beeinflussung der Verkehrsleistung über Infrastruktur und Gewerbeflächen ist demgegenüber als Second best-Ansatz einzuordnen.⁵⁴ Kritisiert werden Second best-Lösungen wegen der Willkür und Unbestimmtheit, die mit ihnen verbunden sind, da sich keine Richtlinien für die Eingriffe ableiten lassen. Als Konsequenz werden durch Second best-Eingriffe häufig weitere Unvollkommenheiten geschaffen, die wiederum Gründe für staatliche Eingriffe liefern und dazu führen, daß sich das Gesamtergebnis weiter vom Allokationsoptimum entfernt.⁵⁵ Bei GVZ zeigt sich dies exemplarisch in Form der negativen externen Effekte des Flächenverbrauchs, dem Unvermögen der Unternehmen der Transportwirtschaft, die erforderlichen Grundstückspreise zu zahlen, oder dem Zuschußbedarf bei der Errichtung von KLV-Terminals.

Die staatlichen Eingriffe betreffen mit den Gewerbeimmobiliemärkten ganz andere Märkte als die, von denen die Externalitäten ausgehen. Transportleistungen werden nur indirekt und partiell beeinflußt, so daß der Eingriff weder statisch noch dynamisch effizient ist. Das Niveau der Reduktion der Schäden ergibt sich sekundär infolge von Anpassungsreaktionen der Transportunternehmen auf dem Immobilienmarkt. Die Präferenzen der Betroffenen bezüglich der Umweltschäden gehen nicht ein, so daß sich statische Effizienz auf dem Partialmarkt nur zufällig einstellen könnte. Direkte Anreize zur Reduzierung der externen Kosten, die eine Voraussetzung für dynamische Effizienz wären, fehlen ganz. Für das Problem des nichtrationalen Verhaltens im Zusammenhang mit der Verkehrssicherheit gilt die gleiche Argumentation: Die Reduzierung der Unfallzahlen ist eine Folge der Reduzierung des Straßengüterverkehrs und der Verlagerung von Transportaufkommen von der

⁵¹ Vgl. Coase, R. H., *The Problem ... a.a.O.*, S. 8, Wegehenkel, L., *Transaktionskosten ... a.a.O.*, S. 9-13. Zur Kritik und Diskussion des Coase-Theorems vgl. Wegehenkel, L., *Coase-Theorem ... a.a.O.* und die dort angegebene Literatur. Verteilungswirkungen sind dabei nicht berücksichtigt.

⁵² Vgl. Wegehenkel, L., *Marktsysteme und exklusive Verfügungsrechte an Umwelt*, in: Wegehenkel, L. (Hrsg.), *Marktwirtschaft und Umwelt* (Walter Eucken Institut, *Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen*, 17), Tübingen 1981, S. 236-270.

⁵³ Vgl. Richter, W. F./Wiegand, W., *Zwanzig Jahre „Neue Finanzwissenschaft“*. Teil 1: Überblick und Theorie des Marktversagens, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 113. Jg. (1993), S. 169-224, hier S. 195-199 und die dort angegebene Literatur.

⁵⁴ Vgl. Schlieper, U., *Wohlfahrtsökonomik II: Theorie des Zweitbesten*, in: Albers, Willi u.a. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 9, Stuttgart u.a. 1982, S. 486-493, hier S. 486f.

⁵⁵ Vgl. Sohmen, E., *Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik*, Tübingen 1976, S. 435-438.

Straße auf die Schiene. GVZ sind insofern keine Maßnahme, mit der das Angebot des Gutes Verkehrssicherheit direkt erhöht wird, sondern ebenfalls ein Second best-Ansatz.

Die direkte Beseitigung der Marktunvollkommenheiten ist einer second-best Lösung vorzuziehen.⁵⁶ Für das Ziel dieser Untersuchung folgt daraus, daß die Reduzierung der externen Kosten des Verkehrs durch GVZ als ungeeignete Maßnahme abzulehnen ist. Es stehen hinreichend viele, effizientere Maßnahmen zur Verfügung.⁵⁷ Die Internalisierung der externen Effekte würde dazu führen, daß die Kosten aus Schadstoffemissionen und Unfällen auf ein Niveau nahe dem gesamtwirtschaftlichen Optimum absinken würden. Wenn die konzentrierte Ansiedlung der Transportbetriebe am Rand der Ballungsgebiete in direkter Nähe zu einem KLV-Umschlagbahnhof eine effiziente Form ist, die externen Kosten zu reduzieren, würde sich das in der Zahlungsbereitschaft der Transportunternehmen widerspiegeln, und derartige Ansiedlungsstrukturen würden aufgrund von Marktprozessen entstehen, sofern dies nicht durch zu hohe Transaktionskosten verhindert wird.

Im Falle des nichtrationalen Verhaltens bezüglich der Verkehrssicherheit könnte die direkte Beseitigung der Marktunvollkommenheit durch eine verstärkte Aufklärung der Verkehrsteilnehmer über Risiken und Folgen von Verkehrsunfällen erfolgen. Demgegenüber stellen Auflagen und Gebote, wie z.B. die Gurtnlegepflicht oder Geschwindigkeitsbegrenzungen eine schlechtere Lösung aus Sicht der gesamtwirtschaftlichen Effizienz dar, bieten jedoch eine Möglichkeit, die Verkehrssicherheit mit wesentlich geringeren allokativen Verzerrungen zu erreichen, als durch GVZ.

3.2 Behebung des transaktionalen Marktversagens

Zwei Gründe wurden identifiziert, die zu transaktionalem Marktversagen bei der Errichtung von GVZ führen können: Planungsunsicherheit und Spezifität beim Grundstückserwerb. Die Unsicherheit, die durch das geltende Planungs- und Baurecht entsteht, stellt genaugenommen kein Markt-, sondern ein Staatsversagen dar. Der Staat verursacht die hohen Transaktionskosten durch Beschränkungen bei der Flächennutzung und langwierige, intransparente Entscheidungsverfahren bei der Vergabe der erforderlichen Verfügungsrechte. Der Staat ist deshalb gefordert, die institutionelle Ausgestaltung so zu ändern, daß die Erlangung der Genehmigung zur Errichtung eines GVZ mit geringeren Unsicherheiten behaftet ist. Das Problem der ex post-Spezifität der Grundstücke könnte vermieden werden,

⁵⁶ Vgl. Schlieper, U., *Wohlfahrtsökonomik ... a.a.O.*, S. 492.

⁵⁷ Diese Frage ist in der Literatur ausgiebig behandelt worden, und die Ergebnisse haben inzwischen Eingang in die politische Diskussion gefunden. Vgl. z.B. Europäische Kommission, *Faire und effiziente Preise im Verkehr. Politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union*. Grünbuch, in: *Bulletin der Europäischen Union*, Beilage 2/96, Frey, R. L., *Kostenwahrheit im Verkehr: Von der wissenschaftlichen Analyse zur Politik*, in: *Jahrbuch der Schweizerischen Verkehrswissenschaft 1993/94*, hrsg. v. C. Kaspar, S. 51-71, *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Gruppe A, Verkehrswirtschaft, Marktwirtschaftliche Instrumente zur Reduktion von Luftschadstoffemissionen des Verkehrs*, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 63. Jg. (1992), Nr. 2, S. 114-133. Für den Verkehr wird eine Abgabenerhöhung bevorzugt, die am einfachsten über eine erhöhte Besteuerung des Kraftstoffverbrauchs implementiert werden könnte.

indem der Erwerb der erforderlichen Grundstücke geschlossen verhandelt und das Projekt geheimgehalten wird. Durch das Planungsrecht wird die Vermeidung von ex post-Spezifität jedoch sehr schwierig.

Über das Planungsrecht hinaus geht zusätzliche Unsicherheit von der Realisierung eines KLV-Terminals aus. Hierbei handelt es sich ebenfalls um ein Staatsversagen, denn es ist dem politischen Willen, die Eisenbahn zu fördern, zu verdanken, daß der Staat den Bau von KLV-Terminals unterstützt und in die Investitionsentscheidungen der Deutschen Bahn AG eingreift. Aus Sicht der gesamtwirtschaftlichen Effizienz ist auch hier die Forderung zu stellen, die externen Kosten des Verkehrs zu internalisieren und dem Markt die Allokation der Ressourcen zu überlassen. Nach der Internalisierung der externen Effekte bestünde kein Grund mehr für eine Förderung der Bahn, und die Entscheidungen über die Errichtung von KLV-Anlagen könnten allein auf einzelwirtschaftlicher Basis gefällt werden.

Das Problem der Spezifität, das unter den gegebenen planungsrechtlichen Bedingungen auftreten kann, hat der Gesetzgeber erkannt. Für staatliche Projekte, die den Erwerb von Grundstücken erforderlich machen, sieht das Baugesetzbuch zwei Eingriffsmöglichkeiten vor, mit denen strategischen Verhaltensweisen begegnet werden kann:

- Die öffentliche Hand hat das Recht, Grundstücke zu enteignen, wenn es dem Wohl der Allgemeinheit dient und dieses auf anderem Wege nicht zu erreichen ist.⁵⁸ Zur Verhinderung strategischer Positionen kann bereits das Drohpotential, eine Enteignung durchführen zu können, reichen. Eine Enteignung zugunsten eines privaten Unternehmens ist nicht möglich.
- Im Rahmen von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen, die durch die öffentliche Hand initiiert werden, sieht das BauGB vor, daß ein gutachterlicher Grundstückswert festgelegt wird, zu dem die öffentliche Hand die Grundstücke von den Alteigentümern erwirbt, um zu vermeiden, daß die Grundstücksalteigentümer eine antizipierte Grundstückswertsteigerung - die Produzentenrente - abschöpfen.⁵⁹

Damit hat der Staat bei Vorliegen von Spezifität deutliche Vorteile, das Abschöpfen von Produzentenrente zu verhindern und ein allokatives Optimum zu erreichen. Die Anwendung dieser Eingriffsmöglichkeiten erfordert jedoch den Erwerb der betreffenden Flächen und eine weitergehende Beteiligung durch die öffentliche Hand.

Das staatliche Eigentum an den Flächen setzt voraus, daß Behörden und öffentliche Unternehmen zumindest an der Konzeption und Planung, möglicherweise auch an der Realisierung und Vermarktung des GVZ beteiligt sind. Die damit zusammenhängenden Entscheidungen werden dann innerhalb bürokratischer Systeme öffentlicher Organisationen gefällt, in denen die unmittelbaren Anreiz- und Sanktionsmechanismen des Marktes durch Gewinn-

⁵⁸ Siehe § 87 Abs. 1 BauGB.

⁵⁹ Siehe § 153 Abs. 1 BauGB.

ne und Verluste fehlen. Infolge des Mangels an Anreiz-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen können Bürokraten eigene Zielsetzungen verfolgen, die in der Ausweitung des Einflußbereichs, der Macht, des Einkommens und des Ansehens sowie in der Minimierung der eigenen Anstrengungen bestehen.⁶⁰ Im Resultat führt dies zu statischer und dynamischer Ineffizienz im bürokratischen Entscheidungsprozeß.⁶¹ Damit werden die Effizienzvorteile, die durch staatlichen Grundstückserwerb entstehen, wieder teilweise zunichte gemacht. Die Lösung des Transaktionskostenproblems durch staatlichen Erwerb der Flächen ist deshalb nicht unproblematisch.

Dem Auftreten von Spezifität beim Grundstückserwerb könnte am einfachsten vorgebeugt werden, indem der Staat dem Grundstückseigentümer die vollständigen, erforderlichen Handlungs- und Verfügungsrechte zugestehen würde, die zur Errichtung von GVZ erforderlich sind, insbesondere der Rechte zur Errichtung von Anlagen und Gebäuden, Versiegelung von Boden sowie von Lärm- und Schadstoffemissionen. Unter Berücksichtigung der externen Effekte sowie möglicher räumlicher Effekte ist dies jedoch ökonomisch nicht vertretbar, denn es würde zu allokativen Ineffizienzen führen. Damit zeigt sich ein Zielkonflikt bei der gleichzeitigen Beseitigung der Probleme Planungsunsicherheit und Spezifität.

Das Problem bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten mit teilweise negativen externen Effekten, wie beispielsweise bei GVZ besteht darin, daß die externen Nutzen weiträumig verteilt sind, während die Belastungen kleinräumig wirksam werden.⁶² Für die Individuen ergibt sich bei rationaler Abwägung der Interessen das Ziel, von den externen Nutzen zu profitieren, ohne von den räumlich konzentrierten Belastungen betroffen zu werden. Negativ betroffene private Haushalte werden ihre Handlungs- und Verfügungsrechte deshalb nutzen, um die Errichtung eines GVZ in ihrer Nähe zu verhindern. Daraus ergibt sich fast zwangsläufig, daß die Errichtung eines GVZ zu konträren Interessen bei verschiedenen Betroffenen führt und keine Lösung existiert, die alle Präferenzen berücksichtigt. Das Fehlen einer einstimmigen Entscheidung ist dann mit sehr hohen - im Extremfall prohibitiv hohen - Kosten verbunden.⁶³ Es ist deshalb wichtig, daß Durchsetzungsrechte existieren, mit deren Hilfe Entscheidungen in Einzelfällen im Rahmen begrenzender Regeln auch gegen den Willen betroffener Wirtschaftssubjekte durchgesetzt werden können.⁶⁴ Das Pro-

⁶⁰ Vgl. Niskanen, W. A., *Bureaucracy and Public Economics*, 2. Aufl., Aldershot u.a. 1994, S. 38, Picot, A., Verfügungsrechte und Wettbewerb als Determinanten der Entwicklung des Verwaltungsbereichs von Organisationen, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 3 (1984), S. 198-222, hier S. 200, 204-208.

⁶¹ Vgl. Wink, R., *Verkehrsinfrastrukturpolitik ... a.a.O.*, S. 71, Niskanen, W. A., *Bureaucracy ... a.a.O.*, S. 39, 273-275, Bös, D., *Public ... a.a.O.*, S. 73f.

⁶² Vgl. hierzu bezogen auf Verkehrswege Wink, R., *Verkehrsinfrastrukturpolitik ... a.a.O.*, S. 37-41 und bezogen auf Abfallbeseitigungs- und Behandlungsanlagen Werbeck, N., *Beteiligungsrechte und Kompensationsleistungen als Instrumente zur Erhöhung der Akzeptanz von Abfallanlagen - eine ökonomische Analyse -*, in: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung*, 6. Jg. (1993), Nr. 2, S. 210-222, hier S. 210f., Zahn, G., *Analyse von Akzeptanzproblemen bei der Errichtung von Entsorgungsanlagen* (Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik e.V., Nr. 5) Bochum 1993, S. 44.

⁶³ Vgl. Wink, R., *Verkehrsinfrastrukturpolitik ... a.a.O.*, S. 179.

⁶⁴ Vgl. Werbeck, N., *Beteiligungsrechte ... a.a.O.*, S. 221.

blem der Unsicherheit über die planungsrechtlichen Genehmigungen und die daraus resultierenden hohen Transaktionskosten lassen sich somit nicht beseitigen.

3.3 Förderung mittlerer und kleinerer Unternehmen der Transportwirtschaft

Der Beitrag, den GVZ bei der Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen der Transportwirtschaft leisten sollen, besteht in der Bereitstellung optimal gestalteter und infrastrukturell ausgestatteter Grundstücke und der Möglichkeit einer räumlich konzentrierten Ansiedlung, wodurch Kooperationen zwischen den Betrieben erleichtert werden sollen. Kooperationen zwischen mittelständischen Unternehmen werden als Mittel angesehen, Nachteile kleinerer Unternehmen gegenüber Großunternehmen auszugleichen und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.⁶⁵ Es handelt sich dabei um ein verteilungspolitisches Ziel und es gilt hier zu überprüfen, ob die Errichtung von GVZ eine zieladäquate Maßnahme ist. Dafür ist zu zeigen, daß

- ein Defizit an Ansiedlungsmöglichkeiten besteht,
- Kooperationen zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit führen,
- die angestrebten Kooperationen ohne GVZ nicht möglich sind und
- die Kooperationen mit GVZ tatsächlich realisiert werden.

Die Versorgung mit Gewerbeflächen ist in Deutschland je nach Lage sehr unterschiedlich. In einigen Regionen und Ballungsgebieten bestehen erhebliche Engpässe.⁶⁶ Betriebe der Transportwirtschaft haben wegen der Anforderungen an Lage, Infrastruktur, Unempfindlichkeit der Umgebung und der begrenzten Zahlungsbereitschaft häufig Probleme, eine geeignete Ansiedlungsfläche zu finden, besonders in großen Ballungsgebieten.⁶⁷ Bei der Anzahl geschaffener Arbeitsplätze pro qm Grundstücksfläche erfüllen sie nicht die Anforderungen vieler Kommunen. GVZ sind aufgrund ihrer Lage und Ausstattung ein attraktives Angebot für Transportunternehmen, und die Ansiedlungsfläche stellt den wichtigsten Nutzen eines GVZ dar.⁶⁸

Es stellt sich die Frage, ob Kooperationen einen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen der Transportwirtschaft leisten können. Unter Kooperation wird die Zusammenarbeit von zwei oder mehreren selbständigen Unternehmen verstanden, die bestimmte

⁶⁵ Vgl. Beyenburg-Weidenfeld, U., Wettbewerbstheorie, Wirtschaftspolitik und Mittelstandsförderung 1948-1963 (Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Beihefte, Nr. 96), Stuttgart 1992, zugl.: Bonn, Univ., Diss., 1989, S. 213f.

⁶⁶ Vgl. Dosch, Fabian/Müller-Keißler, Renate, Gewerbebauland-Umfrage 1995, in: Materialien zur Raumentwicklung, Nr. 77 (1996), Wohn- und Gewerbebaulandreserven, hrsg. v. der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung Bonn.

⁶⁷ Angaben von Dietrich Fischer, Garonor Planungs- und Betriebsgesellschaft, Ritter-Hilprand-Straße 8, 82024 Taufkirchen, Tel. 089/6126501, Gespräch am 20.6.1994 und Ralf-Peter Koschny, Hamburgische Gesellschaft für Wirtschaftsförderung mbH, Hamburger Str. 11, 22083 Hamburg, Tel. 040/227019-17, Gespräch am 13.1.1995.

⁶⁸ Vgl. Bünck, B., Keine Vorbehalte gegen "marktwirtschaftliche" GVZ, in: DVZ, 48. Jg., Nr. 115 (27.9. 1994), S. 18 und 21, Deecke, H. u.a., Die neue Rolle der Transportwirtschaft. Marktanforderungen und moderne Arbeitskonzepte für den Güterverkehr (RKW-Arbeitsbuch), Eschborn 1993, S. II.9-8.

Unternehmensfunktionen gemeinsam wahrnehmen.⁶⁹ Die Entwicklungen der Rahmenbedingungen des Güterverkehrsgewerbes - der Logistikeffekt, die Internationalisierung und die Liberalisierung der Märkte - haben in den letzten Jahren zu einer wesentlichen Verstärkung des Wettbewerbsdrucks und zu einem Konzentrationsprozeß in der Branche geführt. Die Anforderungen von Industrie und Handel an Umfang, Qualität und Preis logistischer Leistungen sind gestiegen. Die Verlagerer erwarten integrierte Leistungspakete, mit denen individuelle logistische Probleme komplett aus einer Hand gelöst werden.⁷⁰ Die Anforderungen beziehen sich zum einen auf eine Ausweitung des Leistungsspektrums und zum anderen auf die räumliche Abdeckung. Der Kostendruck im Bereich logistischer Leistungen erfordert systemweite Rationalisierungen.⁷¹ Insbesondere bei der Optimierung der Güterverteilung im Nahverkehr sind erhebliche Einsparungspotentiale zu erwarten.⁷²

Die gestiegenen Anforderungen haben zur Entstehung von Systemanbietern geführt, die idealtypisch lediglich die Organisation, Steuerung und Vermarktung der Leistungen übernehmen, während die Teilleistungen, die in modularer Weise flexibel kombiniert werden können, von anderen, spezialisierten Transportunternehmen erbracht werden. Die mittelständischen Transportunternehmen verfügen meist nicht über die Ressourcen, um zum Systemanbieter zu werden. Es bieten sich dann zwei grundsätzliche Strategien, um dem Konzentrationsprozeß zu entgehen: Spezialisierung oder die Bildung von Speditionsnetzwerken.⁷³ Vertikale und horizontale Kooperationen zwischen kleinen und mittleren Unternehmen der Transportwirtschaft können unter diesen Bedingungen einen wichtigen Beitrag zu deren Wettbewerbsfähigkeit leisten.

Weiter ist zu prüfen, ob zwischen den Unternehmen im GVZ tatsächlich Kooperationen durchgeführt werden. Im Fall des GVZ Bremen sind eine ganze Reihe von Kooperationsprojekten aufgenommen worden: Kontroll- und Sicherheitswesen, Gabelstaplerpool, Einkauf von Betriebsmitteln, LKW-Waschanlage, Gefahrgutlager, Industrielager, EDV-Anwendungssystem, Entwicklung einer Corporate Identity und Werbung, Ausbildungsaktivitäten, Kantine und Sozialeinrichtungen.⁷⁴ Im GVZ Bremen besteht außerdem die in Deutschland umfangreichste Kooperation bei der Verteilung von Gütern im Nahverkehr.⁷⁵

⁶⁹ Vgl. Gerth, E., Zwischenbetriebliche Kooperation, Stuttgart 1971, S. 17.

⁷⁰ Vgl. Bretzke, W.-R., Unternehmensplanung in der Verkehrswirtschaft. Strategische Optionen der Spedition im europäischen Binnenmarkt, in: Internationales Verkehrswesen, 42. Jg. (1990), Nr. 5, S. 272-279.

⁷¹ Vgl. Stahl, D., Internationale Speditionsnetzwerke. Eine theoretische und empirische Analyse im Lichte der Transaktionskostentheorie (Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Nr. 135), Göttingen 1995, S. 24.

⁷² Vgl. Fiege, H., GVZ - Schnittstelle zu logistischen Netzen, in: Netzwerk (Berichte aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Ausgabe Nr. 5), Schwerpunktthema: City Logistik, Münster 1993, S. 15-18, hier S. 16.

⁷³ Vgl. Haubold, V./Stahl, D., Lean Production in der Industrie. Implikationen für die Speditionsbranche, in: Internationales Verkehrswesen, 46. Jg. (1994), Nr. 6, S. 317-325, hier S. 321-324.

⁷⁴ Vgl. Deecke, H. u.a., Die neue Rolle ... a.a.O., S. II.9-7.

⁷⁵ Vgl. Wittenbrink, P., Bündelungsstrategien der Speditionen im Bereich der City-Logistik. Eine ökonomische Analyse (Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Nr. 136), Göttingen 1995, S. 162.

Daneben haben sich lockere Formen von Kooperationen beim Austausch von Laderaum, Ausleihen von Geräten und bei der Durchführung von Transporten gebildet, die auf einfachen Absprachen beruhen und flexibel gehandhabt werden. Die Unternehmen beurteilen die Kooperationen günstig: Sie haben betriebswirtschaftliche Vorteile und eine Stärkung der Wettbewerbsposition gebracht. Ob die Erfahrungen des Bremer Beispiels auf andere GVZ übertragbar sind, kann nicht mit Sicherheit beurteilt werden. Zur Initiierung und Implementierung von Kooperationsprojekten bestehen in Bremen ein sogenannter „Stamm-tisch“ zur informellen Kontaktpflege zwischen den Speditionen, Ausschüsse und eine GVZ-Entwicklungsgesellschaft für die Entwicklung und Durchführung neuer Kooperationsprojekte. Als entscheidende Voraussetzung für die Entwicklung der Kooperationen werden die räumliche Nähe und die persönlichen Kontakte angesehen.⁷⁶ Diese Voraussetzung ist in jedem GVZ gegeben.

Schließlich ist zu überprüfen, ob GVZ eine notwendige Voraussetzung für die Kooperationen sind. Die Beantwortung dieser Frage ist von der Art der Kooperation abhängig. Für die Bildung von Netzwerken zur räumlichen Ausweitung des Geschäftsgebiets, die als Ziele von Kooperationen eine besonders große Bedeutung einnehmen, ist eine Ansiedlung im GVZ von untergeordneter Bedeutung.⁷⁷ Einige Kooperationsformen, insbesondere die gemeinsame Nutzung von Anlagen, Geräten sowie der Laderaumausgleich, wie z.B. City-Logistik-Projekte, werden durch die konzentrierte Ansiedlung vereinfacht. Prinzipiell sind diese Kooperationen jedoch auch ohne GVZ möglich,⁷⁸ wie die zahlreichen City-Logistik-Projekte in Städten ohne GVZ, z.B. in Berlin, Bielefeld, Freiburg, Hamburg, Kassel, Köln, München, Stuttgart und Ulm zeigen. Eine Untersuchung dieser Kooperationen hat allerdings ergeben, daß die räumliche Nähe der Kooperationspartner für eine Zusammenarbeit bei der Güterverteilung von großer Bedeutung ist.⁷⁹ Eine konzentrierte Ansiedlung von Speditionen ist jedoch nicht an das Vorhandensein eines GVZ gebunden. In Hamburg gibt es in den Bereichen Hammerbrook, Hamm-Süd, Billwerder, in Berlin im Bereich Heidestraße historisch gewachsene, konzentrierte Ansiedlung von Transportbetrieben. In Transportgewerbegebieten werden solche Strukturen gezielt gefördert.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, daß GVZ eine attraktive Ansiedlungsmöglichkeit für Unternehmen der Transportwirtschaft darstellen, deren Vorteile aber keine notwendige Bedingung für einige Kooperationsformen bieten. Entstehen durch Kooperationen im GVZ einzelwirtschaftliche Vorteile, müßte dies bei den Beteiligten zu einer entsprechend höheren Zahlungsbereitschaft für die Ansiedlung im GVZ führen. Dies konnte bisher weder in Bremen noch andernorts beobachtet werden. Daraus ist die Schlußfolgerung zu ziehen, daß die realisierbaren wirtschaftlichen Vorteile für die Unternehmen kaum signifikant sind. Zu

⁷⁶ Vgl. Deecke, H. u.a., Die neue Rolle ... a.a.O., S. 11.9-12-11.9-17.

⁷⁷ Vgl. Stahl, D., Internationale ... a.a.O., Meyer, J./Stabenau, H., Bestehende Kooperationsformen im Speditionsgewerbe. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, Deutsche Außenhandels- und Verkehrsakademie, DAV-Forschungsberichte, Bremen 1989.

⁷⁸ Vgl. Bünck, B., Keine Vorbehalte gegen "marktwirtschaftliche" GVZ, in: DVZ, 48. Jg., Nr. 115 (27.9. 1994), S. 21.

⁷⁹ Vgl. Wittenbrink, P., Bündelungsstrategien ... a.a.O., S. 122, 168.

einem ähnlichen Ergebnis kommt auch Wittenbrink, der gezeigt hat, daß sich bei City-Logistik-Projekten keine Kosteneinsparungen für die beteiligten Unternehmen ergeben.⁸⁰

Daraus folgt jedoch keine Legitimation für eine Subventionierung mittelständischer Speditionen bei der GVZ-Ansiedlung. Eine bei GVZ zwangsläufig sektorspezifische Subventionierung von Unternehmen des Straßengüterverkehrsgewerbes führt dort zu sinkenden privaten Produktionskosten und steigenden Mengen, was unweltpolitisch unerwünscht ist. Für eine gezielte Förderung von Unternehmen sind GVZ außerdem ungeeignet, da bei der Ansiedlung keine Selektion der Unternehmen nach ihrer Förderungswürdigkeit erfolgt.⁸¹ Die wirtschaftliche Notwendigkeit, die erschlossenen Flächen zu vermarkten, läßt keinen Spielraum für eine Auswahl der Ansiedler nach Förderungskriterien, so daß sich z.B. auch internationale Speditionskonzerne oder Handelsunternehmen in GVZ ansiedeln können und in den Genuß subventionierter Flächen kommen würden. Wenn trotz der genannten Bedenken eine finanzielle Förderung mittelständischer Speditionen erwünscht ist, sollte dies über direkte subjektbezogene fiskalische Maßnahmen erfolgen, um keine weitergehenden ökonomischen Ineffizienzen zu erzeugen.⁸²

3.4 Der Beitrag von GVZ zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen

Ein Ziel bei der Errichtung von GVZ ist, Betriebe der Transportwirtschaft zur Ansiedlung zu bewegen und die Beschäftigung regional zu erhöhen. Theoretisch läßt sich regionale Arbeitslosigkeit bekämpfen, indem die Mobilität von Arbeit und Kapital verbessert wird.⁸³ In Bezug auf Betriebe sind dazu Subventionen, Steueranreize oder Infrastrukturverbesserungen geeignet.⁸⁴ Darüberhinaus wird erwartet, daß durch Agglomerationseffekte weitere Industrie- und Handelsunternehmen, die auf ein gutes logistisches Leistungsangebot angewiesen sind, zur Niederlassung in der Umgebung des GVZ veranlaßt werden. Dadurch werden Arbeitsplätze verlagert, welche die Arbeitslosigkeit lokal reduzieren. Außerdem ergibt sich eine Beschäftigungswirkung durch die Investitionen in den Bau des GVZ.

Gegen die Wirksamkeit eines GVZ für mehr Beschäftigung sind zwei Einwendungen zu machen: Der erste Einwand stellt die Effektivität der Steigerung der Mobilität von Unternehmen durch GVZ in Frage. Transportbetriebe wählen ihren Standort nachfragebezogen, d.h. in Abhängigkeit von dem Ort, an dem die Transportleistung zu erbringen ist. Die Standorte, an denen Transportbetriebe ihre Umschlaganlage errichten, bilden, sofern sie

⁸⁰ Vgl. Wittenbrink, P., Bündelungsstrategien ... a.a.O., S. 181-183. Wittenbrink schränkt dieses Ergebnis allerdings durch mehrere Argumente ein.

⁸¹ Vgl. Maennig, W., Von vielen Projekten bisher erst eines realisiert. Güterverkehrszentren. Die Finanzierungsfrage, in: Das Handelsblatt, 33. Jg., Nr. 158 (17.8.95), S. 18.

⁸² Vgl. Wink, R., Verkehrsinfrastrukturpolitik ... a.a.O., S. 166. Horn, M./Knieps, G. Müller, J., Deregulierungsmaßnahmen ... a.a.O., S. 68-76.

⁸³ Vgl. Brandt, A., Ursachen der Arbeitslosigkeit und Perspektiven der Beschäftigungspolitik in Deutschland (Europäische Hochschulschriften, Reihe V, Bd. 1702), Frankfurt u.a. 1995, zugl.: Würzburg, Univ., Diss., 1994, S. 34.

⁸⁴ Vgl. Rothschild, K. W., Theorien der Arbeitslosigkeit, 2. Aufl., München 1994, S. 120.

Linienverkehre und keine kundenspezifischen Haus-zu-Haus-Verkehre anbieten, die geographischen Anfangs- und Endpunkte ihrer Transportleistungen. Dies trifft insbesondere für GVZ-affine Sammelguttransporte zu, die in den Speditionsanlagen gebündelt und umgeschlagen werden. Mit der Entscheidung über einen Betriebsstandort wird damit gleichzeitig eine Entscheidung über die örtliche Komponente des Leistungsangebots gefällt.⁸⁵ Um den Absatz der Verkehrsleistung sicherzustellen, muß bei den Kunden eine ausreichende Nachfrage für die angebotenen Quell- und Zielpunkte bestehen.⁸⁶ Deshalb können GVZ die Standortwahl eines Transportbetriebes nur innerhalb seines auf den Nahverkehrsradius begrenzten Absatzgebietes beeinflussen. D.h., daß die im GVZ entstehenden Arbeitsplätze nur kleinräumig verlagert werden und die interregionale Mobilität kaum beeinflußt wird. Lediglich durch den Agglomerationseffekt können interregionale Standortentscheidungen beeinflußt werden.

Der zweite Einwand stellt die Effektivität der Beseitigung von struktureller Unterbeschäftigung durch GVZ in Frage. Strukturelle Arbeitslosigkeit besteht nur in dem Maße, in dem Arbeitslose in einem sektoralen oder regionalen Bereich offenen Stellen in einem anderen Bereich gegenüberstehen.⁸⁷ Die Förderung der Mobilität der Produktionsfaktoren ist dann eine sinnvolle Maßnahme, wenn sie an ihrem Standort wegen eines Mismatch nicht eingesetzt werden können. Das Problem eines regionalen Mismatch ist jedoch von nur nachrangiger Bedeutung.⁸⁸ Die Nettozunahme der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung durch die Verlagerung der Betriebe beträgt in diesem Fall nur einen kleinen Anteil an den verlagerten Arbeitsplätzen.

Die Sicherung von Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen ist das wichtigste Ziel der kommunalen Wirtschaftsförderung⁸⁹, deren Aktivitäten sich häufig auf Entwicklung und Vermittlung von Gewerbeimmobilien wie z.B. GVZ konzentrieren. Bei bundesweit hoher Arbeitslosigkeit droht ein solcher Standortwettbewerb zu einem Subventionswettkampf werden, bei dem sich Gebietskörperschaften mit direkten Beihilfen und indirekte Subventionen in die infrastrukturelle Ausstattung gegenseitig überbieten.⁹⁰ Einer solchen Entwicklung muß durch Wettbewerbsaufsicht oder gesetzliche Maßnahmen entgegengewirkt werden.

⁸⁵ Vgl. Krink, J., Standorte ... a.a.O., S. 56.

⁸⁶ Vgl. Krink, J., Standorte ... a.a.O., S. 58.

⁸⁷ Vgl. Brandt, A., Ursachen ... a.a.O., S. 34, Rothschild, K. W., Theorien ... a.a.O., S. 2.

⁸⁸ 1996 standen in Deutschland im Jahresdurchschnitt 3,7 Mio. Arbeitslosen 0,3 Mio. offene Stellen gegenüber. Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie 1, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 4.3, Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt, November 1996, Stuttgart 1996, S. 9f. In seinem Jahresgutachten 1994/95 geht der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung davon aus, daß 20 % der Arbeitslosigkeit einem Mismatch von Qualifikation, Lohn oder Ort zuzurechnen sind, vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Den Aufschwung sichern - Arbeitsplätze schaffen, Jahresgutachten 1994/95, Stuttgart 1994, Ziffer 433.

⁸⁹ Vgl. Ministerium für Wirtschaft und Technologie des Landes Brandenburg (Hrsg.), Ergebnisbericht zur Erfassung von Gewerbegebieten im Land Brandenburg, Berichtsstand: September 1995, S. 17.

⁹⁰ Vgl. Giersch, H., Das Jahrhundert der Globalisierung, in: FAZ, Nr. 9 (11.1. 1997), S. 13, Aberle, G., Räumliche ... a.a.O., S. 93.

Eine effektive Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sollte an den Ursachen ansetzen und über entsprechende ordnungs- und beschäftigungspolitische Maßnahmen erfolgen.⁹¹

4. Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen

Unter der Annahme, daß die externen Nutzen die externen Kosten des Güterverkehrs nicht weitgehend kompensieren, besteht grundsätzlich eine Berechtigung zu weiteren staatlichen Eingriffen auf dem (Güter-)Verkehrsmarkt. Bisher ist eine Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs mithilfe der bekannten first best-Lösungen jedoch an der starken Abhängigkeit der bundesdeutschen Wirtschaft vom Straßenverkehr, einzelwirtschaftlichen Interessen und den Präferenzen der Bevölkerung für den motorisierten Individualverkehr gescheitert. Somit besteht grundsätzlich eine Berechtigung auch für Second best-Ansätze wie der staatlichen Unterstützung bei der Bereitstellung von GVZ.

Eine solche staatliche Unterstützung bei der konzentrierten Ansiedlung von Transportunternehmen mit einem KLV-Terminal in immissionsunempfindlicher Lage, wie sie durch GVZ geschaffen wird, könnte auch bei Internalisierung der externen Effekte mithilfe von first best Lösungen sinnvoll sein, da infolge der Langlebigkeit der Investitionen in Speditionsanlagen und Verkehrsinfrastruktur keine kurzfristigen Reaktionen zu erwarten sind.

Daß zur Errichtung von GVZ staatliche Unterstützung notwendig sein kann, und die private Initiative allein nicht genügen mag, liegt insbesondere an dem in Deutschland besonders ausgeklügelten System planungsrechtlicher Genehmigungserfordernisse, mit dem letztlich der Mangel an Verfügungsrechten bei den Betroffenen und den ansonsten unzureichenden Einfluß gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen in die Projektplanung ausgeglichen werden soll. Genau diese erforderliche, enge Abstimmung mit den kommunalen Behörden kann dazu führen, daß das Projekt einzelwirtschaftlich unrentabel wird. Hinzu kommt, daß der Bedarf an Erstellung von Verkehrsinfrastruktur zum Anschluß an überregionale Verkehrswege (KLV-Terminal, Autobahnzubringer) zusätzliche planungsrechtliche und politische Unsicherheiten hervorruft sowie Infrastrukturkosten verursacht, die den GVZ-Ansiedlern nicht angelastet werden können, ohne die GVZ-Ansiedlungsflächen gegenüber anderen Gewerbebeständen wettbewerbsunfähig zu machen. Die staatliche Förderung von GVZ kann deshalb im Bereich der Planungshilfen und der Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur sinnvoll sein. Ob die Förderung von Umschlagbahnhöfen für den KLV im einzelnen sinnvoll ist, muß fallweise anhand von Kosten-Nutzen-Analysen nachgewiesen werden.

Transaktionales Marktversagen kann ein Grund sein, warum die staatliche Beteiligung an der Errichtung eines GVZ über die Planung und Finanzierungserleichterung hinausgehen muß. Der einfachste Weg zur Vermeidung strategischer Positionen beim Erwerb der erforderlichen Flächen - eine geschlossene Verhandlung des Grundstückserwerbs - wird nur in bestimmten Ausgangssituationen mit hoher Planungssicherheit möglich sein. Bestehen

⁹¹ Vgl. Brandt, A., Ursachen ... a.a.O., Holzheu, F., Standortwettbewerb, institutionelle Infrastruktur und strukturelle Arbeitslosigkeit, in: Finanzarchiv, 52. Jg. (1995), Nr. 1, S. 43-70 m.w.N.

beim Grundstückserwerb starke Anreize und gute Möglichkeiten zu strategischem Verhalten der Alteiligentümer. kann der staatliche Erwerb der Flächen vorteilhaft oder notwendig sein.

Die interne Erschließung, die Errichtung von Hochbauten und die Vermarktung des Geländes ist hingegen so weit wie möglich von einem privatwirtschaftlichen Projektträger durchzuführen. Eine staatliche Unterstützung von zwischenbetrieblicher Zusammenarbeit in der Betriebsphase ist nicht erforderlich, denn Kooperationen, die zu einzelwirtschaftlichen Vorteilen führen, entstehen ohne staatliche Hilfe im Zuge von Marktprozessen. Hohe Transaktionskosten können zwar ein Hindernis für Kooperationen sein, sind jedoch keine grundsätzliche Rechtfertigung für staatliche Eingriffe, denn das Nichteingehen der Kooperationen zeigt gerade, daß die Transaktionskosten höher eingeschätzt werden als die Gewinne aus den Kooperationen.⁹² Eine Einschränkung dieses Ergebnisses ist vorzunehmen, wenn durch die Kooperation eine Reduzierung externer Kosten bzw. Erzeugung externer Nutzen erreicht wird. Im Falle von GVZ betrifft dies insbesondere City-Logistik-Projekte, nicht jedoch Kooperationen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

Beispiele privat entwickelter Gewerbegebiete und die Güterverkehrsanlagen der französischen Betreibergesellschaft Garonor S.A.⁹³ haben gezeigt, daß trotz dieser Schwierigkeiten GVZ bzw. die einzelnen Projektphasen des Grundstückserwerbes, der inneren Erschließung und der Hochbauten einzelwirtschaftlich angeboten werden können. Wird dieses nicht hinreichend gewürdigt und die GVZ-Erstellung als regional- und beschäftigungspolitisches Instrument überinterpretiert, so kann dies zu einem Subventionswettbewerb zwischen Gebietskörperschaften beitragen und Fehlallokationen in Form übermäßigen Flächenverbrauches sowie eines gesellschaftlich zu großen Angebots an Straßengüterverkehrsleistungen führen.

Abstract

More than 40 centers for goods transportation („Güterverkehrszentren“, GVZ) in Germany are planned or in the process of build-up. The normativ-theoretical analyse yields two significant reasons for a public engagement. Firstly, GVZ reduce the external costs of transportation. Secondly, an attempt to privately supply a GVZ would cause too high transaction costs due to the uncertainty of planning and the high specificity. In addition, distributional targets, the promotion of small and mid-sized enterprises and the regional securing and increase of employment may be named as reasons. Concerning the question, whether this is sufficient for a public promotion or a public supply one has to take into account that extern effects - in case of a sufficiently high difference between extern costs and benefits - can be internalised in a more efficient way otherwise. GVZ are a second best approach. To attain distributional targets GVZ are efficient in a limited way only - undesired political effects might even come up. It is shown that business area in GVZs should be supplied at market conditions and that the public promotion should be limited to the infrastructure of transportation, if allocative inefficiencies are to be kept small.

⁹² Vgl. Fickhof, N., Theorien ... a.a.O., S. 471.

⁹³ Garonor hat in Deutschland den Zuschlag für die Entwicklung und Betreibung von Speditionsanlagen im GVZ Köln-Eifelort bekommen.

Mobilitätspsychologie - Psychologie für ein situationsangepasstes Mobilitätsverhalten

VON WOLF-D. HEINE, BOCHUM

1. Die Herausforderung

Vielen Bürgern¹ fällt bis heute die Zustimmung zu Protesten gegen umweltunverträgliche Entscheidungen seitens bestimmter Wirtschaftszweige oder einzelner Unternehmen leicht, weil dies nicht ihr persönliches Verhalten betrifft und daher keine Notwendigkeit zu einer individuellen Verhaltensänderung besteht. In der psychomotorisch artikulierten Einverständniserklärung durch das Unterschreiben von Aufrufen und/oder der monetär artikulierten Einverständniserklärung durch das Zahlen von Spenden konnte sich bisher das vielbeschworene Umweltbewußtsein der deutschen Bürger in konkreten Verhaltensweisen realisieren. Infolge der Gesetzgebung und verbesserter Umweltschutztechnik einerseits und dem zunehmenden Bemühen um geschlossene Materialkreisläufe andererseits sind „klassische“ und leicht zu popularisierende Umweltkonflikte allerdings reduziert worden.

Neben diesem, an einzelnen Akteuren festzumachenden, jedoch inzwischen verringerten Umweltverbrauch, existiert jedoch ein anderer, ein wesentlich schwieriger zu identifizierender, weil anonymer Umweltverbrauch. Es ist der Umweltverbrauch, der durch das alltägliche Verhalten der Bevölkerung geschaffen wird. Hier ist - im Gegensatz zur oben geschilderten Situation - eine das jeweilige Individuum betreffende Verhaltensänderung der Bevölkerung gefordert. Hier geht es um die Vermeidung von Flächenverbrauch, in dem sich z. B. eine durch Erbschaften immer reicher werdende Gesellschaft nicht dazu entschließt, das allgemein präferierte Einfamilienhaus zu bauen. Hier geht es um die Verringerung und Vermeidung von Abfall in dem sich z. B. die Individuen dazu entschließen, langlebigere Produkte und damit weniger zu kaufen. Hier geht es um die Verringerung des Energieverbrauchs durch verändertes Verhalten z. B. in den Bereichen Hygiene, Nahrungsmittelzubereitung und Innenraumtemperaturregelung. Hier geht es um die Verringerung und Vermeidung von motorisiertem Individualverkehr, d. h. um eine Veränderung des Mobilitätsverhaltens. Zusammengefaßt: Neben der durch Öffentlichkeit und Lobbyarbeit initiierten und vielfach durch Ordnungs- u. a. Politik realisierten Verringerung des wirt-

Anschrift des Verfassers:

Dr. rer. nat. Wolf-D. Heine

Fakultät für Psychologie

Ruhr-Universität Bochum

44081 Bochum

E-Mail: wolfpsy@ruhr-uni-bochum.de

¹ Alle Bezeichnungen von Personengruppen in männlicher Form schließen weibliche und männliche Personen gleichermaßen ein. Die auf ein Geschlecht bezogene Bezeichnungsform wurde aus Gründen der sprachlichen Einfachheit und besseren Lesbarkeit gewählt. Über die in diesem Text benutzte Bezeichnung wurde per Los entschieden.