

Dissertationsschrift

”Funktionalität, Effizienz und Deregulierungspotentiale
der öffentlichen Straßeninfrastrukturbereitstellung”

von: Dipl.-Vw. Peter Stark

zur Erlangung des akademischen Grades

Doktor rerum politicarum

(Dr. rer. pol.)

Betreuer

Prof. Dr. Norbert Schulz

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der
Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Würzburg 2008

Täglich wird der Geschichte der Straßen ein neues Blatt hinzugefügt. Traditionell werden diese in Deutschland von der öffentlichen Hand bereitgestellt. Begleitet wird die Bereitstellungspraxis von einer immer heftiger werdenden gesellschaftlichen Debatte um die gewachsenen Probleme der Straßen und ihres Verkehrs. Von Deregulierungsansätzen, die bei anderen Verkehrsinfrastrukturen zur Problemlösung eingeschlagen wurden, blieb das Straßenwesen aber weitgehend verschont. Diese anhaltende Rigidität der öffentlichen Verwaltungsstrukturen weckte das Interesse und prägte die Arbeit.

Wie jede Dissertation ist deren erfolgreiche Bearbeitung von der Unterstützung von außen abhängig. Dank sei hierfür meinem Doktorvater Prof. Dr. N. Schulz und Zweitkorrektor Prof. Dr. H.G. Monissen. Sie haben mich durch ihre Kritik vor einigen Dummheiten bewahrt und auf mögliche Lösungsansätze gestoßen, ohne dabei die notwendige Freiheit für die Verwirklichung einzuschränken. Dank bin ich ebenso meinen zahlreichen Korrekturlesern schuldig. Hier seien insbesondere meine Tante E. Stark und meine Freundin Dipl.-Kauffr. C. Lechelmayr genannt. Diese wurden nicht müde die Arbeit bis zur vorliegenden Fassung auf Formulierung und Rechtschreibfehler zu durchforsten.

Nicht zuletzt wäre ohne die Unterstützung meiner Eltern die Promotion nicht durchführbar gewesen. Aus diesem Grund möchte ich Ihnen diese Arbeit von ganzem Herzen widmen.

Würzburg 2008

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	vi
Präambel	1
I Situationsaufnahme	9
1 Verkehrs- und Straßenwesen	13
1.1 Gesellschaftliche Bedeutung des Verkehrswesens	14
1.2 Stellung des Straßenwesens innerhalb des Verkehrswesens	16
1.3 Bedeutung des Straßenwesens innerhalb des Verkehrswesens	18
1.3.1 Güterverkehr	19
1.3.2 Personenverkehr	21
2 Organisationsstruktur des Straßenwesens	23
2.1 Bereitstellungsinteressen im Straßenwesen	24
2.1.1 Direkte Bereitstellungsinteressen	24
2.1.2 Indirekte Bereitstellungsinteressen	31
2.1.3 Externe Interessen im Straßenwesen	32
2.2 Öffentliche Bereitstellungsorganisation	34
2.2.1 „Globale“ Rahmen	34
2.2.2 Kompetenzordnung und Verwaltungsaufbau	42
2.2.3 Ablaufrahmen und Aufgabenübernahme	49
2.3 Markt des Straßenbaugewerbes	75
2.3.1 Produktionsbedingungen im Straßenbau	77
2.3.2 Betriebsorganisation im Straßenbaugewerbe	79
2.3.3 Marktstruktur im Straßenbaugewerbe	84
3 Aktuelle Problembereiche im Straßenwesen	89
3.1 Interne Konfliktherde des Straßenwesens	91
3.1.1 Verkehrsbeeinträchtigungen und Unfallschäden auf den Straßen	91
3.1.2 Preisreaktivität auf dem Straßenbaumarkt	94
3.2 Einnahmen-Ausgaben Diskrepanz	95
3.3 Nebenwirkungen der Straßen und ihres Verkehrs	97
3.3.1 Grenzen der Straßeninfrastrukturbereitstellung	97
3.3.2 Nebenwirkungen des Straßenverkehrs	100

II	Funktionalität und Effizienz	103
4	Rahmenbedingungen zur Stunde „Null“	107
4.1	Marktbedingungen des Straßenwesens	107
4.2	Entwicklung bis zur Stunde „Null“	110
4.3	Startbedingungen bei der Gründung der BRD	116
5	Funktionalität und Effizienz des Marktsurrogates	119
5.1	Funktionalität und Effizienz des Straßenbaumarktes	121
5.1.1	Vergabe- bzw. Ausschreibungswettbewerb	122
5.1.2	Effizienz des Wettbewerbs nach der VOB	134
5.2	Organisatorischer Zwischenbau des öffentlichen Marktsurrogates . .	137
5.2.1	Effizienz der Verwaltungsorganisation	137
5.2.2	Performance der Forschung und Entwicklung	141
5.3	Politische Finanzierungs- und Bereitstellungsentscheidung	146
5.3.1	Bestimmung des gesellschaftlichen Zielrahmens in der „ <i>Pre-election</i> “ - Phase	147
5.3.2	Konkretisierung über den politischen Interessenwettbewerb in der „ <i>Postelection</i> “-Phase	150
5.4	Funktionalität und Effizienz des Marktsurrogates	171
6	Entwicklungsphasen des Straßenwesens in der BRD	175
6.1	Jahre der Neuordnung	179
6.2	Beginn des Straßenausbaus nach dem Verkehrsfinanzgesetz 1955 . .	183
6.3	Kleine Verkehrsreform 1961 bis zur ersten Rezession	186
6.4	Verkehrspolitik unter dem „Leber Plan“ 1968	189
6.5	Straßenwesen unter dem „Kursbuch für Verkehrspolitik“ 1973	193
6.6	Verkehrspolitik nach der politischen Wende und dem EuGH-Urteil 1985	198
6.7	Straßenwesen im Sog der Wiedervereinigung	202
6.8	Verkehrspolitik zu Beginn des neuen Jahrtausends	207
6.9	Rückblick	211
III	Scheideweg zu Beginn des 21. Jahrhunderts	215
7	Staatliche und privatisierbare Aufgaben im Straßenwesen	221
7.1	Verpflichtende staatliche Aufgabenbereiche	222
7.2	Grenzen einer privatwirtschaftlichen Marktgestaltung	224
7.2.1	Konstitutionelle Schranken der Bereitstellung	224
7.2.2	Konstitutionelle Schranken der Bewirtschaftung	226
8	Diskutierte Effizienzpotentiale im Straßenwesen	229
8.1	Effiziente Marktallokation über ein „ <i>Road Pricing</i> “	231
8.1.1	Theorie des effizienten „ <i>Road Pricings</i> “	235

8.1.2	Grenzen des „ <i>Road Pricing</i> “	245
8.2	Privatisierung der Straßenbereitstellung	249
8.2.1	Notwendige Regulierung eines privatwirtschaftlichen Straßenwesens	253
8.2.2	Überführung und Regulierung in ein privatwirtschaftliches Straßenwesen	256
9	Kleine Schritte der Neuordnung	269
9.1	Kleine Schritte der Neuordnung	269
9.1.1	Privatwirtschaftliche Vorläufer im deutschen Straßenwesen	270
9.1.2	Diskutierte Privatisierungsmodelle	271
9.1.3	Zukünftige Zielsetzungen	275
9.2	Veränderungen durch eine Marktorganisation	276
9.2.1	Veränderungen auf der Finanzierungsebene durch das „ <i>Road Pricing</i> “	277
9.2.2	Veränderungen auf der Betriebs- und Verwaltungsebene	291
9.2.3	Grenzen der Neuordnung	296
10	Wohin führt der Weg?	299
10.1	Gesellschaftliche Akzeptanz und Widerstände	301
10.1.1	Bürgerliche Akzeptanz des „ <i>Road Pricing</i> “	301
10.1.2	Akzeptanz des „ <i>Road Pricing</i> “ im Wirtschaftssektor	303
10.1.3	Akzeptanz des „ <i>Road Pricing</i> “ im öffentlichen Sektor	306
10.1.4	Gesellschaftliche Akzeptanz	309
10.2	Diskutierte Akzeptanzhilfen	310
10.2.1	Mischsystem der Straßenbereitstellung	310
10.2.2	Öffentlicher Nahverkehr	311
10.2.3	Problem der Akzeptanzhilfen	312
10.3	Der weitere Weg	312
10.3.1	Die Alternativen	313
10.3.2	Die bestehende Problematik	315
10.3.3	Die Chancen der Neuordnung	317
Verzeichnisse		321
Gesetzesverzeichnis		322
Urteilsverzeichnis		327
Literaturverzeichnis		329

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
ADAC	Allgemeiner deutscher Automobilclub
Art.	Artikel
ASSHO	American Association of State Highway (and Transportation) Officials
Ausf.	Ausführungen
AvD	Automobilclub von Deutschland (1899*)
BB	Brandenburg
BE	Berlin
BGL	Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung e.V.
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMV	Bundesministerium für Verkehr (bis 1998)
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen (ab 1998)
BOT	Built Operate Transfer
B-Plan	Bebauungsplan
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheid
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheid
BW	Baden Württemberg
BY	Bayern
CEN	Comité Européen de Normalisation
DEGES	Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.
d.h.	das heißt
DMV	Deutscher Motorradfahrer Vereinigung (1903* - Vorgänger des ADAC)
DVA	Deutscher Verdingungsausschuss für Bauleistungen 1947 (hervorgegangen aus Reichsverdingungsausschuss), heute umbenannt in Deutscher Vergabe- und Vertragsausschuss
EG	Europäische Gemeinschaft
Einw.	Einwohner
entspr.	entsprechend
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f.	folgender
ff.	folgenden
Fn.	Fussnote
F-Plan	Flächennutzungsplan
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (deutsch: Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)

GEFMA	German Facility Management Association
GemHO	Haushaltsordnung der Gemeinden
GEZUFOR	Gesellschaft zur Vorbereitung öffentlicher Aufgaben
HAFRABA	Hamburg-Frankfurt-Basel
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
ISO	International Organization for Standardization
LandesBO	Bauordnungen der Länder
LandesHO	Haushaltsordnung der Länder
MSE	Management-System der Straßenerhaltung
MV	Mecklenburg Vorpommern
NI	Niedersachsen
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein Westfalen
Öffa	Gesellschaft für öffentliche Aufgaben
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PMS	Pavement-Management-System
RP	Rheinland Pfalz
SH	Schleswig Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen Anhalt
SZM	Sattelzugmaschinen
Tab.	Tabelle
TH	Thüringen
TÜV	Technischer Überwachungs Verein
VDI	Verband der deutschen Ingenieure
vgl.	verleiche
VO	Verordnung
WTO	World Trade Organization
z.B.	Zum Beispiel

Präambel

„Keine Macht der Erde, keine einschränkenden Gesetze und Verordnungen werden die Automobile in ihrem Siegeszug aufhalten.“

Zeitschrift Automobile 1899

Ein erster Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung des Straßenwesens¹ zeigt, dass hier kein neuer Wirtschaftsbereich betrachtet wird. Die notwendigen Impulse für die neuen Interessen rund um die Straßeninfrastruktur brachten die schnell steigenden Transportbedürfnisse in der Zeit der Industrialisierung. Bevor es jedoch zu einer größeren Belebung auf den Straßen kam, stoppte erst noch einmal das Jahrhundert der Eisenbahn mit seinen neuen leistungsfähigen Verkehrsmitteln die weitere Entfaltung. Den Durchbruch brachten erst die Kraftfahrzeuge als leistungsfähiges Verkehrsmittel zu Beginn des 20. Jhd.. In der Folge konnten weder wirtschaftliche Schwächephasen noch politische Steuerungsversuche das rasante Verkehrswachstum nachhaltig bremsen. Erst in den 70'er Jahren trübten die deutlicher werdenden Nebenwirkungen und die Finanzierungsprobleme der Straßeninfrastruktur den Erfolg. In der Folge verschärfte sich die gesellschaftliche Diskussion um die weitere Entwicklung zunehmend.

Die steigenden Probleme initiierten zahlreiche Lösungsvorschläge seitens der ökonomischen Theorie. Bei dem Umgang mit diesen Ratschlägen wächst jedoch schnell die Vermutung, dass je eindeutiger und tiefgreifender die Ratschläge gediehen, diese um so tiefer in den Schubladen der politischen Entscheider landeten. In der Folge erwiesen sich die eingefahrenen Abläufe und die öffentliche Organisation des Straßenwesens selbst von außerordentlicher Resistenz.

Die bis heute fehlenden Aussichten auf echte Lösungsschritte weckten das Interesse für die vorliegende Arbeit. Ausgangspunkt bildet eine Situationsaufnahme der gesellschaftlichen Bedeutung des Straßenwesens mit seiner öffentlich geprägten Infrastrukturbereitstellung. Die Bestandsaufnahme bildet auf der einen Seite die Grundlage für eine Analyse der Funktionalität und Effizienz der aktuellen Marktorganisation und -abläufe. Deutlich wird dabei die mangelnde Effizienz der öffentlichen Bereitstellung und Marktsteuerung über den politischen Entscheidungsmechanismus. Auf der anderen Seite dient die Absteckung des aktuellen Rechtsrahmens als Ausgangspunkt für die diskutierten wettbewerbsorientierten Lösungsansätze. Das klare Kongruenzprinzip zwischen Abgaben und Ressourcenverbrauch dieser Markt-

¹Dem spätlateinischen Wort „*via strada*“ entlehnen sich in den heutigen Sprachen das deutsche Wort „*Straße*“, das englische Wort „*street*“ oder das italienische Wort „*strada*“ als Begriff für einen befestigten Weg höherer Ordnung Kiekenap (1993) S.115ff. und Lay (1994) S.80f..

ansätze verweist auf den Weg zur Beseitigung der aktuellen Krisenherde. Gleichzeitig verweisen die kleinen Schritte der Umsetzung auf die Rigidität der bestehenden Organisation und die geringen Chancen einer Neuordnung. Ursächlich hierfür sind beachtenswerte gesellschaftliche Akzeptanzprobleme. Eine Lösung der aktuellen Krisenherde im Straßenwesen bleibt damit in absehbarer Zukunft offen.

Aktuelle Diskussion rund um das Straßenwesen

Die Bundesrepublik Deutschland konnte bis heute, trotz aller aktuellen Probleme, eines der dichtesten Verkehrsnetze der Welt aufbauen. Eine nicht zu unterschätzende Bedeutung dürften hierfür die guten volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen gespielt haben. Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung des Straßenwesens erschließt sich bereits bei einem kurzen Blick in die Tagespresse und vielfach hitzigen Berichterstattungen.² Die Geltung des Deutschen „liebsten Kindes“ Auto offenbart sich darin, dass Einschränkungen gegen das Statussymbol stets heftige gesellschaftliche Widerstände provozierten. Daran ändert auch ein wachsendes „mobiles Chaos“³ nichts. So ist Deutschland heute die letzte bedeutende Wirtschaftsnation, in der sich die Automobilisten zumindest in Richtung Höchstgeschwindigkeit ihre „Freiheit“ auf den Autobahnen bewahren konnten. Dieses weltweit einzigartige „Phänomen“ ist politisch um so interessanter zu bewerten, weil Geschwindigkeitsbeschränkungen auch nach der politischen Stärkung des Umweltschutzes mit der rot-grünen Regierungsübernahme im Jahr 1998 abgewehrt wurden.

Mehr und mehr sticht dabei auf den Straßen neben systembedingten Behinderungen, durch Baustellen und Unfälle, die Verkehrsbelastung hervor. Jeweils 30 Prozent der Störungen können nach der Analyse des Verbandes der Automobilindustrie (1999) einer zu geringen Straßenkapazität, den Behinderungen durch Baustellen und den Unfällen zugeordnet werden. Noch kritischer sind die Angaben der Straßenverwaltungen Hessens zu werten. Diese führen die Verkehrsbeeinträchtigungen bereits zu 40 Prozent auf eine zu geringe Straßenkapazität, zu 35 Prozent auf Baustellen und lediglich zu 25 Prozent auf Unfälle zurück.⁴ Die Nutzungsbeeinträchtigungen sind als ein deutliches Zeichen eines zunehmenden Auseinanderklaffens von Angebot und Nachfrage der Straßeninfrastruktur zu werten. Die Ursache findet sich darin, dass sich die groß angelegten Ausbauprojekte des Straßennetzes in Westdeutschland auf die 60'er und 70'er Jahre zurückdatieren. Seitdem klaffen bei einem direkten Vergleich die sich rasend entwickelnde Mobilität und die eher stagnierenden Investitionen in die Straßeninfrastruktur immer weiter auseinander. Dabei besitzen für die weitere Planung Fehlprognosen der Verkehrsentwicklung ebenso Tradition,⁵ wie

²Einen kurzen prägnanten Abriss liefert Heng (2000) S.1.

³o.V. (1998b) S.68ff..

⁴Kossak (2004a) S.536.

⁵Zu einem Überblick über bisherige Verkehrsprognosen und die notwendigen Korrekturen Schmuck (1996) S.19 und Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2001) S.88ff..

realitätsnahe Schätzungen den Verkehrspropheten teils heftige Kritik einbringen.⁶ Die Kommission für Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000) spricht hier sehr treffend von der „Lebenslüge der Verkehrspolitik“.⁷ Um so prägnanter sind bestehende Verkehrsschätzungen zu werten, die ohne Gegensteuern ein weiteres deutliches Verkehrswachstum prognostizieren.⁸

Diese Entwicklung initiierte eine Hinterfragung der bisherigen Bereitstellungspraxis und möglicher Kurskorrekturen. Ab Ende der 80'er Jahre entsprang daraus eine umfangreiche Deregulierungsdebatte in der Infrastrukturversorgung. Bereits auf den ersten Blick wird im Vergleich mit den anderen Infrastruktursektoren eine eigenwillige Rigidität der bestehenden Ordnung im deutschen Straßenwesen deutlich. In der nahezu alle öffentlichen Netzinfrastrukturen erfassenden Deregulierungsdebatte ist das Straßenwesen bis heute der einzig nennenswerte ausgesparte Sektor.⁹ Entgegen dieser nationalen Verweigerung für neue Wege im Straßenwesen zeigen privatwirtschaftlich betriebene Mautstraßen in den Nachbarländern und historische Beispiele die Alternativen zur öffentlichen Bereitstellung auf.¹⁰

Die vorhandenen, meist deskriptiv gehaltenen Arbeiten zum Straßenwesen beinhalten wenig Erklärungsgehalt für diese Sonderstellung. Eine gewisse Berühmtheit gewann das Straßenwesen dagegen in der ökonomischen Theorie als wiederkehrendes Beispiel für Marktprobleme. Auf der Bereitstellungsebene dient hier der öffentliche (Straßen-)Bau je nach Betrachtersicht als Beispiel für Korruption und Kartelle¹¹ oder ist gespickt mit Vorwürfen der schwachen Marktstellung der Baubetriebe und der Gefahr der ruinösen Konkurrenz.¹² In der politischen Verkehrsdiskussion kollidieren die Vorwürfe des Straßenbenutzers als steuerliche „Melkkuh“ mit den

Die bekanntesten unter diesen Verkehrsprognosen stellen die stetig aktualisierten Veröffentlichungen der Shell AG (letzte Shell AG (2004)) dar.

⁶Ganz im Sinne dieser Tradition brachten bereits Roger Bacons (1214-1294) seine Verkehrsprognosen, in denen er im 13. Jahrhundert „... Wagen, die sich ohne Pferde mit ungeheurer Geschwindigkeit bewegen ...“ Seligmann (1958) S.168 prophezeite, erst einmal 14 Jahre (1274-1278) staatliche Zwangsverwahrung ein. Um möglichen Glaubensanhängern von höheren Mächten entgegen zu wirken, gilt zu bemerken, dass diese Prognose Roger Bacons auf Vermutungen über einmal vorhandene Verkehrsmittel in der Antike basierten.

⁷Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000) S.9.

⁸Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2001) S.92ff. u. 190ff.. Eine Entwicklung, die durch die Prognose der letzten Shell AG (2001) S.18f. Studie nur bestätigt wird. Erst 2020 wird von der Shell AG (2004) S.31 eine Stagnation der weiteren PKW-Bestandentwicklung erwartet.

⁹Wohl aufgrund des Bezugs auf die deregulierten Netzinfrastrukturen vermisst man die Straßen im Hauptbericht der Monopolkommission (2002) S.357ff..

¹⁰Button (2004) S.64ff., Kossak (2004b) S.247ff. und Kossak (2004a) S.538ff. zu einem Überblick zu den bestehenden Mautstraßen.

¹¹Die aus den stark steigenden Preisen resultierenden Vermutungen unerlaubter Wettbewerbsabsprachen führten in den 60'er Jahren zur ersten umfassenden Branchenstudie Zinkahn (1973). Jedoch muss festgehalten werden, dass sich nachgewiesene spektakuläre Beispiele unerlaubter Absprachen meist auf die eng mit dem Baugewerbe verbundene und höher konzentrierte Zulieferindustrie bezogen. Zu Fallbeispielen der Zementindustrie Schulz (2003) S.55f..

¹²Vgl. den Titel der Studie des Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (1977) „Baugewerbe und Staatliche Nachfrage, Probleme einer ungleichen Partnerschaft.“

Argumenten einer übervorteilten Infrastruktur im Wettbewerb mit der Schiene.¹³ Der Einbezug der „Externen Effekte“ mit dem Ruf nach dem Handeln der Politik verstärkt diese Widersprüchlichkeit eher noch als Lösungswege aufzuzeigen. Per Definition finden politische Entscheidungen unter der Mitwirkung aller gesellschaftlichen Interessen statt. Damit kann die angeführte Dimension der „Externen Effekte“ mit Blick auf die vorausgegangene 60-jährige politische Steuerung deren Lösungsvermögen nur in Frage stellen.

Festgehalten werden kann dabei, dass die freie Zugänglichkeit des öffentlich bereitgestellten Straßennetzes ökonomische Charakteristika für den einzelnen Bürger in hohem Maße hinter den öffentlichen Verwaltungstüren verhüllt hat. In der Folge sind die Gedanken um die Straßen bei den täglichen Benutzern übergegangen in ein reines Anspruchsdenken gegenüber der öffentlichen Hand. Verständlich wird hier, dass sich heute die Diskussion, außerhalb der betroffenen baunahen „Fachkreise“, im Allgemeinen auf den Straßenverkehr und den erwünschten Infrastrukturausbau konzentriert. Der Straßenbaumarkt als eigentlicher Ort der Produktion bleibt meist außen vor.

Den erreichten grenzüberschreitenden Charakter in der Diskussion zeigen die, aus dem gewachsenen Gemeinschaftsgedanken heraus, immer mehr an Gewicht gewinnenden Rahmenvorgaben der Europäischen Union. Die europäischen Deregulierungsziele haben nicht nur die traditionell abgeschotteten Verkehrsmärkte aus dem Binnenmarktverständnis heraus geöffnet, sondern verschärften in den letzten Jahren ebenso die Vorgaben der umweltgerechten Gestaltung des Straßenwesens. Unter den hier erlassenen europäischen Richtlinien können Kurskorrekturen kaum mehr an einer wettbewerbsorientierten Marktlösung vorbeiführen. Erste Schritte des Kurswechsels bildeten die in Deutschland zunächst 1995 eingeführte Lkw-Vignette und darauf aufbauend die mit einigen technischen Pannen 2005 eingeführte streckenbezogene Lkw-Maut.¹⁴ Der prägende Charakter dieser streckenabhängigen Maut für die weitere Entwicklung in der Infrastrukturfinanzierung und -steuerung wird in der, bereits wenige Tage nach der Einführung, angefachten Diskussion um den Einbezug der Pkw's deutlich.¹⁵ Ein Blick auf die öffentlich gesteuerte Umsetzung der ergriffenen Schritte lässt jedoch Zweifel aufkommen, ob ein Umdenken in der Straßenbereitstellung eingeleitet wurde.

Aufbau der Arbeit

Der Arbeit liegt bei der Klärung der Frage nach der besonderen Rigidität im Straßenwesen ein Verständnis zugrunde, dass jede aus den Rahmenbedingungen heraus getroffene organisatorische Lösung, dem Markt neben den bezweckten Entscheidungs- und Mitwirkungsspielräumen sein ganz spezifisches Anreizsystem mit auf den Weg

¹³Heng (2000) S.1ff..

¹⁴Cloes (2004) S.4.

¹⁵Aufhüpfе u. a. (2005) S.58ff. und Brandt u. a. (2005) S.64.

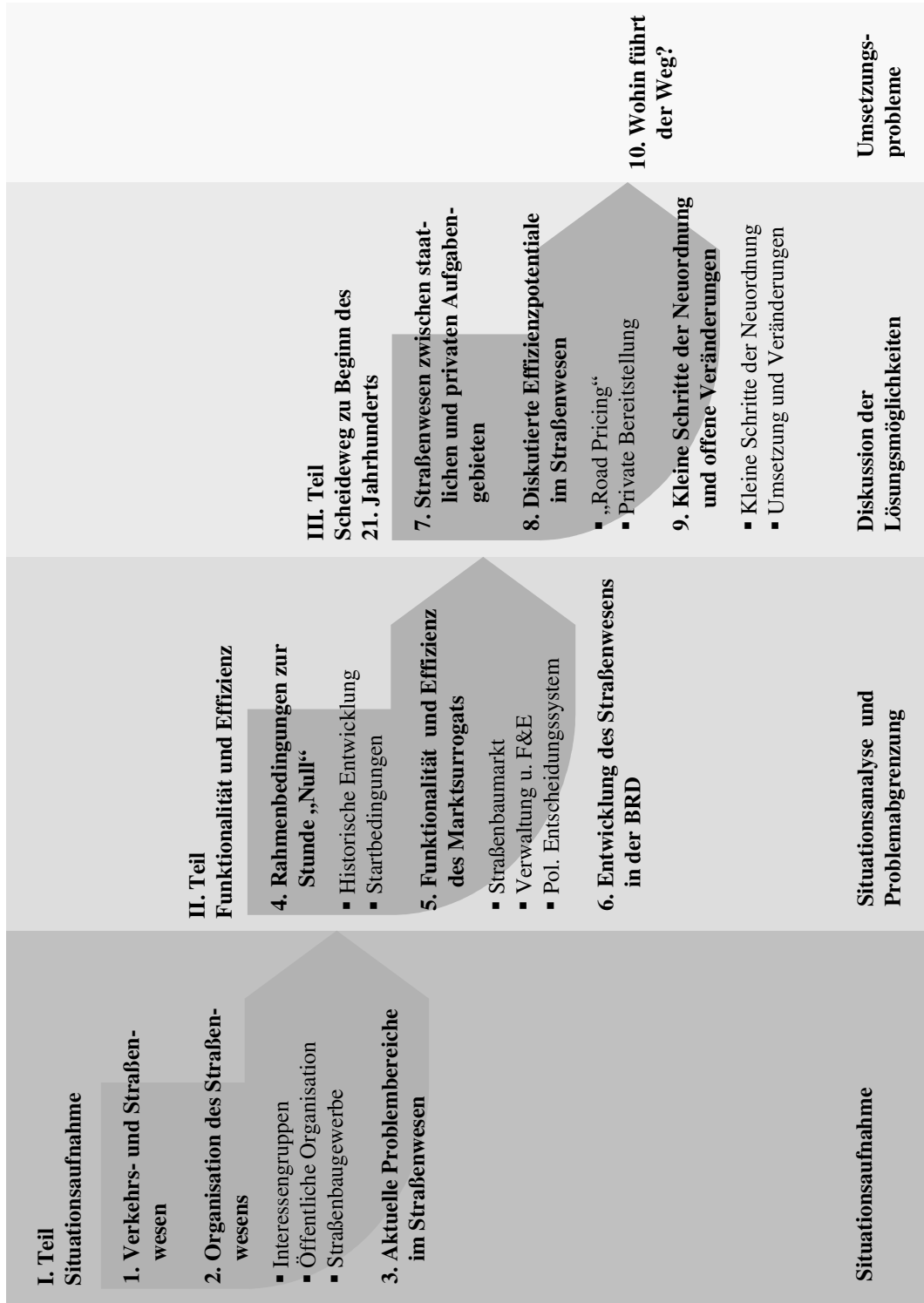


Abb. 1: Aufbau der Arbeit.

gibt. Die Bedeutung des zugrundegelegten Anreizverständnisses für das Verhalten der Beteiligten und die Entwicklung des Marktes wird um so eindrucksvoller, wenn wie im Straßenwesen, trotz objektiver Probleme notwendige Veränderungen und mögliche wünschenswerte Ergebnisse verfehlt werden.

Diesem Verständnis folgend ist bei der Betrachtung des Straßenwesens sowohl den besonderen Marktbedingungen als auch der ideologisch und politisch verzerrten Diskussion Rechnung zu tragen. Zu diesem Zweck umfasst die Arbeit im Wesentlichen drei Teile. Ausgehend von einer Situationsaufnahme im I. Teil wird im II. Teil die Funktionalität und Effizienz der öffentlich geprägten Organisation beleuchtet. An diese Ergebnisse anknüpfend werden im III. Teil die aktuell in der Diskussion befindlichen marktorientierten Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt. Die sich dabei abzeichnenden organisatorischen und gesellschaftlichen Veränderungen bilden die Grundlage für eine abschließende Betrachtung der Widerstände zu Beginn des 21. Jahrhunderts und die Erklärung für die auffällige Rigidität der bestehenden Ordnung im Straßenwesen.

I. Teil Situationsaufnahme

Die Situationsaufnahme des I. Teils startet im 1. Kapitel mit einer Bestandsaufnahme der gesellschaftlichen Bedeutung des Straßenwesens und dessen Einbindung in das Verkehrswesen. Die Stellung der Straßen als Substitut und Komplement zu den anderen Verkehrsinfrastrukturen sowie der stetig wachsende Anteil der Kraftfahrzeuge am Verkehrsaufkommen machen das Straßenwesen heute zweifelsohne zum Verkehrsinfrastruktursektor Nummer 1.

Das 2. Kapitel geht auf die Organisation und Abläufe des Straßenwesens ein. Diese sind geprägt von der bestehenden öffentlichen Bereitstellungsorganisation. Die öffentliche Organisation bildet die Brückenfunktion zwischen Angebot und Nachfrage. In Abgrenzung zu privatwirtschaftlichen Märkten eröffnen die Entscheidungen über den politischen Prozess allen Gesellschaftsmitgliedern die Möglichkeit zur Beteiligung. Zu diesem Zweck werden die beteiligten gesellschaftlichen Gruppierungen zunächst abgegrenzt. Die rechtsstaatliche Ordnung diktiert den weiteren formalisierten Ablaufrahmen für den auf eine Abstimmung ausgerichteten politischen Entscheidungsprozess. Aufgrund der breiten öffentlichen Aufgabenwahrnehmung und der gesellschaftlichen Bedeutung der Straßeninfrastruktur findet sich die grundlegende Struktur der Aufgaben- und Kompetenzbereiche bereits auf der Verfassungs- bzw. Grundgesetzebene. Die grenzüberschreitende Bedeutung der Verkehrsinfrastrukturen weckte dabei auch mehr und mehr europäische Gemeinschaftsinteressen. Ohne deren ordnenden Einfluss, auf der Rechtsgrundlage des europäischen Vertragswerkes, ist heute ein Verständnis der Veränderungen kaum mehr möglich.¹⁶ Die eigentliche Produktion wird durch das hoch spezialisierte Straßenbaugewerbe wahrgenommen. Dessen Marktstruktur ist durch die umfangrei-

¹⁶Die teils tiefergehenden Ausführungen zu dem formalisierten Rechtsrahmen in diesem Kapitel sind dessen Bedeutung für die folgende Funktionalitäts- und Effizienzbetrachtung geschuldet. Entsprechend des Aufbaus der Arbeit sind diese Ausführungen jedoch dem ersten Teil der Organisation des Straßenwesens zuzuordnen.

che öffentliche Aufgabenwahrnehmung und die besonderen Produktionsbedingungen geprägt.

Abgrenzend zu der öffentlichen Bereitstellung stehen auf der anderen Seite des Marktes die aktuell diskutierten Konfliktherde der Straßen und ihres Verkehrs. Die Bestandsaufnahme von den zunehmend steigenden Verkehrsbeeinträchtigungen bis zu den nicht mehr zu verleugnenden Nebenwirkungen im 3. Kapitel rundet die Situationsaufnahme ab.

II. Teil Funktionalität und Effizienz

Innerhalb der abgrenzenden Betrachtung der Problembereiche wird mit fallender wissenschaftlicher Fundierung bereits eine politisch motivierte Verzerrung der Fakten auffällig. In diesem Kontext verschwimmen Effizienzkriterien vielfach in einem reinen Anspruchsdenken gegenüber der öffentlichen Hand. Diese Diskussion wirft einerseits die Frage nach den Gründen für die vorherrschende Organisation und andererseits im Hinblick auf die bestehende Anreizstruktur nach deren Funktionalität und Effizienz auf. Der Klärung dieser Fragen gilt der II. Teil der Arbeit.

In einem historischen Rückblick zeigt das 4. Kapitel, dass das deutsche Straßenwesen traditionell öffentlich geprägt ist. Die Herausbildung der grundlegenden Organisations- und Verwaltungsstruktur fand in diesem Verlauf bereits deutlich vor der Gründung der Bundesrepublik statt. Die Verhältnisse wurden lediglich zur Stunde „Null“ aufgrund der besonderen Situation der Nachkriegszeit in das neue föderale System der Bundesrepublik übergeführt.

Das 5. Kapitel widmet sich der Funktionalität und Effizienz des öffentlichen Marktsurrogates. Hierfür werden die Abläufe ausgehend von dem Straßenbaumarkt über die öffentliche Verwaltung, Forschungs- und Entwicklungsübernahme bis zum politischen Entscheidungsprozess betrachtet. Bei der Analyse zeigt sich, dass weniger die immer wieder kritisch hinterfragte Vergabe auf den Baumärkten die Effizienz des Bereitstellungsergebnisses in Frage stellt, sondern vielmehr der politische Abstimmungsprozess. Die opportunistische Mitwirkung der verschiedenen Interessengruppen verzerrt hier die politischen Entscheidungsergebnisse. Die vorbereitenden Planungsarbeiten und operative Aufgaben bei der Bereitstellung und Unterhaltung übernehmen die Straßenbauverwaltungen. Dieser Verwaltungsapparat zeigt sich bei einer Effizienzbetrachtung mangels einer echten Anreizstruktur von den typischen Bürokratieproblemen einer „ausufernden“ Verwaltung gefährdet. Ambivalent ist die ebenfalls öffentlich geprägte Forschung und Entwicklung einzustufen. Einerseits mangelt es dieser echter Anreize zur Durchführung, andererseits ermöglichen die fehlenden Patentschranken und die Festschreibung des neuen Wissens in den Verwaltungsverordnungen eine breite Diffusion.

Die Bedeutung der politischen Komponente für das in die Verkehrspolitik eingebundene Straßenwesen zeigt der Rückblick auf die Entwicklung im 6. Kapitel. Nach der zunächst eher von wirtschaftspolitischen Interessen beherrschten Diskussion diktiert heute die Nebenwirkungen die einfließende Interessenstruktur. Entscheidungen zur Lösung der wachsenden Probleme im Straßenwesen vermisst man jedoch. Neue Wege wurden unter der zunehmenden fiskalpolitischen Bedeutung des Straßen-

wesens für die Verkehrspolitik und die Haushaltsfinanzierung stets durch opportunistische Interessen der Beteiligten blockiert.

III. Teil Scheideweg zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Den vorgeschlagenen marktorientierten Lösungsmöglichkeiten der Problembereiche im Straßenwesen widmet sich der III. Teil. Die darin geforderte Neuordnung, die an einem anreizorientierten Kongruenzprinzip anknüpft, stellt das Straßenwesen zu Beginn des 21. Jahrhunderts vor einen Scheideweg.

Im Hinblick auf den verfassungsmäßigen Rahmen gilt es zunächst, die Spielräume für eine Neuordnung mit einem „*Road Pricing*“ und einer verstärkten Beteiligung von Privaten abzustecken. Zu diesem Zweck werden im 7. Kapitel die verpflichtenden (rein öffentlichen) Aufgaben von den durch den politischen Prozess unverbindlich übernommenen (schlicht öffentlichen) Aufgaben im Straßenwesen abgegrenzt.

Darauf aufbauend wird im 8. Kapitel unter Berücksichtigung der bestehenden rechtlichen Spielräume auf die Bereiche eines marktorientierten Straßenwesens eingegangen. Zu differenzieren gilt hier zwischen der Einführung eines „*Road Pricing*“ und eine weitergehende Privatisierung. Das „*Road Pricing*“ beinhaltet dabei zunächst einmal die Implementierung eines anreizorientierten Abgeltungssystems für den Ressourcenverbrauch auf der Allokationsseite. Dessen Einführung bildet die notwendige Grundlage für die weitergehenden privatwirtschaftlichen Engagements bei der Produktion und Bereitstellung.

Die Darstellung der wettbewerbsorientierten Ansätze bildet den Ausgangspunkt für die Beurteilung der diskutierten und ergriffenen Schritte in Richtung einer Neuordnung im 9. Kapitel. Abschließend wird auf die zu erwartenden Veränderungen durch ein privatisiertes und über ein „*Road Pricing*“ finanziertes Straßenwesen eingegangen. Der Abgabevergleich zeigt die möglichen Gewinner und Verlierer.

Für eine Einschätzung des weiteren Weges wird im 10. Kapitel zunächst die Akzeptanz des öffentlichen, wirtschaftlichen und privaten Sektors gegenüber einer Neuordnung des Straßenwesens betrachtet. Die Akzeptanzprobleme seitens der Verlierer sind aufgrund deren Verluste verständlich. Daneben stellen sich aber ebenso die möglichen Gewinner gegen die Veränderungen. Ursächlich hierfür sind deren Befürchtungen einer über den politischen Prozess nur verzerrt zu verwirklichenden Neuordnung. Die erwarteten Verzerrungen einer Neuordnung über den politischen Prozess geben die wohl abschließende Erklärung für die Rigidität der öffentlichen Organisation im Straßenwesen. In der Entwicklung des Straßenwesens wuchsen die politischen Hindernisse gegenüber einer Neuordnung praktisch parallel zu den Lösungsmöglichkeiten der Marktprobleme des Straßenwesens durch den technischen Fortschritt. Eine wünschenswerte Neuordnung kann so in einem überschaubaren Zeitraum, trotz der drängenden Probleme und heute auch technisch umsetzbaren Lösungsmöglichkeiten, kaum erwartet werden.

I. Teil

Situationsaufnahme

*„Bahnt dem Volk den Weg!
Schüttet die Straßen auf und
macht sie von Steinen frei!“*

Jes 62:10

Die organisatorische **Brückenfunktion** der **öffentlichen Hand**
zwischen den **Anspruchsgruppen** und dem **Straßenbaugewerbe**

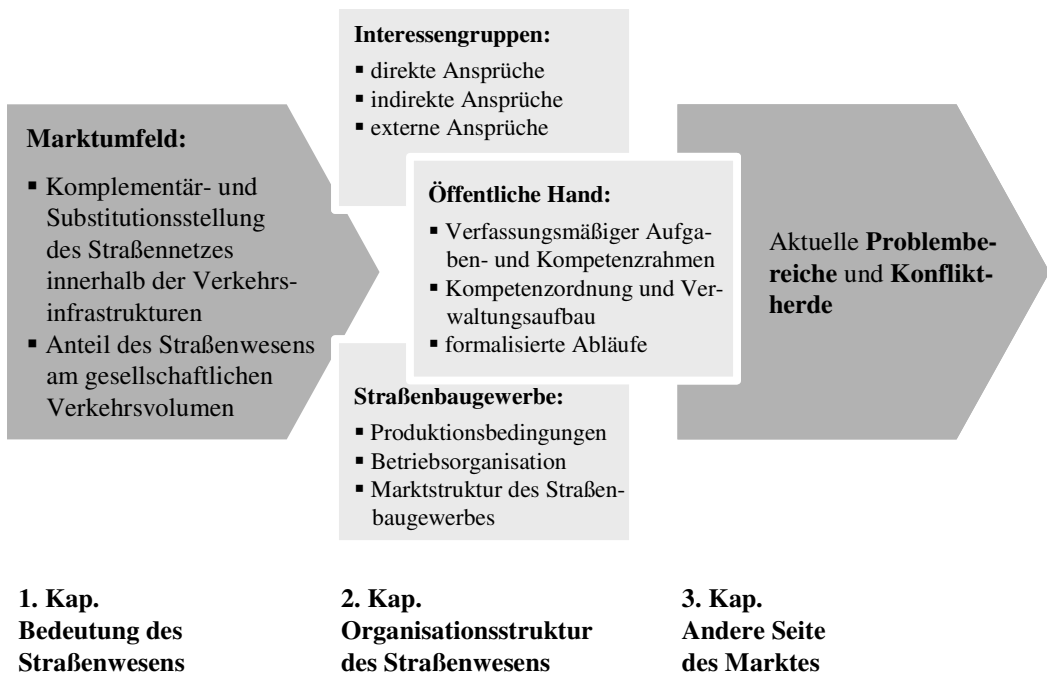


Abb. 2: Systematik der Situationsaufnahme des bestehenden Straßenwesens.

Die Diskussion im Straßenwesen wird mehr und mehr von einem sehr widersprüchlichen Meinungsbild in der Gesellschaft beherrscht. Die herausragende Position des Straßenwesens zeigt eine Betrachtung der gesellschaftlichen Bedeutung und die Abgrenzung innerhalb des übergeordneten Verkehrswesens. Die Substitutions- und Komplementärbeziehung zu den anderen Verkehrsinfrastrukturen liefert dabei erste Argumente für das besondere Interessengeflecht rund um das Straßenwesen.

Wie der Name „öffentliches Straßenwesen“ bereits offenbart, ist das Straßenwesen von der Infrastrukturbereitstellung durch die öffentliche Hand geprägt. Die öffentliche Organisation kann als Brückenfunktion (Marktsurrogat) zwischen der gesellschaftlichen Nachfrage nach Straßeninfrastrukturen (gesellschaftliche Bereitstellungsinteressen) und dem Angebot an Straßenbauleistungen (Straßenbaugewerbe) verstanden werden. Für die Nachfrage ist, aufgrund der umfangreichen Beteiligungsmöglichkeiten der verschiedensten gesellschaftlichen Interessengruppen über

den politischen Abstimmungsprozess, ein sehr breites Verständnis angebracht. Die Interessen, die der Beteiligung zugrundeliegen, erstrecken sich von einem direkt bis extern zu bezeichnenden Charakter. Der verfassungsmäßige Aufgaben- und Kompetenzrahmen hat die öffentliche Organisation und Aufgabenwahrnehmung selbst stark formalisiert. Die darin eingeschlossene umfangreiche Aufgabenübernahme durch die öffentliche Hand hat die Entfaltungsmöglichkeiten des anbietenden Straßenbaugewerbes stark eingeschränkt. Zusammen mit den besonderen Produktionsbedingungen prägt die öffentliche Aufgabenübernahme die Betriebsorganisation und die mittelständische Marktstruktur des privatwirtschaftlichen Straßenbaugewerbes.

Trotz der für alle gesellschaftlichen Interessengruppierungen bestehenden Möglichkeit, sich am politischen Abstimmungsprozess zu beteiligen, ist das Straßenwesen immer häufiger mit einer Externalitätendiskussion konfrontiert. Diese bestimmt zusammen mit den internen Problembereichen steigender Verkehrsbeeinträchtigungen, Unfallzahlen usw. die wachsenden Probleme und Kritik als kontroverse Seite des Meinungsbildes.

1. Kapitel Verkehrs- und Straßenwesen

„Build the Road to Carry the Load“

Slogan amerikanischer Lastwagenhersteller¹

Das Straßenwesen ist traditionell Teil jedes Verkehrswesens mit seinen Infrastrukturen. Der Begriff „*Infrastruktur*“ umfasst allgemein die „... Gesamtheit der materiellen, institutionellen und personellen Einrichtungen und Gegebenheiten, die der arbeitsteiligen Wirtschaft zur Verfügung stehen ...“² Die Grundlage bilden die Infrastrukturnetze, die „... raumübergreifende, ... komplex verzweigte Transport- und Logistiksysteme für Güter, Personen und Information ...“³ sind. Die Straßeninfrastruktur umfasst innerhalb dieses Infrastrukturverständnisses „... alle Wege und ortsfesten Anlagen, die zur Durchführung von Beförderungsleistungen verwendet werden.“⁴

Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht demnach kein rein gesellschaftlicher Konsummarkt. Als Bindeglied der volkswirtschaftlichen Produktionsteile stellt dieser gewissermaßen einen Teil des Rückgrats⁵ bzw. Nervensystems⁶ einer auf Arbeitsteilung ausgerichteten Industriegesellschaft dar. Die Bedeutung findet sich in zahlreichen Thesen wieder, wie z.B., „... dass ein enger Zusammenhang zwischen Verkehrsinfrastrukturinvestitionen und dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum besteht, ...“⁷ oder dass der „... Grad der Mobilität einer Gesellschaft ... im direkten Verhältnis zu ihrem Zivilisationsgrad ...“⁸ steht. Aufgrund der Bedeutung und den nur schwer bzw. gar nicht duplizierbaren Eigenschaften ist aus dem amerikanischen Wettbewerbsrecht heraus für die Netzinfrastrukturen auch der Begriff der wesentlichen Einrichtung („*Essential Facility*“) geprägt worden.⁹

¹Der Slogan kam nach dem I. Weltkrieg im Streit der Lastwagenhersteller mit den Straßenbehörden um die Verantwortung der starken Straßenerstörungen durch die neuen gummbereiften Lkw auf Lay (1994) S.188.

²Treuner (1996) S.490 und Voigt (1973) S.60. Zur Abrenzung des materiellen vom personellen und institutionellen Infrastrukturbegriff Kolodziej (1996) S.23.

³Weizäcker (1997) S.572.

⁴Voigt (1973) S.37.

⁵Baum u. Behnke (1997) S.16f. und Kolodziej (1996) S.37ff..

⁶Van Miert (1998) S.7.

⁷Blanzeyczak u. Voigt (1985) S.310. Ausführungen zur wirtschaftlichen Bedeutung über die Förderung der Arbeitsteilung, Reduktion der Transportkosten usw. liefern Aberle u. Engel (1992) S.74ff., Baum u. Behnke (1997) S.69ff., Baum u. a. (1998) S.15, Ewers u. Rodi (1995) S.30 und regionenbezogen Voigt (1973) S.208ff..

⁸Pierre (1998) S.9. Ähnlich Baum u. a. (1998) S.15 und Willeke (1996) S.32ff.. Zu einer abwägenden Diskussion Heng (2000) S.68ff..

⁹Klimisch u. Lange (1998) S.15.

Der übergeordnete Begriff Verkehrswesen, der neben dem Straßenwesen noch das Binnenwasser-, Schienen- und Luftverkehrswesen umfasst,¹⁰ erweitert den Infrastrukturbegriff auf die zugehörigen organisatorischen Abläufe und die Nutzung der Verkehrsmittel. Die Entwicklung einer Verkehrsinfrastruktur ist daraus stets in Verbindung mit den zugehörigen Verkehrsmitteln zu betrachten.¹¹ Gleichzeitig beinhaltet die Sichtweise ein Verständnis, dass ein Verkehrswesen erst durch seine Mobilität/Verkehrsleistung von Nutzen ist.¹² Dieser Definition folgend spricht F. Voigt (1973) bei den Verkehrsmitteln und Verkehrswegen als Mittel der Raumüberwindung auch vom „abgeleiteten Bedarf“.¹³

Die Infrastrukturlandschaft wird daraus neben den politischen Steuerungsversuchen von den qualitativen Merkmalen der „... Massenleistungsfähigkeit, Schnelligkeit, Fähigkeit zur Netzbildung, Berechenbarkeit, Häufigkeit der Verkehrsbedien- gung, Sicherheit und Bequemlichkeit ...“¹⁴ der einzelnen Infrastrukturen determiniert. Die besondere Stellung der Straßen bestimmt sich dabei einerseits aus deren Marktstellung als Substitut und Komplement zu den anderen Infrastrukturen und andererseits durch deren Marktanteil am Güter- und Personenverkehr.

1.1 Gesellschaftliche Bedeutung des Verkehrswesens

In einer ersten Untersuchung der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Verkehrsinfrastrukturen gelangte D. Aschauer (1989) über eine Regressionsanalyse für die Vereinigten Staaten von 1949 bis 1985 zu dem Ergebnis, dass öffentliche Infrastrukturinvestitionen die totale Faktorproduktivität um 34 bis 49 Prozent positiv beeinflussen.¹⁵ In einer ähnlich ausgerichteten Betrachtung für die Jahre von 1961 bis 1990 bestätigten H. Baum und N.C. Behnke (1997) die Ergebnisse für die Bundesrepublik Deutschland.¹⁶ Die Analyse wurde mittels eines „*Growth Accounting Models*“¹⁷ durchgeführt. Die vier einbezogenen Quellen der Produktivitätssteigerung waren die

¹⁰Zum Teil werden innerhalb der Verkehrsinfrastrukturen auch die Rohrleitungen für Gas, Öl usw. erfasst, vgl. z.B. die Erfassung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

¹¹Peine (2003) S.29.

¹²Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2001) S.4.

¹³Voigt (1973) S.235ff.. Eine umfassende jedoch tendenziell soziologisch orientierte Definition des Mobilitätsbegriffes gibt Knie (1997) S.40ff., kürzer in Kulke (1998) S.7f.. Baum u. Behnke (1997) S.4ff. und Willeke (1996) S.96ff.. Ewers u. Rodi (1995) S.10 rücken auf dem Mobilitätsbegriff aufbauend weniger die Straße als vielmehr das Benutzungsrecht in den Mittelpunkt der Diskussion.

¹⁴Voigt (1973) S.73, eine ausführliche Diskussion dieser Verkehrswertigkeit ebd. S.118ff. und Heng (2000) S.13f..

¹⁵Zu den Ergebnissen Aschauer (1989) S.192ff.. Eine kurze Zusammenfassung und aufgetretene Kritik liefern Heng (2000) S.68ff. und Kolodziej (1996) S.42ff., ausführlicher Baum u. Behnke (1997) S.16ff.. Zu einer kurzen tab. Darstellung internat. Studien ebd. S.21 und Baum u. a. (1998) S.101ff..

¹⁶Der Einfluss des Verkehrs wurde daran gemessen, welche Beiträge ohne die Verkehrsleistungen nicht möglich gewesen wären Baum u. Behnke (1997) S.35ff., zusammenfassend ebd. 128ff. und Baum u. a. (1998) S.111ff..

¹⁷Nichtlineares (im Allg. exponentielles) Regressionsmodell zur Schätzung der Wirkungsanteile der zugrundegelegten Einflussfaktoren auf das Wirtschaftswachstum.

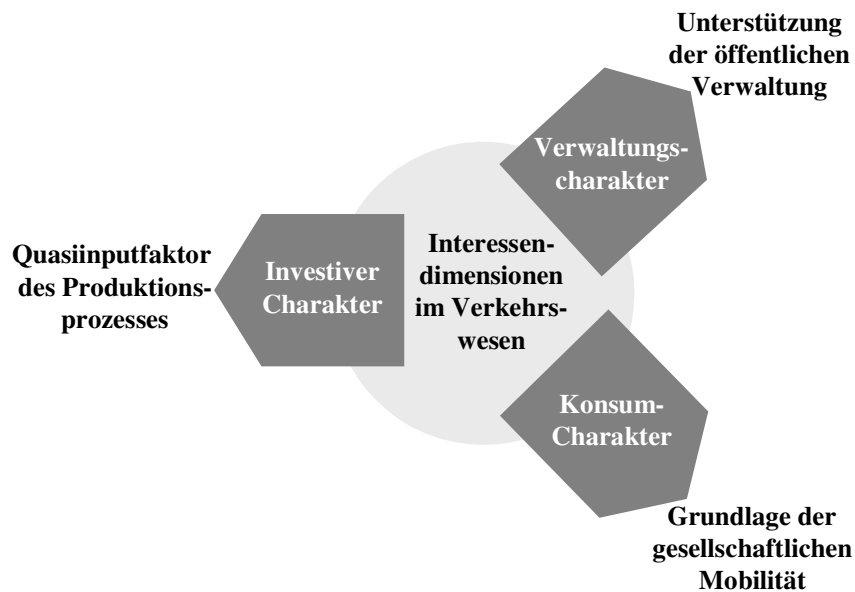


Abb. 1.1: Gesellschaftliche Interessendimensionen im Straßen- und Verkehrswesen.

Importpreissenkungen, die Betriebsgrößenvorteile, der Strukturwandel und der Wissenszuwachs. Dabei kamen sie zu dem Schluss, dass die Entwicklung der Verkehrsleistung insgesamt gut 64 Prozent bzw. die Straßenverkehrsleistung gut 36 Prozent¹⁸ der volkswirtschaftlichen Produktivitätssteigerung bewirkt habe. Weniger optimistisch sieht die Deutsche Bundesbank die öffentlichen Infrastrukturinvestitionen und gesteht diesen nur begrenzte Wachstumsimpulse zu.¹⁹ Auf eine mögliche Erklärung dieser Diskrepanz verweisen J. Blazajczak und U. Voigt (1985). In ihren Untersuchungen zur Bestimmung der volkswirtschaftlichen Wirkung der Verkehrsinfrastrukturinvestitionen mussten sie feststellen, dass die Vielzahl von Wechselwirkungen eindeutige quantitative kausale Zusammenhänge verzerren.²⁰ Im Grundsatz gewinnt der volkswirtschaftliche Wert einer Verkehrsinfrastruktur bereits über seine Steigerung der regionalen Grundstücks- und Immobilienpreise einen materiellen (internalisierten) Ausdruck. Die positiven Kostenwirkungen für den Produktionsprozess müssen so zumindest für Immobilienneuinvestitionen bereits teilweise als abgeschöpft betrachtet werden.²¹

Die weitergehenden politischen Interessen an den Infrastrukturen für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Integration der Regionen gewinnen ihren Ausdruck

¹⁸Darunter der Straßengüterverkehr mit 23,87 % und der -personenverkehr mit 12,77 %.

¹⁹Handelsblatt, 22.4.1999 nach Heng (2000) S.70.

²⁰Blanzeyczak u. Voigt (1985) S.310ff..

²¹IWW u. Prognos (2002) S.85. So verweist Haritos (1974) S.53f. bei der Suche nach einer Bewertungsgrundlage von Infrastrukturinvestitionen auf die von Walters (1968) angeführte Finanzierungsmöglichkeit, die von den sinkenden Transportkosten/Straßenanschluss profitierenden Anliegergrundstücke für die Baukosten heranzuziehen. Diese Finanzierung findet sich z.B. bereits heute in den Erschließungskosten neuer Baugrundstücke für die erstmalige Erstellung der Straßen.

in dem Raumordnungsgedanken.²² Aufgrund dieser Integrationswirkung betrachtet F. Voigt (1973) diese gar als eine Grundvoraussetzung für die Existenz eines Staates.²³ Weitere positive Würdigungen der Infrastrukturen finden sich in deren gesellschaftlichem Optionsnutzen. Dieser insbesondere für die Straßen zutreffende Nutzen drückt die Möglichkeit von schnellen Rettungs-, Notarztfahrten usw. aus und beschreibt damit gewissermaßen einen Versicherungseffekt für die Gesellschaft.²⁴ Ähnlich sind Argumente, wie z.B. die Bedeutung der Straßeninfrastruktur für die Landesverteidigung zu werten.²⁵

Den Privaten dienen die Straßen neben deren Konsumzwecken auch zu wirtschaftsnahen Zwecken, wie z.B. dem Berufs-, Ausbildungsverkehr, den Geschäfts- und Dienstreisen. Zu den Konsumzwecken zählen ebenso die Versorgungswege und nicht zuletzt der stetig an Bedeutung gewinnende Freizeitverkehr.²⁶

1.2 Stellung des Straßenwesens innerhalb des Verkehrswesens

Die Stellung der Straßen und Wege innerhalb der Infrastrukturlandschaft ist als eigenständige Infrastruktur von einer Konkurrenzsituation (*Substitut*) und als letztes Bindeglied von einer Unterstützungsfunktion (*Komplement*) gekennzeichnet. Die jeweilige Stellung ergibt sich aus den qualitativen Merkmalen der verschiedenen Infrastrukturen und deren Verkehrsmittel als Verkehrssystem. Wie die Entwicklung der Mobilität zeigt, die ihren materiellen Ausdruck in der Verkehrsleistung der Verkehrsträger findet, konnten so die Straßen ihren Platz in der Infrastrukturlandschaft der Bundesrepublik Deutschland nicht nur behaupten, sondern noch deutlich ausbauen.

Die Stellung des Straßenverkehrs zu dem Binnenschiffahrts- und dem Luftverkehr ist aufgrund der spezifischen Stärken und geringem Vernetzungsgrad²⁷ auf eine Komplementärsituation fixiert. Die Stärken der Binnenschiffahrt liegen entsprechend der kostengünstigen aber trägen Verkehrsmittel in der Massenleistungsfähigkeit. Dagegen zeichnet sich der Luftverkehr mit seiner schnellen, aber bis heute exklusiven Variante der Verkehrsmittel durch seine Geschwindigkeit bei der Überbrückung großer Distanzen aus (vgl. Tab. 1.1). Eine Konkurrenzbeziehung besteht aufgrund ähnlicher Stärken und Schwächen insbesondere zwischen der Schiene und der Straße.²⁸

²²Streit (1980) S.2f..

²³Voigt (1973) S.7ff., vgl. ebenso Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2001) S.55 und Hermes (1998) S.324.

²⁴Aberle u. Engel (1992) S.74ff., Ewers u. Rodi (1995) S.30 und Willeke (1996) S.107ff..

²⁵IWW u. Prognos (2002) S.40f..

²⁶Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2001) S.98, Baum u. Behnke (1997) S.141, Heng (2000) S.17, Schmuck (1996) S.22, Selz (1993) S.104f., Wolf (1999) S.8. und mit Einbezug des öffentlichen Personenverkehrs Voigt (1973) S.406ff..

²⁷Bis auf wenige Ausnahmen (vgl. z.B. den Rhein-Main-Donau Kanal als bedeutenster künstlicher Kanal innerhalb Deutschlands) sind diese für die Binnenschiffahrt natürlich vorgegeben und für den Luftverkehr mit seinen infrastrukturellen Ausgangspunkten in den Flughäfen sehr anspruchsvoll.

²⁸Die Schiene differenziert sich lediglich im gewerblichen Bereich mit einer durchschnittlichen

Stärken Schwächen		Verkehrsträger			
		Binnenschifffahrt	Luftverkehr	Schieneverkehr	Straßenverkehr
spez. Merkmale	Massenleistungsfähigkeit	hoch	gering	durchschnittlich	durchschnittlich
	Schnelligkeit	gering	hoch	durchschnittlich	durchschnittlich
	Fähigkeit zur Netzbildung	gering	gering	durchschnittlich	hoch

Tab. 1.1: Spezifische Stärken der Infrastrukturträger.

Ein beachtenswerter Unterschied zeichnet sich zwischen diesen beiden lediglich in der Verkehrsnutzung ab. Diese ist beim Straßenverkehr deutlich individualistischer. Die allorts verfügbaren Straßen und die ständige Verfügbarkeit des eigenen Kraftfahrzeugs, ohne auf Haltestellen oder Fahrpläne öffentlicher Verkehrsmittel angewiesen zu sein, bestimmen, aufgrund der heute hoch eingeschätzten Bequemlichkeit und Unabhängigkeit, die Stärken des motorisierten Individualverkehrs.²⁹

Die Stärken der Straßen als Verkehrsinfrastruktur liegen in deren Fähigkeit zur Netzbildung und der schnellen Erschließung neuer Wirtschaftsräume. Unterstützt werden diese Stärken durch die relativ geringen Ansprüche der Kraftfahrzeuge an die Straßen.³⁰ Diese ermöglichen mit der Straßeninfrastruktur auch abgelegene Orte zu erschließen.³¹ Die resultierende regionale Bedeutung kann zur Strukturierung des Straßennetzes nach dessen Netzfunktion und Stellung zu den anderen Verkehrsinfrastrukturen herangezogen werden. Bei der Kategorisierung nach der funktionalen Netzaufgabe lassen sich die Straßen differenzieren nach Straßen für den Fern- bzw. weiträumigen Verkehr (entspr. Bundesautobahnen und Bundesstraßen mit ca. 53 Tkm), des überregionalen (entspr.

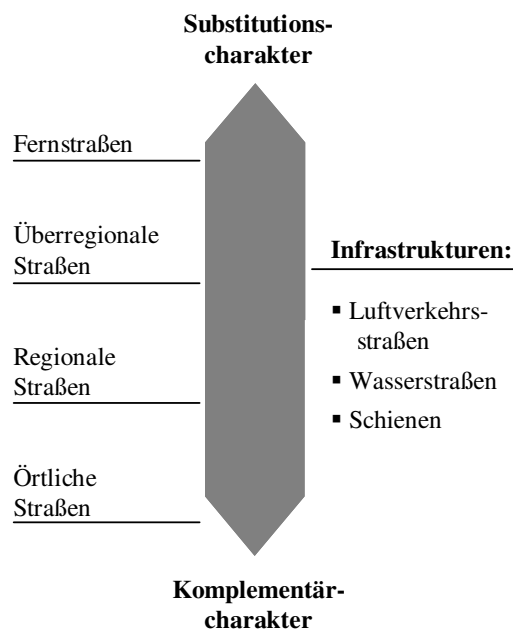


Abb. 1.2: Gutcharakteristiken des Straßennetzes.

Transportreichweite von 440 km deutlich von den Straßen, deren Durchschnitt bei etwas mehr als 250 km liegt Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2001) S.200.

²⁹Wolf (1999) S.18 und Heng (2000) S.29.

³⁰Willeke (1996) S.118 führt hierfür das Beispiel der Bedeutung des Kraftfahrzeugverkehrs für die wirtschaftliche Entwicklung in Süd- und Osteuropa an.

³¹Klenke (1995) S.7 und Kulke (1998) S.210.

Landesstraßen mit ca. 87 Tkm), des überörtlichen (entspr. Kreisstraßen mit ca. 91 Tkm), des örtlichen Verkehrs (entspr. Gemeindestr. mit ca. 413 Tkm) und Privatstraßen.³²

Die Autobahnen bilden mit ihrer Ausrichtung für den Fernverkehr nur ein grobmaschiges Netz mit einem hohen Kapazitätsausbau. Im Verhältnis zu den anderen Verkehrsinfrastrukturen, die ebenso auf den Fernverkehr ausgerichtet sind, steht dieser Teil des Straßennetzes in hoher Konkurrenzbeziehung. Ähnlich verhält sich die Situation für die weiteren Straßen (Bundesstraßen) des weiträumigen Verkehrs, die das noch sehr grobmaschige Netz der Fernstraßen ergänzen. Mit der steigenden Vernetzung verändert sich die Beziehung zu den anderen Verkehrsinfrastrukturen von einer Konkurrenz- hin zu einer Komplementärbeziehung. In der untersten Kategorie der Straßen für den örtlichen Verkehr besitzen die Straßen als Lückenschlussfunktion fast nur noch Komplementärcharakter zu den anderen Verkehrsinfrastrukturen, wie auch dem Fernstraßennetz (vgl. Abb. 1.2).³³ Die Einzelstellung der Straßen innerhalb der Verkehrsinfrastrukturen für den „letzten Kilometer“ schlägt sich in dem hohen Vernetzungsgrad und der Streckenlänge der Straßen für den örtlichen Verkehr nieder.

1.3 Bedeutung des Straßenwesens innerhalb des Verkehrswesens

Einen quantitativen Ausdruck gewinnen die Stärken der Straßen gegenüber den anderen Verkehrsträgern durch die Verkehrsleistung im Güter- und Personenverkehr. Im direkten Vergleich mit den anderen Verkehrsträgern erschließen sich diese unter dem Motto „Zahlen sagen mehr als Worte“.³⁴ Das Verkehrswachstum auf den Straßen verlief seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland überdurchschnittlich. Während sich der Verkehr in den 50'er Jahren noch auf die örtliche Mobilität konzentrierte, begann ab den 60'er Jahren eine Substitution von anderen Fernverkehrsträgern auf die Straßen.³⁵ Diese Entwicklung kürt die Straßen im Personen- wie auch Güterverkehr heute zur unangefochtenen Nummer Eins unter den Verkehrsinfrastrukturen.³⁶

³²Verkehr in Zahlen (2004/5). Die Streckenschätzung für die Gemeindestraßen basiert auf deren letzten Gesamterhebung im Jahr 1992.

³³Voigt (1973) S.251f..

³⁴Korrigierend gilt zu beachten, dass sich ab den 60'er Jahren durch das miterfasste West-Berlin, Saarland und der folgenden Wiedervereinigung ab den 90'er Jahren die Bezugsbasis vergrößert hat. Grundlage des Vergleichs bildet die in amtlichen Statistiken genutzte Bewertung der Verkehrsleistung in Personenkilometer für die Personenverkehrsleistung und in Tonnenkilometer für die gewerbliche Gütertransportleistung. Außen vor bleibt bei dieser quantitativen Darstellung die qualitative Komponente der Verkehrsleistungen Voigt (1973) S.69f..

³⁵Klenke (1995) S.64f. und Kulke (1998) S.214.

³⁶Fleischer (2000) S.680.

1.3.1 Güterverkehr

Der Gütertransport hat sich seit Beginn der 50'er Jahre bis heute alleine im Fernverkehr mehr als verfünffacht. An diesem Wachstum konnte die Bahn lediglich mit einer Leistungsausweitung von 60 bis 70 Prozent partizipieren. Der Anteil der Schiene am Gütertransport fiel dadurch von über 50 Prozent in den ersten Jahren der Bundesrepublik auf einen Anteil von heute etwas knapp 18 Prozent. Die Binnenschifffahrt, die ein völlig anderes Kundenklientel bedient, konnte im gleichen Zeitraum ihre Transportleistung bei einem Anteilsverlust von nahezu 50 Prozent noch um ca. 250 Prozent auf heute ca. 13 Prozent des Transportvolumens steigern. Dies ist wenig im Vergleich der Zuwachsraten des Luftverkehrs. Aufgrund des niedrigen Startniveaus und seiner hohen Transportkosten ist dieser bis heute quantitativ unbedeutend. Den größten Teil des Kuchens gewann der Straßenverkehr. Alleine im Fernverkehr beträgt die Transportleistung heute mehr als das 15-fache der 50'er Jahre (vgl. Abb. 1.3).³⁷

Das wahre Potential des Güterkraftverkehrs wurde nach dem Beginn der Deregulierung ab Mitte der 80'er Jahre deutlich. Während die Anzahl der gewerblichen Kraftfahrzeuge relativ gleichmäßig stieg,³⁸ explodierte förmlich die Verkehrsleistung. Unterstützt wurde diese durch die Öffnung des Marktes für ausländische Lastkraftwagen, die in den 90'er Jahren innerhalb kürzester Zeit ihren Marktanteil im Fernverkehr von weniger als 50 Prozent auf über 70 Prozent ausbauen konnten.³⁹

Nach den Erwartungen der Verkehrsprognose des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2001) wird der Trend ohne deutliches Gegensteuern weiter anhalten. Unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen östlichen EU-Mitgliedsländern wird der Güterverkehr in den nächsten 15 bis 20 Jahren nochmals um mehr als 50 Prozent ansteigen. Mit einem Anteil von nahezu 70 Prozent an diesem Wachstum wird die Straße ihre Stellung als Verkehrsträger Nummer 1 weiter ausbauen.⁴⁰ Getragen wird die Entwicklung vor allem vom Güterfernverkehr, der sich nach dem Wegfall der engen Regulierung zur Zeit noch in einem Aufholprozess gegenüber dem mit 73 Prozent noch deutlich stärkeren Straßengüterverkehr befindet.⁴¹ So wird im „*Laisser Faire*“-Szenario der Straßengüterverkehr in einem allgemein erwarteten weiteren Wachstum seine Leistung nochmals um ca. 80 Prozent erhöhen und dann nahezu 70 Prozent des gesamten Güterverkehrs auf sich vereinen. Auch bei einem deutlichen Gegensteuern im „*Integrations*“-Szenario und dem „*Überforderungs*“-Szenario wird für den Transport auf den Straßen ein Wachstum zwischen 50 und 60 Prozent erwartet. Der Anteil am gesamten Güterverkehr wird sich dann zwischen 50 und 60 Prozent einpendeln.⁴²

³⁷Heng (2000) S.24ff., Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000) S.10ff., Laaser (1991) S.8f., Schaechterle (1998) S.312ff. und Verron (2003) S.9f.

³⁸Einen kurzfristigen Boom brachte hier lediglich die Wiedervereinigung Heng (2000) S.27.

³⁹Schmuck (1996) S.28.

⁴⁰Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2001) S.92ff. u. 190ff..

⁴¹Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2001) S.253.

⁴²Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2001) S.48f. und S.223f.. Zu den Szenarien Kritzinger u. a. (2001) S.6f. und S.12ff.. Das „*Laisser Fair*“-Szenario geht von einer En-

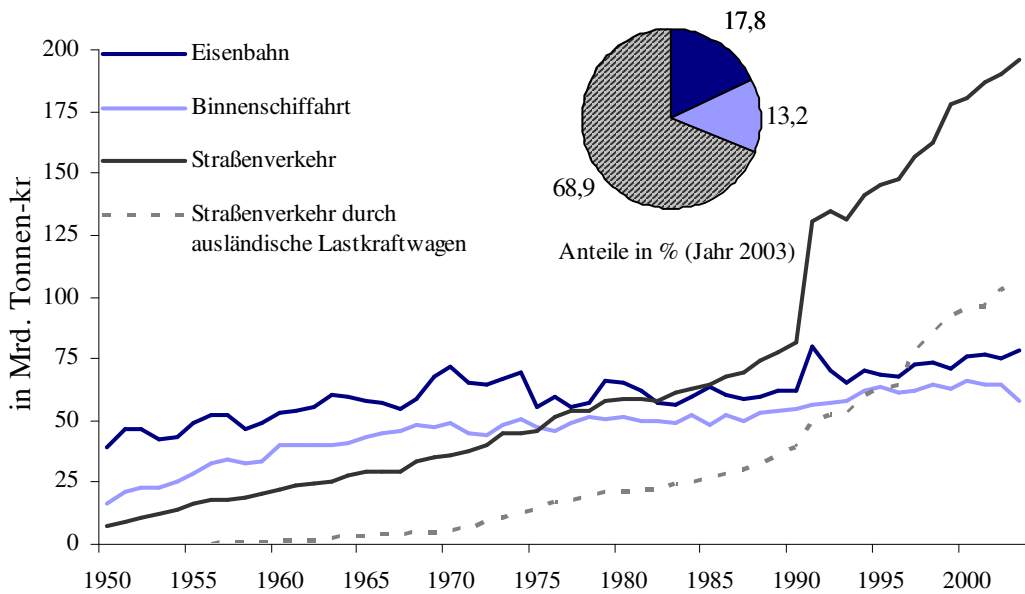


Abb. 1.3: Entwicklung der Verkehrsleistung im Güterfernverkehr. Ab 1960 incl. W.Berlin u. Saarland, ab 1991 für Gesamtdeutschland (Quelle: Verkehr in Zahlen (versch. Jahrgänge)).

Eine oft vergessene Bedeutung für diese Verlagerung der Güterbeförderung auf die Straßen bildet die qualitative Verschiebung des Transportvolumens.⁴³ Seit den 50'er Jahren stieg gerade das Transportvolumen in den Branchen überdurchschnittlich, die aufgrund ihrer Transportansprüche bereits immer eine besondere Affinität zum Straßengüterverkehr besaßen.⁴⁴ Die maßgeblichen Einflussfaktoren für diesen Trend im gewerblichen Güterverkehr identifiziert M. Wolf (1999) in: „1) Zunahme des Transportaufkommens durch verminderte Fertigungstiefe, zunehmendes Outsourcing, Aufbau von Recyclingketten. 2) Zunahme der Transportweite durch stärkere Verflechtung der Volkswirtschaften innerhalb der Europäischen Union (Abbau von Handelshemmnissen / weitere Deregulierung, Einführung der gemeinsamen Währung), intensivere wirtschaftliche Integration Osteuropas in den gesamteuropäischen Markt sowie zunehmende weltweite wirtschaftliche ‚Globalisierung‘. 3) Veränderte Anforderungen an den Güterverkehr durch Individualisierung der Produkte sowie räumliche und zeitliche Flexibilisierung der Produktion, kleinere Transportmengen, weiteren Rückgang der Massenguttransporte, engere zeitliche Vorgaben (24Std.-Ser-

entwicklung unter heutigen Bedingungen aus, ebd. S.24ff.. Das „Integrations“-Szenario unterstellt einen Trendwechsel in der Verkehrspolitik mit einer moderaten Kostenerhöhung ebd. S.31ff.. Die Prognose berücksichtigt bereits die 2005 eingeführte LKW-Maut auf den Autobahnen ebd. S.12ff.. Im „Überforderungs“-Szenario wird von deutlichen politischen Steuerungseingriffen ausgegangen.

⁴³Wolf (1999) S.13ff. und 20ff..

⁴⁴Verron (2003) S.9f.. Eine differenzierte Betrachtung der Veränderung der Anteile aufgliedert nach beförderten Gütergruppen für 1961 bis 1990 findet sich bei Baum u. Behnke (1997) S.103ff..

vice, Just-in-Time / Reduzierte Lagerhaltung).“⁴⁵

So konterkarierte im Güterverkehr die Nachfrageentwicklung bei der Transportdistanz, die zum Ende der alten Bundesrepublik noch zu ca. 90 Prozent unter 300 Kilometer lag,⁴⁶ und die Güterstruktur die politischen Verlagerungsversuche von der Straße auf alternative Verkehrsträger. E. Kulke (1998) schätzte unter der bestehenden Nachfragestruktur die Verlagerungspotentiale von der Straße auf andere Infrastrukturen auf etwas mehr als 5 Prozent.⁴⁷ Eine Änderung der Situation ist aufgrund der sich weiter verschiebenden Ansprüche in Richtung des Straßenverkehrs auch bei einem politischen Gegensteuern realistischerweise kaum zu erwarten.⁴⁸ Zumindest auf den Hauptkorridoren wäre für die Schiene die Aufnahme eines weiteren Transportaufkommens mangels einer ausreichenden Kapazität auch gar nicht möglich.⁴⁹

1.3.2 Personenverkehr

Noch imposanter ist der Zugewinn der Verkehrsleistung der Straßen im Personenverkehr. Lediglich im Jahre 1950 lagen Bahnverkehr und Straßenverkehr noch gleich auf. Bereits 1951 hatten sich die Straßen über den Individualverkehr deutlich abgesetzt. (vgl. Abb. 1.4) Die Transportleistung hat sich über alle Verkehrsträger seitdem mehr als versechsfacht. Von diesem Wachstum konnte die Bahn lediglich mit einer Verdoppelung ihrer Personenbeförderungszahlen profitieren. Dagegen wartet der Straßenverkehr mit seinem Individualverkehr und dem nur unterdurchschnittlich mitentwickelten öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) mit dem 15-fachen der Verkehrsleistung der 50'er Jahre auf.⁵⁰ Die Bedeutung der Individualität für die Stärke des Straßenverkehrs zeigt ein Blick auf die Entwicklung des ÖPNV im Vergleich zum privaten Kraftfahrzeugverkehr. Dabei verlor der ÖPNV seit den 60'er Jahren trotz stetiger Förderung und eigener Zuwächse zwei Drittel seines Marktanteils an der Beförderungsleistung.⁵¹

Erst die deutliche Verteuerung der Mobilität durch die mehrfache Anhebung der Mineralölsteuer in den 90'er Jahren sowie die Einführung der Ökosteuern 1998 bremsen erstmals im Jahre 2000 das stetige Mobilitätswachstum der Bürger. Die aktuelle Stagnation wird nach den Prognosen des Bundesministeriums für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen jedoch nur von kurzer Dauer sein. In den nächsten 15 bis 20 Jahren wird unter Berücksichtigung der Entwicklung in den neuen östlichen EU-Mit-

⁴⁵Wolf (1999) S.31, analog Heng (2000) S.10ff., Schmuck (1996) S.25ff. und Verron (2003) S.6ff..

⁴⁶Verkehr in Zahlen (versch. Jahrgänge).

⁴⁷Kulke (1998) S.236, analog zur (fehlenden) Substituierbarkeit Ewers u. Rodi (1995) S.37ff. und Heng (2000) S.11f..

⁴⁸Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000) S.16. Kritisch zu den Folgen Adolph (1999) S.62ff..

⁴⁹Bujnoch u. a. (2003) S.612f. und Kossak (2001) S.408f. mit Bezug auf die Angaben des Vorstandes der DB AG.

⁵⁰Heng (2000) S.28ff., Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000) S.10ff. und Laaser (1991) S.9.

⁵¹Heng (2000) S.29, Kulke (1998) S.210, Schmuck (1996) S.23 und Wolf (1999) S.70.

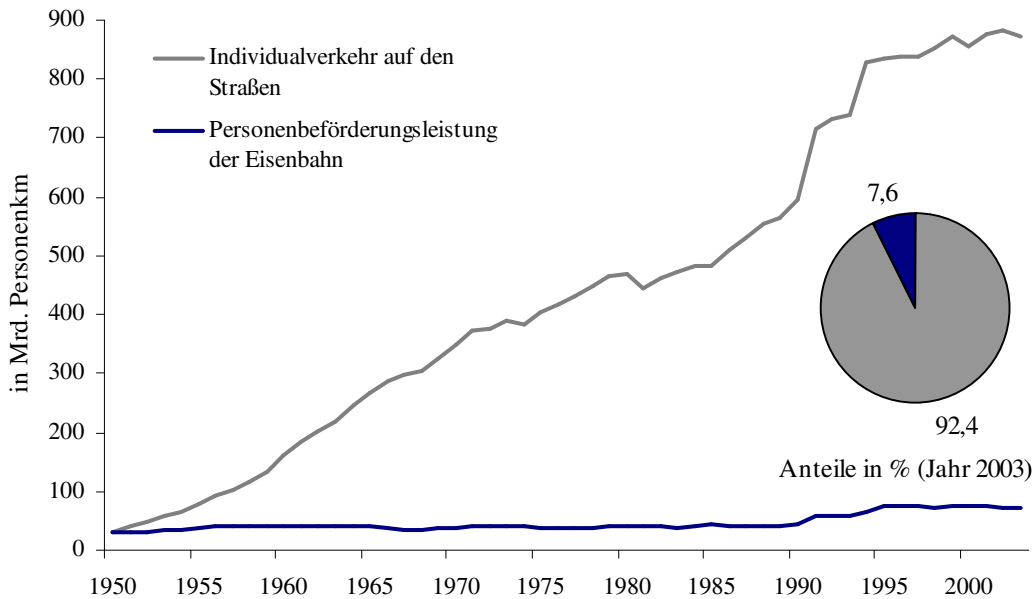


Abb. 1.4: Entwicklung der Personenverkehrsleistung. Ab 1960 incl. W.Berlin u. Saarland, ab 1991 für Gesamtdeutschland. (Quelle: Verkehr in Zahlen (versch. Jahrgänge)).

gliedsländern eine weitere Ausweitung des Personenverkehrs von mehr als 20 Prozent erwartet. Die Straße wird an dieser Zunahme bei einem prognostizierten Wachstum des PKW-Bestandes von 10 Prozent⁵² mit knapp 90 Prozent beteiligt sein.⁵³ Das Shell PKW-Szenario 2030 schätzt in seinem konservativen „Traditions“-Szenario, dass das dieses Niveau (Wachstum von 9 Prozent) erst 2030 bei einer nur noch geringfügig steigenden Verkehrsleistung erreicht wird. Im progressiven „Impuls“-Szenario ohne konsequentes Gegensteuern der Politik wird bereits von einem 18 Prozent steigendem PKW-Bestand bei unterdurchschnittlichem Zuwachs der Fahrleistungen ausgegangen.⁵⁴

⁵²Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2001) S.75.

⁵³Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2001) S.92ff. u. 190ff..

⁵⁴Shell AG (2004) S.7. Die steigende Motorisierung wird in diesen Szenarien vor allem von dem Aufholbedarf der älteren und weiblichen Bürger getragen. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2001) S.76 nennt als dritte Wachstumsgruppe die ausländischen Verkehrsteilnehmer. Bei den jüngeren Männern wird eine Zunahme lediglich noch im progressiveren „Impuls“-Szenario erwartet. Shell AG (2004) S.23ff.. Ursächlich für die Stagnation der jüngeren Autofahrer wird z.B. der immer schmalere Geldbeutel genannt Shell AG (2001) S.19.

2. Kapitel Organisationsstruktur des Straßenwesens

„Öffentliche Straßen gehören 'Kraft Natur der Sache' zum Pflichtenkreis des Staates“

S. Rinke und H. Krämer (1999) S.26

Der Name „Öffentlich“ weist bereits auf die notwendige Abgrenzung der Organisation und der Abläufe im Straßenwesen von reinen Wettbewerbsmärkten hin. Im Grundsatz liegt hier gegenüber einem Wettbewerbsmarkt mit einer Anbieter- und Nachfragerseite eine dreigeteilte Struktur mit der öffentlichen Hand als abstimmende Brückenfunktion vor.

Innerhalb dieser Brückenfunktion zeichnen sich einige organisatorische Besonderheiten ab. Einerseits sichert die Straßenbereitstellung über den politischen Entscheidungs-/Abstimmungsprozess den gesellschaftlichen Anspruchsgruppen eine breite und umfassende Mitwirkung zu. Der beachtenswerte Umfang der Mitwirkung wird an den heterogenen Zielsetzungen und dem Organisationsgrad der Beteiligten augenscheinlich. Andererseits beschränkt die breite Aufgabenintegration in die öffentliche Straßenverwaltung, ähnlich eines öffentlichen „*Facility Managements*“, die Angebotsspielräume der privatwirtschaftlichen Straßenbauunternehmen weitgehend auf die Position eines reinen Bereitstellungsgewerbes für die Produktionskapazitäten.

Die öffentliche Bereitstellung selbst differenziert sich in die hoheitlichen Tätigkeiten des Regierens zur Abstimmung der Gesellschaftsinteressen und die Verwaltungstätigkeiten zur Umsetzung. Die föderalistische Ordnung bestimmt hierfür die staatlichen Kompetenzbereiche und das Rechtsstaatsprinzip die Notwendigkeit des rechtlichen, formalisierten Ablaufrahmens. Ausdruck gewinnt in diesem Zusammenhang die Bedeutung des Straßenwesens durch die bereits aus dem Grundgesetz hervorgehenden Aufgabenverpflichtungen der öffentlichen Hand sowie die mehr und mehr auf die nationale Straßenbereitstellung Einfluss nehmenden europäischen Gemeinschaftsinteressen.

2.1 Bereitstellungsinteressen im Straßenwesen

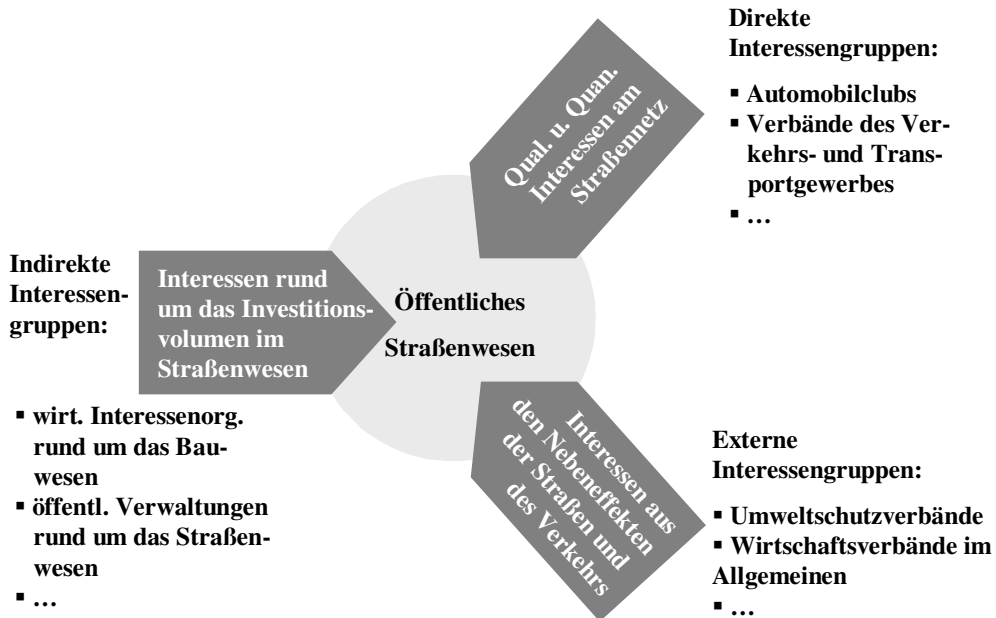


Abb. 2.1: Interessenstruktur im Straßenwesen.

Die Besonderheit an der Marktvorstellung des Straßenwesens resultiert aus der Entscheidungsfindung bzw. dem Marktausgleich über den politischen Abstimmungsprozess. Dieser öffnet das Straßenwesen förmlich von dem Verständnis eines Aufeinandertreffens von Anbieter und Nachfrager für eine Mitwirkung aller mehr oder weniger straff organisierten gesellschaftlichen Interessen, die von den Abläufen im Straßenwesen tangiert werden. Deutlich wird die besondere Konstellation darin, dass hier ebenso die Anbieterinteressen auf die Bereitstellungs-/Nachfrageentscheidung Einfluss nehmen können. Durch eine Differenzierung nach direkten, indirekten und externen Interessen wird dem bestehenden Interessengeflecht eine grobe Struktur verliehen (vgl. Abb. 2.1),¹ ohne jedoch dem Anspruch von Überschneidungsfreiheit durchweg gerecht werden zu können.

2.1.1 Direkte Bereitstellungsinteressen

Zweifelsohne werden die Straßen von einer Vielzahl von Bürgern und Gewerbetreibenden in verschiedenster Art und Weise zur Befriedigung ihrer Mobilitätsbedürfnisse genutzt. Man blicke neben den Kraftfahrzeugen nur auf die Radfahrer und die eigens für die Fußgänger geschaffenen Gehsteige. In Relation zu der wirt-

¹Zu einer alternativen Abgrenzung Daumann (1999a) S.8ff..

schaftlichen Bedeutung und der Finanzierungsanteile sind Letztere in der heutigen Verkehrsdiskussion unbedeutende Akteure. Die Nachfrageinteressen konzentrieren sich in der aktuellen Diskussion weitgehend auf die Besitzer von Kraftfahrzeugen. Diese können nach privaten und gewerblichen Straßenbenutzern unterschieden werden. Erstere benutzen in der Regel Krafträder und Personenkraftwagen, während Letztere Lastkraftwagen, Sattelschlepper und Omnibusse nutzen. Die zugehörige technische Differenzierung nach der Straßenbelastung liefert der „*ASSHO-Road-Test*“.² Neben weiteren Einflussfaktoren des Achsstandes und der Bereifung³ wurde darin die Schädigungswirkung an den Straßen durch die 4. Potenz in Abhängigkeit der Achslast festgehalten.⁴ Dies führt zu dem Ergebnis, dass die Straßenbelastung der bis zu Beginn der 90’er Jahre maximal zulässige 10 t Achslast eines Lkw’s ca. 160 000 Überrollungen der durchschnittlichen 0,5 t Pkw-Achslast entsprach. Die Ansprüche eines voll beladenen gewerblichen Schwerlast-Lkw’s an das Straßennetz haben sich entsprechend der 4. Potenzregel durch die 1992 erhöhte zulässige Achslast von 10 t auf 11,5 t nochmals um 75 Prozent erhöht. Die weitere Erhöhung der Straßenbelastung durch die Lkw’s ist mit der abzusehenden EU-Harmonisierung auf die 13 t Achslast bereits abzusehen. Gleichzeitig zeigt das leicht einleuchtende Vergleichsbeispiel des Platzbedarfs von 160 000 Pkw’s zu einem Lkw⁵ und die differenzierte Kostenansetzung der IWW u. Prognos (2002) Studie zur Wegekostenrechnung, dass „... nur bei den gewichts- und größenabhängigen Kostenarten ... der Lkw der dominante Verursacher ...“⁶ ist. Ausschlaggebend sind der erhöhte Kapazitätsbedarf und der „Platzbedarf“ aufgrund der einzuhaltenden Sicherheitsabstände durch die höheren Geschwindigkeiten des numerisch stärkeren Pkw-Verkehrs. Unter der Berücksichtigung des Verkehrsflusses setzte hier z.B. die IWW u. Prognos (2002) Studie einen Flächenbedarf von Pkw zu Lkw von 4:1 an. Früheren Berechnungen lag noch meist der Faktor 6:1 zugrunde.⁷ Eine Differenzierung ergibt sich somit zwischen den gewerblichen und privaten Straßenbenutzern darin, dass Erstere im Allgemeinen deutlich höhere qualitative Ausbauansprüche in Richtung der Tragfähigkeit der Straßen stellen, während die Ansprüche der Privaten in die quantitative Richtung der Kapazität und der Netzdichte tendieren.⁸

²Der „*ASSHO-Road-Test*“ geht auf eine Studie der 50’er Jahre in den Vereinigten Staaten zurück Schwaderer (1960) S.531ff.. Die Studie wurde in folgenden Versuchen durch die Bundesanstalt für Straßenwesen in den 70’er und 80’er Jahren in ihrem Grundsatz bestätigt Bundesministerium für Verkehr (1969) und Eisenmann (1992) S.36.

³Zur Bedeutung der Achsverteilung Eisenmann (1990) S.440 und der Bereifung Glaeser u. Vos (2002) S.708ff. und Velske u. a. (2002) S.3f..

⁴Neuere Untersuchungen wie z.B. Small u. Winston (1988) S.560ff. gehen bei einer effizienteren Dimensionierung der Straßenkonstruktion lediglich von einer Zunahme der Schädigung nach der 3. Potenz aus Linke (2006) S.20f..

⁵Wirth (2002) S.414.

⁶IWW u. Prognos (2002) S. Z-10.

⁷IWW u. Prognos (2002) S. 129ff. (Tabelle S.134). Im int. Vergleich sind diese Ansätze noch relativ hoch, wie z.B. Newbery (1989) S.166 mit einem Ansatz von 2-3 PKW zu einem LKW für Großbritannien zeigt.

⁸Ewers u. Rodi (1995) S.35 und Knieps (2003) S.3f..

2.1.1.1 Private Straßenbenutzer

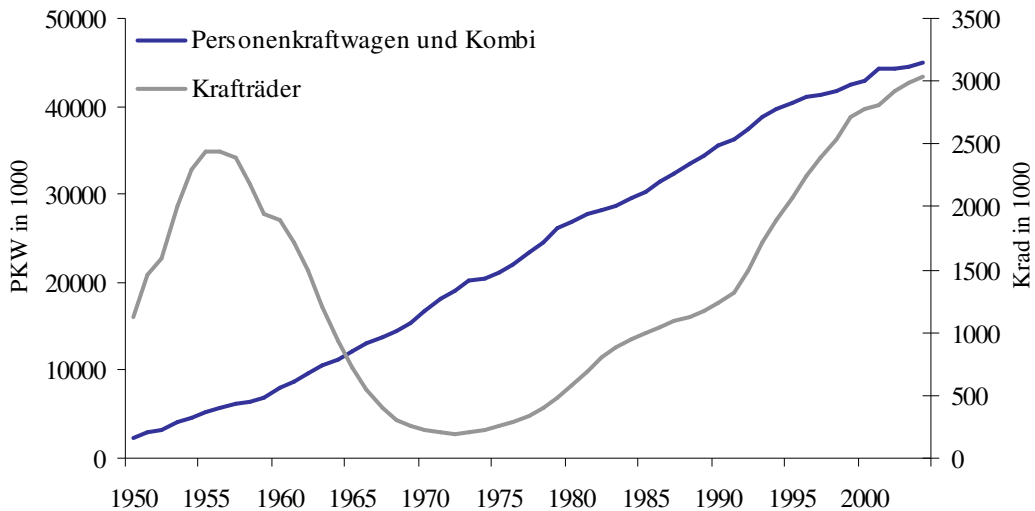


Abb. 2.2: Entwicklung des Pkw- und Kradbestandes in der Bundesrepublik Deutschland. Ab 1960 incl. W. Berlin und Saarland, ab 1991 incl. der neuen Länder (Quelle: Verkehr in Zahlen (versch. Jahrgänge)).

Die privaten Straßeninteressen werden von der Lebenseinstellung im 20. Jahrhundert bestimmt. Diese ging vielfach mit einer Zunahme der Mobilität alleine aus der Verfügbarkeit heraus einher. Die neuen Mobilitätsbedürfnisse ließen sowohl die zurückgelegten Arbeitswege, wie auch die Freizeitmobilität ansteigen.⁹ S. Heng (2000) und die Shell Studie (2001) zur Mobilitätsentwicklung gehen bereits heute von einem Anteil von 60 Prozent für Freizeitfahrten aus. Unterstützend wirken darauf die verfügbare Freizeit, der neue Lifestyle und die höheren Einkommen. Verschiedene Studien zeigen, dass die Mobilitätsausgaben typischerweise einen relativ konstanten Anteil des Einkommens darstellen und damit die Mobilität linear mit dem Einkommen steigt.¹⁰ Demographische und Effekte der Bevölkerungszunahme durch die Zuwanderung, die steigende Wegehäufigkeit durch kleinere Haushaltsgrößen und der größere Anteil der Frauen mit Führerschein taten ihr Übriges.¹¹ Die weitere Entwicklung wird mitbestimmt von der Alterung der Gesellschaft und damit den besonderen Mobilitätsinteressen der Rentner.¹²

Die Interessen und Determinanten der privaten Motorisierung zeichnen sich an der Entwicklung der Krafträder und Pkw ab. Die rasant angestiegene Zahl der Kraft-

⁹Schmuck (1996) S.22, Verron (2003) 1ff., für den Freizeit- u. Urlaubsverkehr ebd. S.13ff. und Wolf (1999) S.8ff.

¹⁰Heng (2000) S.10 u.17f. und Shell AG (2001) S.9.

¹¹Heng (2000) S.9 und Shell AG (2004) S.24, zu früheren Beweggründen Voigt (1973) S.432f.

¹²Shell AG (2004) S.12ff..

räder zu Beginn der 50'er Jahre verdeutlicht das früh bestehende Interesse für die individuelle Mobilität der Bürger.¹³ Innerhalb der ersten Jahre nahm deren Bestand stark zu, da Personenkraftwagen für viele noch unerschwinglich waren.

Im Laufe der wirtschaftlichen Normalisierung ab Mitte der 50'er Jahre verlagerte sich der Individualverkehr dann auf den bequemeren und wetterunabhängigeren Personenkraftwagen.¹⁴ Die Wiederbelebung des Motorrades kam erst wieder in den 80'er Jahren, hier jedoch weniger zur Befriedigung individueller Mobilitätsbedürfnisse, sondern als neue Freizeitbeschäftigung unter dem Schlagwort der „Freude am Fahren“.¹⁵

Deutlich wird der Individualismus des privaten Kraftfahrzeugverkehrs auch in deren Interessenorganisationen. Bei diesen handelt es sich um große, aber auch heterogene Interessengruppen. Trotz der bereits frühzeitig stattfindenden Organisation in eigenen Interessenvertretungen bzw. Vereinen,¹⁶ muss deren Einfluss aufgrund des schwachen Organisationsgrads im Vergleich zur Mitgliederzahl als gering eingeschätzt werden.

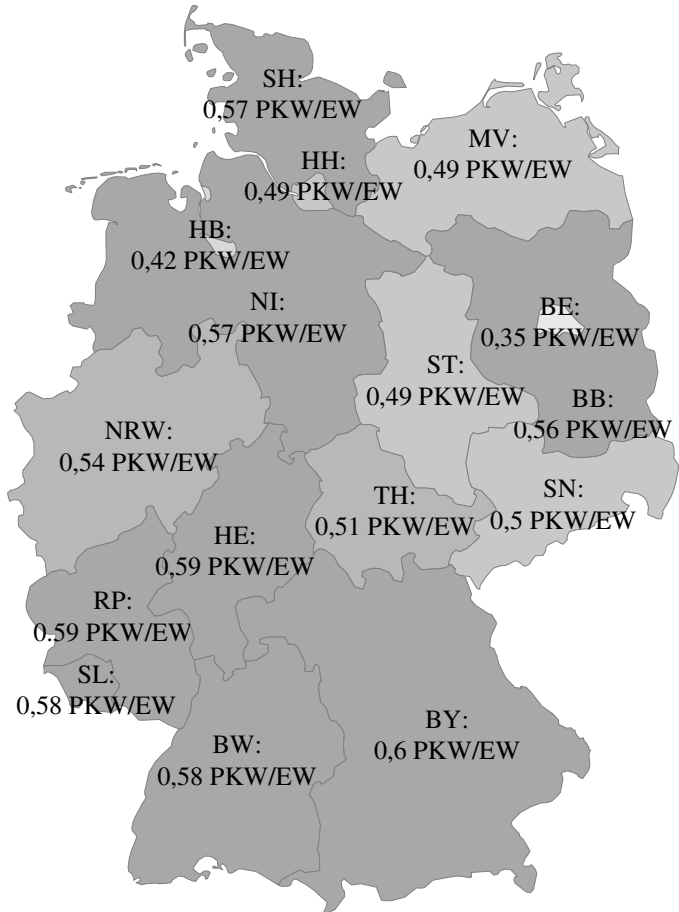


Abb. 2.3: Pkw-Zulassungsdichte in der Bundesrepublik Deutschland. (Quelle: Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland (2004)).

¹³Einen kurzen Abriss der Startbedingungen liefern Köberlein (1997) S.148, Laaser (1991) S.17 und Schmuck (1996) S.19f..

¹⁴Schmuck (1996) S.25.

¹⁵Zur Entwicklung der „Sucht nach Mobilität“, Wüst (1999) S. 144ff., bis zu dem heutigen Stand des Autos als Statussymbol, Schmale (1999) S.166f. und Bolz (2001) S.118ff.. Zu symbolischen (z.B. Prestige) und effektiven (z.B. Freude am Fahren) Faktoren bei der Kfz Benutzung vgl. z.B. die Untersuchung für Holland Steg (2005) S.147ff..

¹⁶Z.B. fand die Gründung des ADAC in Stuttgart, zunächst als „Deutsche Motorradfahrer-Vereinigung“ (DMV) bereits 1903 statt, des zweiten großen Automobilclubs AvD gar 1899.

Die schwache Repräsentanz änderte aber nichts an dem Wachstum der Individualmotorisierung. Einmal in Schwung, kam die Individualmotorisierung bis heute nicht zum Stillstand. In einer Betrachtung der aktuellen Motorisierungsdichte ist festzustellen, dass vor allem die westlichen Flächenländer mit einer Verkehrsdichte von mehr als 0,55 Kfz pro Einwohner führend sind.¹⁷ Lediglich in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg ist eine stärkere Stellung des ÖPNV zu beobachten.¹⁸ Gleichzeitig weist der noch deutlich niedrigere Motorisierungsgrad in den Neuen Bundesländern auf das bestehende Wachstumspotential im Individualverkehr hin (vgl. Abb. 2.3). Im Jahr 2000 scheint durch die steigende Abgabenlast erstmals eine Schmerzschwelle vieler Automobilbenutzer erreicht worden zu sein.¹⁹ Unterstützt wurde diese Verteuerung nach dem Ende der Ökosteuerperiode 1999-2003 durch die steigenden Treibstoffpreise aufgrund des knapper werdenden Rohöls und Raffinerieengpässen auf den Weltmärkten ab 2004. Während der Fahrzeugbestand weiter leicht wuchs, sank in diesen Jahren erstmals die Fahrleistung. Die Reduzierung war vor allem bei den Pkw-Besitzern mit Ottomotoren zu beobachten, da Vielfahrer inzwischen auf die salonfähig gewordenen Dieselfahrzeuge mit günstigeren Betriebskosten umgestiegen waren.²⁰ Die bestehenden Verkehrsschätzungen deuten aber darauf hin, dass es sich bei der aktuellen Stagnation des Individualverkehrs nur um eine kurze Pause der stetig steigenden Mobilitätsinteressen der Bevölkerung handelt.²¹

2.1.1.2 Gewerbliche Straßenbenutzer

Im Gegensatz zu der relativ freien Entwicklung des privaten Kraftfahrzeugverkehrs war die Entfaltung des gewerblichen Straßenverkehrs bis zur Deregulierung zu Beginn der 90'er Jahre durch die staatlichen Regulierungseingriffe geprägt. Die Regulierung wurde rechtlich mit der Kontingentierung im „Güterverkehrsänderungsgesetz“ 1949²² und der Tarifkontrolle über Höchstpreise im „Güterkraftgesetz“ 1952 verankert.²³ Die Überwachung und Genehmigung oblag der neu gegründeten Bundesanstalt für Güterverkehr. Für den gewerblichen Personenverkehr mit seinen Om-

¹⁷Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000) S.9.

¹⁸Der Effekt des höheren Motorisierungsgrades der ländlichen Gebiete wird bei den differenzierteren Erfassungen des Bundesamtes für Landeskunde und Raumordnung noch deutlicher Kulke (1998) S.210f. und Schmuck (1996) S.25.

¹⁹Nach 1998 wurden im Rahmen der Ökosteuer die Treibstoffpreise jährlich um 3 Cent/l erhöht.

²⁰Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2001) S.69ff., Bredow u. a. (2005) S.86 und Landesanstalt für Umweltschutz BW (2002) S.4f.. Kloas u. a. (2004) S.605 und Kalinowska u. a. (2005) S.62ff. stellten bei dem Kraftstoffverbrauch für Ottomotoren in Deutschland zwischen 1999-2003 einen Rückgang um 15 % fest, wobei der Verbrauch an Dieselmotoren 2000-2003 bei einem insgesamt deutlich rückläufigen Kraftstoffverbrauch leicht stieg. Im Übrigen handelt es sich dabei um kein rein deutsches Phänomen. Dieselfahrzeuge haben tendenziell dort einen höheren Anteil am Bestand bzw. an den Neuzulassungen, je günstiger diese im Vergleich zum Benziner in der Abgabenbelastung abschneiden, wie z.B. in Österreich, Belgien, Spanien, Frankreich und Luxemburg Kuhfeld u. Kunert (2002) S.431ff.

²¹Vgl. Ausf. S.21f. zu Verkehrsszenarien der Individualmotorisierung.

²²Klenke (1995) S.11f.

²³Keßler (2001) S.428f. und Köberlein (1997) S.145.

	1964	1966	1970	1974	1978	1982	1986 ^I	1990
Anzahl der Unternehmen	10440	10654	9614	9148	9031	9090	8829	10150
Anzahl der Genehmigungen	25932	29235	29487	31299	33899	36137	33857	41896
Art der Genehmigungen								
Allg. Fernverkehr	16030	17298	17432	18166	20319	20364	21464	21510
Grenzüberschreitender Verkehr		995	994	1101	1107	2103	2129	6713
EG-Genehmigungen ^{II}				410	566	798	1205	4682
Bezirksgüterfernverkehr	6040	6524	6601	7003	7056	7098	9059	8991
Möbelfernverkehr	3862	4418	4460	4619	4851	5774		

^I Ab 1986 Genehmigungspflicht des priv. Möbelfernverkehrs nach Verfassungsklage des Fernverkehrs aufgehoben. Die Genehmigungspflicht für die Beförderung von Handelsmöbel unterlag ab dato der allg. Fernverkehrsgenehmigung.

^{II} Einschl. der Genehmigungen des Güterverkehrs mit den CEMT-Mitgliedsstaaten.

Tab. 2.1: Entwicklung der Kabotagegenehmigungen.

nibussen galt bis zur Novellierung 1961 die bestehende Regulierung aus dem „Personenbeförderungsgesetz“ von 1935 weiter.²⁴

Die Genehmigungspflicht bremste die Entwicklung des gewerblichen Güter- und Personenverkehrs. Die gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen und die Reglementierung unterstützten den relativ hohen Organisationsgrad des gewerblichen Straßenverkehrs. Nach außen vertreten die Dachgesellschaft, der Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (BGL) e.V., und deren zahlreiche Mitgliedsverbände mit ca. 12 000 Betrieben bis heute nahezu das gesamte Straßentransportgewerbe. Während unter dem allgemeinen Wachstum des Transportaufkommens auf den Straßen die Anzahl der Genehmigungen stetig zunahm (vgl. Tab. 2.1), wurden gleichzeitig viele Wettbewerber durch die etablierten Unternehmer verdrängt. Die Wende brachte erst die Untätigkeitsklage des Verkehrsausschusses des Europäischen Parlamentes vor dem Europäischen Gerichtshof 1985.²⁵ Für die Festbeschreibung der zukünftigen wettbewerbsorientierten Zielsetzungen im grenzüberschreitenden und nationalen Güterverkehr wurden zwei Verordnungen in Brüssel erlassen.²⁶ Die VO 1841/88/EWG, die eine verbindliche Beseitigung aller Kontingente für den grenzüberschreitenden Transportverkehr auf der Straße bis 1993 festlegte und die VO 3118/93/EWG (Kabotage-Verordnung), die eine verbindliche Beseitigung aller nationalen Kontingente und eine völlige Liberalisierung der Kabotage im

²⁴Laaser (1991) S.143. Zu einer Auflistung der angeführten Besonderheiten Köberlein (1997) S.115 und deren Begründung ebd. S.147f., Laaser (1987) S.17ff. und Laaser (1991) S.56ff..

²⁵Entscheidung EuGH C-13/83.

²⁶Einen Überblick über die inzwischen umfangreichen europäischen Richtlinien und Verordnungen für die nationale Verkehrspolitik liefert Frohnmeyer (2002b).

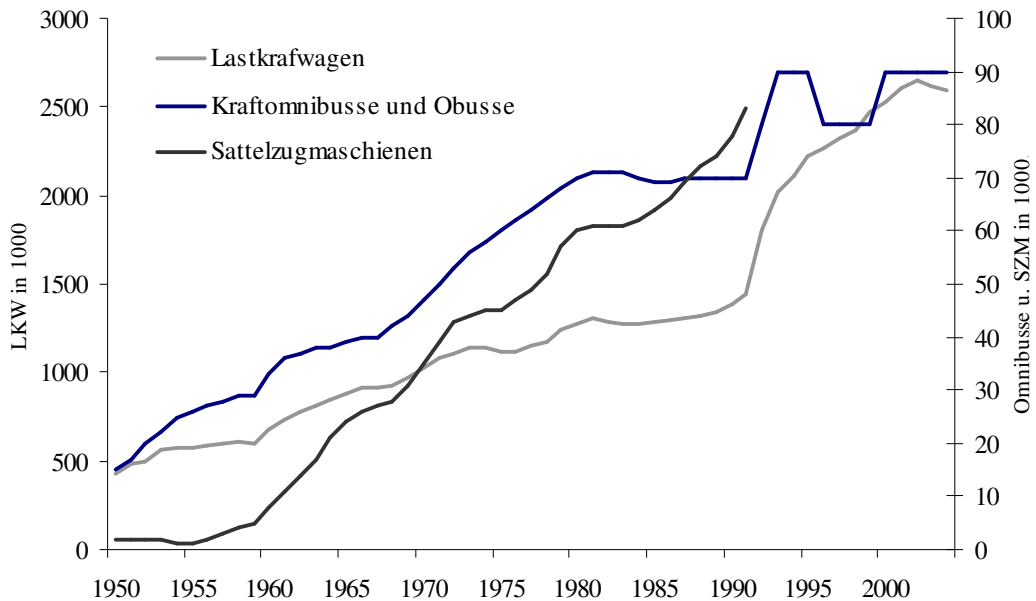


Abb. 2.4: Entwicklung des Lkw-Bestandes in der Bundesrepublik Deutschland. Ab 1960 incl. W. Berlin und Saarland, ab 1991 incl. der neuen Länder und einer zusammengelegten Erfassung von Sattelzugmaschinen (SZM) und Lkw (Quelle: Verkehr in Zahlen (versch. Jahrgänge)).

Güterkraftverkehr bis 1998 vorschrieb.²⁷

Nach dem Wegfall der Genehmigungspflicht nahm die Anzahl der Gewerbetreibenden und mit ihnen die Anzahl der Nutzfahrzeuge im Straßengüterverkehr explosionsartig zu. Die Zunahme der Nutzfahrzeuge wurde dabei von den neuen Chancen nach der Deregulierung sowie der ansteigenden Transportnachfrage nach der Wiedervereinigung und der Grenzöffnung im Osten getragen. Beachtet werden müssen bei der reinen Anzahl an neuen Fuhrunternehmern²⁸ jedoch auch wirtschafts- bzw. vielmehr sozialpolitische Einflüsse. Vor dem Hintergrund der sprunghaft angestiegenen Sozialabgaben und den neuen unternehmerischen Freiheiten durch den Wegfall der Kontingentierung fanden vielfach Ausweichversuche am Rande der Scheinselbstständigkeit statt. Die schärfere Kontrolle der Unternehmensform und der wachsende Konkurrenzdruck durch ausländische Fuhrunternehmen führte schnell wieder zu einer Marktberreinigung und einer zur Zeit fallenden Tendenz der Unternehmenszahlen. Die anhaltende Wirkung der staatlichen Interventionen in die Wirtschaftsabläufe wird heute bei der Nutzfahrzeugdichte zwischen neuen und alten Bundesländern deutlich. So ist zu Beginn des neuen Jahrtausends die beobachtbare Nutzfahrzeugdichte mit 40 Nutzfahrzeugen und mehr pro 1000 Einwohner in allen neuen Bundesländern deutlich höher, als im höchst motorisierten westdeutschen Bundesland Schleswig-Holstein mit 39 Nutzfahrzeugen pro 1000 Einwohner. Ursächlich für diese

²⁷Frohnmeier (2002a) S.14.

²⁸Vgl. Stat. Jahrbuch der BRD (versch. Jahrgänge).

Verlagerung der gewerblichen Nutzfahrzeugzulassung ist die öffentliche Förderung der Unternehmensansiedlungen in den neuen Ländern. Denn im Gegensatz zum Individualverkehr ist nach der Deregulierung der Zulassungsort eines Nutzfahrzeuges im Güterverkehr bezüglich des Einsatzortes kaum mehr aussagekräftig.

Gestützt wurde die weitere Entwicklung des gewerblichen Güterverkehrs von den steigenden Transportbedürfnissen und besonderen Flexibilitätsansprüchen der wachsenden und immer mehr auf Arbeitsteilung ausgerichteten Wirtschaft.²⁹ Die Zulassungszahlen der Omnibusse profitieren von der stetig ausgeweiteten Förderung des ÖPNV. Nach der Deregulierung gewinnen bei dem gewerblichen Fernverkehr die ausländischen Lkw stetig an Bedeutung. Der Fernverkehr befindet sich dabei insgesamt noch in einem Aufholprozess gegenüber dem Nahverkehr. Unter diesen Voraussetzungen müssen die bestehenden Szenarien, die bereits einen weiter stark wachsenden Lkw Verkehr von weit über 50 Prozent auf den Straßen prognostizieren,³⁰ im Rückblick auf die stetig unterschätzte Verkehrsentwicklung eher als untere Grenze betrachtet werden.

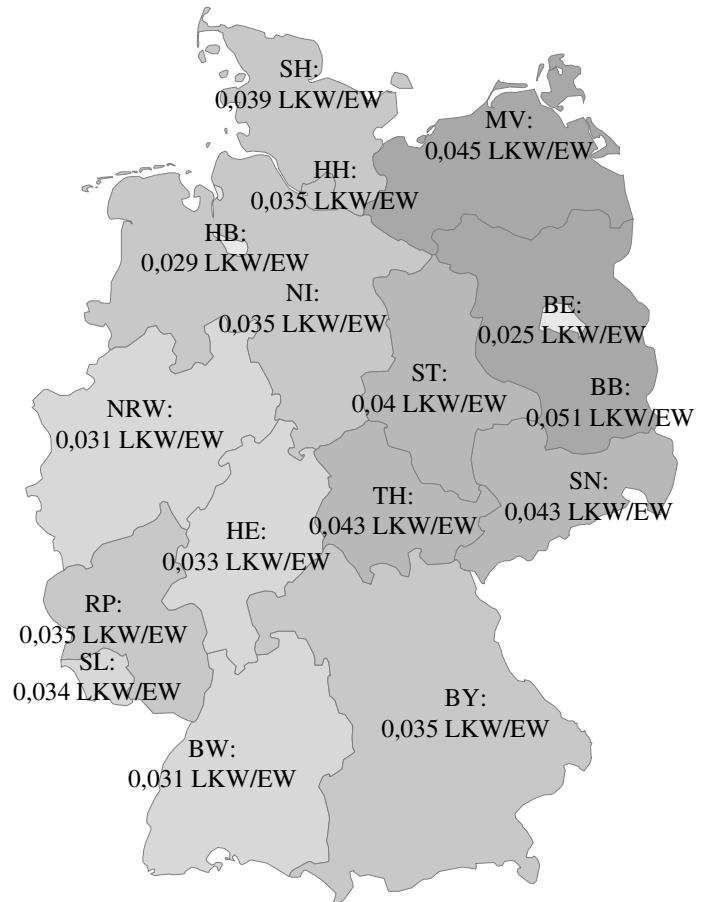


Abb. 2.5: Lkw-Zulassungsdichte in der Bundesrepublik Deutschland (Statistisches Jahrbuch (2005)).

2.1.2 Indirekte Bereitstellungsinteressen

Die als indirekt zu bezeichnenden Interessen der Anbieterseite (Baubetriebe, usw.) stehen bei der Entwicklung der Straßeninfrastruktur in komplementärer Verbindung

²⁹Vgl. Ausf. S.19f. zur Verschiebung der Transportansprüche.

³⁰Vgl. Ausf. S.19f. zu den Szenarien der gewerbl. Verkehrsentw..

mit den direkten Nachfragerinteressen. Eine gewisse Differenzierung ergibt sich analog den direkten Interessen aus der verfolgten qualitativen bzw. quantitativen Zielrichtung der Infrastrukturentwicklung.

Qualitative Interessen vertreten z.B. die Verbände des Deutschen Instituts für Normung, des Deutschen Instituts für Bautechnik (Berlin) und der Verband der deutschen Ingenieure (VDI). Bei diesen Interessenverbänden handelt es sich im Allgemeinen um halböffentliche Aufgabenträger.³¹

Deutlicher quantitativ orientiert sind die Interessen des direkt von dem Bauvolumen lebenden Straßenbaugewerbes mit seiner Zulieferindustrie. Nach der Abschwächung der Baukonjunktur in den 70'er Jahren haben diese über die Verbandsorganisation ihre Interessenvertretung abgestimmt und gestärkt.³² Man kann bei deren Verbandsaufbau nach einer 3-Säulen-Struktur aus Wirtschaftsverbänden, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften differenzieren.³³ Die Wirtschaftsverbände des Baugewerbes³⁴ vertreten in erster Linie wirtschaftspolitische Interessen der angeschlossenen Unternehmen gegenüber der Politik im In- und Ausland.³⁵ Die Arbeitgeberverbände des Baugewerbes setzen sich für die gesellschafts- und sozialpolitischen Interessen der Unternehmen gegenüber der Politik, konkurrierenden öffentlichen Gruppierungen und den Gewerkschaften ein.³⁶ Die Gewerkschaften kämpfen für die Interessen der involvierten Arbeitnehmergruppen rund um das Straßenbaugewerbe.

Zu den Verbänden können als weitere Gruppe noch die Körperschaften des öffentlichen Rechts (Industrie- und Handelskammer, die Handwerkskammer usw.) gezählt werden. Diese üben staatlich übertragene Aktivitäten aus, die ihnen in wirtschafts- und strukturpolitischen Fragen über die beratende Funktion eine besondere Bedeutung sichern.

2.1.3 Externe Interessen im Straßenwesen

Die mehr oder weniger gleichgerichteten Pro-Straße-Zielsetzungen der direkten und indirekten Interessen spalten sich innerhalb der externen Gruppierungen in eine Pro- und Contra-Straßen-Ausrichtung. Neben der Breite der Interessen sind hier

³¹Aleman (1996) S.25.

³²Sebaldt (1997) S.100ff.. Deutlich wird deren „Lobby“-Arbeit heute z.B. in der Förderung von Bürgerinitiativen für neue Straßenbauprojekte Kühn (2003) S.48.

³³Leimböck (2000) S.62ff.

³⁴Dachverbände auf Bundesebene sind die beiden Verbandsorganisationen „Hauptverband der deutschen Bauindustrie“ und der „Zentralverband des Deutschen Baugewerbes“ mit seinen Mitgliedsverbänden auf Landes- und Bezirksebene Leimböck (2000) S.72f..

³⁵1950 fand mit der gleichberechtigten Aufnahme der Spitzenverbände in der „Internationalen Vereinigung für Hoch- und Tiefbau“ (Fédération internationale du bâtiment et des travaux publics) in Paris auch wieder deren internationale Eingliederung statt Bundesverband der Bauindustrie (1950) S.43.

³⁶Der „Hauptverband der deutschen Bauindustrie“ und der „Zentralverband des Deutschen Baugewerbes“ sind z.B. Mitglied der „Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände“.

im Weiteren gesellschaftliche Entwicklungseinflüsse zu berücksichtigen. Während wirtschaftliche Interessenkonflikte praktisch von Beginn der Bundesrepublik an beobachtbar sind, treten seit den 70'er Jahren mehr und mehr Umweltschutzgesichtspunkte in den Fokus der politischen Auseinandersetzung.

Straßenfreundliche Zielsetzungen werden von den straßenverkehrs- und straßentransportabhängigen Wirtschaftszweigen vertreten. Hier warfen allen voran die deutsche Automobilindustrie, deren Zulieferindustrie und die Mineralölwirtschaft als die Produzenten der komplementären Verkehrsmittel und Betriebsstoffe immer wieder ihr politisches Gewicht für den Straßenverkehr in den „Ring“. Gegenläufige wirtschaftliche Interessen vertritt aus der Konkurrenzbeziehung der Infrastrukturen primär die Bahn. Diese litt in der Entwicklung besonders unter der Wettbewerbsstärke des Straßengüterkraftverkehrs sowie der Individualmotorisierung auf den Straßen.³⁷

Natürlicherweise konträr zum Straßenwesen stehen die gesellschaftlichen Interessengruppierungen rund um den Landschafts- und Umweltschutz sowie der Lebensqualität der Straßenanlieger. Typische organisatorische Formen dieser Interessenvertretungen finden sich in Bürgerinitiativen oder formal-rechtlichen Vereinigungen in der Rechtsform eingetragener Vereine.³⁸ Schwierig sind die in die gleiche Richtung gehenden Interessen zukünftiger Generationen einzuordnen, deren Lebensbedingungen durch die Nebenwirkungen der Straßen und ihrem Verkehr beeinträchtigt werden. Deren Vertretung geht lediglich über altruistische Gedanken in die aktuellen Entscheidungen rund um das Straßenwesen ein.

³⁷Vgl. Ausf. S.19ff. zu der Entwicklung der Verkehrsleistung.

³⁸Eine formale Abgrenzung dieser mehr ideologisch orientierten Ziele liefert Congleton (1991) S.65ff..

2.2 Öffentliche Bereitstellungsorganisation im Straßenwesen

Das öffentliche Straßenwesen ist charakterisiert durch die tiefe Integration in die staatliche Obhut. In der Folge bildet die öffentliche Hand die Brückenfunktion zwischen den gesellschaftlichen Anspruchsgruppen und den eigentlichen Produzenten (Straßenbaubetrieben) der Straßeninfrastrukturen. Die Übernahme dieser vermittelnden Aufgabe ermöglicht zur Überwindung von Marktproblemen die Nutzung von Mitteln der Zwangsgewalt, die im Rechtsstaat staatlichen Institutionen vorbehalten sind. Zur rechtsstaatlichen Kontrolle und zum Schutz gesellschaftlicher Individualrechte ist das öffentliche Abstimmungssystem aus der Ordnung des Grundgesetzes in einen verbindlichen Rahmen der Aufgaben, Kompetenzzuordnung und Umsetzungsabläufe eingebunden.

Zu differenzieren gilt bei diesem Rahmen zunächst einmal zwischen „globalen“ bzw. absteckenden nationalen und europäischen Vorgaben. Deren Einfluss ergibt sich aus der besonderen Bedeutung und Eigenschaft der Straßen als Infrastrukturbauwerke und der öffentlichen Kompetenzordnung (Legislativ- und Verwaltungskompetenzen), die den Vorgaben des Grundgesetzes als formales Ordnungsstatut des Staates folgt.³⁹ Während sich die Legislativkompetenzen aus den föderalistischen Ordnungsvorgaben auf die Bundes- und Landesebene konzentrieren, involviert die Verwaltungsübernahme der Straßen durch die Kompetenzordnung nach dem Subsidiaritätsprinzip alle Gebietskörperschaftsebenen.

Die zur Ablaufregelung erlassenen konkretisierenden Rechtsregelungen formalisieren die aus den verfassungsmäßigen Vorgaben weitgehend eigenständig gehaltenen Verwaltungsabläufe der Finanz- und Straßenverwaltung. Die Einnahmen und Ausgabenabstimmung erhält die öffentliche Straßenbereitstellung erst in der Haushaltsplanung der Gebietskörperschaftsebenen. Deren jährliche Haushaltspläne bilden die Legitimationsgrundlage für die abschließende Auftragsvergabe der Straßenbauverwaltungen auf den privatwirtschaftlichen Straßenbaumärkten.

2.2.1 „Globale“ Rahmen

Der „globale“ Rahmen bezieht sich zunächst nicht direkt auf die Straßeninfrastruktur und ihrem Verkehr. Dessen verbindliche Beachtung ergibt sich erst aus der gesellschaftlichen Bedeutung der Straßeninfrastruktur und der hoheitlichen Übernahme der Bereitstellung. Die Bedeutung resultiert aus der Notwendigkeit eines individuellen Zugangs zur Verkehrsinfrastruktur für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und der einschneidenden Eigenschaft der Straßen als Bauwerke

³⁹Explizit erwähnt das Straßenwesen dabei das GG lediglich an zwei Stellen. Diese finden sich in den Kompetenzregelungen zur konkurrierenden Gesetzgebung Art. 74 Nr.22 GG und der rechtlichen Überführung des ehemaligen Reichsstraßennetzes in die gesellschaftliche Ordnung der Bundesrepublik Art. 90 GG. Innerhalb der Länderverfassungen erwähnt nur die Verfassung des Freistaates Bayern das Straßenwesen in Art. 83 Abs.1 BayVerf zur Verantwortungsübertragung der Straßen des örtl. Verkehrs in den Wirkungskreis der Gemeinden.

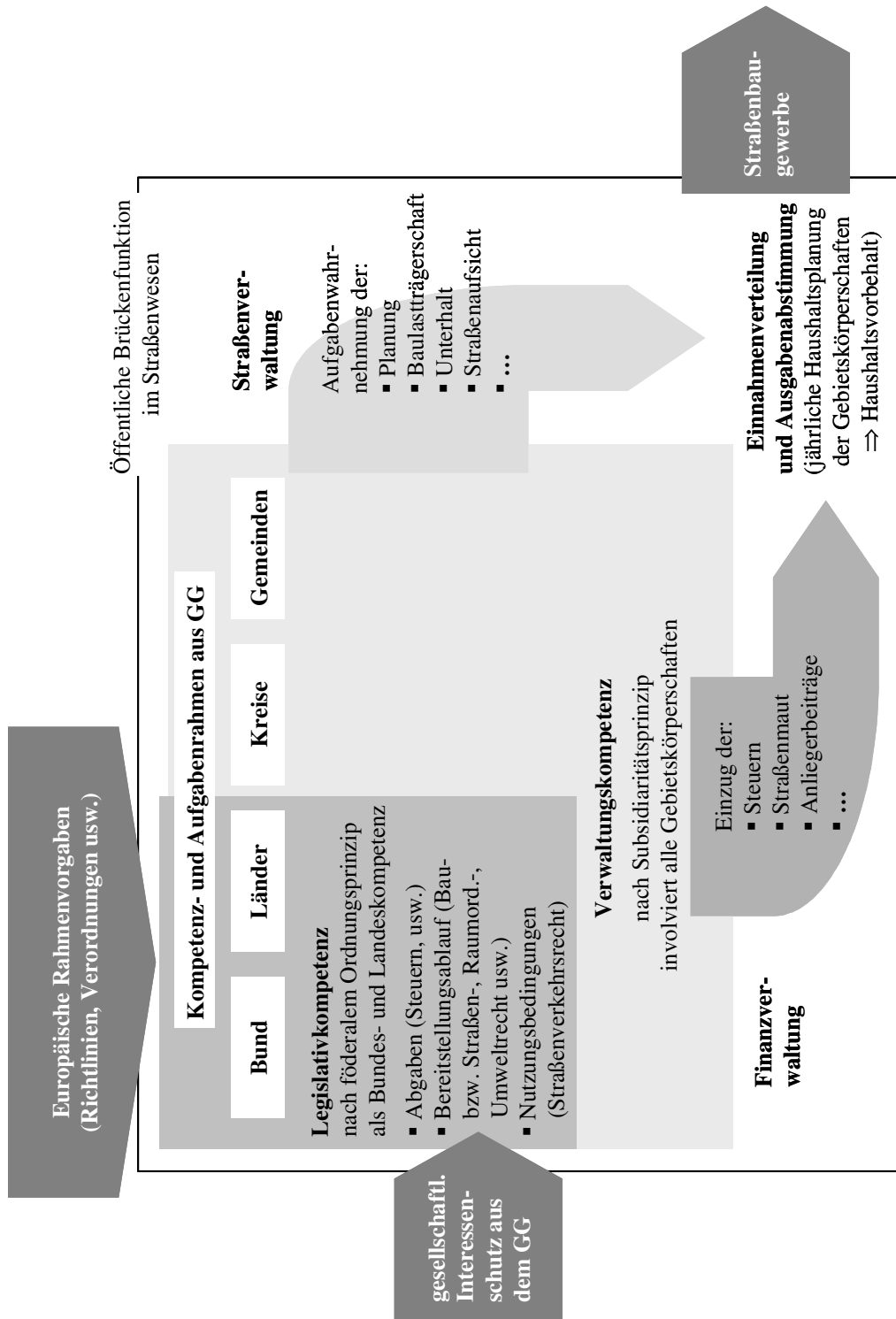


Abb. 2.6: Organisation der öffentlichen Brückenfunktion.

in das Leben und in die Umwelt. Die das Bauwesen eingrenzenden Produktions-, Raumordnungs- und Umweltbereiche unterliegen dabei traditionell staatlichen Ordnungsinteressen. Diese begründen sich in der Gefahr einer folgenreichen und unkoordinierten Verunstaltung der Landschaft und den Schutzinteressen vor zweifelhaften Bauausführungen. Die öffentliche Bereitstellungsübernahme erweitert in diesem Zusammenhang den beachtenswerten konstitutionellen Organisationsrahmen von den legislativen (föderal orientierten) Regeln zum gesellschaftlichen Zusammenleben auf die Regelungen zu den (subsidiär orientierten) Verwaltungskompetenzen und -abläufe. Die im europäischen Einigungsprozess steigende grenzüberschreitende Bedeutung konnte auch an den europäischen Regelungsinteressen nicht vorübergehen. Mehr und mehr initiieren und bestimmen heute deren Rahmenvorgaben die Novelierungen der in nationaler Eigenregie stattfindenden Bereitstellung.⁴⁰

2.2.1.1 Rahmenvorgaben des GG

Grundsätzlich sichert das Grundgesetz dem einzelnen Bürger im Sinne einer „*Status Positivus*“-Definition bei den gesellschaftlichen Interessenbereichen der Grundversorgung, wie sie sich bei Infrastrukturen abzeichnet, einen Anspruch auf ein Tätig werden der öffentlichen Hand zu. Konstitutionelle Rechtsgrundlage bilden Art. 1 Abs.3 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs.1 GG „Die Bundesrepublik ist ein ... sozialer Bundesstaat“ bzw. Art. 28 Abs.1 GG „... sozialer Rechtsstaat“.⁴¹ Konkretisiert wurde diese Auslegung durch den Bundesverwaltungsgerichtsentscheid, dass es „... aus den Gründen der Daseinsfürsorge von der Rechtsordnung eine öffentliche Aufgabe von erheblicher Bedeutung [ist], ein mehrgliedriges Verkehrssystem (Straße, Schiene, Kanal) zu schaffen.“⁴² Eine über die hoheitlichen Fürsorgepflichten hinausgehende Aufgabenkonkretisierung lässt sich nach dem Kerngewährleistungsurteil des Bundesverwaltungsgerichts 1968, „... dass der Gemeingebrauch an Straßen und Wegen in seinem Kerngehalt der grundrechtlichen Gewährleistung der Art. 2 Abs.1, Art. 3 Abs.1 und Art. 14 Abs.1 unterliegen ...“⁴³ jedoch nicht ableiten.⁴⁴ Die Begründung der gesellschaftlichen Bedeutung fand das Bundesverwaltungsgericht „... letztendlich in der unzweifelhaften erheblichen Bedeutung, die der ungestörten Teilnahme am Gemeingebrauch für die freie Entfaltung der Persönlichkeit als auch die angemessene Nutzung des Eigentums zukommt.“⁴⁵ Aus der Daseinsfürsorge lässt sich so eine Pflicht der öffentlichen Hand ableiten, für eine funktionierende öffentlich zugängliche Straßeninfrastruktur zu sorgen. Die Form der Aufgabenwahrnehmung bleibt aber personell wie auch im konkreten Umfang der

⁴⁰Van Miert (1998) S.7.

⁴¹Starck (1999) S.111f..

⁴²BVerwGE 72 S. 24.

⁴³BVerwGE 30 S.238.

⁴⁴Aufgrund der Unbestimmtheit öffentlicher Aufgabenverpflichtungen definiert Wahl (1990) S.30 die positive Kompetenznorm des GG auch als „... lapidare Sozialstaatsklauseln ...“ Sommermann (1997) S.336ff..

⁴⁵BVerwGE 30 S.238 und Krämer u. Rinke (1999) S.22.

konkretisierenden Gesetzgebung vorbehalten.

Neben der Verpflichtung zur Daseinsfürsorge setzt der Grundrechtsteil dem Straßenwesen auch gewisse Gestaltungsgrenzen. Der hier zur Wirkung kommende Charakter des Grundgesetzes als „negative Kompetenznorm“ („*Status Negativus*“-Definition)⁴⁶ legt dabei weniger Aufgaben fest, als dass er Bereiche der individuellen Freiheit vor Eingriffen schützt. Er hat so tendenziell gestaltungsausschließenden Charakter für die Ordnung des Straßenwesens.⁴⁷ Einschneidend erweist sich mit Blick auf die Eigenschaft der Straßen als Infrastrukturbauwerke und die gesellschaftlichen Nutzungsinteressen Art. 14 Abs.1 GG. Dieser läßt eine Einschränkung des Eigentumsschutzes lediglich per Gesetz zu, um das verfassungsmäßige Recht am Eigentum nach Abs.2 mit privaten und gemeinschaftlichen Interessen in Einklang zu bringen.⁴⁸ Ein über die Nutzungsordnung hinaus gehender Eingriff ist nach Art. 14 Abs.3 GG „... nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig ...“. Demgemäß ist z.B. eine Enteignung zur Baulandbeschaffung für ein Straßenbauprojekt ohne ein öffentliches Interesse und formellem öffentlichen Planungsverfahren mit korrespondierendem Anspruch der betroffenen Bürger auf Beteiligung mit Art. 14 GG unvereinbar.⁴⁹

Föderalistische Kompetenzordnung

Prägend auf die Kompetenzordnung und die Verwaltungsstruktur im Straßenwesen wirkt die zweistufige föderalistische Ausrichtung des Grundgesetzes auf einen Bund-Länder-Ausgleich.⁵⁰ Diese Ausrichtung wird an der Zuordnung Legislativkompetenzen nach Art. 70 ff. GG und der Einnahmuzuordnung nach der weitgehend eigenständigen Fiskalordnung Art. 104a ff. GG augenscheinlich. Auf den ersten Blick vermisst man dabei die subsidiären Rechte der im Straßenwesen engagierten unteren Gebietskörperschaftsebenen. Diese ergeben sich in dem zweistufigen Ordnungsverständnis aus der Zusicherung einer eigenständigen Rechtspersönlichkeit und der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs.2 GG, wobei diese organisatorisch den Ländern zugeordnet bleiben.⁵¹ Diese verfassungsmäßige Trennung der Kompetenzen zu den Legislativ-, den Abgabenregelungen und der Aufgabenwahrnehmung bzw. Baulastträgerschaft drückt der Organisationsstruktur des Straßenwesens ihren Stempel auf. Differenziert werden kann daraus zwischen den ordnenden Legislativaufgaben rund um das Straßenwesen und der eigentlichen Straßenverwaltung mit der zugehörigen Finanzierung.

⁴⁶Wahl (1990) S.37.

⁴⁷Durch die Bindung der öffentlichen Gewalt an geltendes Recht nach Art. 1 Abs.3 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs.3 GG ist hier der Schutz des einzelnen Bürgers gegenüber der staatlichen Zwangsgewalt verankert Starck (1999) S.108ff..

⁴⁸Wendt (2003) S.607ff..

⁴⁹Bender (1984) S.301ff., Hermes (1998) S.358ff. und Krämer u. Rinke (1999) S.24f..

⁵⁰Hellermann (2001) S.1504f.. Grundsätzlich sind somit Bund und Länder die „föderalistischen Partner“ BVerGE 39 S.96, BVerGE 41 S.310ff. und Laaser u. Rosenschon (2001) S.57ff..

⁵¹BVerGE 86 S.215.

Legislativkompetenzen

Den Ausschlag für die legislative Ordnungsstruktur rund um das Bau- und damit auch Straßenbauwesen gab das Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichtes 1954.⁵² Die Regelungen sind dabei zunächst einmal als ein Ordnungsrahmen des Grundeigentums zu verstehen.⁵³ Innerhalb der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs.1 Nr.18 GG wird dem Bund nicht nur die Kompetenz, sondern auch die verpflichtende Aufgabe zum Erlass einer Rahmenordnung nach Art. 75 Abs.4 GG für den „... Grundstücksverkehr, das Bodenwesen ... das Siedlungs- und Heimstättenwesen ...“⁵⁴ zugewiesen. Zielsetzung dieses Ordnungsrahmens sind gesellschaftliche Allgemeinverträglichkeitsregeln. Im Weiteren werden durch diese Rahmenordnungspflicht ebenso die tangierten Gesellschaftsbereiche der Raumordnung und des Umweltschutzes erfasst.⁵⁵ Während die allgemeine bzw. städtische Bebauung mit ihren Innerortsstraßen der Bundeskompetenz unterliegt, schränkt Art. 74 Abs.1 Nr.22 GG diese Kompetenz für die sonstigen Straßen auf „... den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr ...“ ein. Dabei differenziert Art. 74 Abs.1 Nr.22 GG die Kompetenzen klar nach den Bereichen für „... den Straßenverkehr, das Kraftfahrtwesen, den Bau und die Unterhaltung sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen ...“⁵⁶ Durch diese Abgrenzung entsteht eine sachliche Trennung der Begriffe des Straßenrechts (Bezugspunkt der Regelung der Abläufe um die Infrastrukturen) und des Straßenverkehrsrechts (Bezugspunkt einer gemeinverträglichen Nutzung der Straßeninfrastruktur). Regelungskompetenzen des Bundes für den Straßenverkehr, das Kraftfahrtwesen und möglichen Gebühren auf öffentlichen Straßen bleiben von der Einschränkung auf die öffentliche Fernstraßen unberührt.⁵⁷

⁵²BVerGE 3 S.407ff.. Zur Diskussion Ernst (1991) S.6f. und Peine (2003) S.2. Bis in die 50'er Jahre regelten zunächst eine Reihe von Aufbaugesetzen der Bundesländer die Abläufe rund um das Bauwesen Zilch u. a. (2002) S.6f.

⁵³Kreps (1999) S.335. Ein über die Rahmgebung hinaus gehendes Gesetz mit verbindlichen Vorgaben des Bundes in den Verwaltungsbereich der Länder hinein wäre im Bundesrat kaum durchzusetzen Ernst (1991) S.13.

⁵⁴Verwirklicht im BauGB und ROG Krautzberger (2002) S.1ff.. Nicht zu verwechseln sind diese Rechtsvorschriften des Bauplanungsrechts mit dem materiellen Bauordnungsrecht, das nach Art. 70 und Art. 74 Nr.18 GG in die Kompetenz der Landesgesetzgebung fällt Zilch u. a. (2002) S.6ff..

⁵⁵Der Umweltschutz findet sich heute als vorsichtig formuliertes „Staatsziel“ in Art. 20 a GG. Für dessen Umsetzung wird auf die konkretisierende Gesetzgebung verwiesen Schmidt (2001) S.44. Zur pol. Diskussion um die Einführung Sachs (2003a) S.870f..

⁵⁶ Der letzte Halbsatz zu den Straßenbenutzungsgebühren wurde in der „Finanzreform“ 1969 eingefügt. Notwendig wurde die Neuregelung, da mit dem BStrVermG von 1951 und der Streichung des § 6 RAG (Fassung 1941) das dort verankerte Recht Benutzungsgebühren zu erheben gestrichen wurde. Diese Neuordnung erwies sich als einschneidend für private Bereitstellungsmöglichkeiten, da ab dato eine Gebührenerhebung zur Straßenfinanzierung mangels einer gesetzlichen Regelung bis zum Erlass des FStrPrivFinG 1994 ausgeschlossen war Pabst (1997) S.45f. und Schmuck (1996) S.15.

⁵⁷BVerGE 40 S.378, Oeter (2000) S.2519f., Steiner (1995) S.675f. und Salzwedel (1984a) S.462f..

Finanzierungsordnung

Das Bundesverfassungsgericht konkretisierte nach Art. 104a Abs.1 GG⁵⁸ die staatliche Aufgabenwahrnehmung über die Definition der „Konnexität von Aufgabenkompetenz und Finanzverantwortung.“⁵⁹ Daraus leitet sich eine indirekte Fürsorgepflicht der Gebietskörperschaften für die Straßen in ihrem Verwaltungsbereich ab.⁶⁰ Die Fiskalkompetenzen regeln sich nach dem Finanzteil des Grundgesetzes Art. 105 ff. GG (Finanzverfassung).

Im Prinzip ist auch der Finanzverfassung das gültige zweistufige Aufbauverständnis des Grundgesetzes anhängig. Damit entfaltet diese zunächst einmal nur für den Bundes- und Länderausgleich Wirkung.⁶¹ Die Gemeinden sind auch hier als ein Teil der Länder zu verstehen.⁶² Im Rahmen der konstitutionellen Einnahmenordnung in Art. 106 GG wird den Gemeinden lediglich ein Anteil/Beteiligung am Steueraufkommen nach Art. 106 Abs.5 ff. GG zur Erfüllung ihrer Aufgaben als Kerngehalt der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs.2 GG zugewiesen.⁶³ Die Interessenwahrnehmung für die Gemeinden an der legislativen Ausgestaltung der Mittelherhebung und -zuweisungen verbleibt nach Art. 105 GG jedoch bei den Ländern. Aus dieser Zuordnung resultiert nach Art. 106 Abs.9 GG eine Verantwortung und ein Genehmigungsvorbehalt der Länder für die Haushaltspläne der Gemeinden in den Landesgemeindeordnungen (GO).⁶⁴ Der Bund ist „... weder berechtigt noch verpflichtet, die finanziellen Verhältnisse der Gemeinden unmittelbar ohne Einschaltung der Länder zu ordnen.“⁶⁵

Der Finanzverfassung ist dabei nach der Interpretation des Bundesverfassungsgerichts eine Präferenz der Finanzierung staatlicher Aufgaben durch Steuern anhängig.⁶⁶ Nach § 3 Abs.1 Abgabenordnung (AO) „Steuern sind Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für besondere Leistungen darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, ...“ („*Non Affektionsprinzip*“ mit Haushaltsgrundsatz der Gesamtdeckung).⁶⁷ Eine direkte Beziehung zwischen der Benutzung

⁵⁸Der Artikel 104a Abs.1 GG wurde bei der „Finanzreform“ 1969 eingefügt und war die Konsequenz aus negativen Erfahrungen mit der Verfügungskompetenz einer Gebietskörperschaft über Aufgaben, die andere Haushalte belastete Siekmann (2003) S.2129ff.

⁵⁹BVerGE 86 S.215, Hellermann (2001) S.1498 und Rinke (1999b) S.380.

⁶⁰Hermes (1998) S.157ff. u. S.353, Kaufmann (1994) S.19 und Selmer u. Brodensee (1995) S.131f..

⁶¹Heun (2000) S.793.

⁶²Heun (2000) S.834.

⁶³Hierfür fand im Rahmen der „Finanzreform“ 1969 und dem „Gemeindefinanzreformgesetz“ 1969 eine grundsätzliche Neuordnung statt Heun (2000) S.793 und Siekmann (2003) S.2187.

⁶⁴Vgl. z.B. GO des Freistaates Bayern Art. 65 Abs.2 BayGO zur Vorlagepflicht bei der Rechtsaufsichtsbehörde und Art. 71 Abs.2 BayGO zur Genehmigungspflicht eines Haushalts mit Kreditaufnahmen.

⁶⁵BVerGE 26 S.182. Deutlich wird diese Ordnungsstruktur in Art. 106a GG, der die Bundesmittel ab 1996 für den ÖPNV nicht den eigentlich regional zuständigen Gemeinden, sondern den Ländern zuordnet.

⁶⁶BVerGE 93 S.342 und Siekmann (2003) S.2093.

⁶⁷Siekmann (2003) S.2097 u. S.2255

und den Abgaben für die Straßen wird durch diese Kompetenzregelungen durchbrochen.⁶⁸ Die Verbindung zwischen Finanzierung und Aufgabenwahrnehmung kommt erst über die abschließende Mittelzuweisung in der Haushaltsplanung der Gebietskörperschaftsebenen zustande. Bei den Festlegungen handelt es sich entsprechend des Erlasses des Haushaltsplans als Gesetz um verbindliches Recht.⁶⁹ Im Ergebnis ist damit die Aufgabenwahrnehmung im Straßenwesen dem öffentlichen Haushaltsvorbehalt unterstellt.⁷⁰

Für die Haushaltsführung dominierten in der ersten Fassung des Grundgesetzes mit dem Argument einer Generationengerechtigkeit nach Art. 109 GG noch sehr strikte Verschuldungsgrenzen.⁷¹ Diese Haushaltsprinzipien wurden aufgrund der Unvereinbarkeit mit der langfristig ausgerichteten Nutzung von Infrastrukturgütern und den keynesianischen wirtschaftspolitischen Steuerungszielen Ende der 60'er Jahre in der „Finanzreform“ des Grundgesetzes 1969 aufgeweicht.⁷² Die Öffnung der Fiskalpolitik schlug sich in Art. 115 GG nieder, der nunmehr für langfristige Investitionen, wie den Straßen, eine Neuverschuldung in Höhe der Nettoinvestitionen zur periodengerechten Refinanzierung gewährt.⁷³

2.2.1.2 Rahmenvorgaben der europäischen Verträge

Vorab ist zwischen nationalem und europäischem konstitutionellen Rechtsrahmen ein zentraler Unterschied zu differenzieren. Während das GG von Beginn an ein festes Statut bildet, sind die europäischen Rahmenvorgaben bis heute ein dynamischer Prozess.⁷⁴ In Fortführung der wirtschaftlich orientierten Zielsetzungen des ur-

⁶⁸Eine Sonderstellung besitzen die seit 1995 an Bedeutung gewinnenden Einnahmen aus den Straßenbenutzungsgebühren, deren gesetzliche Regelung dem Bund nach Art. 74 Abs.1 Nr.22 GG zusteht.

⁶⁹Heun (2000) S.873.

⁷⁰Ossenbühl (1980) S.304.

⁷¹Leibholz u. Mangoldt (1951) S.820ff. und Wendt (2001) S.2143ff..

⁷²Deutlich wird die neue wirtschaftspolitische Zielsetzung in der Neufassung des Art. 109 GG in Abs.2 „Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes Rechnung zu tragen.“ Zur ursprünglichen Fassung 1949 Leibholz u. Mangoldt (1951) S.806ff. und den Zielsetzungen der „Finanzreform“ 1969 Hillgruber (2001) S.1885ff. und Siekmann (2003) S.2235f.. Der besondere finanzpolitische „Sprengstoff“ jeglicher Abgabenreformen im Straßenwesen, die strikte Mittelrennung der Mineralölsteuer als Bundessteuer und die Kraftfahrzeugsteuer als Finanzquelle der Länder, konnte jedoch erst mit dem Tausch der Versicherungssteuer gegen die Kraftfahrzeugsteuer im Rahmen der Föderalismusreform im Jahr 2006 durchbrochen werden. Die Trennung selbst geht auf die Einwirkung der westlichen Besatzungsmächte zurück, die in der Ersten Fassung des GG 1949 noch auf eine strikte Abgrenzung der Landes- und Bundeseinnahmen Wert legten. Diese sollte die finanzielle Grundlage für eine eigenständige Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaften sichern Leibholz u. Mangoldt (1951) S.750.

⁷³Erlei u. a. (1999) S.481ff.. Ähnliche Formulierungen finden sich in den Landesverf. und GO vgl. z.B. § 72 Abs.1 BayGO.

⁷⁴Die Rechtsnatur der Europäischen Gemeinschaftsbestimmungen zwischen „Völkerrechtlicher Theorie“, „Bundesstaatstheorie“ und „Staatenverbindung su generis“ ist bis heute umstritten. Die verfassungsmäßige Anerkennung des Gemeinschaftsrechts in Art. 23 Abs.1 GG gewährleistet je-

sprünglichen Vertrags zur „Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ 1957 sind die europäischen Gestaltungsvorgaben bis heute tendenziell marktwirtschaftlich geprägt.⁷⁵ Der relevante Zielrahmen der Europäischen Gemeinschaft für das Straßenwesen ergibt sich aus der vertraglichen Verpflichtung einer gemeinsamen Verkehrspolitik Art. 3. Abs.1 f EGV (ex Art. 3 e EWG), den Vereinbarungen zum Verkehr Art. 70 - 79 EGV (ex Art. 74 - 83 EWG)⁷⁶ und den transeuropäischen Netzen nach Art. 154-156 EGV (ex Art. 129 b - d EWG).⁷⁷ In diesen Übereinkünften sind grenzüberschreitende Abstimmungs- und Nutzungsgedanken festgehalten.⁷⁸

Daneben weckte das wirtschaftliche Bauvolumen der Infrastrukturen frühzeitig gemeinschaftliche Interessen. Die Wettbewerbsziele für die Bauproduktion konkretisieren sich in dem Schlüsselbegriff „Binnenmarkt“ in Art. 3 Nr.1c EGV mit seinen „Vier Grundfreiheiten“ des Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrs. Inhaltlich konkretisiert werden diese in „der freie Warenverkehr“ Art. 23 - 31 EGV, dem freien Wettbewerb der „Dienstleistungen“ Art. 49 - 55 EGV und der „Niederlassungs“-Freiheit Art. 43 - 48 EGV.⁷⁹ Über diese Regelungskompetenzen wird die Öffnung der nationalen Märkte wie des Straßenbaus und des Verkehrswesens stetig vorangetrieben. Gleichzeitig wird die öffentliche Aufgabenwahrnehmung durch die Standards der Haushaltsdisziplin nach Art. 104 EGV (ex. 104c EWG) beschränkt.⁸⁰

Die Weiterentwicklung des Gemeinschaftsgedankens weitete den europäischen Zielrahmen stetig auf die Abläufe des täglichen Lebens der Bürger und der Umwelt aus. Seine vertragliche Verankerung erhielt der Gedanke in den 1985 festgeschriebenen gemeinschaftlichen Zielen zur Umweltpolitik nach Art. 174 - 176 EGV (ex Art. 130 r - t EWG).⁸¹ Auf dieser Basis bzw. je nach Schwerpunkt auch nach Art. 94 EGV

doch eine klare Integration in das nationale Recht Streinz (2001) S.44ff.. Die Grenzen der gemeinschaftlichen Regelungskompetenz sind aus dem „Maastricht“-Urteil BVerGE 89 S.155ff. auf die übertragenden Kompetenzen begrenzt Oppermann (1999) S.229ff. und Herdegen (2001) S.178ff. u. 190.

⁷⁵Vgl. Art. 2 EGV mit der Zielsetzung eines „... hohen Grad von Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen ...“ sowie Art. 4 Abs.1 EGV mit „... dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb ...“ Diese Zielsetzungen sind heute Teil der ersten Säule des neuen Unionsverständnisses Herdegen (2001) S.5.

⁷⁶Frohnmeyer (2002a).

⁷⁷Bundesministerium für Verkehr (1995) S.26 und zur Einführung 1987 Hermes (1998) S.352.

⁷⁸Substantielle Bedeutung besitzt hier Art. 72 EG (ex Art. 76 EWG), der den diskriminierungsfreien Zugang aller EU-Mitglieder zu den nationalen Infrastrukturen gewährleistet.

⁷⁹Verstärktes gemeinschaftliches Interesse gewann das öffentliche Auftragswesen im Bausektor durch Cecchini u. Stabenow (1988) („Cecchini-Bericht“), in dem dessen wirtschaftliche Bedeutung hervorgehoben wurde Grau (2004) S.28 und Schmitt (1999) S.224f..

⁸⁰Nach der Schaffung der europäischen Währungsunion erhielten diese konkrete und extern kontrollierte Schranken Erlei u. a. (1999) S.488, Herdegen (2001) S.301, Hillgruber (2001) S.1927ff. und Siekmann (2003) S.2242ff.. Festgeschrieben wurden diese im Protokoll zum EGV und der Begrenzung des öffentlichen Haushaltsdefizits auf maximal 3 % des Bruttoinlandsproduktes.

⁸¹Da die Römischen Verträge von 1957 mit ihrer wirtschaftlichen Ausrichtung einen derartigen Kompetenzbereich Umweltschutz gar nicht vorsahen, wurden die ersten Richtlinien nach Art. 100 EWG als Maßnahmen zur Verwirklichung eines gemeinsamen Marktes deklariert. Als eigenständiges

(Binnenmarkt), Art. 156 EGV (Transeuropäische Netze) oder direkt durch Art. 71 und 80 Abs.2 EGV (Verkehrspolitik) besitzt die Gemeinschaft heute weitreichende Kompetenzen zur Harmonisierung der Lebensqualität und des Umweltschutzes in den Mitgliedsstaaten.⁸²

Im Ergebnis entfalten die vertraglichen Übereinkünfte heute im Straßenwesen von der Planung über die Finanzierung, der Bereitstellung bis zur Nutzung ihre Wirkung. Die Mittel hierzu stellen neben direkten Engagements mittels Beihilfen nach Art. 87 EGV (ex. Art. 92 EWG)⁸³ die verliehenen Instrumente der Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen nach Art. 249 EGV (ex Art. 189 EWG) sowie die unverbindlichen Empfehlungen und Stellungnahmen dar. Aus dem verfügbaren Repertoire der Gemeinschaft wurde die Liberalisierung des gewerblichen Straßenverkehrs weitgehend über verbindliche Entscheidungen und Verordnungen vorangetrieben. Diese setzen für ihre verbindliche Einhaltung keine weitere Umsetzung innerhalb der konkretisierenden Gesetzgebung der Mitgliedstaaten voraus. Für den Straßenbausektor selbst haben die Verordnungen bisher keine Bedeutung erlangt. Die rahmengebenden Regelungen des Baugeschehens wie auch der öffentlichen Auftragsvergabe fanden meist über Richtlinien statt. Diese erfordern für ihre Inkraftsetzung eine Umsetzung in den nationalen Rechtsregelungen.⁸⁴

2.2.2 Kompetenzordnung und Verwaltungsaufbau

Die auf den Bund-Länder-Ausgleich ausgerichtete Kompetenzordnung der politischen Regierungs- und Verwaltungsaufgaben aus dem Grundgesetz führt zu einer Trennung der Legislativ- und Finanzverantwortung von der subsidiär ausgerichteten Aufgabenkompetenz im Straßenwesen. Die besondere Stellung der Straßen innerhalb der Verkehrsinfrastrukturen und die subsidiär ausgerichtete Aufgabenwahrnehmung bestimmen die beachtenswerte Sonderstellung der Straßenverwaltung. Während die Aufgaben des Einzugs der Verkehrsabgaben usw. meist von einer breiter ausgerichteten Finanzverwaltung wahrgenommen werden, besteht für die Straßen ein eigenständiger, nahezu über alle Gebietskörperschaften reichender Verwaltungsapparat. Damit grenzt sich die Straßenbereitstellung deutlich von der sonstigen Infastrukturversorgung ab, die typischerweise durch die Form eines öffentlichen Unternehmens wahrgenommen wird bzw. vor deren Deregulierung wahrgenommen wurde.

Gemeinschaftsziel wurde dieser in der Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte 1985 in Art. 130 r – t EWG aufgenommen Epiney u. Furrer (1992) S.369ff. und Hermes (1998) S.352.

⁸²Frohnmeier (2002b) S.4. Aus dem stetig steigenden Anteil der Strukturfonds am EU Haushalt mit der Agenda 2000 werden die Umwelt- und Infrastrukturzielsetzungen heute auch finanziell stärker gefördert Rolle (2000) S.61ff..

⁸³Rolle (2000) S.47ff..

⁸⁴Krämer u. Rinke (1999) S.86f.. Einschränkung muss festgehalten werden, dass sich gerade bei den europäischen Richtlinien die Bundesrepublik kaum als europäischer Musterknabe hervortat. So bemerkt Wasielewski (2000) S.15 sehr treffend, „Es entspricht inzwischen schlechter deutscher Tradition, Richtlinien der EG, zumal aus dem umweltrechtlichen Bereich, zum Teil fehlerhaft, vor allen Dingen aber deutlich verspätet umzusetzen.“ Ebenso Jarass (2000) S.950.

2.2.2.1 Kompetenzordnung

Die ordnenden Legislativ- und Fiskalkompetenzen sind nach dem zweigeteilten föderalistischen Verständnis des Grundgesetzes der Bundes- und Landeskompetenz zugeordnet. Auf diesen Gebietskörperschaftsebenen wird die Ausgestaltung der Straßen-, Verkehrs- und der Fiskalgesetzgebung innerhalb des verfassungsmäßigen Ablaufrahmens der Gesetzgebungstätigkeit als Regierungsaufgabe wahrgenommen. Die verwaltungsorientierte Durchsetzung der Fiskalentscheidungen wird von der allgemeinen Finanzverwaltung bzw. den Finanzämtern der Länder übernommen. Die Überwachung der legislativen Ordnungsvorgaben im Straßenwesen obliegt den polizeilichen Exekutivinstitutionen. Diese sind für den Straßenverkehr die Verkehrspolizei der Länder und für das Straßennetz die Straßenaufsichtsbehörde.

Die Aufgabenkompetenz für das klassifizierte Netz⁸⁵ folgt der regionalen Verkehrsbedeutung der Netzteile. Hierfür ist die verfassungsmäßige Grundlage die in Art. 30 GG zugesicherte Selbstverwaltungsgarantie der Gebietskörperschaften. Daneben liefert das Grundgesetz die Überführungsvorschriften für das zur Stunde „Null“ bestehende Straßennetz.⁸⁶ Das Fernstraßennetz der ehemaligen Reichsautobahnen und Reichsstraßen wurde zusammen mit der Aufgabenwahrnehmung für den Fernstraßenausbau entsprechend seiner Verkehrsfunktion für den weiträumigen Verkehr nach Art. 90 Abs.1 GG als Bundesautobahnen (BA) und Bundesstraßen (B) dem Aufgabenbereich des Bundes zugeordnet.⁸⁷ Deren Verwaltung behielten aufgrund der historisch gewachsenen Strukturen und relativen Verwaltungsvorteile vor Ort die Länder⁸⁸ über eine Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85⁸⁹ und 90 Abs.2 GG. Von der Möglichkeit, einen Antrag auf Übertragung der Verwaltung an eine Bundesverwaltung Art. 90 Abs.3 GG zu stellen, wurde trotz der eher geringen Kostenerstattungen des Bundes, für Planungsaufgaben 2 Prozent und für Bauauf-

⁸⁵Der Begriff der „klassifizierten Straßen“ ist abgeleitet von dem StrRegG 1934, der nur die Autobahnen, Reichsstraßen und Landstraßen I. u. II. Ordnung zum Kreis der klassifizierten Straßen rechnet. Aus diesem Grunde ist die Verwendung des Begriffs klassifizierte Straßen in den Straßen- u. Wegegesetzen der Länder im Bezug auf Regelungen des 3. Reichs nicht immer eindeutig.

⁸⁶Im Grundsatz lehnten sich die Überführungsregeln an die im StrRegG von 1934 geschaffene Struktur an Herber (1999b) S.234 u. S.236 und Salzwedel (1984a) S.459f..

⁸⁷Herber (1999b) S.236 und Herber (1999a) 252ff. Die inzwischen gewachsene Bedeutung der Straßeninfrastruktur fand darin Ausdruck, dass in den Beratungen des Parlamentarischen Rates zunächst eine „Notwendigkeit der Straßenverwaltung als Bundesangelegenheit“ betont wurde Hermes (2000) S.303, vgl. Diskussion zu Art. 90 GG Leibholz u. Mangoldt (1951) S.657ff. und Sachs (2003a) S.1865ff..

⁸⁸Die Vertreter für die Schaffung einer eigenständigen Bundesstraßenverwaltung mit einer administrativen Machtverlagerung von den Landesverwaltungen auf die Bundesverwaltung, wie sie z.B. Bundesverkehrsminister H.-C. Seebohm forderte, waren hier politisch zu schwach Salzwedel (1984a) S.472 und Zeller (2002) S.217.

⁸⁹Pabst (1997) S.53f., zu den Weisungsrechten des Bundes an die Länder aus der Auftragsverwaltung nach Art. 85 Abs.2 GG ebd. S.133. Von diesem Recht wurde bereits frühzeitig Gebrauch gemacht. Vgl. z.B. die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen 1951 und 1956. Letztere enthielten u.a. Bestimmungen für die Mittelbewirtschaftung, Rechnungslegung und Rechnungsvorprüfung Schmuck (1996) S.15.

sicht 1 Prozent der Baukosten nach § 6 Abs 3 BStrVermG, bis heute kein Gebrauch gemacht.⁹⁰ Daneben ist unklar, ob der Bund einer derartigen Übertragung zustimmen würde.⁹¹ Die ehemaligen Landstraßen I. Ordnung und niederer Klassifikation wurden mit ihrer Verkehrsfunktion für den Verkehr innerhalb der Länder deren Kompetenzbereich zugeordnet. Hier obliegen Straßen mit einer Verkehrsfunktion für den durchgängigen Verkehr dem Verwaltungsbereich der Länder (Klassifizierung: Landes- (L) bzw. Staatsstraßen (S)), Straßen des überörtlichen Verkehrs den Kreisen (Kreisstraßen (K)) und die dem Verkehr innerhalb der Gemeinde und zur Nachbargemeinde dienenden Straßen dem Aufgabenbereich der Gemeinden (Gemeindestraßen (G)). Die entsprechenden Klassifizierungen und Aufgabenverteilungen finden sich in den Straßen- und Wegegesetzen der Länder.⁹² Von geringerer Bedeutung sind die sonstigen öffentlichen Straßen, wie z.B. Feldwege, selbstständige Geh- und Radwege, die von der Kategorisierung nicht erfasst werden. Bei deren Verwaltungs- und Baulastträger kann es sich neben Gemeinden auch um sonstige öffentlich rechtliche Anstalten oder Private handeln.⁹³ Sonderregelungen wurden für die zahlreichen Überschneidungsbereiche innerhalb der Ortschaften sowie Kreuzungen zwischen verschiedenen Straßenklassen und anderen Infrastrukturen notwendig.⁹⁴ (vgl. Tab. 2.2)

2.2.2.2 Verwaltungsaufbau

Der Versuch einer eindeutigen institutionellen Strukturierung der Straßenverwaltung nach einer politischen Entscheidungs- (Regierungs-) und Umsetzungsinstitution (Verwaltungsinstitution) ist mangels einer eindeutigen Aufgabenabgrenzung zum Scheitern verurteilt.⁹⁵ Das Strukturierungsproblem ergibt sich aus den historischen Differenzen zwischen den Bundesländern und dem vorzufindenden Doppelcharakter der Regierungs- und Verwaltungsbehörden. Darin sind die einzelnen Straßenbehörden vielfach sowohl mit dem politischen als auch mit dem Verwaltungsmandat betraut, wodurch eine eindeutige Aufgabenabgrenzung rein am Amtsbegriff schwierig wird.⁹⁶ Ergänzt werden diese Aufgabenbereiche auf den höheren Gebietskörperschaftsebenen durch die Rechts-/Straßenaufsicht über die nachgelagerten Gebietskörperschaftsebenen. Diese ist für die klassifizierten Straßen nach § 20 Abs.1

⁹⁰Schmitt (1999) S.24.

⁹¹Ibler (2001) S.844ff., Hermes (2000) S.313ff. und Pabst (1997) S.56ff..

⁹²Vgl. z.B. Bayern Art.3 BayStrWG.

⁹³Marschall (1979) S.26 u. S.63.

⁹⁴Ibler (2001) S.807ff. und Rinke (1999a) S.336ff.. Zu Regelungen für Ortsdurchfahrten Knemeyer (1980) S.562ff., Krämer u. Rinke (1999) S.44ff., Rinke (1999a) S.336ff. und Schmitt (1999) S.87ff., Verkehrskreuzungen Bauer (1999e). S.419ff., Marschall (1979) S.51ff. und Weise u. Durth (1997) S.35., im speziellen für Straßenkreuzungen Bauer (1999d) S.448ff., Bahnkreuzungen Bauer (1999a) S.469ff. und über Wasserstraßen Bauer (1999c) S.531ff. und Bauer (1999b) 542ff.. Abweichende Regelungen gelten für Ortsstraßen mit Erschließungsfunktion, die ihre Regelung im BauGB finden Steiner (1995) S.674ff..

⁹⁵Schröder (1988) S.499ff..

⁹⁶Kreps (1988) S.569.

Straßenklasse		Eigentum und Kostenpflicht für Bau und Unterhaltung (Baulast)		Verwaltung	
		freie Strecke	Ortsdurchfahrt	freie Strecke	Ortsdurchfahrt
Bundesfernstraßen	Bundesautobahnen	Bund	-	Länder im Auftrag des Bundes	-
	Bundesstraßen (B)		< 80000 Einw. Bund		< 80000 Einw.* Bund
			> 80000 Einw. Gemeinden		> 80000 Einw.* Gemeinden
Landes- (L) bzw. Staatsstraßen		Länder	< 30000 Einw. Länder	Länder	< 30000 Einw. Länder
			> 30000 Einw. Gemeinden		> 30000 Einw.** Gemeinden
Kreisstraßen (K)		Kreise	< 30000 Einw. Kreise	Kreise***	< 30000 Einw.** Kreise
			> 30000 Einw. Gemeinden		> 30000 Einw.** Gemeinden
Gemeindestraßen (G)		Gemeinden		Gemeinden	

* Aktuelle Regelung des BFStrG.

** Die Einwohner-Grenzen sind landesrechtlich unterschiedlich geregelt; die angegebenen Zahlen sind Beispiele, die der Regelung in vier Bundesländern entspricht.

*** Diese Verwaltungsaufgaben können Kreise durch Vertrag auf das Bundesland übertragen.

Tab. 2.2: Zuständigkeiten (Eigentum, Baulast u. Verwaltung) für das Straßennetz (Quelle: Bundesminister für Verkehr (1995) S.5 und Rinke (1999b) S.341).

FernStrG und den Straßen- und Wegegesetzen der Länder den Straßenverwaltungen der Länder zugeordnet. Für die nicht klassifizierten Straßen übernehmen die Aufsicht landesabhängig die Kreisverwaltungsbehörden.⁹⁷ „Die Straßenaufsicht im engeren Sinn richtet sich ausschließlich an die Träger der Straßenbaulast ...“⁹⁸ und hat „... im wesentlichen nur Bedeutung gegenüber Selbstverwaltungen (Landschaftsverbänden, Gemeindeverbänden, Gemeinden) und gegenüber Sonderbaulastträgern (Körperschaften oder Stiftungen des öffentlichen Rechts, Privatpersonen, Zweckverbänden u. a.), da im übrigen das allgemeine Weisungsrecht ausreicht.“⁹⁹ Aufgrund der vielfach bestehenden Identität von Straßenverwaltung und Rechtauf-sichtsbehörde auf Landesebene findet die Überwachung für das eigene Netz nur über interne Ausführungsvorschriften statt. Damit muss die Verwaltungs- und Kontrollstruktur im Straßenwesen als „... schlechthin verwickelt und unübersichtlich

⁹⁷Vgl. z.B. Art. 62 Abs.3 BayStrWG.

⁹⁸Rinke (1999d) S.406.

⁹⁹Marschall (1980) S.536 und Rinke (1999d) S.410. Ihre Grenzen findet die Straßenaufsicht in der Leistungsfähigkeit der Baulastträger, auf die § 3 Abs.2 FernStrG die Instandhaltungspflicht für den Bund und z.B. Art. 9 Abs.1 BayStrWG für die Länder beschränkt.

in Tkm:	insgesamt	Bundes- autobahnen	Bundes- straßen	Landes- straßen	Kreis- straßen
Baden-Württemberg	27,45	1,029	4,43	9,94	12,06
Bayern	41,76	2,283	6,79	13,97	18,72
Berlin	0,25	0,069	0,18		
Brandenburg	12,50	0,788	2,80	5,78	3,13
Bremen	0,10	0,059	0,04		
Hamburg	0,24	0,081	0,16		
Hessen	15,94	0,956	3,13	7,19	4,67
Mecklenburg- Vorpommern	9,81	0,355	2,08	3,25	4,12
Niedersachsen	28,07	1,352	4,82	8,30	13,61
Nordrhein- Westfalen	29,63	2,18	5,05	12,58	9,82
Rheinland-Pfalz	18,49	0,839	3,01	7,18	7,47
Saarland	2,03	0,236	0,35	0,83	0,62
Sachsen	13,55	0,455	2,42	4,74	5,93
Sachsen-Anhalt	10,89	0,32	2,36	3,81	4,40
Schleswig-Holstein	9,89	0,485	1,67	3,63	4,10
Thüringen	10,25	0,299	1,94	5,65	2,37
Deutschland insgesamt	230,85	11,786	41,23	86,85	91,02

Tab. 2.3: Straßennetz nach Bundesländern und Straßenklassen (Quelle: Verkehr in Zahlen (2004/2005)).

... ¹⁰⁰ bezeichnet werden, die lediglich einer Grundstruktur über Bundes-, Landes- und nachgeordneten Gebietskörperschaftsebenen folgt.

Bundesebene

„Die Abteilung Straßenbau [des Bundesministeriums für das Verkehrs-, Bau- und Wohnungswesen] nimmt die Bundesaufgaben für den Bau und die Erhaltung, Erweiterung und Verbesserung des Netzes der Bundesfernstraßen, ... ¹⁰¹ wahr. Die Einrichtung und Ausgestaltung des weiteren Verwaltungsaufbaus für die Straßen des Bundes wird durch die Auftragsverwaltung nach Art. 90 Abs.2 GG in den Aufgabenbereich der Länder gelegt.¹⁰² Über die nach Art. 85 GG verliehenen Instrumente der

¹⁰⁰Marschall (1980) S.525.

¹⁰¹Bundesministerium für Verkehr (1995) S.15.

¹⁰²Ronellenfitsch (2001) S.16 und Wilke (1980) S.541ff.. Von Einrichtungsvorgaben durch den Bund auf die Länderbehörden nach Art. 85 Abs.1 GG wurde bis heute kein Gebrauch gemacht Marschall (1980) S.526. Das notwendige Gesetz wäre aufgrund der notwendigen Zustimmung des Bundesrates vermutlich auch zum Scheitern verurteilt ebd. S.535. Damit ergibt sich keine einheitliche durch den Bund vorschreibbare Verwaltungsform für die Landesebene Salzwedel (1984a) S.472f., Schmitt

verbindlichen Verwaltungsvorschriften,¹⁰³ Richtlinien und Erlasse an die Straßenverwaltung der Landesbehörden¹⁰⁴ besitzt das Bundesministerium eine Leitfunktion gegenüber den Auftragsverwaltungen der Länder.¹⁰⁵ Entscheidungen erfolgen damit in der Form einer Rechtsverordnung des Bundesministeriums, die nach § 3 Abs.1 Nr.2 FStrPrivFinG des Einvernehmens der betroffenen Landesregierungen bedarf. Die Erfordernis zum Einvernehmen ergibt sich aus dem Umstand, dass dem Straßenbetreiber Verwaltungsaufgaben übertragen werden, die nach Art. 90 Abs.2 GG den Ländern zugewiesen sind.¹⁰⁶ Die Verwaltung für die Bundesstraßen ist im Allgemeinen in den Verwaltungsaufbau der Länder für die Landes- bzw. Staatsstraßen integriert. Lediglich für die Autobahnen finden sich teils eigenständige Autobahnverwaltungen.

Die Ausgestaltung der Aufgaben ergibt sich aus der konkretisierenden Gesetzgebung und den Vorschriften des „Straßenrechts“. Diese bilden für die Bundesfernstraßen das „Bundesfernstraßengesetz“ (FStrG) mit der materiellen Begriffsbestimmung, der Widmung und der Klassifizierung der Straßen. Die Eigentumsregelungen sind im „Bundesstraßenvermögensgesetz“ (BStrVermG) und die zugehörigen Ausgabenverpflichtungen zur Weiterentwicklung im „Fernstraßenausbaugesetz“ (FStrAbG), welches den Bedarfsplan als Anlage enthält, festgeschrieben.

Landesebene

In der Struktur des Verwaltungsaufbaues der Länder schlagen sich objektive Faktoren wie die Größe, Netzlänge (vgl. Tab. 2.3) und Urbanisierungsgrad sowie historische landesspezifische Einflüsse nieder. In Abhängigkeit von der Landesgröße findet sich typischerweise ein drei- bzw. zweistufiger Behördenaufbau. Dieser ist in den Ländern auf den verschiedenen Ebenen jedoch mit teils unterschiedlichen Aufgaben und Kompetenzen versehen. Dies erschwert die Abgrenzung ebenso wie die Tatsache, dass diese „... nicht selten ihrer Bezeichnung nach in eine andere hierarchische Verwaltungsstufe gehören, als ihrer Struktur nach.“¹⁰⁷ Mit gewisser Vorsicht lassen sich diese differenzieren nach:¹⁰⁸

- Die Oberste Straßenbaubehörde findet sich in den Ländern auf Ministerialebene in den zuständigen Landesministerien bzw. in den Stadtstaaten dem zuständigen Senator. Ihre Aufgaben sind die Organisation der Verwaltung, die Objektplanung und die Planfeststellung.
- Die Mittlere (bisweilen auch Höhere oder Obere) Straßenbaubehörde übernimmt technische Verwaltungsaufgaben. Diese ist im Allgemeinen an den Be-

(1999) S.23 und Zeller (2002) S.217f.

¹⁰³Vgl. Ausf. Fn. 89 S.43 zur Auftragsverwaltung.

¹⁰⁴Diese wurden zunächst als „Allgemeine Runderlasse Straßenbau“, ab 1964 als „Allgemeine Rundschreiben Straßenbau“ bekannt gegeben Der Elsner (1992) S.240ff. und Schmuck (1996) S.12.

¹⁰⁵Weise u. Durth (1997) S. 32.

¹⁰⁶Neumann u. Müller (2003) S.302.

¹⁰⁷Salzwedel (1984a) S.471.

¹⁰⁸Bundesministerium für Verkehr (1995) S.17 und Weise u. Durth (1997) S.41f..

zeichnungen Landesamt für Straßenbau, Regierungspräsidium oder auch Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen erkennbar.

- Die Unteren Straßenbaubehörden sind die Straßenbau- oder Autobahnämter mit angegliederten Straßen- und Autobahnmeistereien. Aufgaben der Ämter sind die Detailplanung und die Bauüberwachung der Straßenbauvorhaben. Die Meistereien sind für die Unterhaltung vor Ort verantwortlich.

Zum sachlichen Aufgabenumfang der Landesbehörden zählen die Bundesfernstraßen aus der Auftragsverwaltung, die landeseigenen Landes- bzw. Staatsstraßen und landesabhängig ebenso die Kreisstraßen.¹⁰⁹ Die Rechtsregelungen für die Straßen im Eigentum der Länder, wie auch der Kreise und Gemeinden finden sich in den Straßen- und Wegegesetzen der Länder.¹¹⁰ Eine gewisse Einheitlichkeit ergibt sich durch die Akzeptanz der Bundesgesetze als Leitfunktion und die Orientierung an einem gemeinsamen Musterentwurf.¹¹¹

Kreisebene

Die Verwaltung der Kreisstraßen ist in den Ländern kontrovers geregelt. Bei der Kodifizierung des Straßenrechts der Bundesrepublik stießen die Landesverwaltungen bei dem Versuch, die Regelung der Verwaltungsübertragung der ehemaligen Landstraßen II. Ordnung von 1939 beizubehalten in vielen Bundesländern auf den Widerstand der Kreise. Unter diesem Druck von unten wurde die technische Auftragsverwaltung vielfach wieder aufgehoben bzw. es wurde die Möglichkeit der freiwilligen Übernahme durch die Kreise geschaffen.

Ausnahmslos durch die Länder werden die Kreisstraßen in den Bundesländern Baden-Württemberg, Hessen und Sachsen verwaltet. Im Saarland unterliegen Kreisstraßen nicht nur der Verwaltung, sondern auch der Baulast des Landes.¹¹² Die Eigenverwaltung des Straßenbaues und der -unterhaltung durch die Kreise erkennt man typischerweise an einem existierenden Kreisbauamt (Landratsamt) mit angegliederter Straßenbaumeisterei. Durchgängig eigenständige Kreisbauämter mit Straßenbau- und Unterhaltungsaufgaben bestehen in Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.¹¹³

Gemeindeebene

Die Gemeindestraßen obliegen ebenso wie die Einrichtung und Ausgestaltung der Verwaltungen den Gemeinden selbst.¹¹⁴ Die Behördenorganisation ist von der Größe

¹⁰⁹Weise u. Durth (1997) S.41.

¹¹⁰Steiner (1995) S.674f., einen tabellarischen Überblick über Inhalte der Straßen- und Wegegesetze liefern Kodal u. Krämer (1999) S.1634ff..

¹¹¹Papier u. Peine (1984) S.397 und Krämer u. Rinke (1999) S.82. So erließ z.B. in Analogie zum Bund das Land NRW 1980 ein eigenes Landstraßenbaugesetz Rinke (1999e) S.921.

¹¹²Krämer u. Rinke (1999) S.78, Marschall (1979) S.63 und Marschall (1980) S.530.

¹¹³Knoll (2001) S.342.

¹¹⁴Marschall (1979) S.63.

der Gemeinden abhängig, die von den Landesgegebenheiten geprägt ist.¹¹⁵

In größeren Städten sind für die Verkehrswege meist eigene Tiefbauämter mit einer angegliederten Straßenmeisterei bzw. einem eigenen Bauhof eingerichtet worden. In kleineren Gemeinden ist die Straßenverwaltung in die allgemeine Bauverwaltung integriert.¹¹⁶

2.2.3 Ablaufrahmen und Aufgabenübernahme

Die Aufgabenwahrnehmung folgt im Straßenwesen den beiden öffentlichen Tätigkeitsbereichen des Regierens, das die gesellschaftliche Entscheidungsfindung umfasst, und des Verwaltens, im Sinne der gesellschaftlichen Umsetzung.

Die Tätigkeit des Regierens ist eng mit den legislativen Ordnungsvorgaben verbunden. Abgezielt wird bei der Regierungstätigkeit auf einen Interessenausgleich der verschiedenen gesellschaftlichen Anspruchsgruppen. Straßenpolitik findet hier eingebunden in die Verkehrspolitik statt. In der Folge werden verkehrspolitische Entscheidungen zu den Nutzungsabgaben sowie der Straßeninfrastruktur mit einer Summe von konkurrierenden Intentionen abgestimmt.¹¹⁷ Eine eigenständige „Straßenpolitik“ kann so nicht mehr erwartet werden. Die Entscheidungen finden sich im legislativen Ordnungsrahmen, den Verordnungen usw. wieder.

Die notwendige Informationsbeschaffung und Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen sorgt durch die Konzentration der Fachkompetenz auf der Verwaltungsebene für eine enge Zusammenarbeit zwischen Entscheidungs- und Ausführungsinstanzen. In der Folge umfasst die Tätigkeit des Verwaltens neben dem Einzug der Abgaben des Straßenverkehrs durch die Finanzbehörden umfangreiche Planungs- und Umsetzungsaufgaben. Zu diesen zählen die Bedarfsplanung und Abstimmung des Straßeninfrastrukturnetzes, die Bauplanung, die Verwaltung, die Instandhaltung und der Rückbau des öffentlichen Straßennetzes, die öffentliche Straßenaufsicht der nichtstaatlichen Straßenbaulastträger sowie die Bewirtschaftung des Vermögens rund um die Straßeninfrastrukturen. Die Regelung des Verkehrs im Sinne der Benutzungsordnung (Sondernutzungsgenehmigungen, Gestattungen usw.) wird als Teil des Straßenverkehrsrechts nicht zu den Aufgaben der Straßenverwaltung gerechnet und durch die Straßenverkehrsbehörden bzw. Verkehrspolizei wahrgenommen.¹¹⁸

Durch die breite Aufgabenübernahme von „... Konzeption, Planung, dauerhafter Bereitstellung und Überwachung sämtlicher Facilities ...“¹¹⁹ ist die Straßenverwal-

¹¹⁵Landesabhängig schlagen sich in der Struktur die mehr oder weniger häufig, meist in den 70'er Jahren stattgefundenen Gebietsreformen nieder. Zu den verschiedenen Gebietsreformen in den einzelnen Bundesländern Hartmann (1997).

¹¹⁶Knoll (2001) S.230.

¹¹⁷Zeller (2002) S.11.

¹¹⁸Bartlsperger u. a. (1979) S.488.

¹¹⁹Leimböck (2000) S.57. Aufgabendefinition des Facility Managements nach der German Facility Management Association (GEFMA). In einer neueren Abgrenzung könnte man unter Einschluss der öffentlichen Abgabenerhebung auch von einem „*Real Estate Management*“ sprechen. Zur definitorischen Abgrenzung Preuß u. Schöne (2003) S.3ff..

tung vergleichbar mit einem öffentlichen „*Facility Management*“. Außerhalb der Verwaltungsübernahme verbleibt lediglich noch die Erstellung der Straßenbauwerke selbst. Für die Bauproduktion wird im Allgemeinen durch die Straßenverwaltungen das auf die Bauproduktion spezialisierte Straßenbaugewerbe beauftragt. Die maßgeblichen rechtlichen Regelungen der Finanzgesetzgebung und der baurechtlich fixierten Planungsabläufe mit der abschließenden Auftragsvergabe strukturieren die öffentliche Aufgabenwahrnehmung im Straßenwesen.

2.2.3.1 Öffentliche Straßenfinanzierung

Die Beibehaltung der bereits zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland bestehenden besonderen Deckungsmittel aus dem Straßenwesen (Mineralöl-, Kfz-Steuer) passte sich in die Präferenz des Grundgesetzes für Steuern zur Finanzierung staatlicher Aufgaben ein.¹²⁰ Die Mineralölsteuer und die Ökosteuer¹²¹ stehen als Verbrauchssteuer nach Art 106. Abs.1 GG dem Bund und die Kraftfahrzeugsteuer mit ihrem direkten Bezug zum regionalen Verkehrsaufkommen nach Art. 106. Abs.2 GG den Ländern zu.¹²² Durch die Umsetzung der nach mehrmaligen Anläufen 2006 vereinbarten „Föderalismusreform“ wird die Kraftfahrzeugsteuer ebenso dem Bund zugesprochen.¹²³ Zu diesen Steuereinnahmen kamen in den ersten Jahren der Bundesrepublik für den Bund noch die Mineralölzölle in Höhe von ca. 6,6 Cent/Kg Kraftstoff hinzu.¹²⁴ Durch die Fortentwicklung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Wegfall der Mineralölzölle nach Art. 23 ff. EGV (ex. Art. 9 ff. EWG) des grenzüberschreitenden Güterverkehrs wurden diese 1964 bedeutungslos. Nach dem Übergang der Zollhoheit nach Art. 25 ff. EGV (ex. Art. 18 ff. EWG) an die Gemeinschaft 1968 standen die erhobenen Mineralölzölle an den EU-Außengrenzen nach Art. 269. Abs.2 EGV (ex. Art. 201. Abs.2 EWG) der Haushaltsführung der Europäischen Gemeinschaft zu.¹²⁵ 1995 kamen als neue Deckungsmittel für den Bund die Einnahmen aus der Straßenvignette für den Schwerlastverkehr auf den Bundesautobahnen hinzu. 2005 wurde die Vignette durch die streckenabhängige Straßenmaut mit Sätzen nach Achszahl und Emissionswerten von 9 bis 14 Cent/km ersetzt. Dieser durchschnittliche Mautsatz von 12,4 Cent/km soll nach der Einführung der Ent-

¹²⁰Die dem GG anhängige Präferenz für Steuern zur Finanzierung staatlicher Aufgaben findet sich somit auch im Straßenwesen wieder vgl. Ausführungen S.39 und zugehörigen BVerGE Fn. 66 S.39.

¹²¹Laaser u. Rosenschon (2001) S.26f.. Die Ökosteuer verteuerte den Kraftstoff von 1999 bis 2003 jährlich um ca. 3 Cent/l.

¹²²Erlei u. a. (1999) S.476ff., Friauf (1980) S.217 und Schwarz (2001) S.1717.

¹²³Die Neuordnung bei den Abgaben fand im Austausch gegen die in etwa gleich hohe, bisher dem Bund zustehende, Versicherungssteuer an die Länder statt. Zielsetzung für den Tausch bildet die weitere „Variabilisierung“ der Verkehrsabgaben durch eine zukünftige Absenkung der Kfz-Steuer. Einer derartigen Absenkung widersetzten sich bis dato stets die Länder aufgrund der entstehenden Einnahmeausfälle.

¹²⁴Bis zur Umstellung auf Volumen mit dem „Gesetz über Umstellung der Abgaben auf Mineralöl“ 1963 wurde die Mineralölsteuer nach Gewicht festgesetzt Postlep u. Fromm (2001) S.32 und Schmuck (1996) S.111.

¹²⁵Schwarz (2001) S.1712f. und Siekmann (2003) S.2159f..

	PKW (pro 100 cm ³)		LKW (pro 200 Kg)
	Benzin	Diesel	
1937	6,1 €		5,1 - 15,3 € ^I
Verkehrsfinanzgesetz 1955	7,4 €		10,2 - 21,9 € ^{II}
Kraftfahrzeugsteuergesetz 1961			11,2 - 28,8 € ^{III}
1964 ^{IV}			
1968 ^V			
Verkehrsfinanzgesetz 1971			11,2 - 84,7 € ^{VI}
Kraftfahrzeugsteuergesetz 1979 ^{VII}	7,3 €		11,2 - 84,7 €
Gesetz über steuerliche Maßnahmen zur Förderung des schadstoffarmen Personenkraftverkehrs 1985	6,7 - 11,0 € ^{VIII}	7,3 €	
Gesetz zur steuerlichen Förderung besonders schadstoffarmer Personenkraftwagen mit Dieselmotor 1990 ^{IX}			
Gesetz zur Bekämpfung des Mißbrauchs und Bereinigung des Steuerrechts (Art. 24 Änderung des Kraftfahrzeugsteuerrechts) 1993			6,4 - 63,3 € ^X
Gesetz zur stärkeren Berücksichtigung der Schadstoffemissionen bei der Besteuerung von Personenkraftwagen 1997	5,1 - 25,3 € 13,8 - 37,5 €		

- I) Landwirtschaftliche Zugmaschinen befreit. (von 1949 bis 1958 wurden diese wieder besteuert.)
- II) Linienbusse die ausschließlich im Ortslinienverkehr genutzt werden 11,5 €.
- III) Lastkraftwagen ab 24t, Begünstigung für Linienbusse die ausschließlich im Linienverkehr eingesetzt werden 5,7
- IV) Befreiung der Nutzfahrzeuge zum Transport von Molkereiprodukten.
- V) Befreiung der OBusse die überwiegend im Linienverkehr eingesetzt werden.
- VI) Einführung einer achsabhängigen Komponente (zweiachsig/ mehrachsig) für LKW ab 22t. Abgaben begrenzt auf 5612 €. Steuerbefreiung für Busse die überwiegend im Linienverkehr eingesetzt werden §2.5a und Nutzfahrzeuge für Land- und Forstwirtschaftliche Betriebe sowie Molkereiprodukte §6 a-d KraftStG.
- VII) Implementierung der Vorgaben aus Verkehrsfinanzgesetz in neues Kraftfahrzeugsteuergesetz. Steuerbefreiung für Busse mit mehr als 50% Einsatz im Linienverkehr §3.6 KraftStG.
- VIII) Einstufung der Kraftfahrzeuge nach Schadstoffklassen A (niedrigste), B und C (beste) mit verschiedenen Freistellungsregelungen (Selbstzünder nur halber Zeitraum der Steuerbefreiung).
- IX) Änderung der Befreiung für Dieselmotorkraftfahrzeuge.
- X) Lastkraftwagen ab 13 bzw. 15 t. Neuordnung der Kfz.-Steuer für Nutzfahrzeuge nach Schadstoffklassen S1, S2 und Geräuschklassen G1 entsprechend Verkehrszulassungsordnung und Begrenzung des Höchstsatzes für LKW über 22 t auf 1521 €.

Tab. 2.4: Entwicklung der Kraftfahrzeugsteuergesetzgebung (Quelle: Bundesgesetzblatt (versch. Jahrgänge)).

In Cent/Kg bzw. L	Benzin		Diesel	Mineralöl- zoll
	verbleit	bleifrei		
Gesetz zur Neuregelung der Abgaben auf Mineralöl 1953	10.2		3,2	6,7 ^I
Verkehrsfinanzgesetz 1955	11.2		8.0	
Straßenbaufinanzierungsgesetz 1960	12,3 ^{II}		10.2	
Mineralölsteuergesetz 1964	16.4		15.9	0 ^{III}
Steueränderungsgesetz 1966	17.9		17.5	
Verkehrsfinanzgesetz 1971	19.9		19.6	
Gesetz zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes und Gesetzes über das Branntweinmonopol 1973	22.5		22.3	
Mineralöl- und Branntweinsteueränderungsgesetz 1981	26.1		24.0	
Gesetz zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes 1985	27.1	23.5		
1987		24.0		
1988		24.5		
Mineralölsteuergesetz 1988	33.2	29.1		
1991	34.3	30.7		
Mineralölsteuergesetz 1992	47.0	41.9	28,1 ^{IV}	
1994	55.2	50.1	31.7	
Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform 1999	58.3	53.2	34.8	
2000	61.4	56.3	37.9	
2001	64.5	59.4	41.0	
2002	67.6	62.5	44.1	
2003	70.7	65.6	47.2	

I) Mineralölzoll 12,9 Pf/Kg.

II) 1963 fand durch die Nomenklaturänderung im Gesetz zu der Umstellung der Abgaben auf Mineralöl 1963 die abgabenneutrale Umstellung der Mineralölsteuererhebungsgrundlage bei Benzin von Kg auf Liter statt.

III) Mit der Kompetenzübergabe der Zollhoheit an die EU wurden die nationalen Mineralölzölle aufgehoben.

IV) Umstellung der Erhebungsgrundlage auf Diesel von Kg auf Liter durch die neue Nomenklatur zur Umsetzung der 92/81/EWG Richtlinie zur Annäherung, Harmonisierung der Struktur der Verbrauchssteuern auf Mineralöle.

Tab. 2.5: Entwicklung der Mineralölsteuergesetzgebung (Quelle: Bundesgesetzblatt (versch. Jahrgänge)).

	Zweckbindung des Mehraufkommens aus der Mineralölsteuererhöhung.
Mineralölsteuergesetz 1964	Das Aufkommen an Mineralölsteuer ist 1964 zu 46 %, 1965 zu 48 % und in den Folgejahren zu 50 % für Zwecke des Straßenwesens zu verwenden.
Steueränderungsgesetz 1966	Zweckgebundene Erhöhung der Mineralölsteuer um 1,5 Cent für den Kommunalverkehrsusbau.
Verkehrsfinanzgesetz 1971	Mineralölsteuererhöhung von 2 Cent (1,5 Cent zweckgebunden für Gemeinden und 0,5 Cent für
Gesetz zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes 1973	Mineralölsteuererhöhung von 2,5 Cent für allgemeine verkehrspolitische Zwecke.
Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur 1975	10 % der zweckgebundenen Mineralölsteuer werden für allgemeine Verkehrszwecke freigegeben.
Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz 1988	Bund gewährt den Ländern Zuschüsse für Investitionen der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden.
Haushaltsgesetz 1998	Vollständige Erweiterung der Zweckbindung auf allgemeine verkehrspolitische Zwecke.

Tab. 2.6: Gesetzliche Mittelbindung der besonderen Deckungsmittel (Quelle: Bundesgesetzblatt (versch. Jahrgänge)).

lastungen für den deutschen Schwerlastverkehr auf 15 Cent/km erhöht werden.¹²⁶ Direkte Finanzierungsmittel für den Straßenbau der Städte und Gemeinden sind die Erschließungsbeiträge für die Anliegerstraßen bei deren erstmaligen Erstellung.

Aus dem rechtlichen Charakter („*Non Affektionsprinzip*“) der Steuern ergibt sich bei Einhaltung des in Art. 114 GG festgeschriebenen Grundsatz der Sparsam- und Wirtschaftlichkeit¹²⁷ ein sehr flexibles Finanzierungsverständnis der Straßen aus dem Mineralöl- und Kfz-Steueraufkommen.¹²⁸ Solange keine Selbstbindung über die konkretisierende Gesetzgebung stattfindet, können die Steuermittel frei für die verschiedenen öffentlichen Aufgabenbereiche wie auch mögliche Zweckbindungen verwendet werden (vgl. Tab. 2.6 zur Entwicklung der Zweckbindung).¹²⁹

Die Flexibilität des Finanzierungssystems wurde vom Bundesverfassungsgericht durch die Bestätigung der Zulässigkeit von anreizorientierten Zwecksteuern bzw. Lenkungssteuern noch gestärkt.¹³⁰ Der Steuerbegriff hat hiernach der Tatsache

¹²⁶Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (2005) S.7. Daneben findet sich mit dem Leberpfennig, der als Lenkungssteuer für den Werkverkehr gedacht war Schmuck (1996) S.118f., von 1969 bis 1971 bereits eine erste Form der Straßenbenutzungsgebühr Keßler (2001) S.435. Die Einnahmen betragen 1969: 195,4 Mio. €, 1970: 225,1 Mio. € und 1971 240 Mio. €. Stat. Jahrbuch der BRD (versch. Jahrgänge).

¹²⁷Der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit wurde in der Finanzreform des GG 1969 implementiert Pabst (1997) S.110ff.

¹²⁸Zur Abgrenzung der Steuer von Gebühren und Beiträgen ebd. S.2094ff. bzw. mit Bezug auf das Straßenwesen Schmitt (1999) S.28ff.

¹²⁹BVerGE 7 S.254, bzw. für die Zweckbindung der Mineralölsteuereinnahmen Fläming (1981) S.997, Rinke (1999b) S.384 und Schmitt (1999) S.28ff..

¹³⁰BVerGE 84 S.274, BVerGE 93 S.147 und BVerGE 93 S.348. Erstmals konkretisiert wurde diese

Abgasausstoß in g/km	EURO 0	EURO 1	EURO 2	EURO 3	EURO 4	EURO 5
	88/77/EWG (1990)	91/542/EWG (1993)	91/542/EWG (1996)	1999/96/EG (2001)	1999/96/EG (2006)	1999/96/EG (2009)
CO	12,3	4,9	4	2,1	1,5	1,5
HC	2,6	1,23	1,1	0,66	0,46	0,46
NOX	15,8	9	7	5	3,5	2
Partikel		0,4*	0,15*	0,1	0,02	0,02

* bei weniger als 85 KW Überschreitung um Faktor 1,7 zulässig

Tab. 2.7: LKW-Schadstoffklassen.

Rechnung zu tragen, „... dass die Steuer in der modernen Industriegesellschaft zwangsläufig auch zum zentralen Lenkungsinstrument aktiver staatlicher Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik geworden ist.“¹³¹ Der private PKW-Verkehr mit Otto-Motor wurde von diesen Zielsetzungen mit dem umweltorientierten „Gesetz zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes“ 1985 und dem „Gesetz über steuerliche Maßnahmen zur Förderung des schadstoffarmen Personenkraftverkehrs“ 1990 erfasst (vgl. Entwicklung Mineralöl- Tab. 2.5 und Kraftfahrzeugsteuer Tab. 2.4). Das Ziel war insgesamt auf Aufkommensneutralität ausgerichtet. Die Dieselmotoren wurden mit dem „Gesetz zur steuerlichen Förderung besonders schadstoffarmer Personenkraftwagen mit Dieselmotor“ 1990 über eine steuerliche Spaltung in die Kraftfahrzeugsteuer einbezogen.¹³² Nach dem Bedeutungsverlust des verbleiten Benzins wurde 1993 mit dem „Gesetz zur Bekämpfung des Missbrauchs und Bereinigung des Steuerrechts“ allgemein für PKW- und LKW-Verkehr auf die aktuell gültige Anreizsetzung über die Kfz-Steuerfestsetzung nach Schadstoffklassen umgestellt (vgl. für LKW Tab. 2.7 und PKW Tab. 2.8).

Im Grundsatz ähnlich flexibel wie die Steuereinnahmen aus dem Straßenverkehr ist die Straßenbenutzungsgebühr nach Art. 74 Abs.1 Nr.22 GG gehalten. Eine Berücksichtigung der Schadstoffklassen fand z.B. bei der LKW- Vignette 2001 statt.¹³³ Beachtenswert bleiben europarechtliche Mittelbindungen für den Straßenbau bzw. die Verkehrsausgaben. Lediglich der Neubau von Erschließungsstraßen auf der Gemeindeebene besitzt nach §§ 127 ff. BauGB durch die Finanzierung über Erschließungsbeiträge einen direkten Bezug zur Straßenbaulast. Nach der Widmung als formelle Freigabe der Straße für den öffentlichen Verkehr geht die Unterhaltungspflicht nach den Straßen und Wegegesetzen der Länder auf den jeweiligen öffentlichen Baulastträger über.¹³⁴ Per Satzung können von dem Übergang der Unterhaltungspflicht lediglich die Gehwege ausgeklammert werden, da deren primäres Nutznießtum bei den An-

staatliche Gestaltungsfreiheit im Sinne einer Verfassungsrechtsjudikatur durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 1954 zum „Investitionshilfegesetz“ BVerGE 4 S.7ff., Wahl (1990) S.37f. und Sommermann (1997) S.164f.

¹³¹BVerGE 67 S.282 und Siekmann (2003) S.2076ff..

¹³²Kunert (1997) S.625ff..

¹³³Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (2005) S.2.

¹³⁴Vgl. z.B. Art. 47 Abs.1 BayStrWG.

Abgasaus- stoß in g/km	Euro 1 (91/441/EWG und 93/59/EWG) gültig ab 1992		Euro 2 (94/12/EG und 96/69/EG) gültig ab 1996		Euro 3 (98/69/EG) gültig ab 2000		Euro 4 (98/69/EG) gültig ab 2005	
	Otto	Diesel	Otto	Diesel	Otto	Diesel	Otto	Diesel
	CO	3,16	3,16	2,2	1	2,3	0,64	1
HC					0,2		0,1	
NO _x					0,15	0,5	0,08	0,25
HC + NO _x	1,13	1,13	0,5	0,7 (0,9)*		0,56		0,3
Partikel	0,14	0,18		0,08 (0,1)**		0,5		0,025

* für Dieseldirekteinspritzer bis 1999

** für Dieseldirekteinspritzer bis 10/94 bzw. 10/95

Tab. 2.8: Pkw-Schadstoffklassen.

liegern liegt.¹³⁵ Die Abgrenzung zwischen Unterhalts- und Erschließungsregelungen ist dabei problematisch. Unter dem Deckmantel der Verbesserung der Lebensqualität bzw. der notwendigen Straßenerneuerung besteht die Gefahr, dass unterlassene Instandhaltungsarbeiten über eine Komplettsanierung der Straßen abermals dem Anlieger angelastet wird.¹³⁶

Die Festlegung der Abgaben unterliegt damit bis auf die Erschließungsbeiträge auf Gemeindeebene weitgehend verkehrs- und haushaltspolitischen Zielsetzungen. Die Einnahmen aus Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer fließen zunächst dem Bund und den Ländern zu und werden dann weitgehend frei zur Verwendung an die unteren Gebietskörperschaften weitergeleitet (zur bestehenden Verteilung der Mineralölsteuer vgl. Tab. 2.6). Durch die Finanzierung der Straßenbaulast über den allgemeinen öffentlichen Haushalt findet sich die Mittelzuweisung dann in den jeweiligen Steuer-, Verkehrsfinanz- und Haushaltsgesetzen wieder.

2.2.3.2 Öffentliche Straßenbereitstellung

Die natürlichen Überschneidungsbereiche der Straßen mit anderen gesellschaftlichen Interessenbereichen und Netzteilen führen zu einem umfangreichen Abstimmungs- und Planungsprozess. Die hierfür formalisierten Informationsflüsse, Ablauflinien, Weisungsbefugnisse und internen Kontrollstrukturen können als „... zentrales Bauelement staatlicher Exekutive, organisierter Staatlichkeit überhaupt ...“¹³⁷ gesehen

¹³⁵Vgl. z.B. Art. 47 Abs.3 BayStrWG.

¹³⁶Die Pflicht zur Beitragserhebung für die Erneuerungen öffentlicher Infrastrukturen ergibt sich nach Art. 5 Abs.1 BayKAG. Schwierig gestaltet sich, dass der Straßenbaulastträger (Gemeinde) zum Unterhalt nur im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten durch die Straßenaufsicht der höheren Gebietskörperschaften aufgefordert werden kann. In der Folge sind Schäden zwischen unterlassener Wahrnehmung der Unterhaltungspflicht und natürlicher Abnutzung nur noch schwer zuzuordnen.

¹³⁷Loschelder (1988) S.523. Die Grundlage dieses Formalismus bildet das Rechtsstaatsprinzip, welches das öffentliche Verwaltungshandeln nach Art. 1 Abs.3 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs.3 GG an das geltende Recht bindet.

werden und sind eng mit den Ordnungsvorschriften zur Einhaltung von tangierten gesellschaftlichen Schutzinteressen und der allgemeinen Gefahrenabwehr im Bauwesen verbunden.¹³⁸

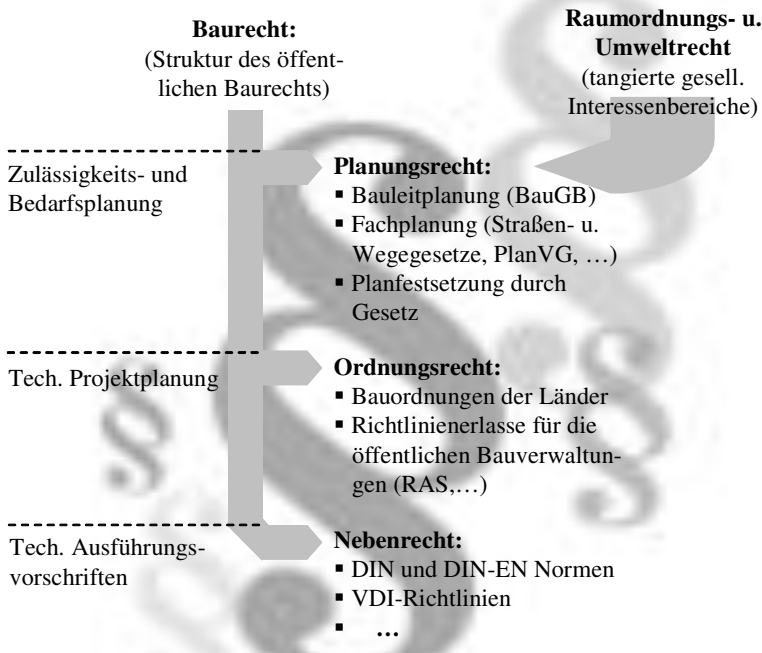


Abb. 2.7: Aufbau des öffentlichen Baurechts.

In diesem Planungsprozess verschiebt sich der Charakter der öffentlichen Tätigkeit ausgehend von dem Regierungshandeln im Sinne der abwägenden Entscheidung zu einem Straßenbauprojekt zunehmend in Richtung einer Verwaltungstätigkeit der Projektumsetzung. Erste Schritte der Planung finden dabei zum großen Teil noch vor und unberührt von der eigentlichen Umsetzungsentscheidung statt. Die Umsetzungsentscheidung erhält ihren materiellen Ausdruck durch die Mittelzuweisung in der jährlichen Haushaltsplanung. Letztere bildet die notwendige Voraussetzung für die Auftragsvergabe.¹³⁹

Die Straßen sind Bauwerke und fallen in den gesellschaftlichen Interessen- und Regelungsbereich rund um das Bauwesen.¹⁴⁰ Daraus ergibt sich auch für die öffentliche Straßenbereitstellung die im Bauwesen typische Regelungsstruktur. Diese Struktur gliedert den Rechtsrahmen in Planungs-, Ordnungs-¹⁴¹ und das ergänzende Baubenecht. Zielsetzung dieses die Abläufe regelnden Rechtsrahmens bildet die Ein-

Planungs- und Ordnungsrahmen

Die Straßen sind Bauwerke und fallen in den gesellschaftlichen Interessen- und Regelungsbereich rund um das Bauwesen.¹⁴⁰ Daraus ergibt sich auch für die öffentliche Straßenbereitstellung die im Bauwesen typische Regelungsstruktur. Diese Struktur gliedert den Rechtsrahmen in Planungs-, Ordnungs-¹⁴¹ und das ergänzende Baubenecht. Zielsetzung dieses die Abläufe regelnden Rechtsrahmens bildet die Ein-

¹³⁸Zu den Schutzinteressen im Bauwesen Mantschew (1998) S.57ff.. Entsprechend der Bedeutung und der Gefahren für Leib und Leben durch einen „Pfund am Bau“ besitzt z.B. die Baugefährdung eine eigenständige Erwähnung in § 319 StGB als gemeingefährliche Straftat Rybicki (1995) S.3.

¹³⁹Vgl. Ausf. S.40 zum Haushaltsvorbehalt.

¹⁴⁰Zu den Interessen im Allg. Mantschew (1998) S.57ff..

¹⁴¹Auch als Baupolizeirecht bezeichnet. Das Bauordnungsrecht umfasst alle öffentlich-rechtlich verbindlichen Vorschriften, die über die Anforderungen des Baugesetzbuches hinausgehen vgl. Ausf. Fn. 54 S.38 und Schmidt-Eichstedt u. Löhr (2004) S.282f.. Eine Abgrenzung zwischen Planungsrecht des Bundes und Ordnungsrecht der Länder liefern Mantschew (1998) S.57ff. und Peine (2003) S.94ff. und den Legislativkompetenzen Finkelnburg u. Ortloff (1998a) S.9 und Kreps (1999) S.337f..

haltung der gesellschaftlichen Schutzinteressen. Flankiert werden diese aufgrund der besonderen Bedeutung der Straßen als gesellschaftliche Verkehrsinfrastruktur durch das Raumordnungsrecht und den Nebenwirkungen durch zahlreiche Gesetze und Vorschriften des Umweltrechts.

Planungsrecht Die Planung auf Gemeindeebene nach der Bauleitplanung und die Fachplanung der höheren Gebietskörperschaftsebenen, ist durch zwei Phasen gekennzeichnet. Die erste Phase ist eng mit Regierungsaufgaben verbunden und bildet die politische Entscheidung zum Bau einer Straße. Praktisch handelt es sich um die Auswahl einzelner Projekte, die innerhalb der langfristig ausgerichteten Bedarfs- und Ausbauplanung der Straßenbauverwaltungen vorgeplant sind. Eine Außenwirkung ist in dieser abstimmenden Phase zur Vermeidung von frühzeitigem Störfeuer mittels gerichtlicher Klagen durch politische Gruppierungen nicht vorgesehen. Erst in der zweiten Phase mit der Konkretisierung des Projektes im Planfeststellungsverfahren und dem -beschluss bzw. im Geltungsbereich der städtischen Bauleitplanung als Satzung gewinnt die öffentliche Planung verbindlichen Charakter.¹⁴²

Die unvermeidbaren Überschneidungsbereiche führen zu einer Konkurrenz der Straßenplanung mit anderen gesellschaftlichen Zielen und öffentlichen Planungsträgern im Straßenwesen. Die konkurrierenden gesellschaftlichen Ziele subsumieren sich unter den Begriffen der Raumordnung und des Umweltschutzes.¹⁴³ In den Raumordnungszielen schlägt sich die gesellschaftliche Bedeutung der Infrastrukturen nieder und in den Umweltschutzziele wird den Folgen der Infrastrukturbauwerke mit ihrem Verkehr Rechnung getragen. Insbesondere die Umweltschutzbelange werden heute durch europäische Ordnungsvorgaben mitbestimmt.¹⁴⁴ Erwähnenswert sind für das Straßenwesen¹⁴⁵ die „Umweltverträglichkeitsprüfungsrichtlinie“ (UVP-RL)

¹⁴²Zeller (2002) S.220. Der Planfeststellungsbeschluss bzw. dessen Pendant, die Satzung, sind Verwaltungsakte und bilden die notwendige rechtliche Grundlage für die Bürger, bei Verletzung ihrer Rechte gegen die Straßenplanung vorzugehen Kopp u. Ramsauer (2000) S.585f.

¹⁴³Obwohl das Regelungsempfinden das öffentliche Bauplanungsrecht für die Verkehrsinfrastrukturen mehr und mehr mit flankierenden vertikalen und horizontalen Kompetenzbereichen überlagert Schmidhuber u. Hitzler (1991) S.273f., konnten die Straßenplaner lange Zeit ihre weitgehende Verwaltungsselbstständigkeit verteidigen. Diese Stellung bemängelt Jarass (2000) S.946 sinnbildlich als tiefen Graben zwischen den zuständigen Stellen der Raumplanung. Die notwendige Beachtung der tangierten gesellschaftlichen Interessenbereiche ergibt sich lediglich aus den Abstimmungsvorschriften in den Fachplanungsgesetzen. Erst mit dem Ende des letzten Jahrtausends zeichnet sich langsam eine Zusammenführung in der Verwaltungs- und Gesetzeslage ab. Zur Integration des Umweltrechts Krautzberger (2002) S.17. und zur Bedeutung des UVP-Gesetzes auf die Bauleitplanung Peine (2003) S.182ff.. Auf Bundesebene erfolgte in der Verwaltung 1998 mit der Neuordnung der Ministerien und die Integration des Verkehrsministeriums in das neue Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen eine Zusammenführung der Verkehrs- und Raumplaner. Ebenso waren die letzten Revisionen von Raumordnungs- und Baugesetzbuch auf eine bessere gegenseitige Integration ausgerichtet.

¹⁴⁴Die europäische Ebene entbehrt bis heute einer formalen europäischen Raumordnungskompetenz Jarass (2000) S.945f. und so finden sich hier lediglich unverbindliche Strategiepapiere und Leitlinien Jarass (1999) S.665..

¹⁴⁵Von dem grenzüberschreitenden Charakter zeugt die erste Umweltkonferenz 1972 Günnewig u.

85/337/EWG, die „Vogelschutzrichtlinie“ (Vogelschutz-RL) 79/409/EWG und die „Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung“ (SUP-RL) 2001/42/EG.

Die UVP-RL ist mit der Verabschiedung des „Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes“ 1990 ein verpflichtender Ablaufschritt für die öffentlichen Bauplanungs- und Genehmigungsverfahren. Die Vogelschutz-RL wurde durch die „Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie“ (FFH-RL) 92/43/EWG ergänzt. Die Richtlinien bestimmen nach deren Verankerung im nationalen „Bundesnaturschutzgesetz“ (BNatSchG) den verpflichtenden Ausweis zu schützender Flächen für die Natur. Die SUP-RL erweiterte die Zielsetzungen der UVP-RL.¹⁴⁶ Deren Umsetzung verpflichtet zu einer frühzeitig durchzuführenden Umweltbewertung im Planungsprozess.¹⁴⁷ Durch den verpflichtenden Bewertungseinbezug von alternativen Verkehrskonzepten werden Zukunftsfolgen einzelner Bauvorhaben stärker gewichtet.¹⁴⁸

Innerhalb der Bauplanung konkurrieren die Straßenbauziele der gemeindlichen Bauleitplanung nach dem BauGB mit der überregionalen¹⁴⁹ Fachplanung nach dem BFernStrG und den Straßen- und Wegegesetzen der Länder. Weg- bzw. richtungsweisend finden sich dafür innerhalb der Bauleitplanung der Gemeinden nach den §§ 1 Abs.4 und 1a BauGB Abstimmungspflichten mit den tangierten gesellschaftlichen Interessen¹⁵⁰ sowie nach §§ 4 und 4a BauGB den sonstigen Trägern öffentlicher Fachplanungsbelange.¹⁵¹ Man spricht aufgrund dieser Abstimmungspflicht von unten nach oben auch vom „*Gegenstromprinzip*“ in der Planung.¹⁵² Legt eine Fachplanung bei einer untergeordneten Gebietskörperschaft einen begründeten Widerspruch ein, dominiert deren privilegiertes Planfeststellungsverfahren¹⁵³ nach § 38 BauGB aufgrund deren höheren Zielebene.¹⁵⁴ Die Beachtung der tangierten Raumordnungs-

Hoppenstedt (2001) S.87. Zu den Richtlinien für den Straßenbau Krämer u. Rinke (1999) S.88ff..

¹⁴⁶Hendler (2003) S.229.

¹⁴⁷Nach der Auffassung des Umweltministeriums ist die SUP Prüfung bereits bei der Bedarfsplanung anzuwenden Köppel u. a. (2004) S.9.

¹⁴⁸Stein (2003) S.407. Aufgrund der Ausweitung der UVP auf die vorgelagerten Planungsstufen wird diese auch gelegentlich als „Plan-UP“ bezeichnet Hendler (2003) S.228.

¹⁴⁹Überregional im Sinne von überörtlich ist nach der Definition des Verwaltungsverfahrens eine Planung, wenn das Bauvorhaben mindestens zwei Gemeinden, sprich Bebauungspläne berührt. BVerwGE 1988 (S.318ff.) S.318.

¹⁵⁰Nach § 1 Abs.4 BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen, § 1 Abs.5 Nr.2 BauGB bestimmt die Berücksichtigung der Belange des Verkehrs Ronellenfitsch (1998) S.656f. und §1a BauGB in Verbindung mit § 1 Abs.5 Nr.7 BauGB die Beachtung der Umweltschutzbestimmungen. Ausdrücklich sind aufgrund der örtlichen Beziehungen die Belange der Nachbargemeinden zu berücksichtigen § 2 Abs.2 BauGB. Die Einhaltung wird durch den Genehmigungszwang der Bauleitplanung durch höhere Verwaltungsbehörden § 10 Abs.2 BauGB gesichert.

¹⁵¹§ 4 Abs.1 BauGB verlangt möglichst frühzeitige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange Dür (1999a) S.1197, womit der Vorrang der Bundes- vor Landes- und Ortsplanung nach § 16 Abs.2 BFStrG gewahrt bleibt. Analoge Regelungen beinhalten die Straßen- u. Wegegesetze der Länder z.B. Art. 36 Abs.3 Nr.2 BayStrWG Rinke (1999f) S.956 u. S.972 und Dür (1999a) S.1206f..

¹⁵²Zilch u. a. (2002) S.6ff..

¹⁵³Zur „privilegierten Fachplanung“ Finkelnburg u. Ortloff (1998a) S.311. Rechtsbestimmend für das Verhältnis bzw. dem Vorrang des Bundes- vor Landesrecht gilt Art. 31 GG in Verbindung mit § 16 Abs.2 BFernStrG.

¹⁵⁴Unterbleibt der Widerspruch, ist auch der Fachplanungsträger nach § 7 BauGB an die Bauleit-

und Umweltschutzinteressen findet für die Straßenverwaltungen der höheren Gebietskörperschaftsebenen in den Fachplanungsgesetzen statt.¹⁵⁵

Einzel- bzw. Eigenplanung der überörtlichen Straßenbehörden über das Planfeststellungsverfahren

Das Planfeststellungsverfahren findet Anwendung für die Verkehrsprojekte im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB und dem Außenbereich nach § 35 BauGB der Bebauungspläne, d.h. außerhalb des von der Bauleitplanung der Städte und Gemeinden erfassten Gebietes.¹⁵⁶ Die erste, politisch geprägte, Phase der Straßenbereitstellung findet in enger Zusammenarbeit mit den besser informierten Straßenverwaltungen zur Bedarfsermittlung statt. Grundlage dieser Bedarfsermittlungen bilden die Prognosen zur Verkehrsentwicklung. Das Ergebnis geht z.B. für den Bund in den Bundesverkehrswegeplan ein.¹⁵⁷ Die im Gegensatz zu einigen Landesplanungsgesetzen auf Bundesebene lange Zeit erst mit dem Planfeststellungsverfahren geforderte Ab-

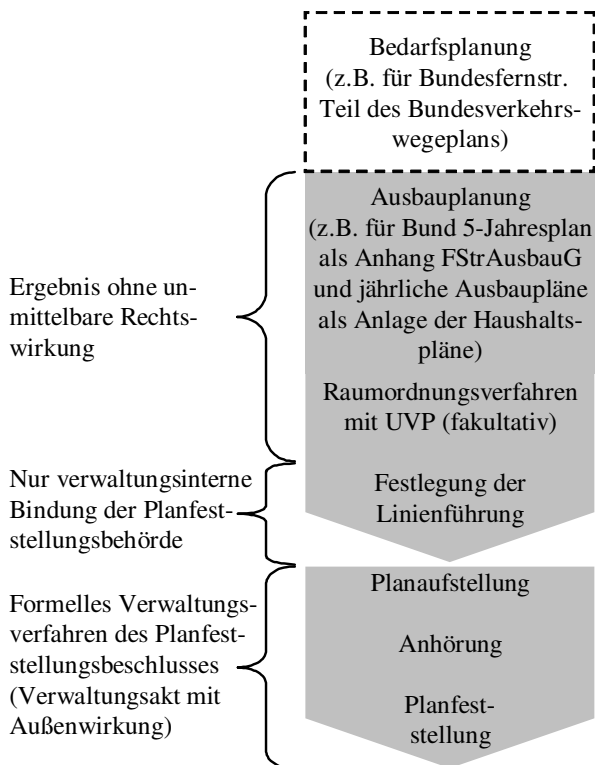


Abb. 2.8: Eigenplanung - Planungsstufen der überörtlichen Straßenplanung. (Quelle: Steiner (1999)).

stimmung mit der Raumordnung und Umweltprüfung¹⁵⁸ wurde mit der Umsetzung der SUP-RL 2001/42 EG für alle öffentlichen Verkehrsplaner obligatorisch.¹⁵⁹

Die nächste Phase bildet die Ausbauplanung mit einer Bestimmung der Dringlich-

planung gebunden. Lediglich bei einer Veränderung der Sachlage kann der Fachplanungsträger noch im nach hinein von einem Bauleitplan abweichen.

¹⁵⁵Battis (1999) S.44.

¹⁵⁶Finkelnburg u. Ortloff (1998a) S.313.

¹⁵⁷Willeke (2003) S.525. Der aktuelle 6. Bundesverkehrswegeplan 2003 ist ausgelegt für den Zeitraum 2003 bis 2015.

¹⁵⁸§ 4 FStrAbG. Zur Bedeutung der Raumordnungsziele in Bedarfs- u. Ausbauplanung Rinke (1999c) S.942f. und verpflichtenden Beachtung Dürr (1999c) S.1125ff. und Steiner (1995) S.694. Entsprechend erfolgt die Festlegung der Linienführung der Bundesfernstraßen nach Art. 16 Abs.1 BFStrG im Einvernehmen mit den an der Raumordnung beteiligten Bundesministern und Landesplanungsbehörden.

¹⁵⁹Zu den Vorstößen der EU die UVP auf eine frühe Planungsstufe zu verschieben Rinke (1999c) S.949.

keit der Straßenbauvorhaben, der Linienführung sowie des voraussichtlichen Finanzbedarfs.¹⁶⁰ Deren erstes Ergebnis bilden z.B. auf Bundesebene die 5-Jahrespläne¹⁶¹ zur längerfristigen Finanzbedarfsplanung. Dieser Ausbauplan wurde zunächst als eigenes formelles Bundesgesetz verabschiedet („Gesetz über den Ausbauplan für die Bundesfernstraßen“ 1957 und das folgende „Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen“ 1971). 1980 wurde der Bedarfsplan als verbindlicher Anhang in das FStrAbG integriert.¹⁶² Auf dieser Grundlage werden die konkreten jährlichen Ausbaupläne erstellt. Die notwendige Mittelzuweisung als materieller Ausdruck der Ziele und Pläne des Regierungsprogramms in Zahlen¹⁶³ erfolgt in den jährlichen Straßenbauplänen. Diese werden für die Bundesfernstraßen gemäß Art. 3 Abs.1 FStrAbG und analog in den Landesgesetzen den Haushaltsplänen als Anlage angefügt.¹⁶⁴

Die projektspezifische Konkretisierung erhält die Planung durch das Planfeststellungsverfahren als öffentlich rechtliche Bauzulassung.¹⁶⁵ Für die Straßen in der Baulast des Bundes findet das Verfahren seine Regelung in dem Bundesfernstraßengesetz¹⁶⁶ und für Straßen des überörtlichen Verkehrs in den Straßen- und Wegegesetzen der Länder.¹⁶⁷ Ausnahme bilden die Stadtstaaten mit ihrer Straßenplanung im Rahmen der städtebaulichen Bauleitplanung. Eine mögliche Planfeststellung für Kreis- und Gemeindestraßen setzt für die Durchführung eine „besondere Verkehrsbedeutung“ voraus und folgt in den Ländern unterschiedlichen Regelungen.¹⁶⁸

Das Verfahren der Planfeststellung selbst ist ein formalisiertes dreistufiges Verfahren. Die erste Stufe bildet die Planaufstellung.¹⁶⁹ Die Zuständigkeit für die Planaufstellung richtet sich nach der Baulastträgerschaft. Im Fall der Bundesstraßen wechselt diese durch die Auftragsverwaltung auf die entsprechende Landesbehörde. Mit dem Gegenstand der „Gestaltung der Straße als bauliche Anlage“ sind bei der Planfeststellung auf Verwaltungsebene bereits alle wesentlichen Bestandteile der Straßenanlage, wie z.B. die Anlagen der Verkehrsüberwachung, Folgemaßnahmen und Schutzmaßnahmen rund um das Straßenprojekt enthalten.¹⁷⁰

In der zweiten Stufe des Anhörungsverfahrens können alle Betroffenen und Interessenten Einwendungen gegen das öffentlich auszulegende Projekt einbringen. Als Betroffene und Interessenten ist „Jedermann“ zu betrachten, d.h. Behörden wie auch

¹⁶⁰Schmitt (1999) S.26f..

¹⁶¹Schmitt (1999) S.26. Analog finden sich auch für einige Bundesländer ähnliche Bedarfs- und Ausbaupläne für die Landesstraßen. So z.B. in NRW das „Gesetz über den Bedarf und die Ausbauplanung der Landstraßen“ Rinke (1999c) S.934.

¹⁶²Pabst (1997) S.87, Rinke (1999c) S.934f., Schmitt (1999) S.26 und Weise u. Durth (1997) S.32f..

¹⁶³Musgrave u. a. (1990) S.41.

¹⁶⁴Schmitt (1999) S.27.

¹⁶⁵Steiner (1995) S.696.

¹⁶⁶§ 17 BFStrG, nach der Änderung des BFStrG 1990 entfielen die Sonderbestimmungen des Planfeststellungsverfahrens. Die Regelungen ergeben sich heute nach §§ 72ff. VwVfG.

¹⁶⁷Z.B. Art. 36ff. BayStrWG in Verbindung mit den jeweiligen VwVfG der Länder, Dürr (1999c) S.988ff., Dürr (1999b) S.1121 und Steiner (1995) S.696.

¹⁶⁸Dürr (1999c) S.996f. und Papier u. Peine (1984) S.399f..

¹⁶⁹Papier u. Peine (1984) S.400.

¹⁷⁰Dürr (1999c) S.991ff. und Dürr (1999b) S.1122f..

Private.¹⁷¹ Nach Erörterung und Berücksichtigung möglicher Einwendungen¹⁷² folgt die dritte Stufe mit dem Planfeststellungsbeschluss durch die zuständige Planfeststellungsbehörde (vgl. Abb. 2.8).¹⁷³ Dieser Beschluss wirkt als Verwaltungsakt nach außen und ist für alle Betroffenen rechtsgestaltend.¹⁷⁴

Örtliche Straßenplanung im Rahmen der Bauleitplanung

Entsprechend der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 GG betont das BauGB in den §§ 4, 5 Abs.4, 9 Abs.6, 37, 38 und 205 mehrfach die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden bei der Planung in ihrem Interessenbereich.¹⁷⁵ Die Zugehörigkeit der Straßeninfrastruktur zu diesem Kontext resultiert aus deren prägender Rolle für das Stadtbild und der gemeindlichen Entwicklung.¹⁷⁶ Damit fällt die Straßenplanung wie sonstige private Bauvorhaben auf den ersten Blick etwas irritierend in den Rechtsbereich der städtebaulich ausgerichteten Bauleitplanung nach dem ersten Kapitel „Allgemeines Städtebaurecht“ des BauGB.¹⁷⁷ Nach der politischen Entscheidung zu einem Ausbau erfordert im nächsten Schritt¹⁷⁸ die Aufstellung eines Bauleitplanes, „... sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.“¹⁷⁹

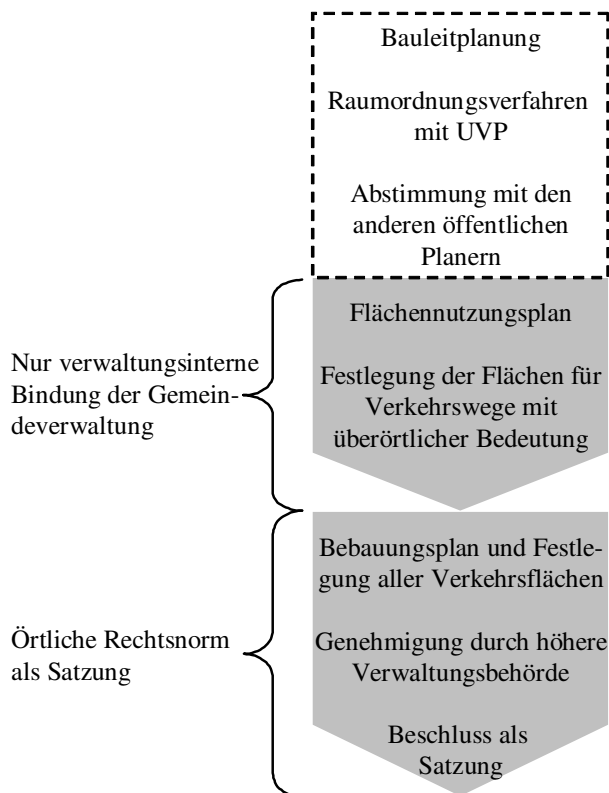


Abb. 2.9: Bauleitplanung - Planungsstufen der örtlichen Straßenplanung.

¹⁷¹Papier u. Peine (1984) S.400 und Steiner (1995) S.696.

¹⁷²Zum Verfahren Dürr (1999c) S.1015f. und Dürr (1999b) S.1141f..

¹⁷³Dürr (1999b) S.1144ff..

¹⁷⁴Zur Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses und der Rechtswirkungen Steiner (1995) S.700.

¹⁷⁵Battis (1999) S.60ff..

¹⁷⁶Battis (1999) S.56 und Finkelnburg u. Ortloff (1998a) S.44ff..

¹⁷⁷Im Grundsatz stünde aufgrund der rechtlichen Gleichwertigkeit von Bauleitplanung und Planfeststellungsverfahren auch den Gemeinden die Straßenplanung über eine eigenständige Fachplanung zur Verfügung Ronellenfitsch (1998) S.658f..

¹⁷⁸Zu den Phasen der gemeindlichen Entwicklungsplanung Peine (2003) S.129ff..

¹⁷⁹Dürr (1999a) S.1191.

Der Prozess der Bauleitplanung selbst ist zweistufig zu verstehen. Die erste Stufe mit Ankündigungscharakter bildet der Flächennutzungsplan (F-Plan). Die Novellierung des BauGB 1998 verlagerte die Beachtung der Bürgerinteressen, Raumordnungs- und Umweltschutzziele bereits auf diese Stufe der Planung nach vorne.¹⁸⁰

Da der F-Plan der Zustimmungspflicht der Fachplanungsträger nach § 5 Abs.2 Nr.3 BauGB unterliegt, sind in diesem bereits die Verkehrsflächen für die Straßen des überörtlichen Verkehrs auszuweisen. Straßen des örtlichen Verkehrs können freiwillig ausgewiesen werden. In seiner Rechtsnatur ist der Flächennutzungsplan eine „hoheitliche Maßnahme eigener Art“¹⁸¹, der lediglich verwaltungsinternen Bindungscharakter für die weitere Planung besitzt.¹⁸² Erst mit dem Bebauungsplan (B-Plan) nach § 8 Abs.1 BauGB, den die Stadt bzw. die Gemeinde nach § 10 BauGB als Satzung erlässt, wird die zulässige Bebauung nach § 9 BauGB¹⁸³ verbindlich festgesetzt (vgl. Abb. 2.9).¹⁸⁴ In diesem B-Plan sind innerhalb des Geltungsbereichs alle Verkehrsflächen, insbesondere Straßen, Wege und Plätze verbindlich auszuweisen. Mögliche Ausnahme stellen Privatwege dar, die nicht zwangsläufig unter § 9 Abs.2 Nr.11 BauGB „Verkehrsflächen“ fallen. Bedingung ist, dass die Straße dem fließenden und ruhenden öffentlichen Verkehr dient.¹⁸⁵

Sonstige Institute der öffentlich rechtlichen Bauzulassung¹⁸⁶ *Die Fachplanung:* Ist im Zusammenhang mit dem Bau von Anlagen, für die ein eigener Planfeststellungsbeschluss besteht, der Bau einer Straße unanfechtbar geworden, entfällt die Notwendigkeit eines eigenständigen Planfeststellungsverfahrens. Die weitere Planung der Straße findet in diesem Fall auf dem Wege einer reinen Fachplanung statt.¹⁸⁷

Das vereinfachte Planfeststellungsverfahren: Entsprechend seines feststellenden Charakters kann das Planfeststellungsverfahren nach dem „Planungsvereinfachungsgesetz“ (PIVereinfG) 1993 durch eine Plangenehmigung ersetzt werden. Diese Planung ohne die Abstimmungsverpflichtungen ist zulässig, „... wenn Rechte anderer nicht wesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt

¹⁸⁰Die Umweltprüfung wurde mit dem „Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien“, 2004 in § 2 und § 4c BauGB heute auf eine systematische Erfassung und Prüfung der Umweltbelange ausgeweitet Battis u. a. (2004) S.2554f.. Nach § 6 Abs.5 und § 10 Abs.4 BauGB sind die stattgefundenen Abwägungen in einer Erklärung dem Bauleitplan anzufügen. Einen Überblick der abzuwägenden öffentlichen und privaten Belange liefern Finkelnburg u. Ortloff (1998a) S.32ff. und Battis (2002) S.148f..

¹⁸¹Löhr (2002b) S.209.

¹⁸²Dürr (1999a) S.1192. Eine zeitliche Bindung im B-Plan ist möglich aber nicht notwendig Löhr (2002b) S.187f.. Ein typischer Planungszeitraum beträgt 15 Jahre Battis (1999) S.15.

¹⁸³Hier wird auf die Regelungen der BauNVO verwiesen Löhr (2002a) S.240ff..

¹⁸⁴Finkelnburg u. Ortloff (1998a) S.75ff.. Eine Diskussion zu möglichen Widersprüchen zwischen F- und B- Plan liefert Weyreuther (1981) S.369ff..

¹⁸⁵Finkelnburg u. Ortloff (1998a) S.150 und Löhr (2002a) S.252ff..

¹⁸⁶Eine Einordnung liefert Blümel (1997) S.205ff..

¹⁸⁷Zu den Regelungen in den Straßen- und Wegegesetzen der Länder Papier u. Peine (1984) S.404.

haben und mit den Trägern öffentlicher Belange das Benehmen hergestellt worden ist.¹⁸⁸ Den Ursprung dieses vereinfachten Zulassungsverfahrens bildete das „Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz“ (VerkPBG) 1991 für die neuen Bundesländer.¹⁸⁹ Die hier gewonnenen positiven Erfahrungen fanden Eingang in das nachgeschobene PIVereinfG für das gesamte Bundesgebiet.¹⁹⁰

Die Planfestsetzung durch Gesetz: Das „Investitionsmaßnahmengesetz“ (IMG) 1994 im Fahrwasser des VerkPBG in den neuen Bundesländern lässt Bauvorhaben direkt von Gesetz zu. Das bisweilen umständliche mehrstufige Planungsverfahren wird hierbei durch ein „... zweckgerichtetes Gesetz aus konkretem Anlaß ...“¹⁹¹ mit dem Ziel ersetzt, „... die betroffenen Verkehrsprojekte den als extrem zeitaufwendig erachteten Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren weitgehend zu entziehen. ... Konsequenz der Planung in Gesetzesform ist zudem, daß der gerichtliche Rechtsschutz noch weiter zurückgedrängt wird und sich im Wesentlichen auf die Verfassungsgerichtsbarkeit konzentriert.“¹⁹² Es wird jedoch auch hier empfohlen, das in den Planfeststellungsverfahren vorgeschriebene Anhörungsverfahren auf informellem Wege zu Abwägungszwecken durchzuführen, um Klagen vorzubeugen.¹⁹³

Ordnungsrecht Das Bauordnungsrecht unterliegt für das allgemeine Bauwesen nach der legislativen Kompetenzstruktur des Grundgesetzes Art. 70 in Verbindung mit Art. 74 Nr.18 GG im Grundsatz den Ländern. Diese Ordnung wird für das öffentliche Straßenwesen durch die Selbstverwaltungsgarantien der Gebietskörperschaftsebenen durchbrochen.¹⁹⁴ Im Ergebnis ist das Bauordnungsrecht für das öffentliche Straßenwesen aufgrund von Kompetenzrangelagen durch die verwaltungsinternen Verordnungen und Empfehlungen stark zersplittert.

Die verwaltungsinternen „Richtlinien für die Anlage von Straßen“ (RAS)¹⁹⁵

¹⁸⁸§ 17 Abs.1a BFStrG für die Plangenehmigungsvoraussetzung bei Bundesfernstraßen Dürr (1999b) S.1187 und Steiner (1995) S.709.

¹⁸⁹Die Geltungsdauer des Gesetzes für den Bereich des Straßenbaus war nach § 1 Abs.1 VerPBG bis Ende 1995 beschränkt Ronellenfitsch (1991b) S.931.

¹⁹⁰Axer (1995) S.496, Battis (1999) S.10 und Weise u. Durth (1997) S.37. Zur bestehenden Kritik am vereinfachten Planungsverfahren Pabst (1997) S.155ff. Trotz der Bedenken hat sich nach ersten Erfahrungen in der Praxis das VerkPBG eher förderlich als negativ ausgewirkt ebd. S.159 und Ronellenfitsch (1994) S.443.

¹⁹¹Pabst (1997) S.160 und Ronellenfitsch (1991a) S.774.

¹⁹²Pabst (1997) S.161. Zur Kritik an der Ausschaltung des formellen Planfeststellungsverfahrens mit seinen umfassenden Beteiligungsvorschriften, Pabst (1997) S.162 und Ronellenfitsch (1991a) S.780, wodurch sich auch leicht die beschleunigende Wirkung erklärt Blümel (1997) S.216.

¹⁹³Ronellenfitsch (1994) S.444.

¹⁹⁴Entsprechend ist die LandesBO für das Straßenwesen lediglich für private Bauvorhaben verbindlich, für die eine gesellschaftlich „abgestimmte“ Bebaubarkeit der Grundstücke bereits im Wesentlichen durch die Bauleitplanung für zulässig erklärt wurde. Weitergehende Bsp. finden sich in den ergänzenden Bauvorschriften der LandesBO, die einen Anschluss an das öffentliche Verkehrsnetz zur Gewährleistung des Brandschutzes und Rettungsdienstes (z.B. Art. 4 Abs.1 Nr.2 BayBO), wie auch Stellplätze für die Kraftfahrzeuge zur Entlastung der öffentlichen Verkehrsflächen (z.B. Art. 52 BayBO) vorgeben Finkelnburg u. Ortloff (1998b) S.51ff. und Peine (2003) S.325ff. u. S.334f.

¹⁹⁵Zur Überführung ehemaliger Reichsrichtlinien (RAL) und der stetigen Überarbeitung Schmuck

gehen zu Beginn der 80'er Jahre auf das Ziel zurück, der immer weiter ausufernden Anzahl von Erlassen zu den Richtlinien entgegenzuwirken.¹⁹⁶ Die Strukturierung der RAS ist in der „Richtlinie Gliederung des Straßennetzes“ (RAS-N) 1988 festgeschrieben. Diese gibt die Leitlinien für die Kategorisierung nach der Verbindungsfunktion (von großräumiger Straßenverbindung bis zur untergeordneten Wegeverbindung) und deren Einstufung im Netz (Verbindung außerhalb geschlossener Ortschaften bis zur Anliegerstraße innerhalb bebauter Gebiete) vor.¹⁹⁷ Konkretisiert werden die Vorschriften in den einzelnen Planungsrichtlinien, der RAS-E für die Erschließungsstraßen 1981, der RAS-Q 1982 (letzte Fassung 1996) für Querschnitte,¹⁹⁸ der RAS-L 1984 (letzte Fassung 1995) für Landstraßen usw.. Die Richtlinien besitzen aufgrund der nicht vorhandenen Weisungskompetenz des Bundes in die Straßenplanungsarbeiten der Länder lediglich empfehlenden Charakter. Sinnbildlich für den Anspruch auf Eigenständigkeit der Gebietskörperschaften wurde die RAS-E für Erschließungsstraßen von den Stadtplanern bereits Mitte der 80'er wieder durch die eigenen „Empfehlungen für die Anlage von Erschließungsstraßen“ (EAE) 1985 und den „Empfehlungen für die Straßenraumplanung in bebauten Gebieten“ (EAG) 1987 abgelöst und die alte Zersplitterung des Regelwerkes wieder hergestellt.¹⁹⁹

Um die reibungslose Integration der Bauvorschriften zu sichern, findet sich bei der Aufgabenwahrnehmung der technischen Straßenplanung und -bauausführung im Grundsatz eine Aufgabenteilung ähnlich den Vorgaben der Landesbauordnungen.²⁰⁰ Die Aufgabenwahrnehmung ist viergeteilt nach Bauherr, Entwurfsverfasser, Bauaufsicht und Unternehmen. Die Zuweisung knüpft dabei an funktionalen und nicht an personellen Kriterien an. Einzelne Beteiligte können, wenn sie geforderte Qualifikationen und Ausstattungen besitzen, durchaus mehrere Aufgaben auf sich vereinen.²⁰¹

Der *Bauherr* ist Initiator und der wirtschaftliche Bauträger. Diese Funktion übernimmt bei einer öffentlichen Straße die baulasttragende Gebietskörperschaft. Sie trägt die Verantwortung für die Bestellung der weiteren geforderten Beteiligten und die erforderlichen Anträge, Vorlagen und Anzeigen entsprechend des jeweiligen Planungsverfahrens.²⁰² Der *Entwurfsverfasser* muss nach den Landesbauordnungen

(1996) S.54 und Weise u. Durth (1997) S.22ff.. Zu dem unter dem Verkehrsminister Seebohm von Beginn an bestehenden Ziel den Straßenbau zu „verwissenschaftlichen“ und die Methoden Linienführung und Bauausführung zu verfeinern Zeller (2002) S.229f..

¹⁹⁶Zeller (2002) S.245

¹⁹⁷Weise u. Durth (1997) S.57ff. und 407ff..

¹⁹⁸Die Bauausführung selbst ergibt sich aus der 1989 ergänzend zur RAS-Q erlassenen RStO (letzte Fassung 2001) mit Vorgaben zur Deckenausführung nach der erwarteten Verkehrsbelastung Velske u. a. (2002) S.5ff..

¹⁹⁹Weise u. Durth (1997) S.22ff. mit einem Überblick der Einzelteile S.43.

²⁰⁰Vgl. z.B. Art. 61ff. BayBO. Erläuterungen zur Aufgabenteilung in der Bauproduktion finden sich bei Leimböck (2000) S.40ff., Mantscheff (1998) S.69, Peine (2003) S.304ff. und Rybicki (1995) S.23ff..

²⁰¹In einigen Landesbauordnungen ist noch der Bauleiter erwähnt. Er ist in seinen Aufgaben nicht zu verwechseln mit den Angestellten der Baufirmen und ist vor Ort für die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften verantwortlich Peine (2003) S.306 und Rybicki (1995) S.24f..

²⁰²Die formalen Aufgaben können nach den LandBO (vgl. z.B. Art. 62 Nr.1 BayBO), ähnlich der

gen eine Bauvorlageberechtigung besitzen. Im Straßenwesen handelt es sich bei dieser um geforderte Qualifikationen an das Personal der Straßenbauverwaltungen zur Sicherung der notwendigen Sachkenntnis.²⁰³ Damit trägt im Allgemeinen die Straßenverwaltung die Verantwortung für die technische Tauglichkeit des Entwurfs, die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften und die Vollständigkeit der Unterlagen. Erfüllt die eigene Straßenbauverwaltung, wie typischerweise bei kleineren Gemeinden, nicht die notwendige Personalbesetzung, werden für die Planungsarbeiten Sachverständige, meist private Planungsbüros, hinzugezogen. Die hoheitlichen *Bauaufsichtsbehörden*, die im Straßenwesen durch die hierarchisch organisierte Straßenaufsicht vertreten werden, „... haben die Aufgabe, ... darüber zu wachen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften und die auf Grund dieser Vorschriften erlassenen Anordnungen eingehalten werden.“²⁰⁴ Der *Unternehmer* ist analog des heute spezialisierten Straßenbaugewerbes für die Produktion des Bauwerkes verantwortlich.²⁰⁵

Unverkennbar versucht diese Aufgabenteilung über geforderte Mindestqualifikationen bei der Aufgabenübernahme den geregelten Ablauf zu sichern. Deshalb können im öffentlichen Straßenbau die zuständigen Baubehörden als Bauträger mit Planungs- und Überwachungsaufgaben weite Aufgabenbereiche unter einem Dach vereinen, wenn die Qualifikationen des Personals innerhalb der Verwaltungsbehörde erfüllt sind.²⁰⁶

Baunebenrecht Der technische Fortschritt und die Vielzahl von technischen Regelungen im Bauwesen würden wohl nicht nur die Anpassung, sondern wahrscheinlich auch den Umfang einzelner Gesetze und Richtlinien sprengen. Um diesen gerecht zu werden, wird in den Richtlinien und Verordnungen bei den Anforderungen an die zu verwendenden Bauprodukte und -produktion im Allgemeinen auf den Stand der sich dynamisch weiterentwickelnden „Allgemein anerkannten Regeln der Technik“ verwiesen.²⁰⁷ Diese werden zwar vielfach als Baunebenrecht bezeichnet, sind aber nicht als Rechtsnormen im eigentlichen Sinne zu verstehen.²⁰⁸ Das Bundesverfassungsgericht interpretierte die „Allgemein anerkannten Regeln der Technik“ als die von der Mehrheit der Fachleute anerkannten, wissenschaftlich begründeten, praktisch erprobten und ausreichend bewährten Regeln zum Lösen technischer Aufgaben.²⁰⁹ Zu den „Anerkannten Regeln der Technik“ werden die Bauregelliste des Deutschen Instituts für Bautechnik, die DIN Normen, die VDI Richtlinien

breiten Aufgabenübernahme der öffentlichen Straßenverwaltungen, auch durch den Entwurfsverfasser erfüllt werden Finkelnburg u. Ortloff (1998b) S.104f..

²⁰³Peine (2003) S.305.

²⁰⁴Z.B. Art. 65 Nr.2 BayBO bzw. für die Straßen vgl. Ausf. S.44 zur Straßenaufsicht.

²⁰⁵Z.B. Art. 64 BayBO.

²⁰⁶Rybicki (1995) S.26.

²⁰⁷Vgl. z.B. Art. 19ff. BayBO. Zur Erläuterung Battis u. Gusy (1988) S.127 u. S.140f.. Bis 1974 sprach man auch von den „Allgemein anerkannten Regeln der Baukunst“ Rybicki (1995) S.5.

²⁰⁸Battis u. Gusy (1988) S.111 und Finkelnburg u. Ortloff (1998b) S.6.

²⁰⁹BVerGE 49 S.135ff. und BVerGE 56 S.54ff..

usw. gezählt. Innerhalb dieser Bauregellisten sind wiederum die Zulassungsverfahren der bauaufsichtlichen Zulassung, das bauaufsichtliche Prüfzeugnis und eine Zustimmung im Einzelfall des deutschen Instituts für Bautechnik bzw. einer sonstigen anerkannten Prüfstelle des Inlandes bzw. EU-Auslandes vorgesehen.²¹⁰ Die grenzüberschreitende Harmonisierung in der EU wird mittels der Bauproduktenrichtlinie (BPR 89/106/EWG von 1989) weiter vorangetrieben.²¹¹ Das Comité Européen de Normalisation (CEN) erlässt hierfür unter Mitarbeit der nationalen Normungsgremien, für Deutschland das Deutsche Institut für Normung e.V. (kurz DIN), die Richtlinien für die technischen Spezifikationen in der Gemeinschaft.²¹²

Damit stehen in der Bauproduktion mit der Konzentration auf die „Allgemein anerkannten Regeln“ weniger Lösungen im wissenschaftlichen und technischen Grenzbereich nach dem „Stand der Technik“ oder „Stand der Wissenschaft“ im Mittelpunkt, sondern wirtschaftlich vertretbare Lösungen.²¹³ Der Verweis der formellen Gesetze auf diese Nebenregelungen begründet sich nach U. Battis und Ch. Gusy (1988) in dem notwendigen spezifischen Sachverstand, der Entlastung der öffentlichen Stellen und der Rechtssicherheit für technisches Fachwissen.²¹⁴ Mit dem Verweis auf diese Regeln wird abgesichert, dass für relevante Bauteile nur solche Bauprodukte und Bauarten verwendet werden, die in einer präventiven, technisch orientierten Kontrolle überprüft und für geeignet erklärt wurden.²¹⁵

Auftragsvergabe an das Straßenbaugewerbe

Die umfassende öffentliche Aufgabenwahrnehmung im Straßenwesen beschränkt sich bei dem technischen Aufgabenbereich im Allgemeinen auf die Planungsaufgaben des Projekts. Die Leistungen der technischen Bauausführung werden auf den privaten Straßenbaumärkten eingekauft. Das öffentliche Beschaffungswesen selbst ist umfassend durch öffentlich-rechtliche Bindungen und den europäischen Marktöffnungszielen überlagert.²¹⁶

²¹⁰Finkelnburg u. Ortloff (1998b) S.69 und Rybicki (1995) S.8f. u. S.108ff.

²¹¹1985 verabschiedete man sich mit der „Neuen Konzeption“ von dem kaum umsetzbaren Ziel der Totalharmonisierung mittels des „Allgemeinen Programms zur Beseitigung der technischen Hemmnisse im Warenverkehr“ von 1969. Zukünftig wird nur noch auf eine abstrakte technische Richtlinienggebung abgezielt und die weitere Spezifizierung dem Comité Européen de Normalisation CEN überlassen Ro”snagel (1996) S.1184f.

²¹²Auf diesem Wege sind wettbewerbsbehindernde und inkompatible nationale Bauvorgaben und Produktrichtlinien weitgehend verdrängt worden Ro”snagel (1996) S.1181.. Die europäischen technischen Spezifikationen sind im Anhang III der BKR geregelt und umfassen die „Europäischen Normen“, „Europäische technische Zulassungen“ oder auch „Gemeinsame technische Spezifikationen“ Gerhard (1992) S.777ff.

²¹³Battis u. Gusy (1988) S.140ff. und Rybicki (1995) S.5ff..

²¹⁴Battis u. Gusy (1988) S.108ff. und ebd. S.172ff..

²¹⁵Finkelnburg u. Ortloff (1998b) S.19f. u. S.68.

²¹⁶Bungenberg (2005) S.902 und Huber (2000) S.877ff..

Die haushaltsrechtliche Verankerung²¹⁷ bzw. über den EU -Schwellenwert²¹⁸ (vgl. Tab. 2.9) das „Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen“ (GWB) mit Verweis auf die „Vergabeverordnung“ (VgV) bestimmt für die Straßenbauaufträge die „Verdingungsordnung für Bauleistungen“ (VOB) als Rahmenordnung für die Anbahnung und Ausgestaltung von Bauverträgen.²¹⁹ In dieser Funktion ergänzt bzw. modifiziert die VOB das BGB-Werkvertragsrecht aus der grundsätzlichen Vertragsgestaltungsfreiheit heraus.²²⁰ Mangels eines echten Gesetzes- oder Rechtsordnungscharakters handelt es sich bei der VOB um die an das Bauwesen angepassten Allgemeinen Geschäftsbedingungen, die ihre Verbindlichkeit erst durch die vertragliche Vereinbarung erhalten.²²¹

Innerhalb der europäischen Vorgaben erwähnten die Römischen Verträge 1957 das öffentliche Auftragswesen noch nicht explizit, da zu dieser Zeit noch eine fehlende Zustimmung befürchtet wurde, die den Vertrag als Ganzes gefährdet hätte.²²² Ab Beginn der 70'er Jahre übernahmen dann die Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft die Aufgabe, die national stark abgeschotteten Baumärkte aufzuweichen.²²³

²¹⁷Ihre rechtliche Stärkung erhielt die Vergabepaxis nach der VOB durch die Haushaltsgesetze, die aus der „Finanzreform“ 1969 hervorgingen. Rahmengesetz bildet hier das HGrG 1969, das der öffentlichen Ausschreibung bei der Auftragsvergabe nach § 30 HGrG den Vorrang einräumt. Diese Vorgaben gingen in § 55 BHO von 1969 und die entsprechenden Haushaltsordnungen § 55 LHO der Länder und der Gemeinden § 31 GemHVO ein.

²¹⁸Bechthold (2002) S.185.

²¹⁹Zunächst war das öffentliche Auftragswesen der Bundesrepublik Deutschland von einer zweigleisigen Entwicklung geprägt Grau (2004) S.198f.. Auf der einen Seite stand die Verdingungsordnung VOB durch den 1947 gegründeten Deutschen Verdingungsausschuss für Bauleistungen (DVA), unter dessen Dach die am Baugeschehen beteiligten Ministerien, öffentlichen Verwaltungen, Wirtschafts- und Berufsverbände vertreten sind Grau (2004) S.200, Lampe-Helwig (1986) S.250f. und Mantscheff (1998) S.80f.. Auf der anderen Seite die Verordnungen (VO PR 8/55 von 1955, novelliert mit der VO PR 1/72 von 1972, zuletzt geändert PR VO 1/86 von 1986 und PR VO 1/89 von 1989) auf der Grundlage des Preisgesetzes 1948 Grau (2004) S.245. Dabei räumten auch die Preisverordnungen den Marktpreisen einen prinzipiellen Vorrang gegenüber der Selbstkostenermittlung ein. (§ 5 VO PR 1/72, explizit wurde dieses Ziel in der VO PR 30/53 § 1 für Nicht-Bauleistungen ausgedrückt.) Für die Marktpreise behielten sich die Preisverordnungen lediglich einen preisrechtlichen Kontrollvorbehalt nach § 5 Abs. 2 VO PR 1/72 vor. Die Preiskontrolle flankierte so die im Straßenbau vorherrschende Vergabe nach der VOB als ein letzter Schutzvorbehalt für die öffentlichen Auftraggeber. Aufgrund der sich bereits im Dritten Reich abgezeichneten Wirkungslosigkeit der Preisüberwachung für Bauleistungen erlangte diese bis heute im Bauwesen kaum Bedeutung und wurde 1999 aufgehoben Ingenstau u. Korbin (2001) S.232.

²²⁰Ingenstau u. Korbin (2001) S.502ff., Pauly (1996) S.328ff. und Siegenburg (1992) S.9ff.. Zu einem kurzen Abriss der Stellung der VOB Teile A,B und C zum BGB Werkvertrag und zusätzlichen Vertragsbedingungen Bald (2004) S.426..

²²¹Kiesel (2002) S.2069. Der Aufbau der Verdingungsordnungen selbst ist dreigeteilt. Der Teil A bezieht sich auf den eigentlichen Vergabeprozess bis zum Abschluss des Vertrages. Teil B regelt die Ausführung nach Vertragsabschluss und Teil C technische Vertragsbestandteile, womit diese für die Wettbewerbsgestaltung von untergeordneter Bedeutung sind Ingenstau u. Korbin (2001) S.139f..

²²²Grau (2004) S.208 und Hertwig (2000) S.8. Trotzdem finden sich in dem „Drei-Minister-Erlaß“ 1960 bereits einseitige Schritte, um den grenzüberschreitenden Wettbewerb zu erleichtern Stern (1990) S.4.

²²³Über die europäischen Grenzen hinaus findet die Verfolgung der Ziele des Abbaus der Han-

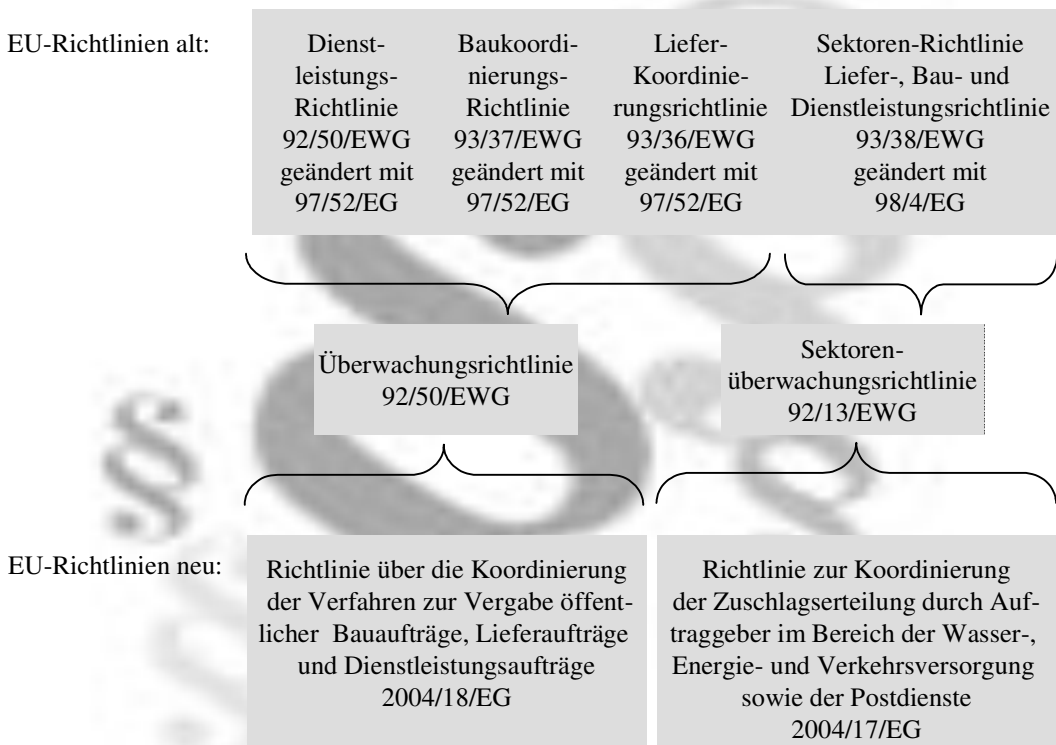


Abb. 2.10: Europäische Vergaberichtlinien (Quelle: Kockritz (2004) S.30).

Einen neuen europäischen Druck auf das öffentliche Auftragswesen läutete das „Weißbuch zur Vollendung des Europäischen Binnenmarktes“ 1985 und die folgenden vier Verfahrensrichtlinien für die Wettbewerbssicherung bei der öffentlichen Auftragsvergabe ein.²²⁴

Die „Baukoordinierungsrichtlinie“ BKR²²⁵ bestimmte oberhalb des Schwellenwertes nach § 2 VgV die verbindlichen Regelungen bei der Vergabe von öffentlichen Bauaufträgen. Anwendung fanden die Richtlinien für alle öffentlichen Auftraggeber sowie Projekte mit einem öffentlichen Zuschussanteil von über 50 Prozent bei Überschreitung der Schwellenwerte. Die Lieferkoordinierungsrichtlinie LKR²²⁶ bzw. novellierten Richtlinien waren im Straßenwesen aufgrund deren Ausrichtung auf den Kauf von vorgefertigten Gütern von geringerer Bedeutung. Die „Dienstleis-

delschlemnisse durch Verträge in den GATT-Verhandlungen statt. Hier tritt die EU stellvertretend für die Mitgliedsländer auf Krämer u. Rinke (1999) S.86.

²²⁴Einen Überblick über die relevanten Richtlinien liefern Gerhard (1992) S.777, Grau (2004) S.213ff., Krämer u. Rinke (1999) S.92ff. und Stern (1990) S.4ff..

²²⁵Eingeführt 1971, wesentlich geändert durch die Richtlinie 89/440/EWG von 1989 Stern (1990) S.4, neu gefasst in der Richtlinie 93/38/EWG von 1993 und 97/52/EG von 1997 zur Anpassung der europ. Richtlinie an die WTO Beschaffungsübereinkommen Hertwig (2000) S.9.

²²⁶1976 erlassen in der Erstfassung 77/62/EWG, wesentlich geändert mit der Richtlinie 88/295/EWG von 1988 und 1993 letztmals neu gefasst in der Richtlinie 93/36/EWG.

tungskoordinierungsrichtlinie" DKR²²⁷ bestimmte Regelungen der Auftragsvergabe von Dienstleistungen, die nicht von sonstigen Einzelvorschriften wie z.B. der BKR erfasst werden. Die „Sektorenkoordinierungsrichtlinie" SKR²²⁸ sollte eine Formalisierung des Vergaberechts u.a. im Verkehrsbereich erzielen. Die SKR integrierte die Besonderheiten der privatwirtschaftlichen Führung von Betrieben im öffentlichen Eigentum bzw. im Eigentum von besonderen oder ausschließlichen Rechten.²²⁹ Ergänzt wurden die Vergaberichtlinien durch die zugehörige Überwachungsrichtlinie ÜR²³⁰ bzw. die Sektorenüberwachungsrichtlinie SÜR.²³¹

Die Richtlinien sind mit ihrer Neufassung 2004 auf die beiden Richtlinien RL 2004/17/EG und 2004/18/EG zusammengefasst worden und orientieren sich zukünftig an der Zu- bzw. Nichtzuordnung zu den Sektoren (vgl. Abb. 2.10). Die Zusammenfassung der Richtlinien fand mit dem Ziel statt, die Richtlinien zu vereinfachen und den Bedürfnissen einer modernen Verwaltung anzupassen. Gleichzeitig wurden

auf Grundlage der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft die Möglichkeiten der Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien bei der Vergabe von Aufträgen konkretisiert.

Die europäischen Richtlinien bestimmten seit Beginn der 90'er Jahre die Veränderungen im nationalen Vergabewesen. 1990 wurden zur Umsetzung der BKR die sogenannten a-Paragraphen in die VOB eingeführt. Die Umsetzung der SKR findet sich in den b-Paragraphen ab der Fassung 1992 wieder.²³² Schwieriger gestaltete sich die Integration der Überwachungsrichtlinien ÜR 89/665/EWG und SÜR 92/13/EWG in nationales Recht. Die 1994 zunächst auf der rechtlichen Grundlage des „Haushaltsgrundsatzgesetzes" § 57 a bis c HGrG als so genannte „haushaltsrechtliche Lösung" stattgefundene Implementierung von Vergabeprüfstellen und

national umgesetzt in GWB/VgV		Dienstleistungs- aufträge	Bauaufträge
europ. Richtlinien	2004/17/EG ¹	422.000 € ²	5.278.000 € ²
	2004/18/EG ¹	137.000 € ^{2,3} 211.000 € ⁴	5.278.000 € ²

1) geändert durch die Verordnungen 1874/2004/EU und 2083/2005/EU.

2) für die losweise Vergabe gelten gesonderte Regelungen.

3) für die obersten u. oberen Bundesbehörden u. -einrichtungen.

4) für alle anderen Liefer- und Dienstleistungsaufträge.

Tab. 2.9: Schwellenwerte für die EU-weite Auftragsvergabe.

²²⁷Die DKR wurde 1992 als Richtlinie 92/50/EWG erlassen und 1997 in der Richtlinie 97/52/EG an die WTO Beschaffungsübereinkommen letztmals angepasst.

²²⁸Die SKR 90/531/EWG von 1990 wurde 1993 neu gefasst in der Richtlinie 93/38/EWG und an die WTO Vorgaben mit der Novellierung 98/4/EG 1998 letztmals angepasst.

²²⁹Köckritz u. a. (2004a) S.31.

²³⁰Erstfassung bildete die Richtlinie 89/665/EWG von 1989, zuletzt überarbeitet in der Richtlinie 92/50/EWG von 1992.

²³¹1989 erlassen als Richtlinie 89/665/EWG, zuletzt überarbeitet in der Richtlinie 92/13/EWG von 1992

²³²Ingenstau u. Korbin (2001) S.136 und Mantscheff (1998) S.79ff.. Die Umsetzung der LKR und der DKR erfolgte in den parallelen VOL und VOF.

Vergabeüberwachungsausschüssen durch Bund und Länder²³³ unterlag von Beginn an heftiger Kritik.²³⁴ Der Gegendruck führte dazu, dass die haushaltsrechtliche Lösung durch das „Vergaberechtsänderungsgesetz“ (VerRÄG) 1998 gekippt und die Vergabeüberwachung als echtes Gesetz im 4. Teil §§ 97 ff. des GWB verabschiedet wurde.²³⁵ Die Novellierung bestimmte die Überarbeitung der VOB zu der Fassung 2000.²³⁶ Die nächste Novellierung der Vergabeordnungen 2006, deren materielle Änderungen sich ausschließlich auf den Bereich von europaweiten Vergaben beschränken, war unter den neuen EU-Richtlinien RL 2004/17/EG und 2004/18/EG absehbar und unterstreicht den dynamischen Einfluss europarechtlicher Vorgaben im öffentlichen Straßenwesen.

Im Ergebnis kann man von einer Zweiteilung des Vergaberechts innerhalb der VOB sprechen. Diese wird an den eigens eingefügten a- und b-Paragraphen für Vergaben oberhalb des EU-Schwellenwertes deutlich. Für Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte ist die VOB lediglich aufgrund der innerdienstlichen Verwaltungsvorschriften des öffentlichen Haushaltsrechts anzuwenden.²³⁷ Oberhalb der Schwellenwerte besitzt die Verdingungsordnung eine generelle Rechtsverbindlichkeit (Kaskadenprinzip)²³⁸ für die öffentlichen Auftraggeber.²³⁹

²³³Rogmans (1994) S.3134ff., eine Auflistung der Vergabeprüfstellen und Vergabekammern liefert Ingenstau u. Korbin (2001) S.885ff., S.2454f. u. S.2467f. und Hertwig (2000) S.94ff..

²³⁴Stellvertretend für die Kritik Bösen (1997a) S.346ff. und für die Befürwortung der deutschen Lösung Göring (1996) S.561ff.. Träger der Kritik waren allen voran die Europäische Kommission. Die amerikanische Regierung drohte gar mit Sanktionen Byok (1998) S.2775 und Hertwig (2000) S.11. 1995 leitete die Europäische Kommission mehrere Vertragsverletzungsverfahren ein Köckritz u. a. (2004a) S.33. Für alle mehr oder weniger überraschend entschied der EuGH C-54/96 1997 jedoch zugunsten der deutschen Variante der Vergabekammern als notw. gerichtsähnliche Beschwerdestelle entsprechend der Überwachungsrichtlinien 89/665/EWG u. 92/13/EWG Bösen (1997b) S.3350ff., Hertwig (2000) S.11., Grau (2004) S.252ff. und Thieme u. Correll (1999) S.887f..

²³⁵§§ 57 a bis c HGrG wurden in diesem Schritt wieder aufgehoben.

²³⁶2002 wurde die VOB nochmals überarbeitet, der vergabe- bzw. wettbewerbsrechtlich interessante Teil A blieb aber praktisch unverändert Grau (2004) S.227ff. und Kiesel (2002) S.2064.

²³⁷Hertwig (2000) S.22.

²³⁸Ingenstau u. Korbin (2001) S.143f., das Kaskadenprinzip ist eine Rechtskonstellation im Vergaberecht aus dem Verweis des GWB (Gesetz) auf die VgV (Verordnung) und VOB (Verdingungsordnung). ebd. S.2594.

²³⁹Der öffentliche Auftraggeber definiert sich nach § 98 GWB Hertwig (2000) S.23 u. S.28.

²⁴⁰Das Ende der Zünfte im 19. Jhd., in deren Ordnung es den Meistern der Handwerksbetriebe verboten war, sich zu unterbieten und die Aufträge nach bestimmten Verteilungsregeln zugeteilt wurden, schuf die Notwendigkeit neuer wettbewerbsorientierter Vergabeverfahren. Die zunächst praktizierte Lizitation (sequentielles verbales Gebotsverfahren Helmedag (2004) S.1002 und Leitzinger (1982) S.36ff. u. S.165ff..) geriet aufgrund hitziger Gebotsgefechte schnell unter die Kritik der „schrakenlosen und ruinösen Konkurrenz“ und dem Ruf nach dem Submissionsverfahren (öffentliche Ausschreibung) Grau (2004) S.95ff.. Denn „... nur das Submissionsverfahren ermöglicht es dem Gewerbetreibenden ruhig zu überlegen und zu berechnen und das Angebot innerhalb der Grenze des mittleren Überschlagpreises zu halten.“ Huber (1885) S.V. Zunächst sperren sich die Verwaltungen gegen das neue Vergabeverfahren. Dieses wurde erst als „... der Staat, durch die wachsenden Ausgaben für Eisenbahn und Militär gedrängt, in den 50'er Jahren [des 19. Jahrhunderts] zum Prinzip erhoben ...“ Huber (1885) S.V. Es sollte nicht lange dauern, bis sich

Vergaberecht²⁴⁰ Für die öffentliche Auftragsvergabe nennt § 3 bzw. der auf § 101 GWB aufbauende § 3a VOB/A die zulässigen Verfahren: die öffentliche Ausschreibung, die beschränkte Ausschreibung und unter besonderen Umständen die freihändige Vergabe für die nach § 1 bzw. § 1a VOB/A als Bauarbeiten einzustufenden Aufträge.²⁴¹ Nicht zu den Bauleistungen zählen einhergehende freiberufliche Planungsarbeiten, die in ihrer Art der Sache unter den gesetzlichen Bereich der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure HOAI fallen und deren Honorarunterschreiten als wettbewerbswidrig nach § 1 UWG zu werten ist.²⁴² Das dominante Vergabeverfahren der VOB ist die öffentliche Ausschreibung. Diese „... muss stattfinden, wenn nicht die Eigenart der Leistung oder besondere Umstände eine Abweichung rechtfertigen.“²⁴³ Unter besonderen Umständen, z.B. eine unzureichende Anzahl an qualifizierten Konkurrenten, kann sie durch eine beschränkte Ausschreibung oder die freihändige Vergabe ersetzt werden. Eine weitgehend deckungsgleiche Abgrenzung ergibt sich nach § 3a VOB/A in Verbindung mit § 101 Abs.1 GWB für Vergaben über dem Schwellenwert mit den offenen und nicht offenen Verhandlungsverfahren.²⁴⁴ Eine Differenz zwischen EU und nationaler Rechtsauffassung ergibt sich lediglich im vorgeschalteten Teilnahmewettbewerb bei der beschränkten, nicht offenen Vergabe. Während die EU die beschränkte Ausschreibung mit vorgeschaltetem öffentlichen Teilnahmewettbewerb als gleichwertig zur öffentlichen Ausschreibung betrachtet, wird die Vorschaltung national nicht als Ersatz akzeptiert.²⁴⁵

die Auffassung der Unternehmen ebenso gegen die Submission wendete. Denn diese ermöglichte es einer größeren Anzahl an Unternehmen um die Aufträge zu konkurrieren und verstärkte den Preisverfall Leitzinger (1982) S.165ff.. Eine einheitliche Regelung erhielt die öffentliche Auftragsvergabe im Bauwesen nach dem Scheitern eines reichseinheitlichen Verdingungsgesetzes Grau (2004) S.155ff. (die Verpflichtung zur Anwendung wurde lediglich in § 46 RHO festgelegt ebd. S.174.) in der 1921 bis 1926 als Kompromiss durch den Reichsverdingungsausschuss erarbeiteten VOB Mantscheff (1998) S.79ff. und Schubert (1986) S.389. In der NS-Zeit wurde mit den Versuchen der Preisfindung über Selbstkostenprinzipien durch die Preisstoppperordnung 1936 und die Preisbindungsverordnung 1940 das System der öffentlichen Ausschreibung zunehmend durch Preisverordnungen und die beschränkte Ausschreibung verdrängt Grau (2004) S.189ff.. Grundlage dieser vorgeschriebenen Angebotsberechnung bildete das Werk von Opitz (1940) „Selbstkostenermittlung für Bauarbeiten“ Mantscheff (1994) S.30. Trotz stetiger Anpassungen blieb der Erfolg einer Preiskontrolle im Bauwesen praktisch aus Mantscheff (1994) S.2 und Zeller (2002) S.65 und die Preiskontrolle für das Bauwesen wurde 1999 aufgehoben vgl. Ausf. Fn. 219 S.67 zu Preisverordnungen.

²⁴¹Eine Erweiterung der zulässigen Vergabeverfahren ist hier durch den 2005 in § 101 Nr.5 GWB für besonders komplexe Bauaufträge neu eingeführten wettbewerblichen Dialog zu erwarten. Bei diesem handelt es sich nach dem Gesetzeslaut um „... ein Verfahren zur Vergabe besonders komplexer Aufträge durch staatliche Auftraggeber. In diesem Verfahren erfolgen eine Aufforderung zur Teilnahme und anschließend Verhandlungen mit ausgewählten Unternehmen über alle Einzelheiten des Auftrags.“

²⁴²Hertwig (2000) S.80 u. S.90 und Ingenstau u. Korbin (2001) S.175f..

²⁴³§ 3 Abs.2 VOB/A zur Diskussion Ingenstau u. Korbin (2001) S.249, vgl. flankierende haushaltsrechtliche Vorgaben aus § 55 BHO, § 55 LHO und § 31 GemHVO.

²⁴⁴Ingenstau u. Korbin (2001) S.265f. u. S.2448ff..

²⁴⁵Grau (2004) S.221f. und Hertwig (2000) S.33. Für die Auftragsvergaben im Straßenbau als Teil der Sektoren sind somit die nationalen Vergabevorschriften deutlich enger gefasst als die europäischen Richtlinienvorgaben. Ist eine allgemeine Bekanntgabe und ein diskriminierungsfreier

Eine möglichst breite Anbieterzahl soll durch die Vergabe in Teillosten (Gewerken) § 4 Abs.2 VOB/A angesprochen werden.²⁴⁶ Den Anbietern ist nach § 8 VOB/A diskriminierungsfrei die Teilnahme am Wettbewerb zu ermöglichen, wenn die notwendige Eignung und Zuverlässigkeit vorhanden ist.²⁴⁷ Für Ausschreibungen über dem Schwellenwert gibt § 8a VOB/A für das nicht offene Verfahren die Anzahl von mindestens 8 und das Verhandlungsverfahren von mindestens 3 anzusprechenden Wettbewerbern verbindlich vor. Ausgeschlossen sind durch rechtliche Regelungen im Allgemeinen öffentliche Unternehmen,²⁴⁸ da deren besondere wirtschaftliche Bedingungen dem Wettbewerbsgrundsatz widersprechen würden.²⁴⁹

Die Zielsetzung des Ausschreibungswettbewerbs ist es, einen Einheitspreis bzw. einen Pauschalpreis für die gewünschten Bauleistungen zu erzielen.²⁵⁰ Zu diesem Zwecke sind innerhalb der Vergabeunterlagen nach § 9 VOB/A die gewünschten Leistungen eindeutig und so erschöpfend wie möglich zu beschreiben.²⁵¹ Sachdienliche Auskünfte sind nach § 17 Abs.7 VOB/A nicht nur den Anfragenden sondern ebenso den anderen Bewerbern unverzüglich bekannt zu geben.²⁵² Mit der Informationspflicht wurden gleichzeitig die Kalkulationsrisiken nach § 23 VOB/A weitgehend auf die Anbieter verlagert.²⁵³ Wettbewerbsfremde wirtschaftspolitische Zielsetzungen sind durch weitergehende beachtenswerte Rechtsvorschriften, wie z.B. das „Tariftrueugesetz“ 2002, bei der Wertung der Angebote nach § 25 VOB/A eingeflossen.²⁵⁴ Deren Anwendung sind für EU-weite Vergaben nach § 25a VOB/A auf-

Wettbewerb nach Art. 2 Abs.1 und Art. 8 Abs.1 SKR bzw. Art. 10 und Art. 42 17/2004/EG gesichert, sehen hier weder Art. 3 SKR noch deren Novellierung Art. 40 17/2004/EG eine explizite Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung vor. Damit stünden im Grundsatz alle genannten Vergabeverfahren von der öffentlichen Ausschreibung bis zum Verhandlungsverfahren offen Schraner (2001) S.911ff..

²⁴⁶Analog ist dieses Ziel in § 97 Abs.3 GWB mit der wirtschaftspolitischen Zielsetzung des Mittelstandsschutzes verankert Ruß ig u. a. (1996) S.15, zur Regelung der gewerkweisen Vergabe Ingenstau u. Korbin (2001) S.2402f. und Köckritz u. a. (2004a) S.33ff..

²⁴⁷§ 8 Abs.5 VOB/A gibt hierfür die eng gefassten Ausschlussgründe vor Ingenstau u. Korbin (2001) S.349ff.. Analog § 97 Abs.2 GWB.

²⁴⁸Vgl. z.B. Art. 87 BayGO.

²⁴⁹Byok (2004) S.200.

²⁵⁰Vgl. § 5 Abs.1 VOB/A und Ingenstau u. Korbin (2001) S.295ff..

²⁵¹Ingenstau u. Korbin (2001) S.384ff..

²⁵²Ingenstau u. Korbin (2001) S.638ff., das Leistungsverzeichnis kann als eine Form der Ausführungsplanung gesehen werden Hertwig (2000) S.47.

²⁵³Hertwig (2000) S.51f., S.82ff. u. S.123f. und Ingenstau u. Korbin (2001) S.691ff..

²⁵⁴Zu der Tariftrueuerklärung Knipper (1999) S.677ff. und Köckritz u. a. (2004a) S.23, die mit dem TarifG 2002 formal verbindlich wurde. Dieses verfolgt das Ziel, durch die Verpflichtung der Unternehmen zur Tariftrueue Wettbewerbsverzerrungen durch den Einsatz von Niedriglohnkräften zu unterbinden und den Druck auf soziale Sicherungssysteme zu mindern. Verpflichtend ist das Gesetz ab 2002 für öffentliche Aufträge mit einem Volumen über 75 000 € und 2004 ab 50 000 €. Zu Wettbewerbsbedenken aus europarechtlicher Sichtweise Monopolkommission (2002) S.78f.. Im Weiteren zur Nachunternehmerbegrenzung Dreher (1997) S.952 und die Berücksichtigung sonstiger sozialpolitischer Aspekte Hertwig (2000) S.4f., Ingenstau u. Korbin (2001) S.2404ff., Köckritz u. a. (2004a) S.17ff.. Zum Ausschluss vorbelasteter Bieter zur Bekämpfung von illegaler Beschäftigung, Korruption usw. Mestmäcker u. Bremer (1995).

grund der Gesetzesbindung nach § 97 Abs.2 GWB deutlich enger gefasst.²⁵⁵

Die in §§ 19 ff. VOB/A empfohlenen Prüfungs- und Bewerbungsfristen verfolgen den Zweck, unnötig lange Planungsunsicherheit für die Bauunternehmen im Wettbewerb zu vermeiden.²⁵⁶ Innerhalb der Prüfungs- und Wertungsphase der Angebote nach §§ 23 ff. VOB/A sind Nachverhandlungen seitens der öffentlichen Auftraggeber nach § 24 Abs.1 VOB/A und § 97 Abs.5 GWB ausgeschlossen.²⁵⁷ Eine Aufhebung der Vergabe mit dem Ziel, niedrigere Preise durch eine neue Ausschreibung bzw. Nachverhandlung durchzusetzen, ist nach § 26 bzw. verschärft nach § 26a VOB/A nur in sachlich begründeten Fällen möglich.²⁵⁸

Anbieterschutz aus dem Vergaberecht Der Anbieterschutz im Wettbewerb um öffentliche Aufträge ist aufgrund der europäischen Marktöffnungsziele ein äußerst sensibler Bereich. Für das nationale Vergaberecht nach der VOB gilt, dass es sich bei der Anwendung der VOB lediglich um eine öffentlich-rechtlich bindende Verwaltungsvorschrift handelt. Ein einklagbarer Anspruch auf deren Einhaltung existiert für den Bieter nicht,²⁵⁹ wenn nicht innerhalb des Verfahrens ein vertragsähnliches Vertrauensverhältnis entstanden ist.²⁶⁰ Jedoch lässt die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts 2004, dass für einen effektiven Rechtsschutz sichergestellt sein muss, dass jede Vergabeentscheidung in materieller Hinsicht überprüfbar ist, auch national eine weitere Stärkung der Kontrollrechte zu erwarten.²⁶¹

Höheren Rechtsschutz genießt der Bieter bei europaweiten Auftragsvergaben.²⁶² Zur Möglichkeit der Wahrnehmung und Sicherung der Rechte sehen die §§ 26 ff. VOB/A umfangreiche Mitteilungs- und Begründungspflichten mit Mindestfristen zur Überprüfung vor.²⁶³ Das darauf aufbauende Beschwerdeverfahren ist zweistufig

²⁵⁵National ergeben sich hier die Grenzen aus dem § 97 GWB Grau (2004) S.268ff.. § 97 Abs.4 GWB beschränkt für EU-weite Vergaben wettbewerbsfremde Kriterien auf die in formellen Gesetzen verankerten Kriterien Grezeswick (2003) S.649. Die politischen Zielsetzungen in einer öffentlichen Vergabe müssen dabei an den Bieter selbst anknüpfen, da § 97 Abs.5 GWB eine Anknüpfung am Angebot explizit ausschließt. Die Grenzen dieser vergabefremden Zielsetzungen ergeben sich aus dem Diskriminierungsverbot ausländischer Wettbewerber nach dem EG-Vertrag und der notwendigen Eignung zur Zielerreichung nach dem Willkürverbot Art. 3 Abs.1 GG Grezeswick (2003) S.651ff..

²⁵⁶Die allgemeine Grenze der Bindefrist beträgt 30 Tage, wenn nicht besondere Gründe Abweichungen rechtfertigen Ingenstau u. Korbin (2001) S.682ff..

²⁵⁷Hertwig (2000) S.62f. und Ingenstau u. Korbin (2001) S.2400.

²⁵⁸Ingenstau u. Korbin (2001) S.823ff.. Zwar besteht mit § 26 VOB/A keine Verpflichtung, der öffentlichen Vergabestelle einen Zuschlag zu erteilen, ohne begründete Aufhebung der Ausschreibung kann aber ein Schadensersatzanspruch aus „*Culpa in Comprehendo*“ entstehen ebd. S. 835ff., Hertwig (2000) S.59 und Schelle (1999) S.1233ff. bzw. die verschärften Haftungsgrundsätze bei EU-weiten Ausschreibungen Byok (2000) S.721ff..

²⁵⁹Hertwig (2000) S.88f..

²⁶⁰Faber (1995) S.403 S.409ff.. Ein weitergehender Rechtsanspruch ließe sich z.T. durch die oligopolistische Stellung der öffentlichen Hand als Nachfrager im Straßenbau nach dem GWB begründen Hertwig (2000) S.89ff..

²⁶¹BVerfG 2248/03 und Bungenberg (2005) S.900

²⁶²Sturmberg (1998) S.1063ff. und Byok (1998) S.2774ff..

²⁶³Zur Informations- und Akteneinsicht § 111 GWB und die notw. Trennung von Bekanntgabe und Zuschlag nach dem Urteil EuGH C-81/98 1999 Ingenstau u. Korbin (2001) S.860 und Kus (2000)

nach einem informellen und einem formellen Beschwerdeweg getrennt.²⁶⁴ Zu diesem Zweck haben Bund und Länder neben den Vergabekammern nach § 103 Abs.1 GWB Vergabeprüfstellen eingerichtet. Innerhalb der gegebenen Frist zwischen Bekanntgabe und Zuschlagserteilung können nach § 107 Abs.2 GWB die Beteiligten die zuständigen Vergabeprüfstellen § 103 Abs.2 GWB zur eigenen Beratung und innerdienstlichen Prüfung anrufen (informelle Beschwerde) bzw. den Vorfall direkt bei den Vergabekammern nach § 103 Abs.3 GWB rügen (formelle Beschwerde). Die Vergabekammer hat im zweiten Fall den Beschwerdesachverhalt²⁶⁵ per Verwaltungsakt § 114 Abs.3 GWB zu prüfen und ermöglicht damit für den Beschwerenden den Rechtsweg zur Klage vor Gericht § 116 Abs.4 GWB.²⁶⁶

S.544ff..

²⁶⁴Köckritz u. a. (2004a) S.32.

²⁶⁵D.h. nicht, dass die Vergabekammer die Rechtmäßigkeit der Vergabe insgesamt prüft, sondern lediglich den beschwerten Sachverhalt Byok (2004) S.204.

²⁶⁶Hertwig (2000) S.103 u. S.109f. und Thieme u. Correll (1999) S.887ff..

2.3 Markt des Straßenbaugewerbes

Die Bauausführung obliegt dem privatwirtschaftlich organisierten Straßenbaugewerbe. Das Baugewerbe im Allgemeinen wird im Vergleich mit der industriellen, stationären Massenproduktion immer wieder als eine durch „Besonderheiten“ gekennzeichnete Branche, wie z.B. „Die Industrie ohne Fabriken“²⁶⁷ charakterisiert.²⁶⁸ Ursächlich hierfür sind die besonderen Produktionsbedingungen. Ein Blick über die Landesgrenze zeigt jedoch, dass nicht alles, was national als „bauspezifisch“ betrachtet wird, einzig den besonderen Produktionsbedingungen und -verfahren zugeschrieben werden kann. In diesem Kontext heben J. Eisbach und J. Goldberg (1992) mit Bezug auf die Studie der französischen Koordinationsstelle für Bauforschung „Plan Construction et Architecture“ die Bedeutung nationaler Marktregelungen, die Praxis der Auftragsvergabe und die öffentliche Kontrolle²⁶⁹ hervor.²⁷⁰ Für ein Verständnis der Unternehmensorganisation und die Marktstrukturen im Straßenbaugewerbe sind somit neben den Produktionsbedingungen ebenso die nationalen Besonderheiten der Wettbewerbsorganisation beachtenswert.

Für eine erste Abgrenzung muss berücksichtigt werden, dass in das Geschehen des Straßenbaus deutlich mehr Unternehmen und gewerbliche Tätigkeiten involviert sind, als dem Straßenbaugewerbe direkt zugeordnet werden.²⁷¹ Statistische Erfassungsunterschiede ergeben sich aus der Erhebungsrichtung nach Entstehungs- (Angebots-) bzw. Verwendungsseite (Nachfrageseite) und stetigen Novellierungen der

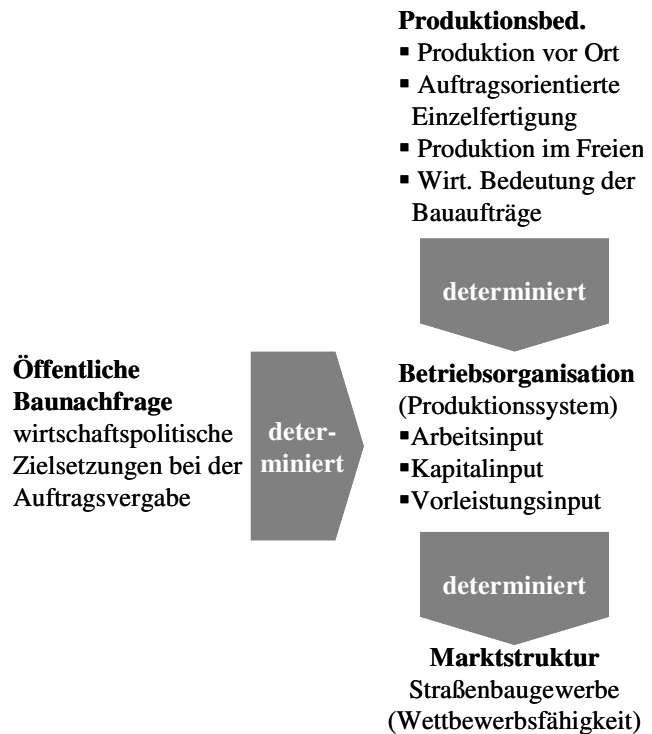


Abb. 2.11: Determinanten der Betriebsorganisation und Marktstruktur im Straßenbaugewerbe

²⁶⁷Titel einer Denkschrift des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie (1952).

²⁶⁸Goldberg u. Eisbach (1991) S.3f.

²⁶⁹Auch als „Omnipotenz“ der öffentlichen Kontrolle charakterisiert Vincent (1992).

²⁷⁰Eisbach u. Goldberg (1992) S.9f.. Bei verschiedenen Versuchsbaustellen in den europäischen Ländern stachen hier insbes. die typischen Merkmale der „Norme Allemande“ hervor Vincent (1992).

²⁷¹Zur Abgrenzungsproblematik Schneider u. a. (1982) S.22.

Erfassung.²⁷²

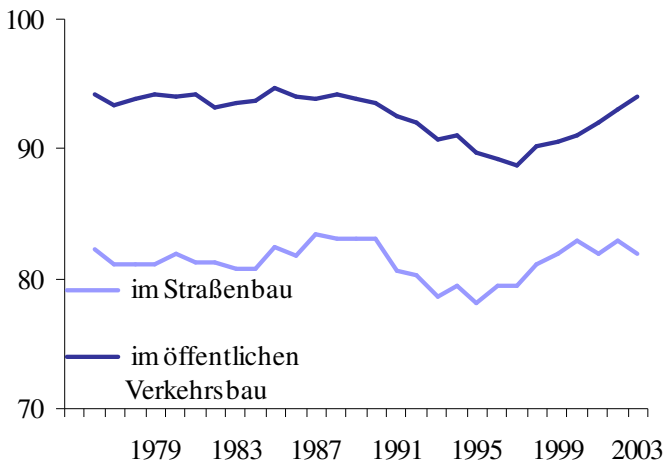


Abb. 2.12: Umsatzanteil im Straßenbau und öffentlichen Verkehrsbau (Quelle: Statistisches Bundesamt (versch. Jahrgänge) Fachserie 18 Reihe 2).

Aus der Angebotsrichtung ist das Straßenbaugewerbe ein Fachsektor des Tiefbaus, der dem Bau- bzw. Bauhauptgewerbe untergeordnet ist.²⁷³ Unter dem Begriff Straßenbaugewerbe werden die Betriebe erfasst, deren Tätigkeit überwiegend auf die Errichtung, Erhaltung und Nutzung von Straßenbauwerken sowie die Anpassung und Veränderung von Bauwerksbeständen (Straßen- und Wegebauten zuzüglich der zugehörigen Straßenausstattung) ausgerichtet ist.²⁷⁴ Der eng mit dem Straßenbau verbundene Brücken- und Tunnelbau ist

als Bautätigkeit anderen Tiefbauzweigen zugeordnet. Bereits auf den ersten Blick ist der Straßenbau innerhalb des Bausektors durch einen hohen Spezialisierungsgrad charakterisiert. Dies schlägt sich in dem hohen Umsatzanteil (> 80 Prozent) nieder, der im eigenen Bausektor erzielt wird (vg. Abb. 2.12).

Die Betrachtung aus der Nachfragerichtung setzt an der wirtschaftlichen Nachfragestruktur an.²⁷⁵ Die Straßenbaunachfrage wird darin als Teil des Verkehrswege-

²⁷²Die Umstellung der Erhebung seitens des statistischen Bundesamtes auf eine „Systematik der Wirtschaftszweige - Fassung für die Statistik im produzierenden Gewerbe“ (SYPRO) 1976 verbreiterte und vertiefte die Untergliederung der Erhebungsdaten Statistisches Bundesamt (1979) S. 167ff., Sobotschinski (1976) S.405ff., Ruß ig u. a. (1996) S.21ff. und Schneider u. a. (1982) S.39f.. Die Novellierung „Klassifikation der Wirtschaftszweige – Ausgabe 93“ (WZ93) führte zu einer kompletten Neugruppierung der Produzentengruppen im Baugewerbe. Die Umstellung beruhte auf der notwendigen Umsetzung der NACE Rev.1 zur Vereinheitlichung der Statistik innerhalb der Europäischen Union Kockel (1995) S.828. Um stetige Zeitreihen zu erreichen, wurde die weitgehend vergleichbare Untergruppe „Hoch- und Tiefbau“ sowie der Straßenbau in der jeweiligen Abgrenzung als Untergruppe weiterverwendet Bartholmei (1997) S.771ff. und Kockel (1995) S.828ff.

²⁷³Das Baugewerbe umfasst das Bauhaupt- und Ausbaugewerbe, Letzteres ist aber für den Tief- bzw. Straßenbaubereich unbedeutend Schneider u. a. (1982) S.39 u. S.148. Die Abgrenzung der Straßenbaubetriebe nach Handwerk und Industrie ist von dem Mechanisierungsgrad, dem Kapitalbedarf und der Betriebsgrößenentwicklung überholt worden. Diese Unterscheidung gibt heute lediglich noch Hinweise auf Zugehörigkeit zu den überbetrieblichen Interessenorganisationen im Baugewerbe Kern (1992) S.4f. und Heinen (1991b) S.9.

²⁷⁴Ruß ig u. a. (1996) S.11.

²⁷⁵Im Allg. wird nach der privaten, gewerblichen und öffentlichen Nachfrage strukturiert. Zu den privaten Institutionen rechnet man die privaten Haushalte, Kirchen und Vereine. Die gewerbliche Nachfrage umfasst die Bautätigkeit für die Unternehmen, Wohnungsunternehmen, Immobilienfonds

baus vollständig der öffentlichen Baunachfrage zugeordnet. In der Abgrenzung zur Angebotsrichtung ist beachtenswert, dass der Straßenbau als Teil des Verkehrswegebbaus inklusive der verbundenen Bauwerke des Brücken- und Tunnelbaus erfasst wird. Die hohe Nachfragespezialisierung des Straßenbaugewerbes findet ihren Ausdruck darin, dass dieses über 90 Prozent seines Umsatzes mit der öffentlichen Nachfrage (Verkehrswegebau) erzielt (vg. Abb. 2.12).²⁷⁶

2.3.1 Produktionsbedingungen im Straßenbau

Die enge organisatorische Verflechtung des Straßenbaugewerbes mit dem öffentlichen „*Facility Management*“ verfestigt dessen Position als ein reines „Bereitstellungsgewerbe“ für die Produktionskapazitäten.²⁷⁷ Daneben determinieren die besonderen Spezifika der Bauproduktion, die im Allgemeinen „... negativ auf das Produktivitäts- und Kostenniveau der Bauwirtschaft ...“²⁷⁸ wirken, die Betriebs- und Marktstruktur. Diese Spezifika finden sich in Abgrenzung zu den Unternehmen der stationären industriellen Produktion in der Produktion vor Ort, der standardisierten Einzelfertigung, der witterungsabhängigen Produktion im Freien und der wirtschaftlichen Bedeutung der einzelnen Aufträge.

Produktion vor Ort Die Fertigung im Straßenbau ist eine „lokale Veranstaltung“²⁷⁹ an wechselnden Standorten, d.h. die Produktionsfaktoren und nicht das fertige Produkt werden an den Produktionsort gebracht.²⁸⁰ Hierdurch steigt die Bedeutung der logistischen Organisation der Produktionsfaktoren Baumaterial, -gerät und -personal. Die resultierende Transportkostenempfindlichkeit schränkt den wettbewerbswirksamen Aktionsraum der Betriebe stark ein. So erhielten J. Goldberg et al. (1992) in ihrer Befragung von 70 Prozent der Unternehmen die Antwort, dass diese lediglich in ihrer lokalen Umgebung an Ausschreibungen teilnahmen.²⁸¹ Selbst große Unternehmen (> 500 Mitarbeiter) waren in 30 Prozent der Fälle lediglich in ihrem Stammbundesland aktiv. Mit Prägnanz kann so die Standortwahl als eine der „fundamentalen Wahlakte“ der Unternehmensleitung²⁸² für das Baugewerbe als

und Versicherungen. Die öffentliche Baunachfrage ist die Bautätigkeit für die Gebietskörperschaften, Bund, Länder und Gemeinden sowie Sondervermögensträger Leimböck (2000) S.40.

²⁷⁶Aufgrund des Aufholbedarfs auf privaten und industriellen Grundstücken war in den Neuen Ländern mit über 10 % zunächst ein höherer Anteil der privaten Auftraggeber beobachtbar. Bis Ende der 90'er Jahre übertrug sich jedoch auch hier das Bild aus den Alten Bundesländern.

²⁷⁷Ruß ig u. a. (1996) S. 14ff. und Schneider u. a. (1982) S.54ff..

²⁷⁸Schneider u. a. (1982) S.59.

²⁷⁹Eisbach u. Goldberg (1992) S.25. Analog Ruß ig u. a. (1996) S.15 und Schneider u. a. (1982) S.54.

²⁸⁰Sinnbildlich für diese Besonderheit in Abgrenzung zur stationären Industrie kann die Bezeichnung „*Industry on Wheels*“ von Thomson (1974) nach Button (2004) S.80 angesehen werden.

²⁸¹Die Antworten sind aufgrund der ähnlichen Produktionsbedingungen auch für das Straßenbaugewerbe als zutreffend zu betrachten Eisbach u. Goldberg (1992) S.25f..

²⁸²Schweitzer (1994a) S.54. Allg. zur Standortentscheidung Kern (1992) S.153ff. und Bloech (1994) S.61ff.. Kappler u. Rehkugler (1991) S.217 bezeichnen diese entsprechend der Bedeutung auch als

zutreffend betrachtet werden.

Standardisierte auftragsorientierte Einzelfertigung Jedes Bauwerk besitzt seine eigene Note. Diese verleiht der Bauproduktion trotz der hohen Standardisierung und Normierung der Bauprodukte und -verfahren den Charakter einer auftragsorientierten Einzelfertigung.²⁸³ Die fehlende Möglichkeit, Fertigteile in nennenswerten Volumina verwenden zu können, verwehrt den Unternehmen eine Produktionsverstetigung durch die Kompensation kurzfristiger Nachfrageschwankungen mittels Lagerbestandsveränderungen.²⁸⁴ Daraus resultieren latente Unsicherheiten in der Bauproduktion, die ungewöhnlich hohe Anforderungen an die Flexibilität der Organisation stellen. Diese muss sowohl mittel- bis langfristigen Auslastungsschwankungen, wie auch der Möglichkeit kurzfristig auf neue Gegebenheiten, z.B. durch Änderungswünsche des Bauherren im Bauprozess nach § 1 Nr.3 VOB/B zu reagieren, gerecht werden.²⁸⁵ Die hohe Nachfragespezialisierung des Straßenbaugewerbes verschärft die im Baugewerbe naturgemäß hohen mittel- bis langfristigen Auslastungsunsicherheiten noch, da die Kompensation einer Nachfrageschwäche der öffentlichen Hand durch andere Gruppen nahezu ausgeschlossen ist.²⁸⁶

Witterungsabhängige Produktion im Freien Die Straßenproduktion findet im Freien statt und ist folglich der Witterung ausgesetzt. Dadurch begrenzen die Verarbeitungsmöglichkeiten der Baustoffe und die klimatischen Anforderungen der Arbeitsprozesse die saisonale Produktionszeit. Ebenso können ungünstige Witterungsverhältnisse in der eigentlichen Bausaison zu empfindlichen Störungen der unternehmerischen Planung führen.²⁸⁷ Als ausschlaggebender Faktor der Jahresproduktion besitzt die Witterung unter dem aktuellen technischen Stand und deren Berücksichtigung bei der Ausführungsplanung aber nur noch eine untergeordnete Bedeutung. So lassen sich heute statistisch signifikante witterungsbedingte Einflüsse auf die Gesamtproduktion am Bausaisonende kaum noch nachweisen.²⁸⁸

Wirtschaftliche Bedeutung der einzelnen Aufträge bzw. Baulose Typischerweise handelt es sich im Straßenbau um relativ große Auftragslose, wenn nicht sogar um Komplettaufträge. Dies erfordert bei Bedarf entsprechende Kapazitäten

die „konstitutive Entscheidung“ in der Unternehmensentscheidung.

²⁸³Zu den Besonderheiten der Einzelfertigung im Allg. Reichwald u. Dietel (1991) S.407.

²⁸⁴Schneider u. a. (1982) S.55 u. S.229ff. Insgesamt ist die Bedeutung von Fertigteilen zur weiteren Standardisierung und Verstetigung der Produktion im Bauwesen gering. Eine Anwendung des Fertigteilbaus besitzt allenfalls in einigen Hochbausektoren eine gewisse Bedeutung Goldberg u. Eisbach (1991) S.119ff., Ruß ig u. a. (1996) S.90ff. und Schneider u. a. (1982) S.55.

²⁸⁵Eisbach u. Goldberg (1992) S.24, Keldungs (2001) S.947ff. und Syben (1991) S.377. Zu den theoretischen Grundlagen der Kapazitäts- und Flexibilitätseigenschaften Corsten (2000) S.13ff..

²⁸⁶Schneider u. a. (1982) S.152ff..

²⁸⁷Ruß ig u. a. (1996) S.16 und Schneider u. a. (1982) S.54. z.B. waren die starken Regenfälle 1965, welche die Baustellen verschlammten und die Bauproduktion behinderten, die Hauptursache des leichten Rückgangs der Bauproduktion o.V. (1966) S.130f..

²⁸⁸Körner (1991) S.89ff..

zu Verfügung zu stellen. Einzelne Aufträge schöpfen leicht die gesamte Baukapazität eines Bauunternehmens aus. Damit schwinden unternehmerische Möglichkeiten der Risikostreuung zwischen verschiedenen Aufträgen.²⁸⁹ Weitere Risiken bergen die im Rahmen einer Vorabkalkulation zu schätzenden Produktionskosten. Diese ex ante Preisfestsetzung eines noch nicht produzierten Einzelstücks lässt relativ leicht Interessenkonflikte zwischen den Bauunternehmen und den Bauherren aufkommen. Während Ersterer in der Bauproduktion weniger die Qualität als vielmehr die Kosten im Auge behalten, konzentriert sich das Interesse bei den Straßenverwaltungen verständlicherweise auf die Qualität des Straßenbauwerks.

2.3.2 Betriebsorganisation im Straßenbaugewerbe

Die Produktionsbedingungen bestimmen die Herausforderungen im Straßenbau. Eine effiziente Betriebsorganisation beinhaltet in der Folge nicht nur den zielgerichteten qualitativen und quantitativen Kapazitätsaufbau²⁹⁰ der Inputfaktoren,²⁹¹ sondern ebenso deren Anpassung an die natürlichen Auslastungsschwankungen, hohen Flexibilitätsansprüche, die Baustelleneinrichtung vor Ort, Realisierung der Transportkette und Planung der technologischen Abläufe.²⁹² Je nach Erfassungszweck finden sich für organisatorische Betrachtungen der Betriebsorganisation eine Reihe von Differenzierungskriterien.²⁹³ Diese knüpfen im Bauwesen im Allgemeinen an den Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Vorleistungen an. In der Entwicklung der beiden ersten Faktoren (Arbeit und Kapital) schlägt sich der technologische Wandel in der Bauproduktion nieder. Dagegen ist letzterer Faktor eng mit der Entscheidung über die Eigenfertigung oder den Fremdbezug („*Make or Buy*“-Entscheidung) verbunden. Diese Entscheidung bestimmte den fortschreitenden Grad der Spezialisierung und der Kooperationsbeziehungen.²⁹⁴

Im Rückblick ist die Betriebsorganisation im Straßenbau von einem stetigen Wandel gekennzeichnet. Dieser begann mit der Mechanisierungswelle Ende der 50'er Jahre. Mangels Abwälzungsmöglichkeiten der stetig steigenden Kosten folgte nach

²⁸⁹Ruß ig u. a. (1996) S.15.

²⁹⁰Zu den qual. und quant. Aspekten der Kapazitätsplanung Corsten (2000) S.13f..

²⁹¹Diese Definition entspricht der klassischen Interpretation der Produktion als „Kombination von Produktionsfaktoren“ Kern (1976) S.759 und Heinen (1991b) S.44f.. Dieses Kombinationsverständnis ist zunächst noch sehr technisch orientiert. Erst die Gewichtung der Inputfaktoren mit den zugehörigen Kosten transformiert diese in den zugehörigen ökonomischen Optimierungsraum Schweitzer (1994a) S.30 und bildet damit die Grundlage der Produktions- und Kostentheorie Weber (1980) S.1057.

²⁹²Reichwald u. Dietel (1991) S.437.

²⁹³Weber (1980) S.1057. Zum Vergleich in unterschiedlichen Branchen Corsten (1986) S.173ff.. Der Meinung, das Faktorsystem hätte aufgrund der fehlenden Bewertung des Faktors Umwelt ausgedient, soll hier nicht gefolgt werden. Der Umweltfaktor kann in einem weiten Verständnis in dem klassischen Produktionsfaktor Boden Steven (1991) S.509ff. ebenso wie Humankapital und Information als qualitativer Gewichtungsfaktor des Produktionsfaktors Arbeit erfasst werden.

²⁹⁴Kern (1976) S.13.

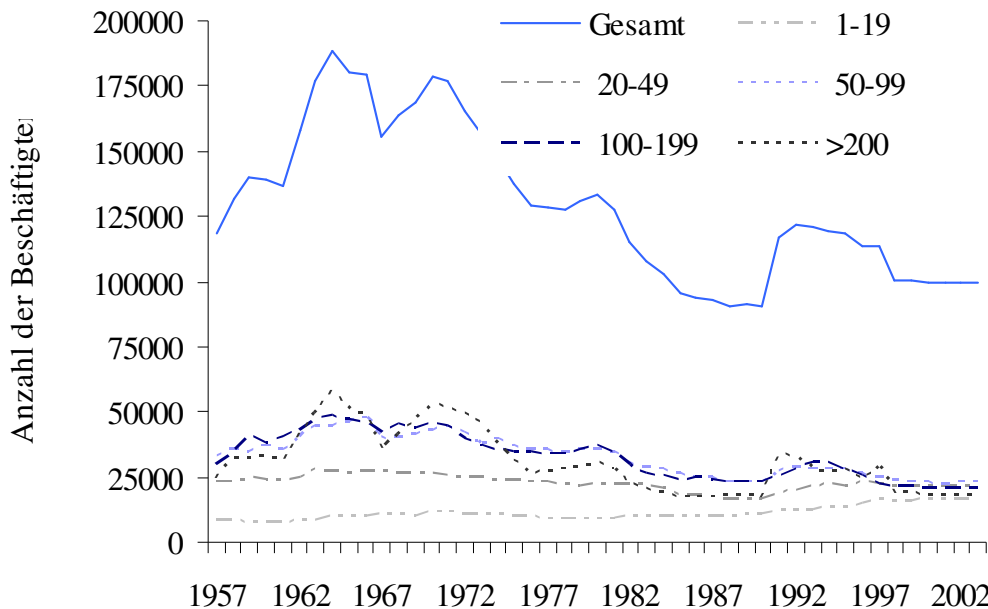


Abb. 2.13: Entwicklung der Arbeitnehmer nach Betriebsgrößen (Quelle: Statistisches Bundesamt (versch. Jahrgänge) Fachserie 4 Reihe 5.2).

der zweiten großen Rezession 1973/74 eine Neuorientierung.²⁹⁵ Die dort angestoßene Spezialisierung wurde durch eine wachsende Arbeitsteilung Ende der 70'er Jahre und einem verstärkten Anmieten und Leasen der benötigten Produktionskapazitäten ergänzt.²⁹⁶ In den 90'er Jahren folgte das Baugewerbe mit der Einführung der computergesteuerten Organisations- und Fertigungshilfen schließlich dem verstärkten EDV-Einsatz der Industrie.

2.3.2.1 Faktor Arbeit in der Unternehmensorganisation

Die zunächst arbeitsintensive Produktion ließ das Straßenbaugewerbe bereits in den ersten Jahren über einen stetigen Arbeitskräftemangel klagen. Dabei ging die Entwicklung der Baunachfrage bis 1953 noch gemächlich vonstatten und der öffentliche Tiefbau hatte praktisch noch gar nicht begonnen.²⁹⁷ Bereits in den 50'er Jahren standen so Rationalisierungsmaßnahmen und ein Höchstmaß an Mechanisierung auf dem Programm.²⁹⁸ Diese verhinderten unter der ansteigenden Nachfrage jedoch nicht, dass das Personal im Straßenbaugewerbe bis Mitte der 60'er Jahre stetig aufgestockt wurde (vgl. Abb. 2.13). Die Knappheit an Arbeitskräften, die durch die Schließung der innerdeutschen Grenze noch verschärft wurde, ließ das Baugewerbe

²⁹⁵Eisbach u. Goldberg (1992) S.20 und Schneider u. a. (1982) S.234.

²⁹⁶Ruß ig u. a. (1996) S.72.

²⁹⁷o.V. (1954) S.13. Bis Mitte des Jahres 1950 stellte die verfügbare Arbeitskapazität und die Baustoffversorgung die begrenzenden Faktoren des Bauvolumens dar o.A. (1950) und o.V. (1951a) S.1.

²⁹⁸o.V. (1958) S.74 und Eglau (1962) S.38ff..

in den 60'er Jahren verstärkt auf Gastarbeiter zurückgreifen.²⁹⁹ Trotz dieser anfänglichen Probleme mit der Arbeitskräftebeschaffung und die folgenden Versuche der öffentlichen Hand zur Nachfrageverstätigung zeigte das Straßenwesen von Beginn an eine hohe Flexibilität in der saisonalen wie auch konjunkturellen Anpassung seines Personalstocks.³⁰⁰ Die reine Beschäftigungsstatistik zeigt aufgrund der Tendenz im Bauwesen, die Arbeitnehmer vielfach auftragsspezifisch zu aquirieren, jedoch nur das halbe Bild. So liegt die frei- und unfreiwillige Arbeitnehmerfluktuation im Baugewerbe mehr als doppelt so hoch wie im verarbeitenden Gewerbe.³⁰¹

Die Rezessionen 1967/68 und 1973 führten zum Umschwung in der Beschäftigungszunahme.³⁰² Die folgende Neuordnung der Betriebsorganisation für ein verbessertes Planungs- und Kostenmanagement schlug sich zunächst in einem steigenden Anteil von Angestellten nieder. Die überdurchschnittliche Freisetzung von niedrig qualifizierten in- und ausländischen Mitarbeitern war dabei ein Nebeneffekt, der bereits bei der früher begonnenen Mechanisierung aufgrund der gestiegenen Anforderungen an die Qualifikation der Mitarbeiter zu beobachten war.³⁰³ Der stetig steigende Kostendruck bestimmte die weitere Spezialisierung der einzelnen Betriebe und die notwendig gewordene überbetriebliche Zusammenarbeit durch Subunternehmertätigkeiten.³⁰⁴ Die weitere Personalentwicklung und Verschiebung in Richtung der Angestellten wurde durch den Bedarf an dispositivem Personal und die langsam über die Büros auf den Baustellen einziehende EDV-unterstützte Planung und Produktion bestimmt.³⁰⁵ Diese Entwicklung macht das Straßenwesen heute zu einem der Bausektoren mit der höchsten Personalproduktivität. Durch die immer neuen Anforderungen an die Qualifikation erklärt sich auch die bestehende Kluft zwischen einer stetigen Freisetzung von niedrig qualifizierten Mitarbeitern und die Klagen über einen Mangel an qualifizierten Mitarbeitern im Straßenbauwesen.³⁰⁶

²⁹⁹Ruß ig u. a. (1996) S.238.

³⁰⁰Voswinkel (1999) S.324. Die politischen Versuche, dieser „*Hire and Fire*“ Politik ab 1969 mittels der Winterbauförderung nach § 186a „Arbeitsförderungsgesetz“ und der „Verordnung über die Umlage zur Aufbringung der Mittel für das Wintergeld und das Winterausfallgeld“ 1972 entgegenzusetzen, zeigten nur geringen Erfolg Eisbach u. Goldberg (1992) S.36f. u. 125f.. Die Regelungen gingen später in die §§ 209 bis 216 des III Sozialgesetzbuchs ein. Im Jahre 1994 wurde das Schlechtwettergeld zugunsten einer tarifvertraglichen Lösung über das Überbrückungsgeld abgeschafft. 1995 folgte eine teilweise Reaktivierung über das Winterausfallgeld, das mangels der fehlenden Wirkung 1999 wieder von einer Schlechtwettergeldlösung abgelöst wurde Voswinkel (1999) S.326ff..

³⁰¹Voswinkel (1999) S.321f..

³⁰²Die Folgen der Rezession 1973 bildeten auch den Auslöser für den Anwerbungsstopp ausländischer Arbeitskräfte.

³⁰³Kremer (1962) S.54.

³⁰⁴Begünstigt wurde dieser Strukturwandel in Richtung geringerer Fertigungstiefen durch die Umsatzsteuerreform von der Allphasen- auf die Mehrwertsteuer 1968. Auslöser für die Umstellung bildete das BVerGE 21 S.12ff.. Weiteren Schwung für den Einsatz von Subunternehmern brachten ab 1988 zwischenstaatliche Verträge und schließlich 1993 die Liberalisierung des europäischen Arbeitsmarktes Eisbach u. Goldberg (1992) S.37 u. S.44 und Ruß ig u. a. (1996) S.117.

³⁰⁵Zu Beginn weckte die empfindliche Elektronik noch Skepsis zu deren Einsatzmöglichkeiten auf den Baustellen Eisbach u. Goldberg (1992) S.33f. und Ruß ig u. a. (1996) S.277ff..

³⁰⁶Schneider u. a. (1982) S.222f..

2.3.2.2 Entwicklung des Kapitaleinsatzes³⁰⁷

Frühzeitig³⁰⁸ besann sich der Straßenbau wieder auf die Mechanisierung der Bauproduktion.³⁰⁹ Im Gegensatz zur stationären Industrie mit ihren Finanzmitteln aus Lagerreserven mussten die Betriebe im Baugewerbe die notwendigen Finanzmittel für die Investitionen in der Nachkriegszeit jedoch erst Zug um Zug erwirtschaften.³¹⁰ 1965 hatte die Mechanisierung eine inflationsbereinigte Verachtfachung der Produktivität im Vergleich zur Vorkriegsbauweise erreicht. Die Gerätekosten machten bereits 30 bis 60 Prozent der Auftragssummen aus und die Straßenbauwirtschaft lag in ihrer Mechanisierung weit vor dem sonstigen Bauhauptgewerbe.³¹¹

Die rege Investitionstätigkeit aufgrund von Rationalisierungszwängen und die vermittelte trügerische Sicherheit der staatlichen Konjunkturprogramme in den Rezessionsphasen³¹² fand im Höhepunkt der Kapitalisierung der Betriebe Mitte der 70'er Jahre ihr Ende.³¹³ Dämpfend auf den Kapitalstock wirkten sich ab dato die neuen Beschaffungsmethoden des Leasings und Mietens aus, die den Flexibilitätswängen im Baugewerbe besser gerecht werden. Erst im Aufschwung der Wiedervereinigung ließen sich wieder verstärkte Eigeninvestitionen beobachten. Dies konnte aber den eingeläuteten Trend des Fremdbezuges, teils auch über den Einsatz hoch spezialisierter Subunternehmer mit ihren Maschinen und Fachpersonal, nicht mehr aufhalten (vgl. Abb. 2.14 zum Anstieg der Mietkosten u. fallenden Investitionsausgaben).³¹⁴

³⁰⁷Der Kapitaleinsatz (Mechanisierung) besitzt für das Straßenbaugewerbe eine besondere Bedeutung. Wie das gesamte Baugewerbe war die Straßenbautätigkeit lange Zeit handwerklich geprägt. Die eigentliche Geburtsstunde begann mit der Mechanisierung der Baustellen. Dabei kristallisierte sich langsam aus den Vermietungsbetrieben für Dampfwalzen ein eigenständiges Straßenbaugewerbe heraus. Diese Entwicklung kennzeichnet den eingeschlagenen Sonderweg des Straßen- innerhalb des Baugewerbes. Während die breite Spanne der Fachzweige des Baugewerbes nach und nach technische Hilfsmittel in ihren althergebrachten Produktionsprozess integrierte, prägte die Mechanisierung des Straßenbaus nicht nur den Fachzweig, sondern markierte vielmehr seinen Ursprung.

³⁰⁸Bereits vor Beginn des 2. Weltkrieges hatte sich das Straßenbaugewerbe durch seine Mechanisierung von der noch arbeitsintensiv geprägten allgemeinen Bauproduktion entfernt. Der in den 30'er Jahren aufgebaute Kapitalstock an Maschinenkapazitäten ging in den Kriegsjahren wieder weitgehend verloren und lag sogar noch über den Einbußen des sonstigen Bauhauptgewerbes. Im Vergleich mit dem Jahr 1940, in dem der Höchststand erreicht wurde, lagen die Verluste nach dem Kriege bei einigen typischen Maschinen bei nahezu 50 % und die noch verbliebenen Maschinen waren zum größten Teil veraltet oder unbrauchbar. Entsprechend standen im Neuanfang erst einmal wieder handwerkliche, arbeitsintensive Produktionsmethoden im Vordergrund Schleicher (1966) S.30.

³⁰⁹Befruchtend wirkten der zu Beginn beklagte Mangel an Arbeitskräften und neue Anstöße aus den USA Baumann (1962) S.37.

³¹⁰Luccou (1954) S.375.

³¹¹Kremer (1965) S.33ff.. Die technische Entwicklung war geprägt von der Konkurrenz der beiden Bauweisen Bitumen vs. Beton und den gestiegenen Anforderungen, die wirtschaftlich nur noch mit einem erhöhten Maschineneinsatz zu bewerkstelligen waren Buchholz (1965) S.30ff..

³¹²o.V. (1970) S.105.

³¹³Korrigierend muss bemerkt werden, dass die qualitative Entwicklung dem folgenden Rückgang kompensierend entgegenwirkte Schneider u. a. (1982) S.216.

³¹⁴Höh (2003) S.43.

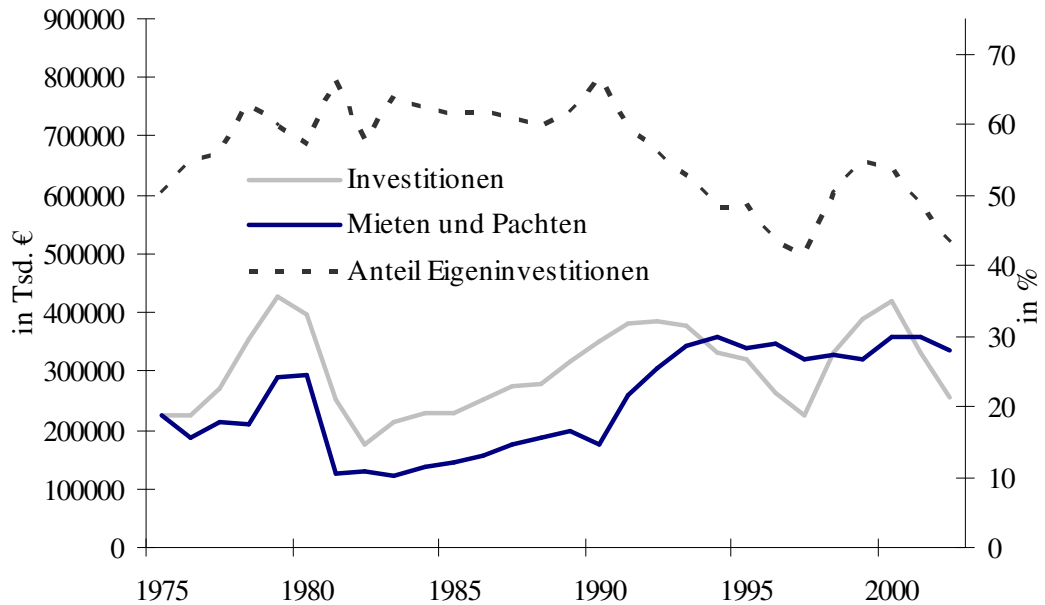


Abb. 2.14: Eigentumsverhältnisse des Kapitaleinsatzes (Quelle: Statistisches Bundesamt (versch. Jahrgänge) Fachserie 4, Reihe 5.2).

2.3.2.3 Bedeutung der Vorleistungen und des Subunternehmereinsatzes

Das Baugewerbe ist alleine durch seine Stellung als Bereitstellungs-gewerbe für die Produktionskapazitäten von einem hohen Vorleistungsanteil gekennzeichnet (vgl. Abb. 2.15). Den größten Block der Vorleistungsbezüge bildet der Bedarf an Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen. Verstärkt wurde dieser Trend durch die in den 70'er Jahren begonnene organisatorische Neuordnung der Betriebsabläufe. Dieser schlug sich im Umfang und der Struktur der Vorleistungen nieder. Die Spezialisierung und die daraus

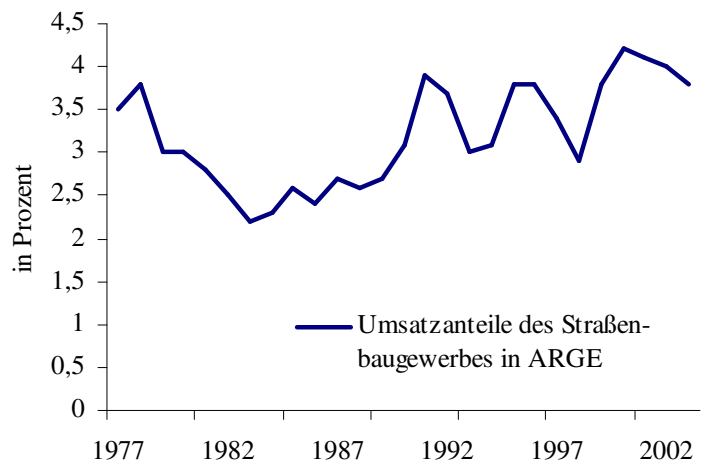


Abb. 2.16: Bedeutung der Arbeitsgemeinschaften in der überbetrieblichen Zusammenarbeit. (Quelle: Statistisches Bundesamt (versch. Jahrgänge) Fachserie 4, Reihe 5.2).

notwendige verstärkte Arbeitsteilung führte zu einem stetig steigenden Kostenanteil

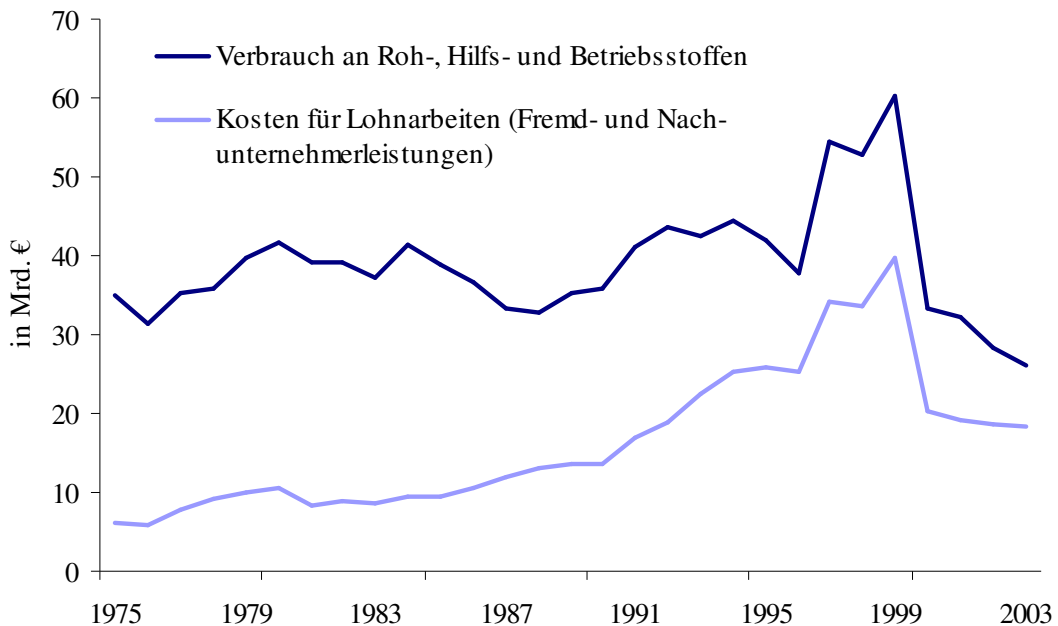


Abb. 2.15: Vorleistungen im Straßenbau (Quelle: Statistisches Bundesamt (versch. Jahrgänge) Fachserie 4, Reihe 5.2).

für Lohnarbeiten der eingesetzten Subunternehmer (vgl. Abb. 2.15).³¹⁵ Dies hatte nicht nur Einfluss auf die Produktivität der einzelnen Betriebe, sondern mit dem Subunternehmereinsatz verschoben sich auch alte Konkurrenzbeziehungen hin zu einer neuen arbeitsteiligen Zusammenarbeit.³¹⁶ Während auf diesem Weg die überbetriebliche Zusammenarbeit über einzelne Generalunternehmer zunahm, blieb die Bedeutung von Arbeitsgemeinschaften im Straßenwesen im Vergleich mit dem allgemeinen Baugewerbe gering (vgl. Abb. 2.16).

2.3.3 Marktstruktur im Straßenbaugewerbe

Die Betriebsorganisation der Straßenbauunternehmen ist gekennzeichnet von der ständigen Anpassung des Systems an die Produktionsbedingungen und der Integration in die öffentliche Bereitstellungsorganisation. Die hohe Mechanisierung der Straßenproduktion bedingt dabei eine natürliche Fixkostenlastigkeit des Produktionssystems. Solange im anfänglichen Nachfrageboom die getätigten Investitionen nahezu beliebig auf die Preise abgewälzt werden konnten, führte dies zu keinen größeren Problemen. Umso deutlicher wurden die entstandenen Kostenstrukturen in der ersten Rezessionsphase 1967/68. Den Spagat zwischen der notwendigen Mechanisierung der Produktion und den Flexibilitätsansprüchen an die Kapazitäten schaffte das Straßenbaugewerbe mittels der in den 70'er Jahren in Angriff genommenen Re-

³¹⁵Kra. (1980) S.701, Eisbach u. Goldberg (1992) S.36 und Ruß ig u. a. (1996) S.117.

³¹⁶Goldberg u. Eisbach (1991) S.229 und Nienhüser (1999) S.299.

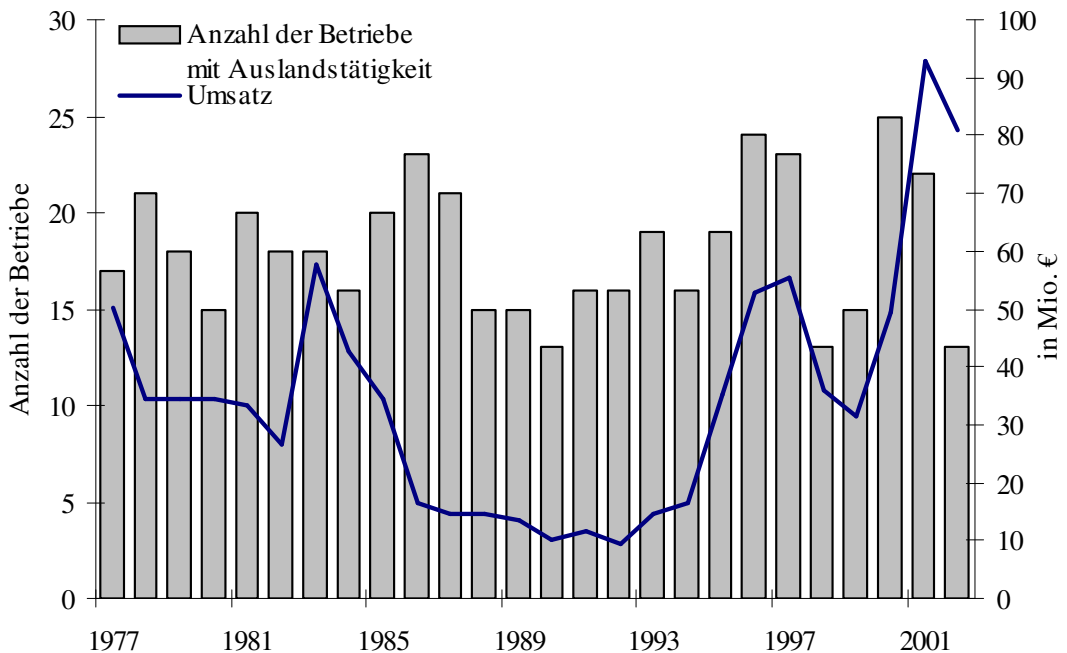


Abb. 2.17: Bedeutung des Auslandsbaus für die Straßenbaubetriebe (Quelle: Statistisches Bundesamt (versch. Jahrgänge) Fachserie 4 Reihe 5.2).

organisation der Produktionsabläufe. Möglich wurde die Reorganisation durch neue Beschaffungsmethoden des Maschinenparks und die verstärkte Arbeitsteilung zwischen den Betrieben. Unterstützt wurde die Arbeitsteilung durch die mittelständische Gewerbestruktur in Deutschland. Wie ein Blick über die Landesgrenzen zeigt, ist diese Marktstruktur nicht alleine eine Folge der besonderen Produktionsbedingungen zur Stärkung regionaler Unternehmen, sondern ebenso der politisch motivierten gewerkweisen Vergabep Praxis zum Schutz des traditionell mittelständisch geprägten Baugewerbes Deutschlands.³¹⁷

Stabilisierend auf diese Strukturen wirkt unverkennbar, dass die Bauwirtschaft bis heute ein binnenwirtschaftlich geprägtes Gewerbe ist und wahrscheinlich auch in der nächsten Zukunft bleiben wird.³¹⁸ Mit Bezug auf eine Unternehmensbefragung durch K. Schuldt 1992 stellen J. Eisbach und J. Goldberg 1992 fest: „Weder in Deutschland noch in den untersuchten Ländern gibt es Anzeichen für eine markante Zunahme des klassischen Auslandsbaus zwischen den am EG-Prozeß beteiligten Ländern; selbst in Grenzregionen ist diese Erscheinung bislang keine auffallende Tendenz.“³¹⁹ Grenz-überschreitende Aktivitäten im Europäisierungsprozess finden eher über neue „na-

³¹⁷Eisbach u. Goldberg (1992) S.9 heben diese als zentralen Faktor der Marktstruktur hervor.

³¹⁸Vgl. z.B. die Ländervergleiche der europäischen Bauwirtschaften in Eisbach u. Goldberg (1992) und Winter (1994). Einen Abriss des Auslandsbaus bis in die 80'er liefert Schneider u. a. (1982) S.263f., zum Umfang bis zu Beginn der 90'er Jahre Eisbach u. Goldberg (1992) S.71ff. u. 92ff. und Ruß ig u. a. (1996) S.244ff..

³¹⁹Schuldt (1992) und Eisbach u. Goldberg (1992) S.6.

tionale“ Niederlassungen in den jeweiligen Ländern als über grenzüberschreitende Bauaktivitäten mit einem Betrieb statt (vgl. Abb. 2.17).³²⁰

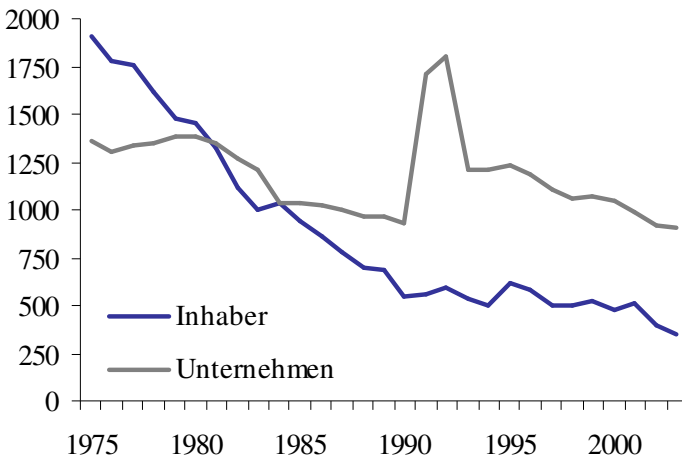


Abb. 2.18: Entwicklung der Unternehmensanzahl und seiner Eigentümerstruktur (Quelle: Statistisches Bundesamt (versch. Jahrgänge). Fachserie 4 Reihe 5.2).

Eine Angebotsausweitung in Richtung eines „Facility Managements“ über Bau-trägerschaften, zusätzliche Dienstleistungsangebote bis hin zur kompletten Betriebs-gesellschaft, wie man sie heute in anderen Baubereichen vorfindet,³²¹ ist den deut-schen Straßenbauunterne-hmen durch die breite öf-fentliche Aufgabenübernah-me noch weitestgehend ver-wehrt. Die Entwicklung in den anderen Bausektoren zeigt jedoch, dass auch eine Angebotsdifferenzierung im Straßenwesen in Richtung des „Facility Managements“

wenig Auswirkung auf die eigentliche Marktstruktur haben würde. Dienstleistungs-ausweitungen werden hier typischerweise in eigenständige Betriebsteile bzw. Unternehmen ausgegliedert, während sich der Baubetrieb selbst weiter spezialisiert. Die daraus zu erwartende Unternehmensverflechtung zu Konzernen mit einer Reihe von wirtschaftlich eigenständig agierenden Betrieben scheint auch die Entwicklung im Straßenbaugewerbe zu bestimmen. Darauf deutet die rückläufige Anzahl von Inhabern in den Betrieben hin,³²² da die in einer wirtschaftlichen Krise befindlichen Unternehmen nicht liquidiert, sondern von anderen übernommen werden.³²³

³²⁰Lubanski (1999) S.272ff.. Aufgrund des hohen Mechanisierungsgrades der Straßenbaustellen und der resultierenden Logistikprobleme besitzt die „Internationalisierung“ wenn überhaupt, dann nur im Hoch- und Ausbaugewerbe eine gewisse Bedeutung Nienhüser (1999) S.315 und Syben (1997) S.495.

³²¹Eisbach u. Goldberg (1992) S.57ff..

³²²So sank der Anteil an mitarbeitenden Inhabern in der Rezessionsphase ab Mitte der 70'er Jahre von 140 % auf knapp über 80 %, wobei die Betriebsanzahl selbst relativ konstant blieb. Mit seiner relativ konstanten Unternehmenszahl distanziert sich der Straßenbau von der abnehmenden Betriebszahl im allgemeinen Baugewerbe Höh (2003) S.41f..

³²³Erst in der kurzen Phase der Verbesserung der Auftragslage Mitte der 80'er Jahre erhöhte sich die Anzahl der Inhaber wieder auf einen Anteil von knapp über 100 %. Bis Ende der 90'er Jahre sank der Inhaberanteil dann wieder stetig auf ungefähr 70 %. Eine Entwicklung, die durch die Betriebsübernahmen von ostdeutschen Straßenbaubetrieben durch westliche Baukonzerne gestützt wurde. Zu Beginn des neuen Jahrtausends stabilisierte sich der mitarbeitende Inhaberanteil in Abhängigkeit der jeweiligen Auftragslage dann zwischen 40 und 50 %.

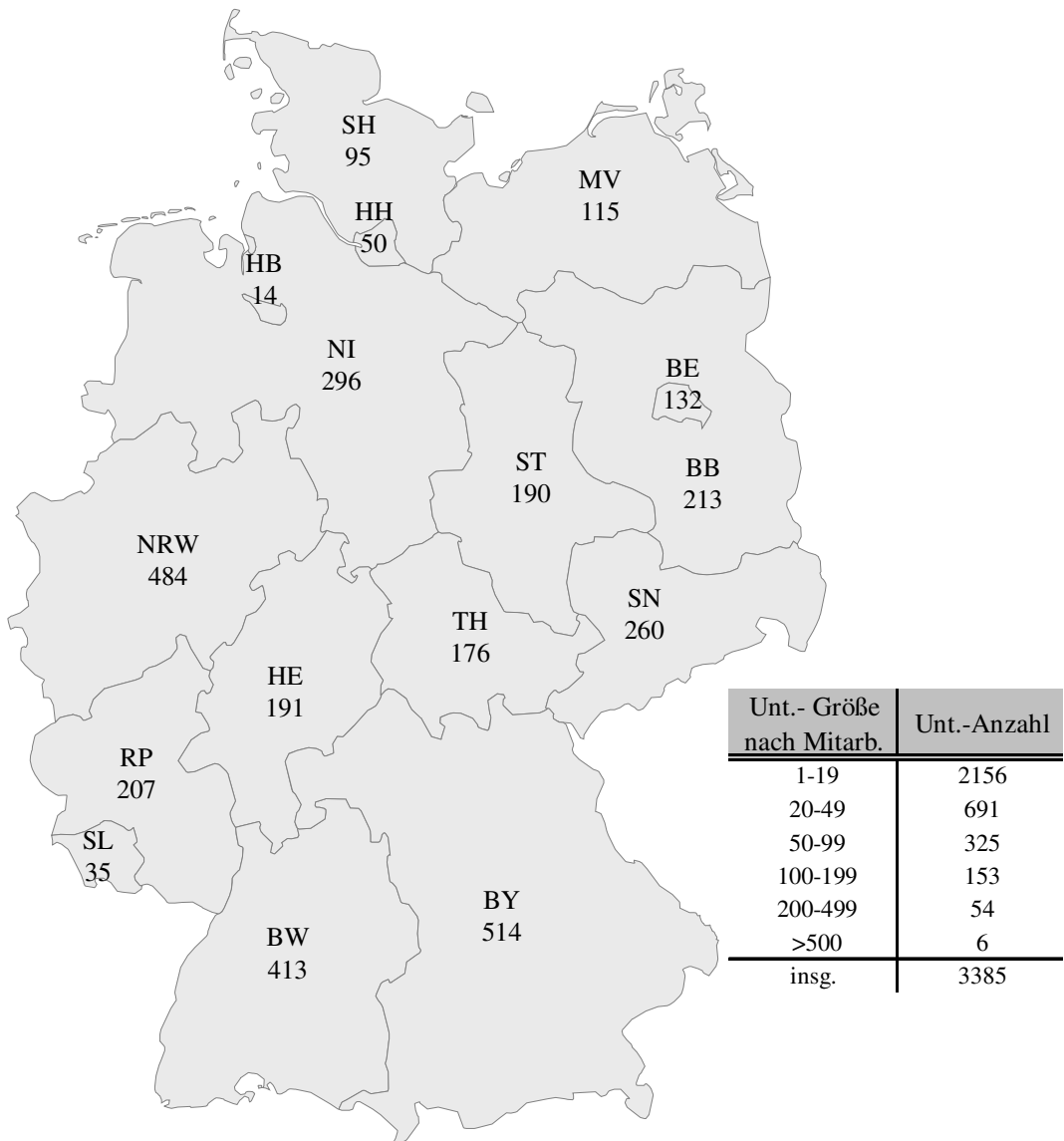


Abb. 2.19: Straßenbauunternehmen in Deutschland nach Bundesländern (Quelle: Statistisches Bundesamt (2001) Fachserie 4 Reihe 5.1).

Die Unternehmensstruktur im Straßenbau ist über Konzernverflechtungen demnach deutlich konzentrierter einzuschätzen, als die Anzahl von Straßenbaubetrieben mit meist mittlerer Betriebsgröße erwarten lässt (vgl. Tab. 2.18 und zu deren regionalen Streuung Abb. 2.19). In welchem Umfang diese Konzernstrukturen zwischen den nach außen hin eigenständig auftretenden Straßenbaubetrieben wettbewerbsmindernd wirken, ist schwer einschätzbar. Der relativ geringe Aktionsraum der einzelnen Betriebe lässt aber die Bedeutung möglicher konzerninterner Koordinationen als gering erscheinen.

3. Kapitel Aktuelle Problembereiche im Straßenwesen

*„O Florian, o Florian,
verschon mein Haus,
zünd andere an.“*

Hl. Florian †304 n.Chr.

Die Entscheidungen im Straßenwesen über den politischen Prozess gewähren eine umfassende Beteiligung und Abstimmung aller gesellschaftlichen Anspruchsgruppen. Neben den Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen wurden den Nebenwirkungen des Verkehrs von staatlicher Seite im Allgemeinen über verwaltungstechnisch leicht umsetzbare Gesetze Schranken gesetzt. Entsprechend finden sich innerhalb der Straßenverkehrsordnung von Beginn an immer weiter entwickelte Straßenbenutzungsvorgaben (Geschwindigkeitsregelungen, Lärmvorschriften usw.) und technische Überwachungsvorgaben.¹ Erst Mitte der 80'er Jahre finden sich in der gesplitteten Mineralöl- und Kfz-Steuer-gesetzgebung erste Elemente einer anreizgesteuerten Reduktion unerwünschter Nebenwirkungen. Jedoch blieb auch hier mit der folgenden gesetzlichen Verpflichtung des Katalysators und neuen Schadstoffklassen die Dominanz der gesetzlichen Regelungen unverändert. Im Straßenbau selbst dominieren bis heute gesetzliche Ablaufregelungen, da von der Bedarfs-, über die Bauplanung bis hin zu der hoheitlich überwachten Bauausführung des privaten Straßenbaugewerbes nahezu ausschließlich die öffentliche Hand verantwortlich ist.

Auf diesem Wege schaffte es Deutschland, wohl nicht zuletzt aufgrund der guten volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit ihrem Infrastrukturbedarf, eines der leistungsfähigsten Straßenwesen der Welt aufzubauen. Es gibt heute wohl kaum einen Bürger, der behaupten würde, dass die Gesellschaft im derzeitigen Entwicklungsstand auf die Straßen verzichten könnte. Gleichzeitig verweist die hitziger werdende Diskussion um die Probleme im Straßenwesen auf ein aus dem Ruder laufendes System hin. Bei dieser Auseinandersetzung schwappte Ende der 70'er Jahre die marktinterne Diskussion über die Unfallzahlen und Verkehrsbeeinträchtigungen durch die immer weiter auseinanderklaffende Einnahmen-Ausgabendiskrepanz und die deutlicher werdenden Nebenwirkungen des Verkehrs auf eine gesellschaftliche Ebene über. Heute warnen bereits einige ökologisch orientierte Gruppen davor, dass der „... Straßenbau und Straßengüterverkehr in Deutschland nahe an der Grenze seiner gesellschaftlichen Akzeptanz ...“² angelangt sind.

¹1951 wurde z.B. die TÜV Prüfung eingeführt, zu der sich ab 1985 die Abgassonderuntersuchung ASU gesellte Schmuck (1996) S.54.

²Die Welt 12.10.1998 zitiert nach Heng (2000) S.3.

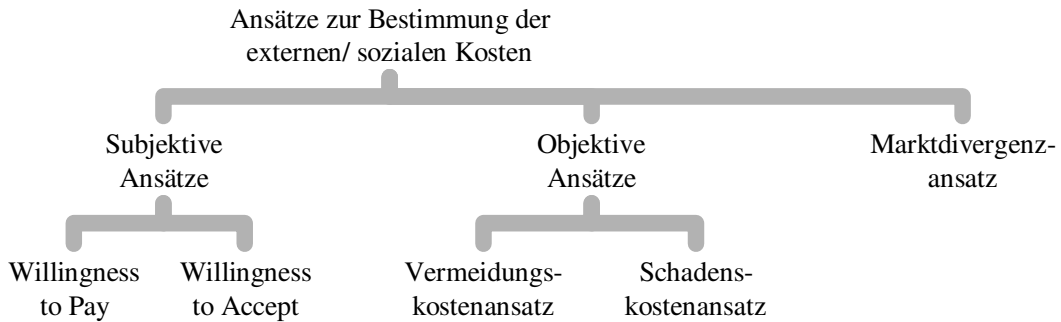


Abb. 3.1: Ansätze zu der Externalitätenbewertung.

Die Schwierigkeit dieser Diskrepanz beruht darin, dass nicht nur Faktoren einer mehr oder weniger verschmutzten Umwelt zu bewerten sind, sondern ebenso eine geldmäßige Bewertung der Gesundheit oder gar des Lebens vorzunehmen sind.³ Kaum weniger strittig sind die Wertansätze für die Ungestörtheit⁴ und die Annehmlichkeit der Lebensqualität oder eine Schadstoffvermeidung in der Luft.⁵ Verteidiger dieses unstrittenen Konzeptes der monetären Bewertung von immateriellen Schäden weisen jedoch darauf hin, „... daß bei sehr vielen Entscheidungen implizit eine Abwägung zwischen Risiken und Kosten stattfindet. ... Dies ist – bei begrenzten Ressourcen – unvermeidlich. Die Abbildung dieser Abwägung (Präferenzen) durch Zahlen (Geldwerte) kann doch wohl keine andere moralische Qualität haben als diese unvermeidbare Abwägung selbst. ... Die Vermutung liegt nahe, daß bei expliziter, quantitativer Risikoabwägung mit gleichem Aufwand Risiken weiter verringert werden können als bei nur qualitativer Abwägung ... und mehr Menschen als bisher gerettet werden können. ... Der Wert eines statistischen Menschenlebens ist somit nicht als Wert eines Lebens oder als Kompensation für einen Todesfall, der sich konkret ereignet, anzusehen. Es ist unmittelbar einsichtig, daß ein Todesfall nicht durch Geld kompensiert werden kann.“⁶

Die heute auf dieser allumfassenden Bewertungsgrundlage aufbauenden Kostenansätze variieren von dem subjektiv orientierten Ansatz der Zahlungsbereitschaft bis zu den objektiv orientierten Ansätzen des Vermeidungskostenansatzes, Schadenskostenansatzes und Marktdivergenzansatzes. Der subjektive Ansatz findet Verwendung für nicht direkt bzw. gar nicht handelbare Güter und Effekte. Erfasst werden die Kosten über Befragungen zu der bestehenden „*Willingness to Pay*“ (Zahlungsbereitschaft zur Vermeidung) bzw. „*Willingness to Accept*“ (notwendiger Betrag für die Duldung). Die objektiven Analogons stellen der Vermeidungskostenansatz und der Schadenskostenansatz dar. Ersterer bewertet die verkehrsbedingten Ergebnisse mit den notwendigen Kosten einer Vermeidung, während Letzterer die Bewertung

³Baum u. a. (1998) S.32, INFRAS u. IWW (1995) S.54ff. und Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr (1984) S.9ff..

⁴Schulz u. Wicke (1987) S.7 u. 77ff..

⁵Schulz (1985) S.1ff..

⁶Bickel u. Friedrich (1995) S.9ff..

über die kostenmäßige Bewertung des Ressourcenverbrauches (Ressourcenkosten-Ansatz) vornimmt. Der Marktdatendivergenzansatz ermittelt die gesellschaftlichen Kosten über Preisverzerrungen in der Volkswirtschaft.⁷

Die zu bewertenden Faktoren spannen sich dabei von internen Konfliktbereichen bis hin zu den umfangreichen Nebenwirkungen der Straßen und ihres Verkehrs. Auf einen möglichen Ausgleich zwischen aktuellen Nebenwirkungen weist die Einnahmen-Ausgabendiskrepanz hin. Auf die Erklärungsgrenzen für einen Marktausgleich weisen jedoch die ständig steigenden Verkehrsbeeinträchtigungen hin.

3.1 Interne Konfliktherde des Straßenwesens

Der Erfolgskurs der Straßen und ihres Verkehrs in der Bundesrepublik wurde von Beginn an von seinen internen Konfliktherden begleitet. Während auf die Verkehrsbeeinträchtigungen und Unfallzahlen seitens der öffentlichen Hand mit immer restriktiveren Nutzungsregelungen reagiert wurde, bereitete den Politikern die Wettbewerbs- bzw. Preisentwicklung auf den Straßenbaumärkten spätestens mit dem ersten Stocken der Baukonjunktur neues Kopfzerbrechen.

3.1.1 Verkehrsbeeinträchtigungen und Unfallschäden auf den Straßen

Totale und durchschnittliche Staukosten im Personenverkehr 1998.			Totale und durchschnittliche Staukosten im Güterkraftverkehr 1998.		
	Total in Mrd. €	Pro Fahrzeug €/1000 Fahrzeug km		Total in Mrd. €	Pro Fahrzeug €/1000 Fahrzeug km
Autobahnen	2,168	24,1	LGV ^I Autobahnen	0,429	37
Überlandstr.	1,069	9,3	Überlandstr.	0,367	14
Städt. Str.	5,056	44,1	Städt. Str.	0,667	67
			HGV ^{II} Autobahnen	3,31	72
			Überlandstr.	1,028	29
			Städt. Str.	1	133

I) Güterkraftverkehr bis 3,5t.

II) Güterkraftverkehr über 3,5t.

Tab. 3.1: Staukosten für den Personen- und Güterverkehr. (Quelle: Linke et al. (2002) S.122).

Die Verkehrsbeeinträchtigungen werden im Allgemeinen über die Staukosten erfasst. Eine Abgrenzung zwischen deren internen bzw. externen Charakter ist proble-

⁷Baum u. a. (1998) S.22ff., Fosgerau u. Bjorner (2006) S.165 Fn. 1, Heng (2000) S.36ff., INFRAS u. IWW (1995) S.33ff. und PLANCO (1990) S.2ff..

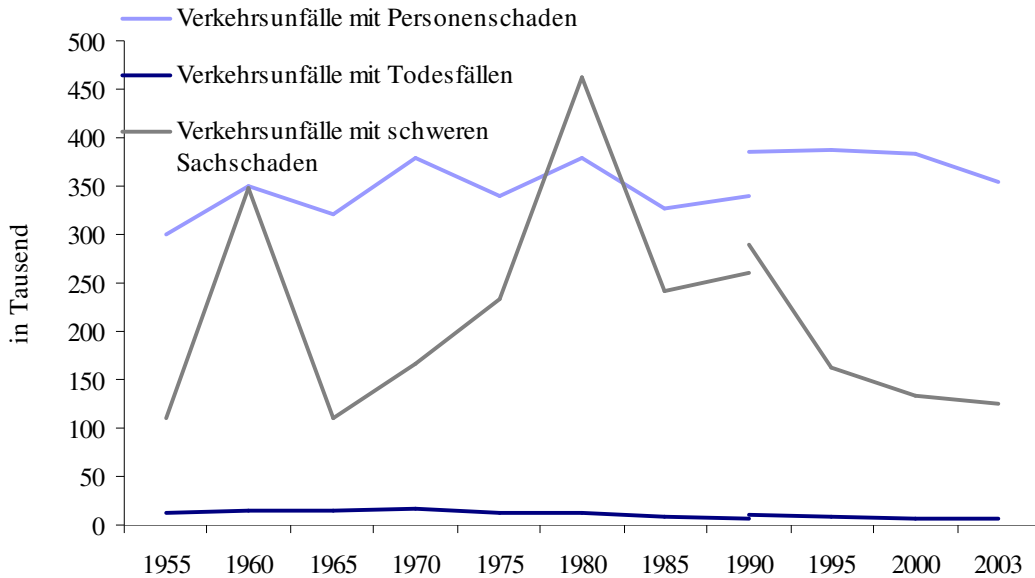


Abb. 3.2: Unfallzahlen auf den bundesdeutschen Straßen (Verkehr in Zahlen (versch. Jahrg.)).

matisch, da jeder Einzelne zugleich Schädiger und Geschädigter ist. Aufgrund der marktinternen Wirkung überwiegen die Argumente, die Staukosten als internalisiert zu betrachten.⁸

Starke Verbreitung zu der Quantifizierung der Staukosten hat die BMW-Untersuchung des Jahres 1994 erreicht, die den Zeitverlust durch Verkehrsbeeinträchtigungen für das Jahr 1994 bereits auf rund 4,4 Mrd. Stunden taxierte. Verrechnet mit Lohn- bzw. Freizeitkosten ergaben diese, noch ohne die einhergehende Treibstoffverschwendung⁹ und die Beeinträchtigung der Lebensqualität die stattliche Summe von fast 96 Mrd. €. ¹⁰ Auf die Subjektivität der Schätzung verweist die UNITE Studie (2002) für die Europäische Union. Obwohl mit 17,4 Mrd. € für den gesamten Straßenverkehr die angesetzten Staukosten auch hier den größten Kostenblock bilden, sind diese deutlich niedriger als bei der BMW Studie.¹¹ Als die Krisenherde zeichnen sich dabei nach der UNITE (2002) Studie klar die innerstädtischen Straßen und die Autobahnen ab. (vgl. Tab. 3.1)

Durch die Verkehrsentwicklung wurde auch das Leben auf den Straßen immer gefährlicher (vgl. Abb. 3.2).¹² Die Ursache findet sich in der dem quantitativen

⁸Laaser (1991) S.98f. und Eisenkopf (1999) S.68.

⁹Bei ihren Untersuchungen für die Kosten der Verkehrsbeeinträchtigungen in amerikanischen Großstädten schrieben Hanks u. Lomax (1992) S.56 diesen bereits rund 15 % des Gesamtreibstoffverbrauchs zu.

¹⁰Baum u. a. (1998) S.47ff. und Heng (2000) S.52.

¹¹Link u. a. (2002) S.63ff. u. 104ff. und Nash (2003) S.35. Zur weiteren Kritik Kossak (2004a) S.536.

¹²Trotz deutlich gefallener Unfallzahlen sind Verkehrsunfälle noch immer die Haupttodesursache

in Mrd. €	Interne Kosten		Externe Kosten			Gesamtkosten
	Materialschäden	Risikoschäden	Verwaltung	Gesundheitskosten	Produktionsausfall	
PLANCO 1990						10
Bamberger 1996						11
UIP 1991						36,25
INFRAS/ IWW 1995						41,33
UNITE 2002	11,96	45,96	0,22	0,87	13,50	72,51

Tab. 3.2: Die internen und externen Unfallkosten des Straßenverkehrs.

und qualitativen Ausbau des Straßennetzes davoneilenden Entwicklung der Kraftfahrzeuge. Während dadurch die Höchstgeschwindigkeit der Fahrzeuge dauerhaft stieg, wurden gleichzeitig die Räume für den einzelnen Straßenbenutzer immer enger.¹³ Verschärfte Probleme zeichneten sich in den Städten und Gemeinden ab, wo mit Fußgängern, Radfahrern und Kraftfahrzeugverkehr sehr unterschiedliche Verkehrsteilnehmer auf engem Raum aufeinander treffen. Die Lösung suchte die öffentliche Hand zunächst in immer restriktiveren Nutzungsregeln und -vorschriften.¹⁴ Eine Wende zeichnete sich jedoch erst im Verlauf der 80'er Jahre ab, als die Sicherheit des Kraftfahrzeugs die reinen Leistungsdaten als Verkaufsargument der Automobilhersteller ablöste.¹⁵ Die zu Beginn der 90'er Jahre noch leicht ansteigenden Unfallzahlen mit Personenschäden erklären sich durch den stark ansteigenden Kfz-Bestand und Verkehr nach der Wiedervereinigung und Ost-Öffnung. Trotz dieser Verbesserungen stellen die Unfallkosten im Straßenwesen noch immer eine der bedeutendsten Kostenpositionen des Verkehrs dar. Die Deckung durch die Haftpflichtversicherungen internalisiert dabei bereits die Unfall-, Krankheitskosten

der unter 40-Jährigen Europäische Kommission (1996) S.13 und S.33ff.. Eine umfangreiche Differenzierung der Unfallkosten nach den involvierten Fußgängern und Radfahrern, den Kosten für risikovermeidendes Verhalten, den Kosten der Schäden an der Infrastruktur und den Fahrzeugen, den einhergehenden Staukosten durch die Unfälle, den Arbeitsunfällen während der Bauphase der Infrastruktur und den Unfällen durch Selbstmorde liefern van den Bosche u. a. (2005) S.14.

¹³Den Zusammenhang zwischen Verkehrsdichte, Höchstgeschwindigkeit und steigenden Unfallzahlen stellten Vitaliano u. Held (1991) in ihrer empirischen Studie für 399 Untersuchungen 1985 auf amerikanischen Straßen fest. Signifikante Auslöser für Unfallzahlen waren neben der Verkehrsdichte und der Höchstgeschwindigkeit das Wetter, die Häufigkeit von Einmündungen und Kreuzungen und die Anzahl der Fahrspuren. Weitere Bsp. liefern Peirson u. a. (1998) S.430f., die in ihrem mikroökonomischen Modell der externen Kosten von Straßenunfällen ebenso auf die gefahrenen Kilometer und die Verkehrsdichte Bezug nehmen ebd. S.431ff..

¹⁴Vgl. z.B. die Diskussion um die Geschwindigkeitsbeschränkungen in Praxenthaler (1999) 17ff..

¹⁵Dieses neue Marketing-Instrument zeigte wohl auch deshalb innerhalb kürzester Zeit Wirkung, weil die Wahrscheinlichkeit, dass der einzelne Bürger betroffen wird, vielfach überschätzt wird Heng (2000) S.50. Beispielhaft äußert sich hierzu van Suntum (1986) S.159, „Anyone who since the birth of Christ had driven an annual 13000 km would – disregarding other causes of death – have about 70 per cent chance of still being alive today.“

und sonstige Ausfallkosten weitgehend.¹⁶ Extern bleiben die tangiblen Schäden des Ressourcenausfalles der verlorenen Arbeitskraft und die nur schwer bewertbaren intangiblen Schäden durch die seelischen und psychischen Belastungen der Angehörigen.¹⁷ In der Folge von unterschiedlichen Erhebungsjahren und Erhebungsbasen¹⁸ differieren die einzelnen Studien der 90'er Jahre zu den Unfallkosten des Verkehrs im Ergebnis zwischen 10 Mrd. € bis nahezu 42 Mrd. €. ¹⁹ Deutlich höhere Kosten weist die UNITE Studie (2002) aufgrund der umfassenderen internen und externen Kostenberücksichtigung mit 72,5 Mrd. € aus. Der angesetzte externe Kostenanteil betrug 14,5 Mrd. € (vgl. Tab. 3.2).²⁰

3.1.2 Preisreaktivität auf dem Straßenbaumarkt

Die Preisentwicklung auf den Bau- bzw. Straßenbaumärkten erlangte spätestens mit der ersten Baurezession 1967/68 Aufmerksamkeit. Dabei sorgte weniger das anfänglich stark steigende Preisniveau für Irritation als vielmehr die hohe Preisreaktivität mit starken Schwankungen auf veränderte Wettbewerbssituationen (vgl. Abb. 3.3). Im Vergleich zu diesen heftigen konjunkturellen Preisschwankungen verlief die Entwicklung der Preise für die einzelnen Bauleistungen (Autobahn-, Bundes- und Landstraßenbauwerke sowie die Straßenbrücken in Spannbeton- und Stahlbauweise) weitestgehend parallel.²¹

Kritik wurde vor allem an den deflationären Preisabschlägen geübt. Diese dienten einerseits der Nachfragerseite als Argument für ein überhöhtes Preisniveau in Boomphasen, gespickt mit immer wiederkehrenden Verdächtigungen von Absprachen und sonstigem korrumpativen Verhalten in der Baubranche, wie andererseits den Baubetrieben als Argument der ruinösen Konkurrenz des Ausschreibungssystems. Der von J. Goldmann u.a. (1992) in der Unternehmensumfrage betonte Sittenkodex eines „Leben und Leben lassens“ in den Ausschreibungen liefert hier vielleicht Erklärungen für steigende Preise.²² Er ist jedoch unvereinbar mit den heftigen Preisausschlägen nach unten in den konjunkturellen Schwächephasen. Hinweise auf

¹⁶Baum u. a. (1998) S.63f., Europäische Kommission (1996) S.35f., Huckenstein u. Verron (1996) S.34 und Bickel u. Friedrich (1995) S.35 u. S.38f.

¹⁷Baum u. a. (1998) S.60, Europäische Kommission (1996) S.33ff. und Link u. a. (2002) S.82ff..

¹⁸Z.B. konzentriert sich die Studie des UIP (1991) auf die Unfallkosten der Personenkraftwagen und Lastkraftwagen, während Bamberger (1996) alle tangierten Randbereiche miterfasst. Dafür gewichtet Bamberger (1996) einen Verkehrstoten mit 714 000 €, während das UIP (1991) den gleichen Sachverhalt mit etwas mehr als 1 300 000 € veranschlagt.

¹⁹Einen Vergleich der Studien und deren Erhebungsbasis liefern Baum u. a. (1998) S.60ff.. Zur Bewertungsproblematik Heng (2000) S.49ff. Die Beträge müssen nach der Einschätzung von Huckenstein u. Verron (1996) S.35f. um weitere 200 Mio. € für die durch die Krankenkassen als allgemeine Krankheitskosten getragenen Aufwendungen und um 750 Mio. € für sonstige nicht von den Versicherungen getragenen administrativen Kosten für Polizeieinsätze, Gerichtsverhandlungen usw. erhöht werden.

²⁰Link u. a. (2002) S.131 und Nash (2003) S.35.

²¹IWW u. Prognos (2002) S.84.

²²Eisbach u. Goldberg (1992) S.30.

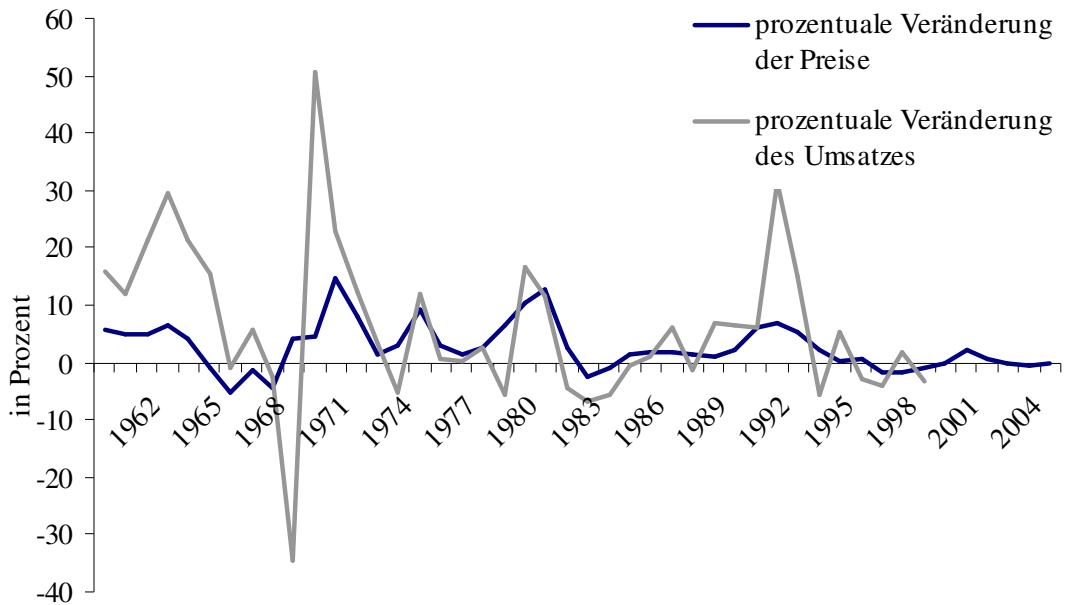


Abb. 3.3: Preisentwicklung für Straßenbauleistungen (Quelle: Statistisches Bundesamt (versch. Jahrg.) Fachserie 17 Reihe 4).

eine gewisse Entspannung der hohen Preisreaktivität im Straßenbau finden sich erst ab Mitte der 80'er Jahre. Ab diesem Zeitpunkt sanken die Preisreaktionen auf Nachfrageschwankungen aufgrund der flexibleren betrieblichen Organisationsstrukturen deutlich.

3.2 Einnahmen-Ausgaben Diskrepanz

Die Kritik am Straßenwesen nahm analog der Diskrepanz zwischen den Einnahmen aus den besonderen Deckungsmitteln und den Ausgaben für die Verkehrsinfrastrukturen zu. Der Straßenverkehr hat sich dabei ab den 70'er Jahren als Finanzier nahezu aller verkehrspolitischen Steuerungsmaßnahmen und in zunehmendem Maße ebenso für die öffentlichen Haushaltskassen etabliert.²³ Ein Bild, das sich mit Blick auf den verschlechternden Straßenzustand mangels notwendiger Instandsetzungsinvestitionen noch verschärft.²⁴ Seit den 70'er Jahren sank dadurch der Modernitätsgrad²⁵ der Straßeninfrastruktur von 84 auf 68 Prozent zum Jahrtausendwechsel ab (vgl. Abb. 3.5).²⁶

²³Laaser u. Rosenschon (2001) S.60ff. und Schemmel (1981) S.15.

²⁴Kunert u. Link (2001) S.540ff.. Materiellen Ausdruck gewinnt die Kritik in der steigenden Anzahl von Klagen vor den Gerichten aufgrund von Schäden und Unfällen durch den schlechten Straßenzustand Froehlingsdorf (2003) S.80.

²⁵Der Modernitätsgrad bestimmt sich als Quotient der Netto- zur Bruttoanlagesumme.

²⁶Fleischer (2000) S.679.

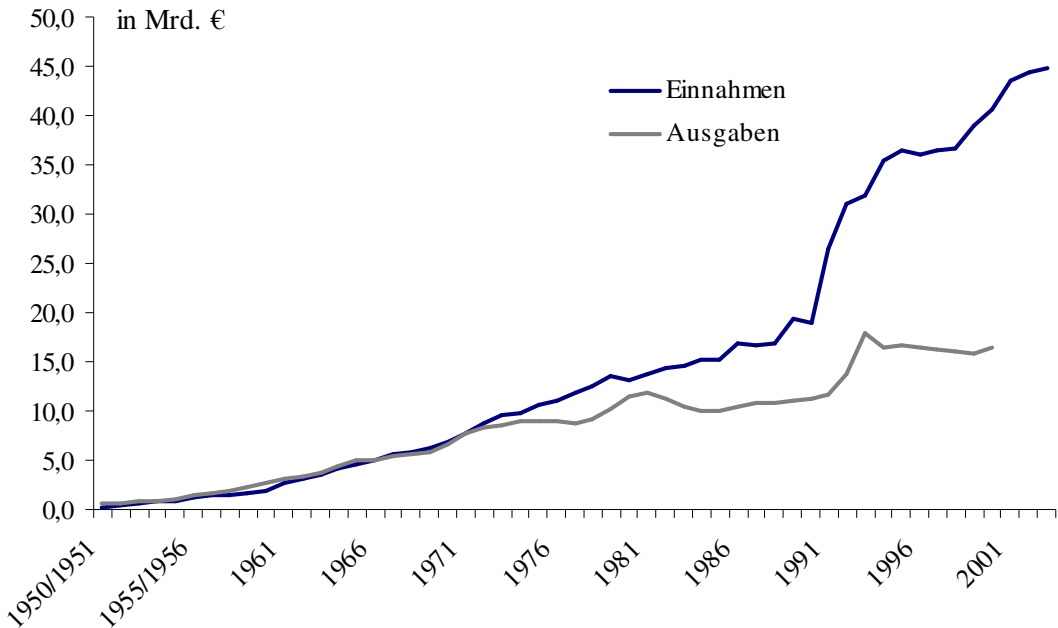


Abb. 3.4: Einnahmen u. Ausgaben im Straßenwesen (Quelle: Verkehr in Zahlen (versch. Jahrgänge)).

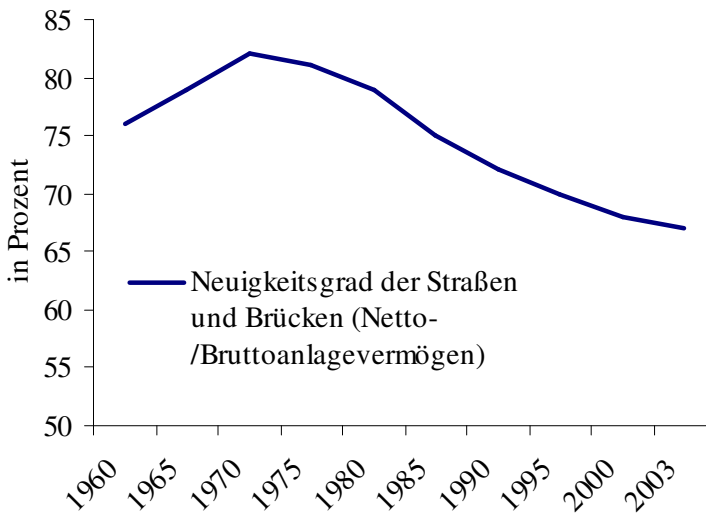


Abb. 3.5: Neuigkeitsgrad der Straßeninfrastruktur. (Quelle: Verkehr in Zahlen (versch. Jahrg.)).

In welchem Umfang der Straßenverkehr in der kontrovers diskutierten Frage des „gerechten“ Ausgleiches von Einnahmen und Ausgaben eine „Milchkuh oder Cash-Cow im wahrsten Sinne des Wortes“²⁷ geworden ist, fordert eine Beachtung der einhergehenden Nebenwirkungen. Damit stellt die Einnahmen- Ausgabenentwicklung das kritische Bindeglied des Straßenwesens und der tangierenden Gesellschaftsinteressen dar.

²⁷Heldmann (1999) S.498.

3.3 Nebenwirkungen der Straßen und ihres Verkehrs

In der Diskussion der Nebenwirkungen (Externalitäten) hat es heute bereits Tradition, dass je „... nach Interessenlage und Standpunkt ... gemessen an den Einnahmen die Ausgaben für das Straßenwesen ‚zu niedrig‘ sind oder, dass die Einnahmen die Ausgaben und Folgewirkungen des Straßenverkehrs nicht decken würden.“²⁸ Der größte Anteil der Umweltbelastungen ist innerhalb der Nebenwirkungen dem komplementären Kraftfahrzeugverkehr anzulasten. Aber dieser fährt nun einmal auf den Straßen. Aus der Überlegung heraus - ohne Straßen kein Verkehr - wird dieser dann in den Köpfen der Menschen ebenso der Straßeninfrastruktur angelastet.²⁹ Vielfach werden in diesem Kontext Umweltwirkungen angesprochen,³⁰ deren umfassende Wirkungen sich auch heute noch aufgrund einer fehlenden wissenschaftlichen Fundierung, durch ein „nicht fassen Können“³¹ und teilweise ein „nicht wissen Wollen“ auszeichnen. Daneben gestalten das öffentliche Finanzsystem und die Wechselwirkungen mit anderen Wirtschafts- und Gesellschaftsbereichen die Zuordnung von Abgaben auf einzelne Kostenblöcke wie auch die Differenzierung zwischen internen und externen Kosten äußerst schwierig. Entsprechend diffus ist vielfach die wirtschaftliche Bewertung der Nebenwirkungen. Trotz aller Bewertungsprobleme, Differenzen³² und ideologischer Prägungen geben die vorzufindenden Studien, mit der notwendigen Vorsicht behandelt, einen ersten Einblick auf den Umfang und die Grundlage der tangierten gesellschaftlichen Interessenbereiche.³³

3.3.1 Grenzen der Straßeninfrastrukturbereitstellung

Die Straßen dienen in ihrer Funktion alleine bzw. zusammen mit den sonstigen Verkehrsinfrastrukturen als Lückenschlussfunktion zur Verbindung der allgemeinen Bebauung. In ihrer Eigenschaft als Bauwerke treten die Straßen dabei in Konkurrenz mit der sonstigen Bebauung und der Umwelt um den knappen Produktionsfaktor Boden. Je nach Einpassung in die Umgebung und persönlicher Einstellung stören die Straßen nicht nur das Auge des Betrachters,³⁴ sondern es werden langfristige Fakten

²⁸Schmuck (1996) S. 36. Dabei handelt es sich jedoch um keine Frage, die erst mit der Abzeichnung der Belastungsgrenzen der öffentlichen Hand entstanden ist. So versuchte innerhalb konkurrierender Interessen bereits die Reichsbahn zu Beginn des Jahrhunderts ihrer erstarkenden Konkurrenz durch die Kraftfahrzeuge die Kosten der Verkehrspolizei aufzuerlegen Lärmer (1975) S.22.

²⁹Haritos (1974) S.56f. und Streit (1980) S.6ff.

³⁰Varian (1996) S.575f. nennt den Kraftfahrzeugverkehr mit der einhergehenden Umweltverschmutzung als typisches Beispiel der negativen Externalitäten, die Carlton u. Perloff (1994) S.115 sogar als „... most important example of a negative externality ...“ bezeichnen.

³¹Baum u. a. (1998) S.23f. zu der Schwierigkeit eines Schadenskostenansatzes.

³²Umweltbundesamt (1996) S.6 und Huckenstein u. Verron (1996) S.11.

³³Fritsch u. a. (2001) S.96ff. und Musgrave u. a. (1990) 1990 S.227.

³⁴Analog Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr (1984) S.10 „Die visuellen Effekte schließlich, die sich aus Eingriffen in das Stadt- und Landschaftsbild ergeben, entziehen sich weitgehend einer objektiven Beurteilung.“

geschaffen (vgl. Tab. 3.3), die nur mit kaum zu vertretendem Aufwand wieder in den Ausgangszustand versetzt werden können, wenn sie nicht sogar als irreversibel zu bezeichnen sind.³⁵

in Jahren	Durchschnitt	Streubreite
Erdarbeiten, Drainage, ...	116	20 - 180
Belag	35	5 - 55
Ingenieurbauwerke (Tunnel, Brücken, ...)	68	5 - 110
Ausrüstung	18	1 - 30

Tab. 3.3: Lebenserwartung der Straßeninfrastrukturteile (Quelle: Linke et al. (2002) S.159f. IWW/Prognos (2002) S.112 u. Velske (2002) S.5).

Verschärfend auf die Verteilungsprobleme wirkt die Eigenschaft der Verkehrsinfrastrukturen als Linienbauwerke. Dadurch fällt nicht nur die reine Flächeninanspruchnahme in das Gewicht. Als Linienbauwerk zerschneiden die Straßen die Landschaft und bilden förmlich eine Barriere für die natürlichen Lebensräume der Tier- und Pflanzenwelt.³⁶ Überschneidungs- und Konfliktbereiche des einhergehenden Verkehrs sind so mit der direkten Umgebung

unvermeidbar.³⁷

Mit Blick auf den aktuellen Bauland- und Umweltverbrauch gelangt der Leitgedanke des „*Größer, Besser, Weiter*“ einer Industriegesellschaft nicht nur finanziell schnell an seine Grenzen. In der Blütezeit des Straßenbaus stieg der Flächenverbrauch alleine für die Straßenbauwerke bereits auf weit über ein Prozent der Gesamtfläche der Bundesrepublik an. Berücksichtigt man die Nebenflächen (Mittelstreifen, Bankette, Böschungen, Stellflächen usw.) erhöht sich dieser auf nahezu 5 Prozent (vgl. Tab. 3.4). Zusammen mit der allgemeinen Bebauung waren zum Jahrtausendwechsel bereits 12,3 Prozent der Fläche der Bundesrepublik Deutschland für Siedlungs- und Verkehrszwecke genutzt. Unter den genutzten Flächen hatte somit die Verkehrsfläche für die Straßen einen Anteil von knapp

Erhebungsjahrgänge	Verkehrsfläche: Straße, Wege und Plätze (km ²)	Gesamtfläche (km ²)	Anteil der Verkehrsfläche (in %)
1964	1070,2	24747,0	4,3
1970	1115,0	24776,6	4,5
1975	1160,6	24745,3	4,7
1979	1137,4	24864,3	4,6
1985	1210,5	24869,4	4,9
1989	1242,5	24869,4	5,0
1993	1632,7	35697,0	4,6
2001	1713,5	35697,0	4,8

Tab. 3.4: Flächenverbrauch für Verkehrsflächen (Straßen, Wege und Plätze) in der Bundesrepublik Deutschland. (Quelle: Statistisches Jahrbuch (versch. Jahrgänge).

³⁵Frey (1970) S.26ff. und Streit (1980) S.4f. zu der Dauerhaftigkeit von Infrastrukturbauten.

³⁶Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2001) S.32f., Sachverständigenrat für Umweltfragen (2004) S.170f. und Kulke (1998) S.215.

³⁷Hermes (1998) S.310 u. Ewers u. Rodi (1995) S.24f..

40 Prozent.³⁸ Zu berücksichtigen gilt, dass bei dem Flächenverbrauch der letzten Jahrzehnte die Mehrheit auf Gemeindestraßen entfiel, die durch die Erschließung von neuen Wohn- und Gewerbegebieten notwendig wurden.³⁹ Die Situation relativierte sich nach der Wiedervereinigung aufgrund der geringeren Flächennutzung der neuen Bundesländer nur augenscheinlich. Ebenso ist die aktuelle Entspannung des Flächenentzuges an der Flora und Fauna trügerisch und lediglich konjunkturellen Faktoren zuzuordnen.⁴⁰

Die gesellschaftlichen Kosten dieser Einschnitte in die Natur wurden in den vorliegenden Studien im Rahmen der Trenn-, Versiegelungseffekte, Erd- und Grundwasserverschmutzung sowie des Flächenverbrauches erfasst.⁴¹ Jedoch ist die Bewertung der Wirkungen von Versiegelungseffekten, Verschmutzungseffekten usw.⁴² gegenüber den über die Grundstückspreise relativ einfach zu erfassenden Flächenverbrauch schwierig, da für das angesprochene Kollektivgut „Umwelt“ kein eigener Markt existiert.⁴³

Erschwerend wirkt sich daneben auf die methodische Erfassung die Abhängigkeit der Kosten von den sehr unterschiedlich zu bewertenden Regionen aus.⁴⁴ So kam die PLANKO Studie (1990) mit ihrer Konzentration auf die ökologischen Ausgleichsmaßnahmen zu der relativ geringen Summe von ca. 460 Mio. €, während die UIP Studie (1991) mit ihrem Blick auf die Flächeninanspruchnahme den stattlichen Betrag von über 30 Mrd. € ansetzt.⁴⁵ Zwischen diesen Extremen veranschlagt die UNITE Studie (2002) durch die Hochrechnung der Versiegelungskosten, Trennkosten und sonstigen Auswirkungen (z.B. Grundwassereinwirkungen) für den aktuellen Flächenverbrauch eine Summe von 2,1 Mrd. € (vgl. Tab. 3.5).⁴⁶

in Mrd. €	Trennkosten
PLANCO (1990)	0,5
Huckenstein/ Verron (1995)	0,6
UNITE (2002)	2,1
UIP (1991)	31,2

Tab. 3.5: Trennkosten der Straßeninfrastruktur.

³⁸Statistisches Bundesamt (2003) S.17.

³⁹Schmuck (1996) S.52.

⁴⁰Von dem 2002 durch die Bundesregierung formulierten Ziel, einer Eindämmung des weiteren Flächenzuwachses für Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 30 Hektar pro Tag bis 2020, ist man aber angesichts der aktuellen Lage, eines nahezu drei mal höheren Verbrauches noch weit entfernt Sachverständigenrat für Umweltfragen (2004) S.171, S.174ff. und Statistisches Bundesamt (2003) S.17ff..

⁴¹Baum u. a. (1998) S.86ff..

⁴²Link u. a. (2002) S.88.

⁴³Zu den ökonomischen Bewertungskonzepten von Kollektivgütern Blankart (2001) S.395f. und Heng (2000) S.36ff..

⁴⁴Ewers u. Rodi (1995) S.27.

⁴⁵Baum u. a. (1998) S.89ff..

⁴⁶Angesetzt wurden hier Versiegelungskosten von 25,6 €/m², Trennkosten von 10 €/m² und 17,2 €/m² für sonst. Auswirkungen (wie z.B. Grundwassereinwirkungen) Link u. a. (2002) S.89ff.. Die zugrundegelegte Fläche wurde entsprechend der hochgerechneten Angaben des Bundesverkehrsministeriums (Verkehr in Zahlen (versch. Jahrgänge)) mit 1,2 % der Gesamtfläche der BRD angesetzt.

3.3.2 Nebenwirkungen des Straßenverkehrs

Bis in die 70'er Jahre hinein war die Diskussion um die Straßen noch von deren positiven Wirkungen auf die regionale Wirtschaftsentwicklung geprägt. Das Bild wandelte sich mit den deutlicher werdenden und nicht mehr zu verleugnenden Folgen des Straßenverkehrs. Dieser „Konsum“, an der allen Bürgern frei bzw. unter der Beachtung der natürlichen Nutzungsgrenzen als Allmende⁴⁷ zur Verfügung stehenden Umwelt, ist durch die Industrialisierung sowie dem sich wandelnden Lebensstil der Bürger stetig gestiegen.

Die verkehrsbedingten Belastungen für Menschen und Umwelt sind aufgrund von Luftschadstoffen, Treibhausgasen und Lärm vielfältig und von sehr unterschiedlicher zeitlicher und räumlicher Reichweite. Daneben gestalten bestehende Wirkungsschwellen und Absorbtiopotentiale bzw. Langzeitwirkungen wie z.B. der Bleirückstände aus der Zeit der verbleiten Kraftstoffe die Ermittlung und Beurteilung der Wirkungen schwierig, da die Schädigungswirkung von der Konzentration abhängig ist. D.h., dass nach einer ausreichenden Zerstreuung Schädigungen nicht mehr nachweisbar sind, wenn nicht bereits irreversible Schädigungen stattgefunden haben.⁴⁸

in Mrd. €	Umwelkosten
PLANCO (1990)	6,2
INFRAS/IWW (1995)	7,5
UNITE (2002)	8,4
UIP (1991)	15,9

Tab. 3.7: Umweltkosten des Schadstoffausstoßes der Kraftfahrzeuge.

Dabei ist der Straßenverkehr am Aufkommen der einzelnen Schadstoffe (zur Entwicklung der bedeutendsten Luftschadstoffe vgl. Tab. 3.6) und somit der Erschöpfung der Absorbtienschwellen sehr unterschiedlich beteiligt. Bei den Stickoxiden spielt der Straßenverkehr immer noch die dominante Rolle. Dagegen ist dessen Anteil an dem Ausstoß von Schwefeldioxid heute vernachlässigbar gering. Relativ neu ist die Diskussion um das in den 90'er Jahren hinzugekommen OZON, das als Nebenprodukt von hohen Schadstoffkonzentrationen in der Luft auftritt. Die Bewertungs- und Nachweisproblematik wird am OZON besonders deutlich, da die Luftschadstoffe des Kraftfahrzeugverkehrs hier nicht nur katalysierend sondern ebenso reduzierend wirken und die OZON Konzentrationen nach Schadstoffkonzentration und Wetterlage zeitlich wie örtlich stark variiert.⁴⁹ Dieser Bewertungsproblematik entspricht die Streubreite der Kostenbewertung. Während in der PLANCO Studie (1990) die geschätzten Kosten mit etwas über 6 Mrd. € noch relativ bescheiden ausfallen, errechnet die

Die Bewertungs- und Nachweisproblematik wird am OZON besonders deutlich, da die Luftschadstoffe des Kraftfahrzeugverkehrs hier nicht nur katalysierend sondern ebenso reduzierend wirken und die OZON Konzentrationen nach Schadstoffkonzentration und Wetterlage zeitlich wie örtlich stark variiert.⁴⁹ Dieser Bewertungsproblematik entspricht die Streubreite der Kostenbewertung. Während in der PLANCO Studie (1990) die geschätzten Kosten mit etwas über 6 Mrd. € noch relativ bescheiden ausfallen, errechnet die

⁴⁷Zur Problematik der Allmendegüter Hardins (1968) und Varian (1996) S.571.

⁴⁸Heng (2000) S.36f., Umweltbundesamt (1999) S.212 und Weinreich (2000) S.14f.. Eine umfangreiche differenzierte Wirkungsdiskussion der Umweltfolgen der Abgasgifte und Treibhausgase (CO₂, CH₄, NO_x, etc.), den Lärmemissionen mit ihren Belästigungen für den Menschen, gebäudeschädigende Vibrationen durch den Straßenverkehr und die Boden- und Wasserverschmutzung durch Streusalz, Öl, Schwermetalle etc. liefern van den Bosche u. a. (2005) S.15ff..

⁴⁹Baum u. a. (1998) S.86ff..

Entwicklung der Luftschadstoffe		1966	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Kohlenmonoxid	insg. in Mio. t	12,9	14,5	13,9	11	9	7,4	6,6	4,8
	Ant. Straßen v.H.	49	57,9	67,1	68,4	68,5	70,1	58,2	50
Kohlendioxid	insg. in Mio. t	630	750	785	792	723	709	914	858
	Ant. Straßen v.H.	8,2	9	10,5	13,3	15,1	18,6	17,8	20
Schwefeldioxid	insg. in Mio. t	3,4	3,75	3,6	2,6	2,5	2	1,9	1,6
	Ant. Straßen v.H.	1,5	1,7	2,1	2,1	2,2	5,8	2,8	2,5
Stickoxide	insg. in Mio. t	1,95	2,4	2,7	2,6	2,5	2	1,9	1,6
	Ant. Straßen v.H.	30,9	33,6	39,1	41,1	44,9	55	50,8	49,2
Organische Verb.	insg. in Mio. t	2,45	2,9	2,8	2,5	2,45	2,2	2,15	1,6
	Ant. Straßen v.H.	29,3	32,7	39,3	37,4	38,1	36,2	30,5	18,2
Staub	insg. in Mio. t	1,6	1,15	0,7	6,7	5,4	4	3,3	2,55
	Ant. Straßen v.H.	1,8	3,2	5,4	4,5	6,3	8,7	12,8	13,3

Tab. 3.6: Anteil des Straßenverkehrs am Luftschadstoffausstoß(Quelle: Verkehr in Zahlen (versch. Jahrgänge)).

UIP Studie (1991) einen gesellschaftlichen Schaden durch die Schadstoffe von fast 16 Mrd. € (vgl. Tab. 3.7).⁵⁰

So unbestritten wie auch subjektiv ist die Schädlichkeit des Verkehrslärms auf die Straßenbenutzer und die angrenzenden Anwohner.⁵¹ Der Subjektivität entsprechend setzt die dem Straßenverkehr eher freundlich gestimmte PLANCO Studie (1990) die relativ geringe Summe von 0,42 Mrd. € an, während die verkehrskritische UIP Studie einen Schaden von stolzen 22,7 Mrd. € veranschlagt.⁵² Ähnliche Spannweiten von 0,1 bis 2 Prozent des BIP nennt die Europäische Kommission für verschiedene europaweite Studien aus dem Jahre 1993.⁵³ Die neuere UNITE Studie (2002) findet sich hier mit 6,2 Mrd. € im Mittelfeld wieder.⁵⁴

Die mit schwindender wissenschaftlicher Fundierung und steigender Ideologisierung der Diskussion divergierenden Kostenansätze setzen sich bei dem für Mensch und Natur im Grundsatz harmlosen Klima- bzw. Treibhausgas CO₂ fort. Für dieses setzt die verkehrskritische Studie des INFRAS u. IWW (1995) für den Straßenverkehr

⁵⁰Zusammenfassend Baum u. a. (1998) S.76ff..

⁵¹Weite Verbreitung hat für die Lärmbewertung die „*Willingness to Pay*“ nach der 5 Punkte Skala der ISO 2003 gewonnen Fosgerau u. Bjorner (2006) S.165. In der Umfrage in Kopenhagen zur persönlichen Zahlungsbereitschaft ebd. S.167f. stellten sie fest, dass ab 50-55 dB die Zahlungsbereitschaft stark ansteigt ebd. S.170.

⁵²Baum u. a. (1998) S.67ff. und Link u. a. (2002) S.85ff..

⁵³Europäische Kommission (1996) S.48.

⁵⁴Link u. a. (2002) S.85 und Nash (2003) S.19.

Kosten von 7,4 Mrd. € an, während B. Huckestein und H. Verron (1996) diesem lediglich knapp 1,3 Mrd. € für den gesamten Verkehrssektor zurechnen (vgl. Tab. 3.8).⁵⁵ Die neuere UNITE Studie (2002) liegt mit einem Kostenansatz 3,8 Mrd. € auf der Basis der Schattenpreisschätzung von 20 € pro t CO₂ entsprechend des Kyoto Protokolls für Deutschland auch hier im Mittelfeld.⁵⁶

Lärmkosten in Mrd. €	
PLANCO (1990)	0,4
Huckenstein/ Veron (1995)	5,3
UNITE (2002)	6,2
INFRAS/ IWW (1995)	8,6
UIP (1991)	22,7
Kosten der Klimaveränderung in Mrd. €	
Huckenstein/ Veron (1995)	1,3
UNITE (2002)	3,8
INFRAS/ IWW (1995)	7,4

Tab. 3.8: Lärm- und Klimakosten des Straßenverkehrs.

Relativierend ist bei diesen vielfach ideologisch geprägten Kostenansätzen anzumerken, dass kein anderer Infrastrukturträger durch technische Innovationen die Nebenwirkungen ähnlich stark reduzieren konnte wie der Kraftfahrzeugverkehr.⁵⁷ Durch den sinkenden Kraftstoffverbrauch der einzelnen Kraftfahrzeuge und steigenden Anteil an Biokraftstoffen sind hier weitere Fortschritte in der Zukunft bereits absehbar.⁵⁸ Jedoch hemmt die steigende Lebensdauer der Kraftfahrzeuge die schnelle Umsetzung neuer technischer Erfindungen, wie auch das ungebrochene Wachstum des Kraftfahrzeugbestandes und der Fahrleistungen qualitative Fortschritte vielfach quantitativ überkompensieren.⁵⁹

Desweiteren sind anreizorientierte Verschiebungen, wie der verstärkte Umstieg auf die inzwischen salonfähigen Dieselmotoren der Vielfahrer im Laufe der 90'er zu beachten. Der höhere CO₂ Ausstoß pro Liter Dieselmotoren egalisierte den rückläufigen Kraftstoffverbrauch aus Klimasicht weitgehend.⁶⁰

⁵⁵Zur Diskussion Baum u. a. (1998) S.83.

⁵⁶Link u. a. (2002) S.84ff. und Nash (2003) S.35.

⁵⁷Wiehler (1996) S.72 und Europäische Kommission (1996) S.42f..

⁵⁸Shell AG (2001) S.35f. und Shell AG (2004) S.9f..

⁵⁹Rieke (1996) S.222ff..

⁶⁰Kunert (1997) S.630.

II. Teil

Funktionalität und Effizienz des Straßenwesens

„Die Straße ist das äußere Zeichen, das uns jedes Zeitalter und jedes Volk am besten verstehen lässt.“

Bunshnell 1864



Abb. 3.6: Organisation und Effizienz des öffentlichen Straßenwesens.

Der besonderen Marktsituation im Straßenwesen wird, wie die Situationsaufnahme gezeigt hat, durch ein System der öffentlichen Bereitstellungsübernahme als Brückenfunktion zwischen den gesellschaftlichen Anspruchsgruppen und dem produzierenden Straßenbaugewerbe Rechnung getragen wird. Dieses auf einen Ausgleich von Interessen ausgerichtete öffentliche Entscheidungssystem sichert neben den verankerten Anspruchs- und Schutzrechten allen gesellschaftlichen Anspruchsgruppen eine Mitwirkung zu. Um so mehr werfen unter diesem System die aufgezeigten Krisenherde die Frage nach dem Ursprung, der Funktionalität und der Effizienz der bestehenden Organisation im Straßenwesen auf.

Die in den letzten Jahrzehnten weiterentwickelte wirtschaftliche Forschung liefert heute ein umfangreiches Arsenal theoretischer Konzepte zur Erklärung der komplexen Marktäufe und der Organisation des Straßenwesens der Bundesrepublik. Bei diesen Ansätzen handelt es sich weder um ein geschlossenes noch um ein allumfassendes Theoriegeflecht. A. Picot et al. (1999) sieht in diesen Theorien vielmehr eine Hilfe der „Orientierung in einer komplexen Wirklichkeit. Hierzu heben diese problemabhängig bestimmte Faktoren hervor und vernachlässigen andere.“¹ Verständlicherweise kann auf dieser Grundlage der fallspezifisch ausgerichteten Theorien das komplexe Gesamtgeflecht des bundesdeutschen Straßenwesens nur ausschnittsweise betrachtet werden. Eingeschränkt werden muss im Weiteren, dass diese Theorien abstrahieren

¹Picot u. a. (1999) S.28.

und sich auf das Wesentliche konzentrieren. Um sich der Zielsetzung A. Picots et al. (1999) anzuschließen, kann damit eine breite Aufarbeitung nur einem theoretischen Erklärungsziel und pragmatischen Gestaltungsziel verpflichtet sein.² Dies impliziert, dass mit der Konzentration auf das „Wesentliche“ des Erklärungszieles einzelfallspezifische Bereiche und Phänomene mehr oder weniger sinnvoll ausgeblendet werden.

Die rigide Reaktion auf die sich ständig verschärfende gesellschaftliche Diskussion rückt vor einer Betrachtung der Organisation des Straßenwesens zunächst den Blick auf die Entstehung der bestehenden Verhältnisse. Eng mit dieser Fragestellung ist das Verständnis verbunden, dass der geschaffene Organisationsrahmen (Organisation)³ eine gesellschaftliche Reaktion auf die besonderen Marktbedingungen (formal den fundamentalen Institutionen)⁴ ist. Auf den ersten Blick sind die Straßenwesen praktisch grenzüberschreitend von einem besonderen öffentlichen Interesse und Engagement geprägt. Dies rückt neben der gesellschaftlichen Bedeutung der Straßen die besonderen Marktbedingungen der Infrastrukturbereitstellung in den Fokus der Betrachtung. Bei den Marktbedingungen erweist sich bis heute der öffentliche Gutcharakter der Straßen nur schwer beherrschbar und unerwünschte Nebenwirkungen des natürlichen Angebotsmonopols sind in einem freigelassenen Markt praktisch vorprogrammiert. Unter dem wachsenden Bedarfsdruck bestimmten diese Bedingungen die historische Integration des Straßenwesens in die öffentliche Bereitstellung. Nutzbar wurden hierdurch zur Überwindung der Marktprobleme die besonderen staatlichen Durchsetzungs- und Kontrollmöglichkeiten.

Die Funktionalität und Effizienz der bestehenden Organisation wird von deren einzelnen Teilbereichen bestimmt. Die beachtenswerten Teilbereiche strukturieren sich durch die öffentliche Brückenfunktion nach der Wettbewerbseffizienz auf den Straßenbaumärkten, der Effizienz der dazwischengeschalteten Verwaltung und der Effizienz des formalisierten politischen Entscheidungsprozesses zu dem Infrastrukturangebot mit seinen Nutzungsabgaben. Auffällig wird bei der Betrachtung, dass weniger die traditionell unter Argwohn stehenden Straßenbaumärkte bzw. neuerdings die bürokratischen Verwaltungsabläufe unerwünschte Ergebnisse erwarten lassen, sondern offensichtlich der politische Entscheidungsprozess nur verzerrte gesellschaftliche Abstimmungsergebnisse zulässt. Grundlage dieses Ergebnisses bildet das Verständnis, dass sich trotz des hohen Formalisierungsgrades der Abläufe keine Automatismen implementieren lassen, sondern lediglich ein spezifischer Anreizrahmen definiert wird. Die Wirkung der politischen Steuerung des Straßenwesens durch die konkurrierenden Interessengruppen wird in der Entwicklung des Straßenwesens der Bundesrepublik Deutschland deutlich.

²Picot u. a. (1999) S.32.

³Zu deren institutionellen Einordnung Dietl (1993) S.73f.. In der hier gewählten Abgrenzung können diese auch als geschaffene organisatorische Regelungen bezeichnet werden Richter u. Furubotn (1999) S.7f.. Deren Bedeutung hebt North (1994) S.97 darin hervor, dass Organisationen „... are humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction.“

⁴Zur institutionellen Abgrenzung Dietl (1993) S.73f.. Erlei (1998) S.147f. konkretisiert diese oberste institutionelle Ebene in den Naturgesetzen. Nach Ostrom (1986) S.6 handelt es sich hier um die „Laws“ institutioneller Marktbedingungen.

4. Kapitel Rahmenbedingungen zur Stunde „Null“

„Yesterday’s institutional framework provides opportunity set for today’s organizations and individual entrepreneurs.“

D.C. North (1994)

Die Verlagerung der Verfügungs- und Entscheidungsgewalt über die Straßeninfrastruktur an hoheitliche Entscheidungsträger ist kein Novum des fürsorgenden demokratischen Verfassungsstaates, sondern ist traditionell dem Straßenwesen anhaftenden Marktproblemen geschuldet. Die Marktprobleme resultieren auf der Nachfrageseite mangels wirtschaftlich umsetzbarer Ausschlusskriterien aus dem öffentlichen Gutcharakter. Auf der Angebotsseite manifestieren sie sich in den natürlichen Monopoltendenzen. Unter diesem Aspekt ist es auch nicht besonders verwunderlich, dass sich die Wurzeln der heutigen Organisation bereits vor der Zeit der Bundesrepublik Deutschland finden.¹ Die Übernahme der Straßenfürsorge durch die neuen staatlichen Aufgabenträger bestimmte dann die besondere Situation zur Zeit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland.

4.1 Marktbedingungen des Straßenwesens

Die bis heute mehr oder weniger relevanten natürlichen Marktbedingungen im Straßenwesen begründen sich bei einem am Gut selbst orientierten theoretischen Ansatz in einem technischen „Unteilbarkeitskriterium“ des Straßennetzes.² Das Kriterium der Unteilbarkeit kann als richtungsweisend für die bestehende gesellschaftliche Bereitstellungsproblematik einer Straßeninfrastruktur betrachtet werden.³

Aus Richtung der Straßenbenutzung finden sich dabei die Straßen des Öffteren als Beispiel öffentlicher⁴ bzw. kollektiver Güter.⁵ Für die Abgrenzung zwischen öffentlichen und kollektiven Gütern ergänzte R. Musgrave (1970) das Kriterium der Nichtrivalität um das Kriterium der Nichtausschließbarkeit vom Konsum.⁶ Die Straßen erfüllen das Kriterium der Nichtrivalität in soweit, dass diese Kapazitätsbereiche besitzen, innerhalb derer eine kollektive Nutzung ohne merkliche

¹Bundesministerium für Verkehr (1995) S.10.

²Die Diskussion des Unteilbarkeitskriteriums in der Güterbereitstellung findet sich z.B. bei Bernholz u. Breyer (1993) S.97f. sowie für die Verkehrsinfrastrukturen Voigt (1973) S.202. Als explizite Bsp. bringen Bator (1958) S.362 und Ewers u. Rodi (1995) S.32 die Straßen und die Brücken.

³Hermes (1998) S.334 und Scheele (1993) S.17.

⁴Arnold (1992) S.1, Musgrave u. a. (1990) S.56.

⁵Grossekettler (1985) S.211ff. und Grossekettler (1999) S.529ff..

⁶Musgrave (1970) S.26.

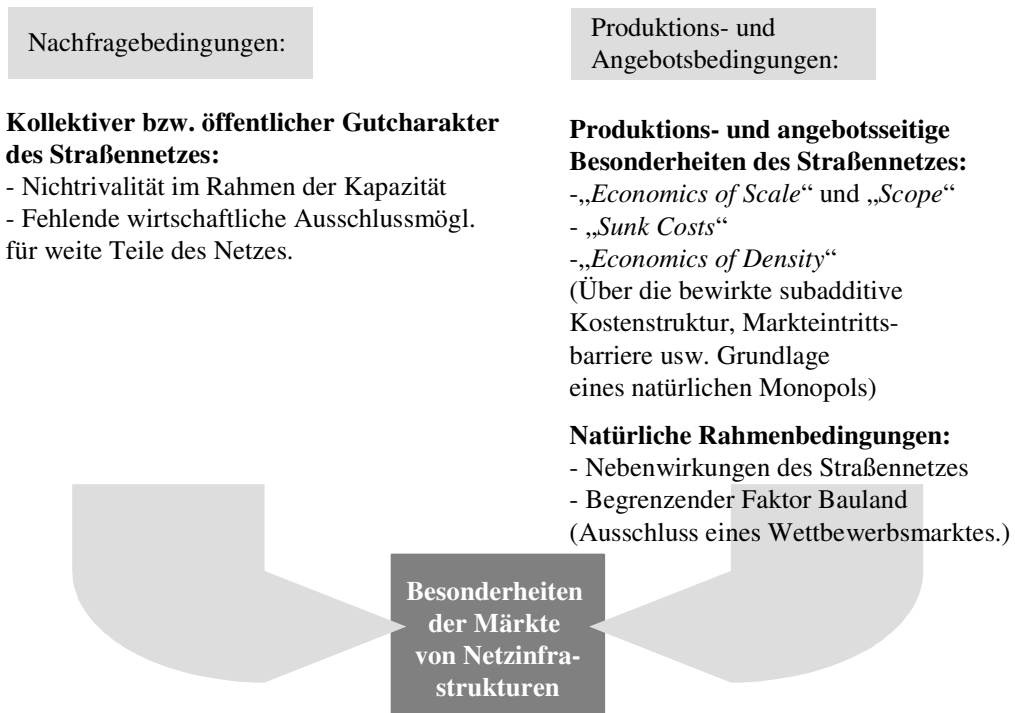


Abb. 4.1: Marktbedingungen des Straßenwesens.

Nutzungseinbußen oder Kostensteigerungen stattfinden kann.⁷ Ebenso zeigen Beispiele, wie die dem Nichtausschließbarkeitskriterium entgegenstehenden Mautautobahnen, die Grenzen dieser polarisierenden Güterdefinition für die Straßeninfrastruktur.⁸ Praktisch ist damit „... die Geltung des Ausschlussprinzips nicht immer eine Frage des Ja oder Nein, sondern häufig des teuer oder billig Je nach Gut und Technik mag es kostspielig sein – das Stichwort lautet: Transaktionskosten –, das Ausschlussprinzip zur Geltung zu bringen oder nicht. So kann man ein Autobahnnetz als öffentliches Gut anbieten oder aber durch die – mehr oder weniger kostspielige – Einrichtung von Mautstellen zu einem privaten Gut machen. ... Im Übrigen: Was heute ein öffentliches Gut ist, mag morgen ein privates Gut sein.“⁹ Die Fragen der möglichen Exkludierbarkeit eines Straßennetzes sind damit „... nicht prinzipieller (dichotomischer), sondern gradueller Natur ...“¹⁰ und abhängig von dem jeweiligen technischen Entwicklungsstand einzuschätzen.¹¹

Die Straßen sind aufgrund der ex ante notwendigen Erstellung en bloc und nur in Sprüngen zu variierenden Kapazität praktisch ein Musterbeispiel für Güter mit

⁷Coase (1946) S.169ff. und Demetz (1964) S.19f. mit dem Bsp. einer Straßenbrücke.

⁸Zu der allgemeinen Abgrenzungsproblematik Musgrave u. a. (1990) S.63 und Lohr (1989) S.32.

⁹Fritsch u. a. (2001) S.67.

¹⁰Grossekettler (1985) S.222.

¹¹Zur der erwachsenen Abgrenzungsvielfalt der Güter Mackenscheidt u. Steinhausen (1977) S.30f.. Zu der Übertragung dieses theoretischen „*Extreme Polar Case*“ Szenarios auf die Realität Samuelson (1955) S.350ff. und Head (1962) S.202.

einer technischen Unteilbarkeit. Dies führt durch die Verletzung der Annahme „beliebig teilbares Angebot“ des neoklassischen Konkurrenzmodells gezwungenermaßen zu Konzentrationserscheinungen auf der Angebotsseite. Immer wieder werden die Straßen hier mit der natürlichen Monopolstellung und subadditiven bzw. fallenden Stückkosten in Verbindung gebracht.¹² Ursächlich für diese produktions- und produktspezifische Besonderheiten werden neben „*Economics of Scale*“, den „*Economics of Scope*“¹³ und „*Economics of Density*“¹⁴ die vorab „*en bloc*“ anfallenden hohen Investitionskosten bei dem Bau der Straße angeführt. Diese gehen in der weiteren Bereitstellung als versunkene Kosten („*Sunk Costs*“) ein.¹⁵ Daraus bestimmen sich die dem Straßennetz bzw. Netzen zugesprochenen Besonderheiten:

- „Netze sind durch Größenvorteile gekennzeichnet, die daraus resultieren, daß die Transportkosten über eine gegebene Strecke in einem Netz mit gegebener Kapazität deutlich unterproportional mit der transportierten Menge steigen.
- Größenvorteile lassen sich auch bei der Kapazitätsplanung in Netzen realisieren. Dies führt zu Kostenersparnissen bei der Leistungsbündelung innerhalb eines Netzes, also bei der Zusammenfassung vernetzter Teilstrecken zu einer Strecke.
- Die Distanzkostendegression in Netzen sorgt dafür, daß die Transportkosten pro Kilometer mit zunehmender Entfernung zum Teil drastisch sinken.
- Mit zunehmender Größe eines Netzes ergibt sich eine Glättung der Nachfragespitzen. In einem großen Netz sind also im Verhältnis zur Nutzerzahl weniger Reservekapazitäten vorzuhalten als in einem kleineren Netz.“¹⁶

Kurz zusammenfassen lassen sich diese Besonderheiten zu dem Argument der Größen- und Bündelungsvorteile einer Netzinfrastruktur.¹⁷ Eine theoretische Diskussion um die Möglichkeit von Wettbewerbskonstellationen durch parallele Straßenzüge wird in der Praxis durch die gesellschaftlichen und ökologischen Folgekosten ad absurdum geführt.¹⁸ Diese natürliche Grenze der Wettbewerbsgestaltung rückt

¹²Zum Konzept der Subadditivität Baumol (1977) S.809ff.

¹³Deren Definition geht zurück auf Panzar u. Willig (1975) und Panzar u. Willig (1981). Zusammenfassend Baumol u. a. (1982), Fritsch u. a. (2001) S.196f. und Laffont (1988) S.85ff.

¹⁴Unter diesen versteht man Kostenvorteile durch organisatorische Möglichkeiten einer höheren Netzauslastung Köberlein (1997) S.118 und ein Diskriminierungspotential gegenüber anderen Anbietern, die Strecken aus dem eigenen Netz benötigen um eine durchgehende Verbindung zu gewährleisten. Die Monopolkommission (2002) S.358 bezeichnet diese in diesem Zusammenhang auch als die Marktmacht stärkende Verbundeffekte. Zu netzspezifischer Marktmacht durch Bündelungsvorteile Knieps (2003) S.9 und regionale Dichtevorteile Haucap u. Kruse (2004) S.266f..

¹⁵Baumol u. a. (1982) S.279 halten hierzu fest, „... fixed costs of sufficient magnitude ensure the presence of natural monopoly cost conditions ...“ und bestimmen die Angreifbarkeit bzw. vielmehr Nichtangreifbarkeit eines Marktes. Fritsch u. a. (2001) S.186, Tirole (1999) und Varian (1996) S.416.

¹⁶Klimisch u. Lange (1998) S.16.

¹⁷Van Miert (1998) S.8.

¹⁸Crampes u. Estache (1997).

mögliche alternative Problembereiche, wie z.B. Eintrittsbarrieren durch Fixkosten und strukturelle Markteintrittsbarrieren, in den Hintergrund. In der Praxis kann zwar ein gewisser Wettbewerb von parallelen Straßen verschiedener Kategorien durch Ausweicheffekte der Straßenbenutzer nicht ausgeschlossen werden,¹⁹ die Funktionalität dieses Wettbewerbs würde aber eine nicht umgesetzte Kapazität der niedriger klassifizierten Straßen voraussetzen.²⁰

4.2 Entwicklung bis zur Stunde „Null“

Es ist definitionsabhängig, den Zeitpunkt des Beginns eines Straßenbaugedankens in der Neuzeit zu datieren. Erste Bestrebungen zur Änderung der verheerenden Situation im Mittelalter lassen sich Mitte des 17. Jahrhunderts in dem kaiserlichen Kommissionsdekret zum Straßenwesen 1668 erkennen. Größere Bauvorhaben finden sich erst ein Jahrhundert später mit Beginn der Industrialisierung, die eine funktionierende Verkehrsinfrastruktur unabdingbar werden ließ.²¹ Die Situation bis zur Neuordnung charakterisierte ein englischer Jurist als nichts anderes, als das in den Wegeregalien gesicherte Recht der Fürsten und seiner Untertanen das Land eines anderen zu überqueren. Die Wegeregalien, als erste definierte „Verfügungsrechte“ an den Straßen,²² waren hier lediglich als Rechtsgrundlage für Wege- und Brückenzölle von hoheitlichem Interesse.²³ Ein für die Fürsten teurer Ausbau und Unterhalt des Straßennetzes fand auf diesem Weg so gut wie nicht statt.²⁴ Hierfür bestanden in der traditionell zersplitterten kleinstaatlichen Ordnung²⁵ in Deutschland weder grenzüberschreitende Abstimmungsmöglichkeiten noch existierte ein Verständnis der herrschenden Klasse für öffentliche Aufgaben wie teure Straßen für das Volk.²⁶ Lediglich erste verbindliche Regeln für den Verkehrsablauf wurden in dieser Zeit erlassen, um die Nutzung und Bewirtschaftung des vorhandenen Straßennetzes zu verbessern.²⁷

Die notwendigen neuen Impulse lieferte der Infrastrukturbedarf der Industrialisierung. Entsprechend gingen die ersten Fortschritte von den weiter fortgeschrittenen Staaten Frankreich und Großbritannien aus.²⁸ Der eingeschlagene Weg in den

¹⁹Vgl. Wettbewerbsmodell von de Palma u. Lindsey (2002) S.217ff. zw. versch. Straßen.

²⁰Ubbels u. Verhoef (2004) S.5.

²¹Salzwedel (1983) S.202 und Bundesministerium für Verkehr (1995) S.10.

²²Eymann (1979) S.10f..

²³Diese lösten das bis dahin stillschweigend herrschende „Allmende“ an den Straßen ab.

²⁴Zeitbedingt wurden die Straßen durch Frondienste von den Untertanen erstellt Baumeister (1957) S.8 und Salzwedel (1983) S.200f..

²⁵Hartmann (1997) S.9f..

²⁶Henning (1991) S.623f., Lay (1994) S.111f. und Ronellenfitsch (2001) 5f.. Friedrich der Große (+1786) lehnte z.B. den Straßenbau aus militärischen Gründen gar komplett ab. Er wollte den Feinden nicht noch das Eindringen in das eigene Territorium erleichtern Baumeister (1957) S.13, Eisenmann (1992) S.13, Henning (1991) S.879 und Salzwedel (1983) S.205.

²⁷Köberlein (1997) S.136f..

²⁸Eisenmann (1992) S.10ff., Goerner (1982) S.14ff.. und Ronellenfitsch (2001) S.6. Erste Fortschritte in den Straßenkonstruktionen sind so eng mit den Namen des französischen Straßen-

nationalen Straßenwesen war geprägt von den herrschenden Staatsverständnissen. Während das Straßenwesen in Großbritannien durch privatwirtschaftliche Engagements zu einer Frühform eines Mautstraßensystems „Turnpike Trusts“ führte,²⁹ dominierte in Frankreich der öffentliche Straßenbau unter der Führung der zentralstaatlichen Verwaltungsorganisation des „Colbertismus“.³⁰ In den deutschen Territorialstaaten wurde die Modernisierung von den Fürsten und ihren Beamten selbst eingeleitet. In diesem Wandel vom monarchischen zum aufgeklärten Absolutismus blieb das bestehende Obrigkeitssystem weitgehend erhalten. Lediglich die wachsende Beamtenorganisation in dieser „polizeistaat“-lichen Ordnung drängte die ständische Macht zurück.³¹ Die neuen bürgerlichen Freiheiten beschränkten sich auf ökonomische und kulturelle Bereiche, während im staatlichen Handeln weiterhin absolutistische Interessen dominierten. Der wohlmeinende Bevormundungshochmut³² dieses aufgeklärt-despotischen Polizeistaates verhinderte privatwirtschaftliche Engagements neben den traditionell staatlichen Infrastrukturinteressen.

Der Straßenbau entwickelte sich unter dieser hoheitlichen Fürsorge ab 1825 zu einem wichtigen raumordnungspolitischen Instrument und wurde nach der Zollunion 1834 gezielt zur „Integration“ der neuen Gebiete genutzt.³³ Die Grundlage für die überregionale Netzabstimmung wurde mit der territorialen Neustrukturierung nach dem Reichsdeputationsausschuss (1803) und dem Wiener Kongress (1814/1815) geschaffen. Sie löste die bis dato herrschende deutsche Kleinstaaterei mit ihren opportunistischen Zoll- und Mautinteressen der Fürsten ab.³⁴ Materiellen Ausdruck gewann die öffentlich geprägte Ordnung im Straßenbau durch die Implementierung eigenständiger Straßenbauverwaltungen.³⁵ Von Beginn an zeigten jedoch den öffentlichen Bauträgern neben Informationsproblemen die Finanzierungsprobleme aufgrund praktisch unersättlicher Wünsche und Forderungen der regionalen Interessengruppen schnell die Grenze ihres Handlungsspielraums auf. Im weiteren Vernetzungsprozess blieb so nur die überregionale Straßenverwaltung und Bauträgerschaft bei den Ländern bzw. später bei dem Reich.³⁶ Die folgende Zurücküberweisung der

bauingenieurs Pierre M.J. Trésaguet (1716-1796) sowie den Engländern John L. McAdam (1756-1836) und Thomas Telford (1757-1834) verbunden. Diese neuen Straßenkonstruktionen, gemeinhin noch heute in Würdigung an deren Erfinder als „Makadam“-Straßendecken bekannt, sollten durch stetiges „*Learning by Doing*“ verbessert noch bis in das 20. Jahrhundert hinein das Grundprinzip des Straßenbaus bestimmen Eisenmann (1992) S.13, Eymann (1979) S.15f. und Reinboth (1994) S.639ff..

²⁹Levinson (1998) S.18ff.

³⁰Helmedach (1996) S.21ff. und Salzwedel (1983) S.202ff..

³¹Kaufmann (1994) S.20f..

³²„Die Beförderung der Glückseligkeit der Untertanen führte nicht selten zu ihrer Bevormundung und Gängelung.“ Sommermann (1997) S.27 und Abelshausen (1994) S.206.

³³Müller (1996) S.57.

³⁴Salzwedel (1983) S.205.

³⁵Henning (1996) S.201f. und zur Entw. in den einzelnen Territorialstaaten Salzwedel (1983) S.206ff..

³⁶Ronellenfitsch (2001) S.6. Auf Reichsebene verblieben lediglich gesetzliche Vorbehalte für gesamtstaatliche Interessen an der Straßeninfrastruktur Salzwedel (1983) S.210f.. Vgl. Art. 4 „Der

Verantwortung für die Straßen mit regionaler Bedeutung an die Provinzen, Landkreise und Gemeinden schuf Mitte des 19. Jahrhunderts die noch heute bestehende Verwaltungsstruktur im Straßenwesen.³⁷ Die letzten Wegegeder fanden, aufgrund ihrer schädlichen Wirkung auf den Verkehrsfluss und der Missbrauchsgefahr durch die lokalen Finanzinteressen, nach der Gründung des Deutschen Zollvereins per Gesetz ihr Ende.³⁸ Durch diese Gesetze wurde das Straßenwesen in Deutschland vom Wesen her endgültig als Teil der öffentlichen Verwaltung verankert und durch diese stetig weiter ausgebaut. Das Ziel der Erschließung aller Gemeinden war etwa zu Beginn des I. Weltkrieges erreicht.³⁹ Die erschlossene Streckenlänge betrug ca. 300 000 km.

Der Siegeszug des Straßenverkehrs begann mit der Entwicklung der Kraftfahrzeuge als konkurrenzfähiges Verkehrsmittel Ende des 19. Jhd.⁴⁰ In der ersten statistischen Erfassung 1907 wurden bereits 27 026 Kraftfahrzeuge registriert,⁴¹ deren Anzahl bis 1914 auf 93 072 Fahrzeuge anstieg.⁴² (vgl. Abb. 4.2) Der wachsende grenzüberschreitende Verkehr erforderte, dass 1926 erste Regelungen zu den Mindestanforderungen an die Kraftfahrzeuge, für den internationalen Verkehr durch die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen in Genf erlassen wurden. Die Kraftfahrzeuge schufen auch die Erhebungsgrundlage für die neuen Nutzungsentgelte. 1906 wurde die Kraftfahrzeugsteuer als erste noch heute bestehende besondere Finanzabgabe im Straßenwesen eingeführt. Diese besaß zunächst noch den Charakter einer Luxussteuer für Personenkraftwagen. Nutzfahrzeuge wurden erst durch das

Beaufsichtigung seitens des Reichs und der Gesetzgebung derselben unterliegen ... 8. die Herstellung von Land- und Wasserstraßen im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs.“ Reichsverfassung (1871) Ibler (2001) S.801.

³⁷Salzwedel (1984b) S.334 und Pabst (1997) S.35f.. Zum vorläufigen Ende der weiteren Zentralisierung und der Vereinheitlichung des Wegerechts in Preußen 1877 Kunde (1950) S.97ff., Salzwedel (1983) S.211ff. und Wienecke (1956) S.6.

³⁸Salzwedel (1983) S.216 und Hermes (1998) S.280. Das erste gesetzliche Verbot findet sich für Baden 1820. Diesem folgten Württemberg 1828 (endgültig 1833) sowie Bayern 1840 Henning (1996) S.877ff.. Die anderen deutschen Länder folgten nach der Gründung des Deutschen Reiches 1871 und den neu verabschiedeten Straßen- und Wegegesetzen Voigt (1965) S.435. Lediglich in Preußen blieb ein kleiner Rest von Mautstraßen erhalten, die mit Verabschiedung der Kraftfahrzeugsteuer 1906 abgeschafft wurden Friauf (1980) S.219 Pabst (1997) S.97, Wendrich (1985) S.153 und Rinke (1999b) S.388f..

³⁹Henning (1993a) S.239f. und Henning (1996) S.969.

⁴⁰Köberlein (1997) S.139 u. Laaser (1991) S.136ff.. Die Entwicklung des Kfz wurde 1886 mit der Vorstellung des ersten Motorrades durch G. Daimler und des Motorwagens durch C. Benz eingeleitet, dem der 1876 durch Otto und Langen entwickelte benzinbetriebene Viertaktmotor als Antriebsdiente. Die Motorenentwicklung wurde schließlich durch R. Diesels patentierten Selbstzündler 1892 ergänzt. Einen kurzen Abriss zur Entw. der Motorisierung bis zur Gegenwart Wüst (1999) S. 144ff..

⁴¹Darunter 11 072 PKW und LKW. Stat. Jahrbuch für das Deutsche Reich.

⁴²Darunter 55 000 PKW und 9 071 LKW. Stat. Jahrbuch für das Deutsche Reich. Trotz der beeindruckenden Zunahme der Motorisierung blieb die Kraftverkehrsentwicklung auf deutschen Straßen aber zunächst noch deutlich hinter den anderen industrialisierten Staaten zurück. Nach einer Studie dieser Zeit von General Motors hinkte der deutsche Automobilmarkt dem amerikanischen noch um 18 Jahre hinterher Zeller (2002) S.45 und S.48. Zu den im III. Reich folgenden Volkswagenplänen Kopper (2001) S.134ff..

Kraftfahrzeugsteuergesetz 1922 und dem wandelnden Verständnis der Steuer als allgemeine Straßenbauabgabe einbezogen.⁴³ Die zweite, noch heute bekannte, Finanzierungsquelle, Mineralölsteuer, folgte 1930. Ihren Ursprung besaß diese als Ergänzungsabgabe zu Zöllen auf Mineralöle und diente neben der Aufbesserung der öffentlichen Haushaltskassen⁴⁴ dem Ziel, eine Schutzfunktion für die nationale Mineralölindustrie auszuüben.⁴⁵

Die Machtübernahme der Nationalsozialisten brachte für das Straßenwesen ein Erstarren des öffentlichen Engagements. Damit kam die öffentliche Hand den aufkommenden und erfolgversprechenden privatwirtschaftlichen Bereitstellungsinteressen der HAFRABA-Gesellschaft für eine erste privat betriebene Fernverkehrsstraße zuvor. Ziel dieser Gesellschaft war, aufgrund der Konzentration des öffentlichen

Engagements auf die Nahverkehrsstraßen, der Bau einer über Mauteinnahmen finanzierten Fernverkehrsstraße mit der namensgebenden Streckenführung Hamburg über Frankfurt a.M. nach Basel.⁴⁶ Das verstärkte öffentliche Engagement ging einher mit einer Neuorganisation des Straßenwesens ab 1933. Die Straßen wurden durch das „Gesetz zur Neuregelung des Straßenwesens und der Straßenverwaltung“

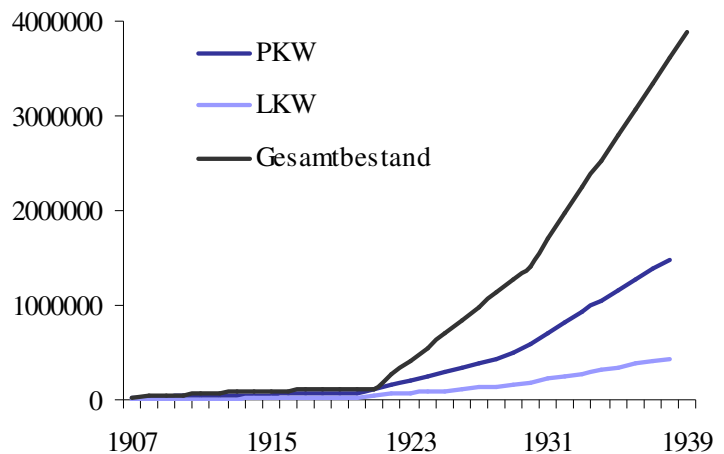


Abb. 4.2: Entwicklung des Kraftfahrzeugbestandes.

⁴³Schmitt (1999) S.32 und Wendrich (1985) S.152.

⁴⁴Schmitt (1999) S.30.

⁴⁵Dies wurde über deren Erhebungsbasis nach den verwendeten Raffinerierungsverfahren erreicht. Mineralöle, die nach den in Deutschland vorherrschenden Verfahren raffiniert wurden, waren weitgehend von der Steuer freigestellt Fläming (1981) S.998.

⁴⁶Lärmer (1975) S.18. Stark beeinflusst wurden diese Ideen von dem italienischen Ingenieur Piero Puricelli, der federführend für den 1924 beginnenden Aufbau des italienischen Mautstraßensystems war Ronellenfisch (2001) S.7 Fn.26 und Zeller (2002) S.46. Die HAFRABA scheiterte mit ihrem Ziel zunächst an der von der Reichsbahn beeinflussten Regierung, die eine notwendige Gesetzesänderung bzw. Ausnahmegenehmigung für die zu erhebenden Straßengebühren blockierte Kaftan (1955) S.46. In den frühen 30'er Jahren wandelten sich schließlich die Kräfteverhältnisse zwischen Straßenbaulobby und Reichsbahn. Deutlich wird dies an dem im Juli 1930 von Parlamentariern im Reichstag eingereichten Antrag zur Beseitigung der Rechtshindernisse des Finanzausgleichsgesetzes (1923) und des Kraftfahrzeugsteuergesetzes (1922) zur Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren. Dieser wäre, ohne die kurz darauf folgende vorzeitige Auflösung des Reichstages, wahrscheinlich erfolgreich gewesen Ronellenfisch (2001) S.7ff. und Zeller (2002) S.47. 1935 ging die HAFRABA-Gesellschaft in der „Gesellschaft zur Vorbereitung öffentlicher Aufgaben“ GEZUVOR auf und übernahm Koordinationsaufgaben im öffentlichen Straßenbauprogramm Kaftan (1955) S.160, Pabst (1997) S.38 und Ronellenfisch (2001) S.10.

einheitlich nach ihrer regionalen Bedeutung und zukünftigen Verwaltungs- und Bauträgerschaft klassifiziert.⁴⁷

Straßen- klasse	Eigentum und Kostenpflicht für Bau und Unterhaltung (Baulast)		Verwaltung	
	freie Strecke	innerhalb der Gemeinden	freie Strecke	innerhalb der Gemeinden
Reichs- autobahnen	Reich	> 6000 Einw. Gemeinde	Reich	> 6000 Einw. Gemeinde
Reichsstraßen	Reich	> 6000 Einw. Gemeinde	Länder und Provinzial- behörden	> 6000 Einw. die Gemeinde
Landstraßen I. Ord.	Länder	> 6000 Einw. Gemeinde	Länder und Provinzial- behörden	> 6000 Einw. Gemeinde
Landstraßen II. Ord	Landkreise	> 6000 Einw. Gemeinde	Landkreise (ab 1939 Länder)	> 6000 Einw. Gemeinde

Tab. 4.1: Straßenverwaltung im 3. Reich nach dem „Gesetz über die einstweilige Neuregelung des Straßenwesens und der Straßenverwaltung“ 1934

Die neu klassifizierten Landstraßen I. Ordnung (Straßen der Länder) blieben in der Verwaltungs- und Kostenträgerschaft der Länder bzw. in Preußen in den Händen der Provinzen. Die Landstraßen II. Ordnung (Straßen der Landkreise) standen fortan in der Verwaltung und Trägerschaft der Landkreise. Um eine weitere Vereinheitlichung der Verwaltung und Planung zu erreichen, wurde mit einer Reichsverordnung

von 1939 die Verwaltung der Landstraßen II. Ordnung nachträglich an die Länder überwiesen. Die Unterhaltungspflicht blieb bei den untergeordneten Kreisen.⁴⁸ Die Verwaltung der neuen Autobahnen als reine Kraftverkehrsstraßen brachte ein Novum im Straßenbau.⁴⁹ Die Autobahnverwaltung wurde mit dem „Gesetz über

⁴⁷Kunde (1950) S.97ff. und Wienecke (1956) S.31ff..

⁴⁸Kunde (1950) S.98 und Ronellenfitsch (2001) S.12.

⁴⁹Unbestritten muss man nach heutiger Kenntnis den Bau der deutschen Autobahnen als ein Teil des strategischen Infrastrukturaufbaus zur Kriegsvorbereitung werten. In wie weit neben diesem Ziel der propagandistischen Ausschlichtung der Autobahnen noch weitere Ziele bewusst verfolgt wurden, lässt sich heute unter der vorzufindenden verschleiern und dramatisierenden Betrachtung nur noch schwer nachvollziehen. Vgl. widersprüchliche Diskussion der Ziele des Autobahnbau ab 1933 z.B. zwischen Kaftan (1955), Lärmer (1975) und Kopper (2001) S.134ff.. Zu bemerken ist, dass diese Straßenbauprojekte ebenso wie in anderen europäischen Ländern ein Teil der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Überwindung der Weltwirtschaftskrise waren und schon in der Zeit der Regierungen von Papen (Reichskanzler von Juni – November 1932) und von Schleicher (Reichskanzler von Dezember 1932 – Januar 1933) vorbereitet wurden Henning (1993b) S.138ff. und Ronellenfitsch (2001) S.10f.. Für den Straßenbau zu Arbeitsbeschaffungszwecken sprachen die noch vorherrschenden arbeitsintensiven, handwerklichen Produktionstechniken in den zwanziger Jahren. So war der Straßenbau nicht nur gut geeignet, große Massen an ungelerten Arbeitnehmern zu beschäftigen, sondern mit der öffentlichen Hand als fast ausschließlicher Nachfrager ließ sich dieser auch bei privatwirtschaftlicher Durchführung relativ einfach durch wirtschaftspolitische Eingriffe steuern.

die Errichtung eines Unternehmens Reichsautobahnen“ 1933 zunächst als Tochterunternehmen indirekt der Deutschen Reichsbahn unterstellt.⁵⁰ Diese Zuordnung fand statt, da die Muttergesellschaft Reichsbahn einen Großteil des Startkapitals und ihr Know How im Infrastrukturbau einbringen musste.⁵¹ 1941/42 fand die Ausgliederung und Übertragung der Aufsicht auf die Oberste Reichsbehörde für das Straßenwesen statt.⁵²

Innerhalb der „neuen Ordnung“ wurden dem Generalinspekteur für das deutsche Straßenwesen F. Todt und der ihm unterstellten Obersten Reichsbehörde für das Straßenwesen durch eine Fachaufsicht wieder weitreichende Weisungsbefugnisse in den Verwaltungsbereich der Länder hinein eingeräumt.⁵³ Die oberste Reichsbehörde für das Straßenwesen übernahm dabei die Funktion einer technischen Dachbehörde. Auf diesem Wege sollte mittels Verwaltungsvorschriften und technischer Richtlinien eine geordnete Entwicklung sichergestellt werden. Unter der Mitarbeit der neuen Dachgesellschaft für die Forschungs- und Entwicklungsarbeiten, der Forschungsgesellschaft für Straßenwesen, wurden Mitte der 30'er Jahre mit den „Vorläufigen Richtlinien für die einheitliche Entwurfsgestaltung im Landstraßenbau“ (REE) 1936, den „Vorläufigen Richtlinien für den Ausbau von Landstraßen“ (RAL) 1937, den „Vorläufigen Richtlinien für Durchgangsstraßen in Ortschaften“ 1937 und den „Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen“ (RAST) 1944 verbindliche Vorgaben für die Straßenplanung und die Baudurchführung erlassen.⁵⁴

In der Weimarer Republik war das Netz weiter verzweigt worden und in der ersten, durch die Nationalsozialisten erhobenen, amtlichen Erfassung 1936/37 wies dieses bereits 392 000 km befestigte Straßen aus. Nach der Neuordnung baute Deutschland bis zum kriegsbedingten Baustopp 1941/42 mit seinen neuen „Autobahnen“ innerhalb kürzester Zeit das international führende Straßennetz aus. Die Konzentration auf den populistischen Aufbau der Autobahnen führte jedoch gleichsam zu einer gewissen Vernachlässigung des allgemeinen Straßennetzes.⁵⁵ Die Kriegsschäden warfen den Straßenausbau endgültig wieder weit zurück und das Ende des 2. Weltkrieges stellte an vielen Stellen einen Neuanfang dar.⁵⁶ Dieser Rückschlag schlug sich aber nur bedingt im Verkehr auf den Straßen nieder. Entsprechend deutlich wurden bereits hier die Vorzeichen durch eine 156-prozentige Transportzunahme auf den Straßen, während die Bahn von 1936 bis 1950 lediglich ein Wachstum von 4,4 Prozent vorweisen konnte, für die weitere Entwicklung gesetzt.⁵⁷

⁵⁰Pabst (1997) S.39 und Ronellenfitsch (2001) S.10f..

⁵¹Ronellenfitsch (2001) S.11 und Zeller (2002) S.51.

⁵²Zeller (2002) S.60f., zur Entwicklung während des Krieges Schwel u. Jäger (2000) S.478ff..

⁵³Herber (1999b) S.234.

⁵⁴Weise u. Durth (1997) S.24f..

⁵⁵Kaftan (1955) S.24 und Lärmer (1975) S.147ff..

⁵⁶Schmuck (1996) S.61 und Wienecke (1959).

⁵⁷Brandt (1951) S.385.

4.3 Startbedingungen bei der Gründung der BRD

Der historische Rückblick zeigt, dass der grundlegende Ausbau des Straßennetzes,⁵⁸ zentrale Punkte der Verwaltungsorganisation und die Entscheidung zur Finanzierung bereits vor der Gründung der Bundesrepublik stattfanden. In den ersten Jahren der Nachkriegszeit bot sich aufgrund seiner Flexibilität im Umgang mit widrigen Infrastrukturzuständen insbesondere der Straßenverkehr an, die dringendsten Mobilitätsbedürfnisse zu lösen. Das Kriegsende hinterließ hierfür eine Vielzahl von nicht mehr benötigten Lastkraftwagen.⁵⁹ Eine Stärke des Straßenverkehrs, die aber dazu führte, dass das bereits schwer in Mitleidenschaft gezogene Straßennetz noch weiter strapaziert wurde. Um möglichst schnell wieder eine handlungsfähige Bau- bzw. Unterhaltsträgerschaft zu erhalten, wurden in ersten Regelungen alte Verwaltungsinstanzen der Länder wiederhergestellt. Diese länder- bzw. besatzungszoneninternen Regelungen entsprachen einer Kompetenzregelung ähnlich der Zeit vor 1933. Bereits bei der Beseitigung der Kriegsschäden zeigte sich das alt bekannte Problem der regionalen Kompetenzstrukturen, die einer überregionalen Netzabstimmung des langsam im Fernverkehr Fuß fassenden Straßenwesens nicht gerecht werden konnten.⁶⁰

Die weitere Entwicklung und aktuelle Organisation allein als Ergebnis der von A. Alchian (1950) aufgestellten Entwicklungshypothese eines Durchsetzens der „besten“ Organisationsstruktur zu sehen, ist jedoch zum Scheitern verurteilt.⁶¹ Eine derartige Argumentation kollidiert mit der wachsenden Kritik am Straßenwesen und den bestehenden Mautautobahnssystemen in den südeuropäischen Ländern. Diese Situation verweist für ein Verständnis der heutigen Organisation auf evolutionäre Aspekte einmal geschaffener Strukturen als endogene Determinante für zukünftige Veränderungspotentiale.⁶² Planvolle und wirtschaftlich tragbare Veränderungen sind unter diesem Ansatz mehr oder weniger an einen „institutionellen Möglichkeitsraum“

⁵⁸Zu Beginn erster größerer Straßenbauvorhaben um 1780 kann die Streckenlänge des befestigten Chausseenetzes auf ca. 2 Tkm geschätzt werden. Diese finden sich mangels einer Infrastrukturalternative (zeitbedingt die Flüsse) zu Beginn vor allem in Bayern Henning (1991) S.878 und Sachsen Eymann (1979) S.15. Innerhalb von 20 Jahren wurde dieses bereits auf 5 000 km ausgebaut Henning (1991) S.879. 1835 erreichte das Chausseenetz dann ca. 25 000 km Henning (1993a) S.80ff. und nahezu jeder Landkreis war erschlossen Henning (1996) S.199ff.. Der weitere Ausbau konzentrierte sich dann auf den Anschluss der einzelnen Gemeinden und mit Ausrufung des Deutschen Reiches 1871 bestand ein Straßennetz von ungefähr 115 000 km Henning (1993a) S.165f. und Henning (1996) S.548f.. Eine qualitative Wertung des Straßennetzes fällt jedoch aufgrund unterschiedlicher Qualitätsauffassungen schwer.

⁵⁹Schmuck (1996) S.99.

⁶⁰Schmuck (1996) S.13.

⁶¹Alchian (1950) S.211ff..

⁶²Zu den Argumenten der evolutorischen Wirtschaftssichtweise North (1988). Zusammenfassend North (1991) S.97 „Together with the standard constraints of economics they define the choice set and therefore determine transaction and production costs and hence the profitability and feasibility of engaging in economic activity.“ und North (1994) S.359 Institutions „... contribute to economic theory by providing an economic framework ... to understand economic change.“

gebunden.⁶³

So bestimmte die Situation in der Nachkriegszeit den Möglichkeitsraum für die Neuordnung mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland. In dieser kurzen Phase, als das gesellschaftliche System vielleicht für privatwirtschaftliche Engagements geöffnet gewesen wäre, fehlten in Deutschland die notwendigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen. Es existierte weder eine ausreichend starke Nachfrage, die privatwirtschaftliche Interessen der Infrastrukturbewirtschaftung geweckt hätte, noch waren ausreichend finanzstarke und organisierte private Investoren mit dem notwendigen politischen Rückhalt vorhanden.⁶⁴ Für die Zukunft war mit der öffentlichen Bereitstellungsübernahme dann aber auch der für privatwirtschaftliche Investoren besonders interessante Fernstraßenbau bereits in Angriff genommen worden.

Unter dem unbestreitbaren Bedarf und den bald auftretenden unerwünschten Nebenwirkungen des Verkehrs blieb die öffentliche Straßenbereitstellung als öffentliche Aufgabe weitgehend unbestritten. Auch das Bundesverfassungsgericht bezeichnete frühzeitig den „... Bau von Straßen und die Regelung ihrer Benutzung ...“ als eine „... wichtige öffentliche Aufgabe.“⁶⁵ Ganz nach dem staatlichen Fürsorgevorsatz „... wo der Markt versagt, ... [wurde] politischer Handlungsbedarf diagnostiziert,“⁶⁶ die „... Versorgungsentscheidungen mit Hilfe politischer Willensbildungsprozesse getroffen, ... die erforderlichen Ressourcen primär durch die Erhebung von Zwangsbeiträgen beschafft ...“⁶⁷ und „... in this sense, government becomes a market surrogate ...“⁶⁸ Die Bedeutung dieser situativen Bereitstellungsübernahme wird bei einem Blick in die Länder mit einem funktionierenden Mautautobahnssystem deutlich.⁶⁹ Mangels eines vergleichbaren öffentlichen Versorgungsgedankens und des dort erst sehr viel später einsetzenden Fernstraßenbaues in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, galten für diese Länder völlig andere gesellschaftlichen wie auch politischen Startbedingungen.⁷⁰

⁶³Buchanan (1981) S.48 und North (1978) S.963.

⁶⁴Köberlein (1997) S.253.

⁶⁵BVerGE 16 (S.147ff.) S.172 und Selmer u. Brodensee (1995) S.129.

⁶⁶Pies (1996) S.7 und Postlep u. Fromm (2001) S.31.

⁶⁷Streit (2000) S.145.

⁶⁸Tullock u. a. (2000) S.10. Auf Laffont (1988) S.46 idealisierte Vorstellung des Marktsurrogats als ein Planungsbüro aufbauend, das Angebot und Nachfrage am Markt abgleicht, folgt man damit der von Coase (1937) S.386ff. angestoßenen Diskussion der notwendigen „Internalisierung“. Diese ist sinnvoll, wenn eine Organisation kostengünstiger ist als eine externe Vertragslösung (Transaktionskosten) über den Markt. Die expliziten Internalisierungsmöglichkeiten über hoheitliche Eingriffe diskutiert Grosseckler (1999) S.549f..

⁶⁹Zu den bestehenden priv. Mautstraßen Ewers u. Rodi (1995) S.49ff. und Schmitt (1999) S.71f..

⁷⁰Einen Sonderfall stellt Italien dar, bei dem der Fernstraßenbau durch Piero Puricelli von Beginn an durch privatwirtschaftliche Initiativen geprägt war. Zur heute über 70-jährigen Tradition des Mautstraßenbaues in Italien Scheele (1993) S.123ff. und Winter u. Weber (1973) S.172.

5. Kapitel Funktionalität und Effizienz des Marktsurrogates

„Concentration on methology won't solve any of the problems for you, but at least you should know what the problems are.“

J.M. Buchanan¹

Das öffentliche Marktsurrogat verhindert in seiner Brückenfunktion das direkte Zusammentreffen des Angebots der Straßenproduzenten mit der Nachfrage der Gesellschaftsmitglieder für eine Preisbildung über den Wettbewerb. Die Abstimmung findet statt dessen innerhalb der implementierten Ablaufregelungen statt. Dabei wird der Preis auf den Baumärkten in den formalisierten öffentlichen Vergabeverfahren und für die Nutzung der Straßeninfrastruktur durch die Verkehrsteilnehmer über das politische System bestimmt. Möglichen „*Worst Case*“ Szenarien, wie dem Marktversagen, wird über die, von der Verfassung verliehenen, besonderen Durchsetzungsbefugnisse analog eines Kontraktzwangs vorgebeugt.² Für die Entscheidung bestimmt das demokratische System neue bzw. belässt bestehende Entscheidungsträger vorübergehend. Ebenso ist in Art. 111 GG „Vorläufige Haushaltswirtschaft“ die finanzielle Handlungssicherheit verfassungsmäßig gegen Blockaden gesichert.

Diese Kaschierung von Marktproblemen begründet das lange Zeit herrschende trügerische Vertrauen in öffentliche Marktsurrogate, wie dem Straßenwesen. Ungeklärt bzw. gar nicht hinterfragt blieb dabei die Frage des fehlenden Effizienznachweises, der mangels bestehender Klärung ab den 80'er Jahren um so heftiger in Frage gestellt wurde. Den theoretischen Hintergrund lieferte das sich zunehmend durchsetzende Verständnis von der Wirkung institutioneller und organisatorischer Ablaufrahmen. Meist wurden rechtlich verankerte gesellschaftliche Regelungen ab dato nicht per se als ausreichend für eine Zielerreichung angesehen. Sie wurden lediglich als implementierte Anreize für die in der kritischen Auseinandersetzung immer breiter angewendete „*Rational Choice*“-Theorie verstanden.³

¹Pies u. Leschke (1996) S.9 Fn 13.

²Grossekettler (1999) S.522 und Köberlein (1997) S.11.

³Der Wert dieser am „*Homo Oeconomicus*“ angelehnten Verhaltensansätze zeigt sich nicht zuletzt in deren wachsenden Anwendung in den sozialwissenschaft-, gesellschaft- und rechtlichen Nachbarbereichen der Ökonomie Richter (1994) S.2. Erreicht wurde dies mittels eines immer umfassenderen Nutzenverständnisses, das bei Stigler u. Becker (1977) S.76ff. „*De Gustibus Non Est Disputandum*“ deutlichen Ausdruck gewinnt. Dabei werden Präferenzen, die sich außerhalb des reinen Eigennutzens bewegen, in geeignet gestalteten Nutzenfunktionen über deren „Materialisierung“ als fassbar betrachtet Harsanyi (1977) S.11ff.. In der Realität lassen sich jedoch auch hier, wie Huck u. a. (1999) S. C-92 bemerken, Entscheidungen vielfach nur verstehen als: „If subjects have the necessary information to play best replies, most do so, though adjustment to the best reply is almost always incomplete. If subjects additionally have the necessary information to ‚imitate the best‘, at least a few subjects become pure imitators.“ Allgemein muss wohl davon ausgegangen werden, dass

Das öffentliche Marktsurrogat führt bei der Betrachtung zu einem Bruch der auf freien Wettbewerbsmärkten vielfach identisch gehandhabten Begriffe „Markt“ und „Branchenanalyse“. Durch die öffentliche „Schnittstelle“ empfiehlt es sich, den Markt als zweigeteilt zu betrachten. Auf der einen Seite steht die Bauproduktion auf dem privatwirtschaftlich organisierten Straßenbaumarkt im Sinne einer Branchenanalyse. Die Basis der Effizienzbeurteilung der Wettbewerbsfähigkeit privatwirtschaftlich organisierter Märkte, wie des Straßenbaugewerbes, geht zurück auf das von J. Bain (1966) aufgestellte Wettbewerbsparadigma („*Structur-Conduct-Performance-Paradigma*“).⁴ Dabei erweckt im Straßenbau weniger die Angebotsstruktur Aufmerksamkeit, als vielmehr die Wettbewerbsergebnisse der öffentlichen Ausschreibung nach der VOB.⁵ Auf der anderen Seite steht die gesellschaftliche Bereitstellungsentscheidung über den politischen Prozess. Das analytische Pendant zur anreizorientierten Effizienzbetrachtung staatlichen Handelns und der politischen Entscheidungsfindung liefern die „*Public Choice*“-Ansätze.⁶ Gesellschaftliches kollektives Handeln wird hier über das Gruppenergebnis von individuell, eigennützig und zielgerichtet handelnden Individuen im Geflecht des staatlichen Systems zu bestimmen versucht. Zwischen dem Straßenbaumarkt und dem politischen Abstimmungsprozess runden die öffentlichen Straßenverwaltungen als umsetzende Schnittstelle und die ausgegliederte Forschungs- und Entwicklungsarbeit die organisatorischen Besonderheiten des Straßenwesens ab.

Die Betrachtung ist in gewissem Sinne von einem opportunistischen „*Worst Case*“ Szenario unter einer zugegebenermaßen nur begrenzt zu rechtfertigenden Superrationalität der Akteure geprägt. Zuspruch für diese extreme Betrachtungsweise liefert die Tatsache, dass ein Markt nur als effektiv und effizient zu bezeichnen ist, wenn er auch unter opportunistischen Individualinteressen die Zielsetzungen erfüllt.

sich menschliches Verhalten aufgrund der begrenzten Möglichkeiten nicht allumfassend vorhersehen lässt. Die Problematik dieser allgemein gültigen Verhaltensannahmen macht Williamson (1990) S.73 deutlich, „... , daß manche Menschen zeitweilig opportunistisch sind und daß unterschiedliche Vertrauenswürdigkeit selten im vornherein klar erkennbar ist.“

⁴Bain (1966). Auf empirischen Erfahrungen basierendes Instrument zur Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit einer Branche. Als Indikator bestehender Verhaltensspielräume und Marktstrategien zwischen annahmegemäß konkurrierenden Unternehmen dient hier die Marktstruktur. Zur Entwicklung und dem Stand der privatwirtschaftlichen/industriökonomischen Wettbewerbsanalysen Pepall u. a. (1999), Scherer u. Ross (1990) und Tirole (1999) usw..

⁵Vgl. Ausf. S.71ff. zum Vergaberecht.

⁶Abzugrenzen sind die „*Public Choice*“-Ansätze von der „*Public Finance*“-Theorie vgl. z.B. Behrens (2001), Bernholz u. Breyer (1993), Bernholz u. Breyer (1994) und Heinemann (1999). Ideologisch gezeichnet sind die beiden Ansätze durch die von J. Buchanan aufgezeigte unterschiedliche Betrachtungsweise zwischen ihm als Vertreter des „*Public Choice*“ und R. Musgrave als einen Vertreter der „*Public Finance*“ Buchanan u. Musgrave (1999) S.108. Von dem gemeinsamen Ausgangspunkt des Staates als komplexe institutionelle Arrangements stehen die „*Public Finance*“-Ansätze den Möglichkeiten über Kosten-Nutzen-Ausgleiche bestehende Effizienzprobleme, z. B. in der Straßenbereitstellung zu beseitigen, grundsätzlich optimistisch gegenüber. Dagegen sehen die „*Public Choice*“-Ansätze die Effizienz öffentlicher Entscheidungen von dem Ausgangspunkt einer Kollektiventscheidungen eher kritisch.

5.1 Funktionalität und Effizienz des Straßenbaumarktes

Der Wettbewerb auf dem Straßenbaumarkt wird von dem im Haushaltsrecht bzw. dem GWB verbindlich vorgegebenen Vergaberecht bestimmt. Über die Anforderungen an Auftragsunterlagen, der Informationspflicht für neue Erkenntnisse sowie zeitliche und wirtschaftliche Wertungsvorgaben sind diese Vorschriften auf das Ziel zur Generierung eines reibungslosen Wettbewerbsablaufs und -preises ausgerichtet. Innerhalb dieser Vorgaben handelt der Staat bei seiner Nachfrage nach Straßenbauleistungen privatrechtlich. Durch die rechtliche Selbstbindung der öffentlichen Beschaffungsabläufe werden die formlosen Freiheiten der Privatautonomie jedoch nur eingeschränkt umgesetzt.⁷ In der Folge wird der Vergabepaxis im internationalen Vergleich nicht nur ein entscheidender Einfluss auf die mittelständische Marktstruktur nachgesagt,⁸ sondern diese schränkt auch die von M.E. Porter hervorgehobenen drei erfolversprechenden Wettbewerbsstrategien (*Kostenführerschaft*⁹, *Differenzierung*¹⁰ und *Konzentration auf Schwerpunkte*¹¹) ein.

Die unternehmerische Konzentration auf Schwerpunkte (Kernkompetenz Straßenbau)¹² ist innerhalb dieser Strategiealternativen durch die hohe Spezifität der Straßenbauproduktion weniger eine Wahlalternative, als vielmehr eine Notwendigkeit der heutigen Straßenbauunternehmen.¹³ Eine vom Unternehmen initiierte Angebotsdifferenzierung ist auf dem Straßenbaumarkt kaum möglich, da die Aufträge durch die Ausschreibungsunterlagen und die verpflichtende Einhaltung der im Bauordnungs- und Baunebenrecht genormten Bauverfahren und -produkte¹⁴ weitgehend vorgegeben sind. Die im Weiteren von M. Porter (1999) angeführte Gefahr einer ineffizienten Strategie „zwischen den Stühlen“ ist damit praktisch ausgeschlossen.¹⁵ Gewisse betriebliche Differenzierungspotenziale ergeben sich lediglich über eine Spezialisierung auf einzelne Bereiche der Straßenbaukonstruktionen, Weiß- (Betonbauweise), Schwarzdecken (Asphaltdecken) oder die eher im städtischen Verkehrsbau anzutreffende Pflasterbauweise. Die Spezialisierung kann durch eine Selbstbeschränkung auf einzelne Nachfragergruppen ergänzt werden. Umsetzen lässt sich dies

⁷Die Schranken der fehlenden Privatautonomie ergeben sich z.B. in den Vergabevorgaben des Diskriminierungsverbotes Art. 12 und 86 EGV, § 97 Abs.2 GWB in Verbindung mit § 2 Nr.2 VOB/A und das Verbot der Nachverhandlungen § 24 VOB/A Hertwig (2000) S.1ff..

⁸Vgl. Ausf. S.84ff. zur Marktstruktur im Straßenbaugewerbe.

⁹Diese werden nach Porter (1999) S.71ff. erreicht:

1) Durch die stetige Nutzung von erfahrungsbedingten Kostensenkungspotentialen.

¹⁰ 2) Durch qualitatives Absetzen des Angebots im Produkt, Service etc. von der Konkurrenz.

¹¹ 3) Durch das gezielte Nutzen von Marktnischen bestimmter Abnehmergruppen, ein spezielles Produktprogramm oder einen geographisch abgegrenzten Markt.

¹²Zu den mehr oder weniger breiten Definitionen der Kernkompetenzen Prahalad u. Hamel (1990) S.75ff. auf der Basis einer Kombination von individuellen Technologien, Produktionsfertigkeiten Stalk u. a. (1992) S.57ff. und Ergebnis der Wertschöpfungskette.

¹³Vgl. Ausf. S.79ff. zur Betriebsorganisation.

¹⁴Vgl. Ausf. S.63ff. zum Bauordnungsrecht und Ausf. S.65f. zum Baunebenrecht.

¹⁵Porter (1999) S.78ff..

über eine organisatorische Ausrichtung des Produktionsbetriebes auf die größeren Aufträge des Überlandstraßenbaus von Bund und Ländern oder die in Städten und Gemeinden zu erwartenden Kleinaufträge.¹⁶

Eine mögliche Fluchttür aus der engen Leistungsbeschreibung bietet die Abgabe von Nebenangeboten. Diese sind durch den Auftraggeber zu werten, wenn sie nicht explizit nach § 25 Nr.5 VOB/A ausgeschlossen wurden. In der Praxis sind Nebenangebote aber mit erheblichen qualitativen und quantitativen Anforderungen an das Personal des Straßenbauunternehmens verbunden, um den dafür notwendigen eigenen Planungs- und Zeitaufwand zu bewältigen. Daneben können die Nebenangebote nach § 10 Nr.5 Abs. 4 VOB/A noch mit der Abgabe eines Hauptangebotes verbunden sein. Ob sich ein derartiger Aufwand für das Straßenbauunternehmen lohnt, muss einzelfallspezifisch dahingestellt bleiben. In der Vielzahl der Ausschreibungen wird unter der gegebenen Situation der Erfolg im Ausschreibungswettbewerb kaum an einer unternehmerischen Konzentration auf die Kostenführerschaft vorbeiführen.

5.1.1 Vergabe- bzw. Ausschreibungswettbewerb

Der Wettbewerb bzw. die Preisbildung auf den Straßenbaumärkten erfolgt aufgrund der besonderen Produktionsbedingungen auftragspezifisch. Die Haushaltsgesetze bestimmen die öffentliche Ausschreibung (*Submissionswettbewerb*) nach den Ablaufregelungen der VOB als das anzuwendende Vergabeverfahren.¹⁷ Eine freihändige Vergabe im Sinne direkter Preisverhandlungen ist nach § 3 VOB lediglich bei dem Vorliegen einer hohen Komplexität des Auftrages bzw. einer nicht hinreichenden Anzahl von Bewerbern zulässig, die bei einer Ausschreibung kein effizientes Ergebnis erwarten lassen. Im vorherrschenden Submissionswettbewerb haben die Unternehmen für einen in den Leistungsbeschreibungen vorgegebenen Auftrag ihr verbindliches Angebot (geforderten Preis) zu erstellen¹⁸ und innerhalb einer Bewerbungsfrist schriftlich einzureichen. Die eingegangenen Angebote werden zu einem Submissionstermin durch die auftraggebende Straßenbaubehörde geöffnet, bewertet und innerhalb einer festgelegten Frist¹⁹ wird dem wirtschaftlichsten Angebot der

¹⁶Diese Differenzierung nach der Größe setzt die verpflichtende gewerkweise Vergabe nach § 4 Abs.2 VOB voraus, vgl. Ausf. S.71f. zu den realen Grenzen.

¹⁷Die Idee der Auftragsvergabe über Gebotsverfahren ist in der Praxis ebenso wenig neu, wie in der ökonomischen Theorie. Erste formale Auseinandersetzungen mit dem Allokationsmechanismus „Auktion“ finden sich seit den 50'er Jahren in den Forschungsbereichen des „*Operations Research*“, mit dem Ziel, den Akteuren eine Hilfestellung bzw. Handlungsempfehlung zu geben. Einen allgemeinen Überblick zu den Forschungsansätzen über die preis- und auktionstheoretischen Theorieansätze liefern Krishna (2002), Laffont (1997) S.1ff., McAfee u. McMillan (1987a) S.699ff., Milgrom (1979) S.1ff., Milgrom (1987) S.1ff. und Milgrom (1989) S.3ff., Wilson (1992) S.227ff., Wolfstetter (1999) 183ff. und einen Literaturüberblick Klemperer (1999) S.227ff..

¹⁸Im Baugewerbe fällt diese Angebotserstellung unter den geläufigeren Wortgebrauch der Kalkulation Mantscheff (1994) S.1.

¹⁹vgl. Ausführungen S.73f. zu §§ 19 ff. VOB.

Zuschlag erteilt.²⁰

Der besondere Reiz von Gebotsverfahren für spezifische Einzelgüter/-aufträge liegt nach E. Wolfstetter (1999) in der Geschwindigkeit der Preisfindung,²¹ dem geringen Informationsbedarf für die Vergabestelle durch die Verlagerung der Preisbildung auf die besser informierte Angebotsseite (hier den Straßenbauunternehmen) und den in Gebots- und Zuschlagsregeln natürlich mitgelieferten Kontrollmechanismen.²² P.R. McAfee u. J. McMillan (1987b) und W. Güth (1995) bezeichnen das Vorliegen eines „*Incomplete Competition*“ aufgrund von „*Asymmetric Information*“ sogar als das typische Kennzeichen für die Anwendung von Wettbewerbsverfahren nach Gebotsmechanismen.²³ Trotz dieser zahlreichen positiven Argumente bei der Auftragsvergabe einer spezifischen Einzelfertigung blieb auch an der Ausschreibung eine Effizienzkritik nicht aus. Die seitens der Bauunternehmen öffentlich gemachten Klagen lasten dem Ausschreibungsverfahren eine Tendenz zur ruinösen Konkurrenz an. Die Nachfragerseite hält diesen nicht abklingenden Klagen ihrerseits den Vorwurf der Korruption auf den Baumärkten entgegen. Eine Aufklärung liefert hier die Betrachtung der rationalen Angebotskalkulation im Ausschreibungswettbewerb, bzw. wie bereits E.C. Capen et. al. (1971) betonten, „... by simulating the bidding game we can increase our understanding ...“²⁴

5.1.1.1 Preisbildung im Ausschreibungswettbewerb

Der Wettbewerb ist von der Übertragung der aktiven Rolle der „Angebotserstellung“ auf die freiwillig und diskriminierungsfrei am Wettbewerb teilnehmenden Straßenbauunternehmen gekennzeichnet.²⁵ Vernachlässigt man weitergehende indiosomatische Interessen²⁶ der Straßenbauunternehmen, kann davon ausgegangen werden, dass deren Zielsetzungen auf die Maximierung ihres Gewinns bzw. in der Ausschreibung deren Erwartungsgewinn Π fixiert sind.

²⁰Die Ausschreibung (Submission) ist mangels einer prozessbedingten Informationsaufdeckung formal der Klasse der verdeckt-strategischen Gebotsverfahren zuzuordnen. Eine alternative, mehr praxisorientierte Abgrenzung liefern Engelbrecht-Wiggans (1980) S.121f. in den Dimensionen: Strategieziele, Kostenmodalitäten, Vergabeobjekt und Teilnehmereigenschaften.

²¹Schon immer wurden, „when goods are not standardized or when the market-clearing prices are highly unstable, posted prices work poorly, ... auctions are usually preferred“ Milgrom (1989) S.19 und der Gedanke des Auktionators diente nicht zuletzt León Walras im 19. Jahrhundert als bildliche Erklärung der wettbewerbsmäßigen Bestimmung des Marktgleichgewichtes und des zugehörigen Preises Herberg (1994) S.231f..

²²Wolfstetter (1999) S.184.

²³Güth (1995) S.2 und McAfee u. McMillan (1987b) S.1.

²⁴Capen u. a. (1971) S.641.

²⁵Abweichende Ausschreibungsmodellierungen mit randomisierter Teilnahmeerlaubnis, wie zum Beispiel im VOB-Wettbewerb mit beschränkten Ausschreibungen, liefern McAfee u. McMillan (1987b) S.1ff. und Matthews (1987) S.633ff..

²⁶Als mögliche erweiterte Strategieziele nennt hier Friedman (1956) S.105f. die Maximierung des Gesamtgewinns, die Durchsetzung eines vorgegebenen Gewinnbetrages (in Form einer Aufschlagskalkulation) z.B. aufgrund des Wunsches einer bestimmten Kapitalrentabilität, die Verlustminimierung und die Schädigung bzw. Verdrängung der Konkurrenten.

Notation:

Π	Gewinnfunktion des Unternehmens
i	Index des betrachteten Unternehmens
j	Index des Konkurrenzunternehmens
N	Menge der konkurrierenden Unternehmen
n	Anzahl der Unternehmen
c	Kosten des Unternehmens i
c_j	Kosten eines Konkurrenzunternehmens j
F	Verteilung der Kosten eines Konkurrenzunternehmens
W	Zuschlagswahrscheinlichkeit für ein Angebot b
ρ	Wahrscheinlichkeit niedrigere Kosten als die Konkurrenten zu besitzen
b	Angebotsfunktion in Abhängigkeit der Kosten c

Für eine einführende Wirkungsbetrachtung sei eine allgemein bekannte Anzahl N von Unternehmen am Wettbewerb beteiligt.²⁷ Ohne Informationsaustausch ist zu erwarten, dass jedes der $i \in N$ Unternehmen, aufgrund der Informationen in den Ausschreibungsunterlagen nur exakte Informationen über die eigenen Kosten c der Auftragsdurchführung besitzt. In der Praxis ist hier ein breites Kostenverständnis anzusetzen. Dieses umfasst nicht nur die Kosten des Auftrages, sondern darüber hinaus noch weitergehende Kosten der Gebotserstellung, Informationsbeschaffung, Rücklagen für mögliche Nachbesserungen und nicht in den Vergabeunterlagen ausdrücklich erwähnte Nebenleistungen. Die Kosten $c_j \in [\underline{c}, \bar{c}]$ eines jeden Konkurrenten j können dem Anbieter, z.B. aufgrund von Beobachtungen der Vergangenheit und laufender Konkurrenzanalysen,²⁸ in deren Verteilungsfunktion $F(c_j)$ als bekannt unterstellt werden.²⁹ Die Funktionen seien für eine einfache und vergleichbare Lösbarkeit symmetrisch.³⁰

Die Zuschlagswahrscheinlichkeit $W(b)$ ergibt sich für einen Anbieter i über die Bedingung, dass dessen Angebot b niedriger ist als die „Beste-Antwort-Angebote“ $b_j^*(c_j)$ der $n - 1$ Konkurrenten ($j \neq i$). Diese bestimmen ihre Angebote auf der Basis ihrer Informationen, hier annahmegemäß der Kostenvariablen c_j :

$$W = W(b) = W(b < b_j^*(c_j), \forall j \neq i) \quad (5.1a)$$

Die Angebote steigen erwartungsgemäß mit den Kosten. Ebenso lässt sich ein rational steigender funktionaler Zusammenhang zwischen b und b_j begründen. Aufgrund

²⁷Für eine allgemeinere Modellierung mit einer stochastischen Unsicherheit über die Anzahl der Konkurrenten Orthega-Reichert (1968) S.96ff.

²⁸Friedman (1956) S.105.

²⁹Die Notwendigkeit der Nutzung derartiger Nachrichtensysteme durch die Unternehmen im Wettbewerb betont Porter (1999) S.114ff..

³⁰Die Annahmen des Ausschreibungsmodells entsprechen dem „*Symmetric Independent Private Value*“ (SIPV) Gebotsmodell. Dies ist ein Modellansatz mit n symmetrischen (*Symmetric*) Unternehmen, die sich lediglich in den statistisch unabhängigen (*Independent*) Kosten (*Private Values*) unterscheiden. Die Modellgrundlagen finden sich bei Vickrey (1961) S.8ff. im Beweis seines „*Revenue Equivalenz Theorems*“. Die symmetrisch gehaltene Annahme bringt eine einfache vergleichbare Lösung Güth (1999) S.76.

des monoton steigenden funktionalen Zusammenhangs ergibt sich für die Zuschlagswahrscheinlichkeit mittels der Umkehrfunktion:³¹

$$\begin{aligned} &= W\left(b_j^{-1*}(b) < c_j, \forall j \neq i\right) \\ &= \rho\left(b_j^{*-1}(b)\right) \end{aligned} \quad (5.1b)$$

Die zugehörige Erwartungsgewinnfunktion Π lautet;

$$\Pi = \Pi(b) = (b - c)\rho\left(b_j^{*-1}(b)\right) \quad (5.2)$$

mit der Bedingung erster Ordnung nach dem eigenen Angebot b :

$$\frac{d\Pi(b)}{db} = \frac{(b - c)\rho'\left(b_j^{*-1}(b)\right)}{b_j^{*'}} + \rho\left(b_j^{*-1}(b)\right) = 0 \quad (5.3)$$

Die Lösung konkretisiert sich über die Randbedingungen, dass unter der vereinfachenden Symmetrieannahme die „Beste-Antwort“-Strategie für alle Anbieter gleich ist. Diese wird auf der Basis der Kostenvariablen kalkuliert, d.h. $b_j^*(c) = b^*(c)$. Für die Zuschlagswahrscheinlichkeit eines Gebots für die in c monoton steigenden Angebotsfunktionen folgt, dass der Anbieter niedrigere Kosten als die annahmego­mäß­statistisch unabhängigen Konkurrenten besitzt $W(c < b^{*-1}(b^*) = c_j, \forall j \neq i) = (1 - F(c))^{n-1} = \rho(c)$.³² Die Lösung der strategischen Gebotsbestimmung kann mit diesem Kostenbezug als eine „... function mapping signals into amounts ...“ verstanden werden.³³ Rationale Angebote mit ex ante positiven Gewinnerwartungen („*Serious Bids*“)³⁴ müssen im Bereich $b \in [c, \bar{c}]$ mit $\Pi(b^*(\bar{c})) = 0$ liegen, da Angebote über den maximalen Kosten der Konkurrenten unterboten würden und folglich $\rho(\bar{c}) = 0$ ist.

Nach der Transformation der Zuschlagswahrscheinlichkeit bestimmt sich mittels der Separation der Variablen,³⁵

$$b^*(c)\rho'(c) + b^{*'}(c)\rho(c) = c\rho'(c) \quad (5.4a)$$

$$\frac{db^*(c)\rho(c)}{dc} = c\frac{d\rho(c)}{dc} \quad (5.4b)$$

und der Integration über den Bereich schlechterer/höherer Kosten c , d.h. dem Kostenbereich innerhalb dessen das Unternehmen aufgrund der niedrigsten Kosten den Zuschlag erhält;

$$\int_{x=c}^{\bar{c}} db(x)\rho(x) = \int_{x=c}^{\bar{c}} x d\rho(x) \quad (5.5)$$

³¹Zum Monotoniebeweis Wolfstetter (1999) S.198.

³²Milgrom (1979) S.53.

³³Milgrom (1979) S.48..

³⁴Lebrun u. Tremblay (2000) S.2.

³⁵Die resultierende Gleichung entspricht der bekannten Differentialgleichung 1. Ordnung von Milgrom (1979) S.54.

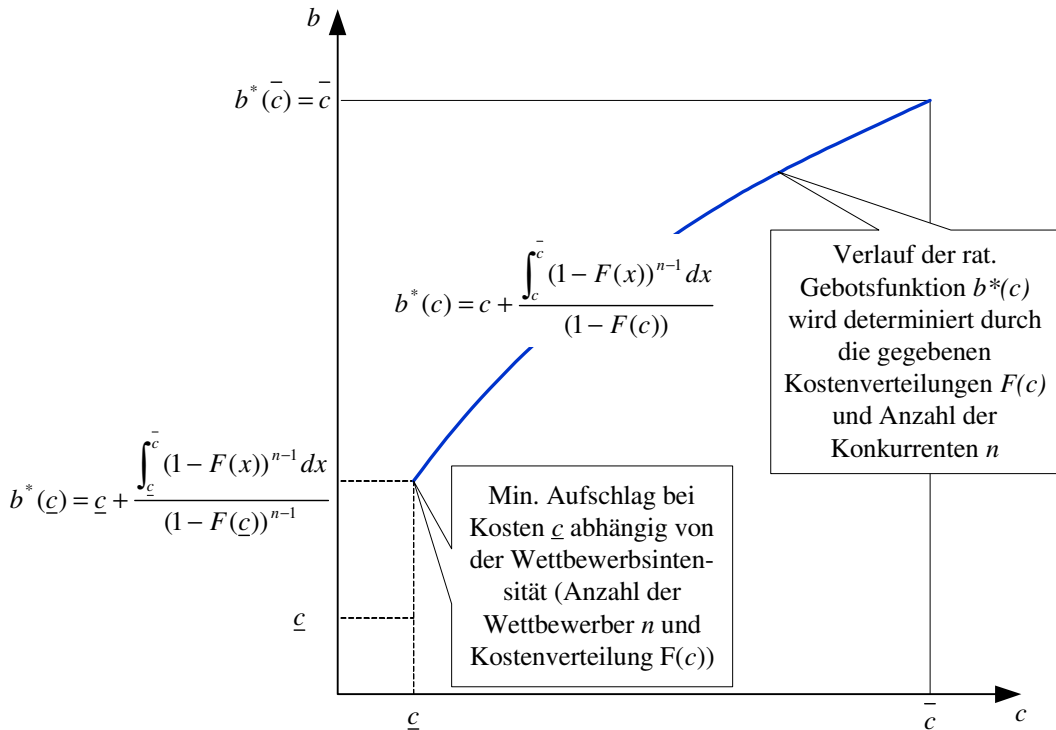


Abb. 5.1: Rationales Angebotsverhalten in Ausschreibungen.

die „Beste Antwort“-Angebotsstrategie b^* zu:³⁶

$$b^*(c) = c + \frac{\int_{x=c}^{\bar{c}} \rho(x) dx}{\rho(c)} \tag{5.6a}$$

$$= c + \frac{\int_{x=c}^{\bar{c}} (1 - F(x))^{n-1} dx}{(1 - F(c))^{n-1}} \tag{5.6b}$$

Vom Charakter her kann diese „Beste Antwort-Angebotsstrategie“ als eine Aufschlagskalkulation auf die eigenen Kosten verstanden werden.³⁷ Konkretisierung erhält der Aufschlag (Gl. 5.6a rechte Seite zweiter Summand) durch die Kosten-

³⁶Auflösen bestimmt mit dem Beweis von Milgrom (1979) S.54, dass die Integrationskonstanten ohne fixe Kostenbestandteile der Teilnahme am Submissionsverfahren gleich 0 sind:

$$\begin{aligned} b(\bar{c})\rho(\bar{c}) - b(c)\rho(c) &= \bar{c}\rho(\bar{c}) - c\rho(c) - \int_{x=c}^{\bar{c}} \rho(x) dx \\ b(c)\rho(c) &= c\rho(c) + \int_{x=c}^{\bar{c}} \rho(x) dx \end{aligned}$$

³⁷Zum Nachweis, dass hiermit Verluste der Anbieter ausgeschlossen sind Krishna (2002) S.19 und zur Eindeutigkeit des Gebotsgleichgewichtes ebd. S.283ff..

verteilung als Ausdruck der Marktstruktur bzw. Wettbewerbsintensität.³⁸ Der Aufschlag sinkt mit der Stärke der Konkurrenten, d.h. je niedriger die Konkurrenz-kosten eingeschätzt werden³⁹ und mit der wettbewerbsverschärfenden steigenden Anzahl der Konkurrenten.⁴⁰ Diese Fälle wirken auf die Zuschlagswahrscheinlichkeit $(1 - F(c))^{n-1}$ wie eine Verschlechterung der erwarteten eigenen Kostenposition im Wettbewerb.

Die Abhängigkeit der Aufschläge von der Wettbewerbsintensität verdeutlicht, dass auch die anreizkompatible Preisbestimmung über die Ausschreibung kein Wundermittel zur Schaffung eines effizienten Wettbewerbs ist. Bei der Ausschreibung handelt es sich lediglich um einen Mechanismus der Preisbildung mit seinen systemspezifischen Stärken und Schwächen, der jedoch in besonderem Maße den besonderen Marktbedingungen im Straßenbau Rechnung trägt.⁴¹ Gewisse Verzerrungen des rationalen Gebotes sind mit der Auflösung der strikten Modellannahmen zu erwarten.⁴² Aufgrund der allgemein vermuteten Tendenzen eines risikoaversen Verhaltens in Ausschreibungen⁴³ ist in der Realität, aufgrund der Präferenz für sichere Gewinne bei der Ausschreibung aus der Klasse der verdeckt-strategischen Gebotsverfahren, tendenziell mit einem aggressiveren Angebotsverhalten zu rechnen. Daraus leitete C. Holt (1980) eine Superiorität der Ausschreibungen als strategisches Gebotsverfahren für öffentliche Vergabestellen ab.⁴⁴

Betrachtet man die Marktstruktur, die Unterschiede der internen Unternehmensorganisationen, die Ausstattungen, die daraus ableitbaren Produktionspotenziale der Straßenbauunternehmen⁴⁵ und den regionalen Standort,⁴⁶ ist die Symmetrieannahme der Unternehmen eher realitätsfern. Formal lassen sich bei den Symmetrie-

³⁸Zum experimentellen Nachweis der Gebotsabhängigkeit von der Wettbewerbsintensität Brannman u. a. (1987) S.24ff..

³⁹Zum experimentellen Nachweis der Gebotsabhängigkeit von der Kostenverteilung Cason u. Friedman (1997) S.322f..

⁴⁰Zur Bedeutung der Anzahl der Akteure für den Wettbewerb in strategischen Verhaltensspielen Güth (1991) S.403ff..

⁴¹Entsprechend zeigte bereits das „*Revenue Equivalence Theorems*“ von Vickrey (1961) S.8ff., weiter ausdiskutiert in Myerson (1981) S.58ff. und Riley u. Samuelson (1981) S.381ff., dass unter den strikten Annahmen des SIPV-Modells alle offenen, wie auch strategischen Auktionsformen effiziente, identische Ergebnisse im Punkt eines Nash-GG erwarten lassen.

⁴²Erste Arbeiten von Holt (1980) S.433ff., Riley u. Samuelson (1981) S.381ff. und Harris u. Raviv (1981) S.347ff. prognostizierten bereits einen Zusammenhang der identischen Wettbewerbsergebnisse verschiedener Gebotsmechanismen („*Revenue Equivalence Theorems*“) mit der unterstellten Risikoneutralität. Darauf aufbauend zeigte die Klärung der Wirkung nichtlinearer Zielfunktionen von Milgrom (1981) S.921ff., Maskin u. Riley (1984) S.1473ff. und Matthews (1983) S.370ff., zusammenfassend Krishna (2002) S.37ff. die Grenzen der Ergebnisäquivalenz auf.

⁴³Maskin u. Riley (1984) S.1477.

⁴⁴Holt (1980) S.433ff.. Die experimentelle Vermutung Dyer u. a. (1989) S.268ff. bzw. den empirischen Beweis fallender Aufschläge lieferten Kagel u. Richard (2001) S.408ff.. Letztere gehen gar davon aus, dass aufgrund der Risikoaversion, Marktverdrängungszielen usw. die Aufschläge auf die Kosten ca. 50 % niedriger ausfallen ebd. S.416f..

⁴⁵Laffont u. a. (1995) S.954 heben hier z.B. die Betriebsgrößen und Jofre-Bonet u. Pesendorfer (2000) S.3 unterschiedliche Kapazitäten hervor.

⁴⁶Bajari (1999) S.2.

verletzungen die drei Arten nicht überschneidender Wertebereiche, unterschiedliche Reichweiten und Verteilungsfunktionen der Kosten differenzieren.⁴⁷ In der Folge kommt es durch die für jeden Konkurrenten individuell zu beachtende Kostenverteilung zunächst einmal zu einem deutlich erhöhten Aufwand der strategischen Angebotsbestimmung. Unterschiedliche Grenzen der Wertebereiche führen hier bei der Aggregation der Kostenschätzungen der Konkurrenten zu Knickstellen in den aggregierten Dichtefunktionen. Die optimale Gebotsbestimmung ist nur noch bereichsweise durch einen Vergleich im Sprungstellenbereich lösbar. Daraus resultieren teils identische Angebote b^* für einzelne Kostenbereiche („*Getty Effect*“) an den Sprungstellen.⁴⁸ Die Wirkung auf das Gebot durch derartige Asymmetrien ist jedoch nicht eindeutig. E. Maskin und J. Riley (2000) halten lediglich eine Tendenz zu aggressivem Gebotsverhalten fest.⁴⁹ Mit Verweis auf die fehlende Informationsaufdeckungsmöglichkeit der wahren Kosten folgert E. Wolfstetter (1999), dass in der Praxis bei risikoaversen Gebotsverhalten verdeckt strategische Gebotsmechanismen, wie die Ausschreibung, eine leichte Präferenz für die öffentlichen Vergabestellen besitzen. Dies gilt insbesondere für sich nicht überschneidende Wertebereiche der Herstellungskosten der Bauunternehmen.⁵⁰

5.1.1.2 Kritikbereiche an der Ausschreibung

Durch die vielfältigen Einsatzmöglichkeiten der Gebotsverfahren finden sich, trotz deren positiven Würdigung im Umgang mit unvollkommenen Märkten sowohl auf Bieter- als auch auf der Vergabeseite immer wieder Beispiele fataler Marktergebnisse.⁵¹ Im Bau- bzw. Straßenbauwesen konkretisieren sich die Fehlergebnisse in dem Vorwurf eines verfahrensimmanenten ruinösen Wettbewerbs des Ausschreibungsverfahrens („*Winner's Curse*“). Diesem Vorwurf werden von der Nachfrageseite Verdächtigungen der unerlaubten Absprachen bei der Angebotserstellung zur Ausschaltung des Wettbewerbs („*Collusions*“) entgegengehalten.

Gefahr des ruinösen Wettbewerbs („*Winner's Curse*“)

Die Vorwürfe des ruinösen Wettbewerbs im Sinne eines nicht mehr auskömmlichen Preisniveaus werden typischerweise in Zeiten von Konjunkturflauten und eines damit einhergehenden verschärften Wettbewerbs am Markt erhoben. Wenig verwunderlich

⁴⁷Maskin u. Riley (2000) S.415ff.

⁴⁸Den Begriff prägten Maskin u. Riley (2000) S.416 bei ihren Untersuchungen des rationalen Gebots bei verdeckt strategischen Auktionen unter asymmetrischen Konkurrenten.

⁴⁹Maskin u. Riley (2000) S.426ff.. Für unterschiedliche Verteilungsfunktionen der Kosten beweist diesen Effekt Krishna (2002) S.46ff..

⁵⁰Wolfstetter (1999) S.206f..

⁵¹Vgl. die empirischen Studien von Capen u. a. (1971) S.641ff., der die geringen Gewinne der Ölbranche der 60'er Jahre auf Fehlgebote in Versteigerungen von Ölförderrechten im Golf von Mexiko zurückführte. Eine Signifikanz dieser Vermutungen konnten Hendricks u. a. (2003) S.115ff. aber nicht nachweisen. Andererseits blieben auch die Versteigerer, meist zurückzuführen auf situationsbedingt ungeschickte Ausgestaltungen der Zuschlagsregelungen, nicht von „unglücklichen“ Ergebnissen verschont. Vgl. z.B. McMillan (1994) S.148f. zu Frequenzversteigerungen in Neuseeland.

ist so, dass sich derartige Vorwürfe gegen das öffentliche Ausschreibungssystem nach der VOB auch in allen Bereichen der Bauwirtschaft mit dem Ende des Wachstumsbooms nach der zweiten großen Rezession 1973/74 häuften. J. Cox und M. Isaak (1984) unterscheiden zwei Ausmaße zu niedrig kalkulierter Angebote („*Winner's Curse*“). Im ersten Fall handelt es sich lediglich um ein niedriger als notwendig angesetztes Angebot, um den Zuschlag zu erhalten. Da das Angebot noch über den eigenen Herstellungskosten liegt, wirkt es lediglich wie eine unnötige Verschärfung des Wettbewerbs. Die Kritik gegen Ausschreibungsverfahren stützt sich vor allem auf diejenigen Fälle von Angeboten unterhalb der eigenen Herstellungskosten, die zu einer Auftragsakquise mit Verlusten führen.⁵²

Die einführende Betrachtung rationaler Angebotsbestimmungen im Ausschreibungswettbewerb identifizierte die Gebotsbestimmung für rationale Anbieter als eine Form der Aufschlagskalkulation auf die eigenen Kosten in Abhängigkeit der Wettbewerbsintensität. Sind die eigenen Auftragskosten bekannt, schließen sich negative Gewinne bei „*Serious Bids*“ per se aus. Jedoch führen fehlerhafte Ausschreibungsunterlagen, natürliche Unwägbarkeiten der Bauproduktion usw. dazu, dass die der Kalkulation ex ante zugrunde gelegten Kosten nur selten den ex post verwirklichten Auftragskosten entsprechen. Diese Hindernisse „... to rationalize“⁵³ führen in der Praxis bei Entscheidungen von geringer Bedeutung wohl vielfach zu einem Verhalten „aus dem Magen“ heraus.⁵⁴ Einschneidende Entscheidungen für ein Unternehmen, wie die Auftragskalkulation im Submissionswettbewerb,⁵⁵ lassen tiefer gehende Abwägungsprozesse erwarten.⁵⁶ In diesem Zusammenhang wiesen P.R. Milgrom u. R.J. Weber (1982) für steigende Informationsdefizite über die eigenen Kosten im „*Common Value*“-Gebotsmodell nach,⁵⁷ dass dem „*Winner's Curse*“ zunächst einmal intuitiv durch steigende Aufschläge vorgebeugt wird.⁵⁸ Für diese,

⁵²Cox u. Isaak (1984) S.581.

⁵³Thaler (1988) S.191. Entsprechend stellten Ivanova-Stenzel u. Salom (2004) S.231ff. bei steigenden Unsicherheiten eine wachsende Abneigung der Bieter gegenüber strategischen Gebotsverfahren, wie der Ausschreibung, fest.

⁵⁴Praktisch werden hier, wie Savage (1954) vorschlägt, die Unwägbarkeiten für eine schnelle Lösung/Abschätzung durch einfache subjektive Wahrscheinlichkeitserwartungen in einer „*Subjektive Expected Utility*“-Funktion ersetzt.

⁵⁵Vgl. Ausf. S.78 zur wirtschaftlichen Bedeutung der Aufträge.

⁵⁶Das Konzept der formalen Handhabung eines unvollständigen Informationsvolumens wurde von Harsanyi (1967a), Harsanyi (1967b) und Harsanyi (1970) vorgestellt. Der Lösungsweg basiert auf der Abschätzung des für die Entscheidung bedeutenden unbekanntem Informationsanteils mittels bedingter Wahrscheinlichkeitsverteilungen, die Abhängigkeiten zwischen unbekanntem und vorhandenem Informationsvariablen nutzen (Bayes'sche Annäherung). Das Grundprinzip dieser Modellierung konkretisiert Koch (2000) S.5 in der Feststellung: „Bedingte Wahrscheinlichkeiten sind geeignet, empirisches Wissen auszudrücken, ...“ wobei bereits an dem theoretischen Modellierungsaufwand der notwendige Aufwand der „Rationalisierung“ des Verhaltens in der Praxis deutlich wird.

⁵⁷Dieses grenzt sich dadurch vom einführenden „*Private Value*“-Modell ab, dass der Wert des Gutes/Auftrags für alle Anbieter identisch ist und lediglich Unsicherheiten über den wahren Wert/Kosten vorliegen.

⁵⁸Milgrom u. Weber (1982) S.1106ff.. Zusammenfassend Krishna (2002) S.92ff., Laffont (1997) S.10 und Wolfstetter (1998) S.14f..

über bedingte Abwägungen/Wahrscheinlichkeiten kalkulierten Gebote, zeigten J.C. Cox u. R.M. Isaac (1984), dass es sich auch hier um individuell rationale Angebote handelt. Das bedeutet für Ausschreibungen, dass auch das den Zuschlag erhaltende niedrigste Angebot stets über dem Erwartungswert der eigenen Kosten liegt.

Die Einhaltung der Rationalität im Erwartungswert schließt damit zwar systematisches Fehlverhalten aus, kann jedoch einzelne Ausreißer nach oben bzw. unten nicht vermeiden. Kaum verwunderlich, finden sich unter der Komplexität und den notwendigen Erfahrungen bei den Abwägungen bereits in einfachen Experimenten immer wieder Beispiele des „*Winner's Curse*“.⁵⁹ J.H. Kagel und D. Levin (1986) beobachteten dies vor allem bei einer steigenden Bieterzahl.⁶⁰ Einer weitergehenden Vermutung, dass sich der Wettbewerb durch die steigende Bieterzahl bis zum „*Winner's Curse*“ hochspielen kann, widersprechen die empirischen Ergebnisse von H. Hong und M. Shum (2002). Sie stellten in einer Effekttrennung zwischen „*Competitive*“- und „*Winner's Curse*“-Effekt fest, dass ab einer gewissen Wettbewerberzahl aufgrund bestehender Unsicherheiten und steigender Gefahren eines Fehlgebotes die Preise sogar steigen können.⁶¹ Daraus folgt, dass Bieter „... bid more conservatively the more bidders there are, because winning implies a greater winner's curse. This effect can more than compensate for the increase in competition caused by more bidders ...“⁶² Einen Beitrag zur Konkretisierung des Gebotsverhaltens leisteten die Gebotsexperimente von D. Dyer et al. (1989) mit unerfahrenen Studenten und erfahrenen Managern der Bauwirtschaft,⁶³ in denen sich die Notwendigkeit von fachspezifischen Erfahrungen und Lerneffekten für eine erfolgreiche Angebotskalkulation abzeichnete. Den Beweis „... that learning takes place at the market ...“⁶⁴ lieferten J. Kagel et al. (1989) und T. Cason u. D. Friedman (1997) in verschiedenen Experimenten zu „*Common Value*“-Auktionen.

In der Praxis ergibt sich eine gewisse Problematik aus der Erfahrungs- und Lernabhängigkeit einer erfolgreichen Kalkulation unter Informationsproblemen. Zur Entschärfung dieser Problematik trägt im Submissionswettbewerb die, in der VOB festgeschriebene Verpflichtung zur sachdienlichen Information aller Anbieter über neue Erkenntnisse bei.⁶⁵ Gleichzeitig beinhaltet die Abhängigkeit der Aufschläge von dem Unsicherheitsgrad natürliche Anreize für die Ausschreibungsstelle zu einer möglichst umfassenden Information der Anbieter.⁶⁶ Zusammen mit der zu erwartenden Sachkenntnis der am Markt erfahrenen Straßenbauunternehmen kann so ein verfahrensimmanenter „*Winner's Curse*“-Effekt in der täglichen Praxis der

⁵⁹Thaler (1988) S.193.

⁶⁰Kagel u. Levin (1986) S.894ff..

⁶¹Hong u. Shum (2002) S.871ff. benutzen hier für ihre Untersuchungen Ausschreibungsdaten des Staates New Jersey. Zu ähnlichen Ergebnissen kamen bereits Brannman u. a. (1987) S.24ff..

⁶²Bulow u. Klemperer (2002) S.2.

⁶³Dyer u. a. (1989) S.23f., zusammenfassend Thaler (1988) S.196.

⁶⁴Kagel u. a. (1989) S.251.

⁶⁵vgl. Ausführungen zur Informationspflicht nach der VOB S.72.

⁶⁶Milgrom u. Weber (1982) S.1106ff.

Angebotskalkulation ausgeschlossen werden.⁶⁷

Gefahren der Kollusion und Korruption

Das Gewinnstreben der Unternehmen kollidiert natürlicherweise mit den anreizorientierten Wettbewerbszielen einer kostengünstigen Marktversorgung. Anreize zur Wettbewerbsunterdrückung und stillschweigendes Parallelverhalten („*Tacit Collusion*“)⁶⁸ auf der Basis eines „Leben und Leben lassen“ sind unter den Ärgernissen von knapp verlorenen Aufträgen und dem täglichen Überlebenskampf in Rezessionsphasen kaum verwunderlich. Unterstützend auf die Kollusionen wirken neben einer zu geringen Anzahl an Wettbewerbern weitere Gefahrenherde, wie eine hohe Markttransparenz und klare Kenntnis über die Nachfrage und Kosten zur gegenseitigen Kontrolle. Einen ähnlichen Einfluss haben eine hohe Anzahl an Vertragsabschlüssen zur schnellen gegenseitigen Sanktion, gleichartige Firmen, eine geringe F&E-Dynamik und eine lange Marktzugehörigkeit der Unternehmen zur Stabilisierung bestehender Kartellabsprachen.⁶⁹

Kollusionen lassen sich in der Praxis meist nur mit Schwierigkeiten nachweisen. Entsprechend bestimmt sich nach P. Klemperer (2001 und 2002) ein entscheidendes Beurteilungskriterium der Effizienz von Ausschreibungsverfahren in der systemimpliziten Sicherung des Wettbewerbs. „In short, good auction design is mostly good elementary economics.“⁷⁰ Der Wettbewerb ist aus den Erfahrungen zweidimensional abzusichern. Neben den horizontalen Absprachen durch die anbietenden Straßenbauunternehmen besteht die Möglichkeit, über vertikale Absprachen zwischen den Straßenbauunternehmen und Mitgliedern in den Straßenbauverwaltungen einen Wettbewerb erst gar nicht entstehen zu lassen.

Vertikale Kollusionen in der Auftragsvergabe Die Mitarbeiter in den öffentlichen Straßenbauverwaltungen stellen die Agenten der öffentlichen Nachfrage auf den Straßenbaumärkten dar. Als Entscheider und Kontrolleure vor Ort besitzen diese Informationsvorteile über die aktuelle Marktsituation und Vorteile bei der Beurteilung der eingegangenen Angebote der Straßenbauunternehmen.

Die Befürchtungen möglichen Fehlverhaltens begründen sich im Straßenwesen mehrseitig. Straßenbauaufträge sind meist relativ komplexe Aufträge, deren Bestandteile wie auch mögliche Änderungswünsche aus den Leistungsbeschreibungen nicht immer vollständig hervorgehen bzw. sogar noch unbekannt sind.⁷¹ In den regional abgrenzbaren Märkten kann in der Folge eine wachsende Vertrautheit zwi-

⁶⁷Zu einem analogen Ergebnis kommt Thiel (1988) S.894 in der Untersuchung von Ausschreibungsdaten zum amerikanischen Autobahnbau. „The evidence here indicates that the winner’s curse does not appear to be a significant problem in highway construction contracting, ...“. Zur Beurteilung der experimentellen Ergebnisse von Ausschreibungen für Autobahnbauten in den Vereinigten Staaten Levin u. Smith (1991) S.370ff..

⁶⁸McAffee u. McMillan (1992) S.582.

⁶⁹Klemperer (2005) S.11.

⁷⁰Klemperer (2001) S.1.

⁷¹Vgl. Ausf. S.78f. zu den Produktionsbedingungen der auftragsorientierten Einzelfertigung.

schen den Beteiligten durch die notwendige Kommunikation und Abstimmung bei den wiederkehrenden Auftragsbeziehungen kaum ausgeschlossen werden. Daneben sind die Straßenbauaufträge meist sehr umfangreiche Aufträge von hohem Wert für die einzelnen Unternehmen.⁷² Der Wert steigert die wirtschaftlichen Kalkulationsspielräume für wettbewerbsverzerrende Aufschläge und verführerische Nebenzahlungen an die Beteiligten.

Entsprechend muss das Vergabeverfahren geeignet sein, einerseits der einseitigen Begünstigung von Straßenbauunternehmen bei der ex ante stattfindenden Informationsweitergabe entgegenzuwirken. Andererseits ist eine korrumpierte Zuschlagserteilung bei der Wertung der Angebote zu verhindern bzw. zumindest offen zu legen. Für diese Kontrolle besitzt die VOB Ausschreibung mit ihrer schriftlichen Dokumentation gegenüber alternativen Gebotsverfahren und Vergabeverfahren grundsätzlich eine gute Basis. Die Durchsetzung ist aufgrund der rein innerdienstlichen Regelung für Vergaben unterhalb des EU-Schwellenwertes nach § 2 VgV jedoch nur eingeschränkt möglich.⁷³ Unverkennbar leiden die Regelungen der Vergabekontrolle im nationalen Vergabeverfahren durch die Beschränkung der Beschwerdemöglichkeiten auf dem dienstaufsichtlichen Weg unter dem Ziel der hohen Absicherung des öffentlichen Verwaltungshandelns gegen Blockaden.⁷⁴

Im Hinblick auf zunehmende Vorwürfe der Korruption in den öffentlichen Ämtern stellt sich zwangsläufig die Frage nach der bestehenden Funktionalität der Überwachung unter der gegebenen Abschottung des Amtshandelns durch Auskunftsverweigerungsrechte und fehlende Vergabebelegungen gegenüber den Beteiligten.⁷⁵ Um so verwunderlicher muss die stetige Verschärfung der Verfolgung horizontaler Absprachen⁷⁶ zur Wettbewerbsunterdrückung gesehen werden, die mit der Strafrechtsreform 1998 nach § 298 StGB als schwere Straftat mit Freiheitsentzug bis zu 5 Jahren eingestuft wird, während Forderungen nach einer besseren Transparenz zur Kontrolle der Vergabeabläufe verhallen.⁷⁷

⁷²Vgl. Ausf. S.78 zur wirt. Bedeutung der Straßenbauaufträge.

⁷³Faber (1995) S.407ff. und Ausf. S.73f. zur Transparenz im Vergabeverfahren. In der mangelnden Überprüfbarkeit alternativer Auftragsvergaben begründen sich auch die Befürchtungen einer verstärkten Korruption und Vetternwirtschaft der Ende 2004 durch das Wirtschaftsministerium beabsichtigten Entbürokratisierung des Vergaberechts o.V. (2004a) S.99 und o.V. (2004b) S.85.

⁷⁴In diese Richtung tendierte auch die erste Variante der Implementierung der Überwachungsrichtlinien 89/665/EWG und 92/13/EWG als haushaltsrechtliche Lösung. Hertwig (2000) S.10f..

⁷⁵Hertwig (2000) S.88, die Bedeutung der Informationspflicht und Begründung einer Zuschlagsentscheidung zur Wahrung der Rechtsposition der Beteiligten zeigt sich in deren Verankerung in §§ 26a VOB/A.

⁷⁶Der Begriff der Absprachen umfasst einen weiten Bereich des Anbieterverhaltens Jansen (2005) S.502. Landesspezifische Unterschiede werden am besonders restriktiven Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW 2005 deutlich Jansen (2005) S.510f.. Dieses verpflichtet z.B., Vergabeausschlüsse landesweit den anderen Gebietskörperschaften bekannt zu geben.

⁷⁷Helmedag (2004) S.1000.

Horizontale Kollusion zwischen den Bieter Die Ausschreibung nach der VOB gehört zu der Klasse der strategischen Kalkulationsverfahren. Durch die geheim gehaltene Anzahl an Wettbewerbern (externes Stabilitätsproblem) und den erst ex post offengelegten Angeboten (internes Stabilitätsproblem) besitzen diese strategischen Angebotsverfahren einen natürlichen Designvorteil gegenüber offenen Verfahren zur Verhinderung von horizontalen Bieterabsprachen.⁷⁸

Die internen Stabilitätsprobleme einer Kollusionen begründen sich in den fehlenden Kontrollmöglichkeiten durch die erst abschließend stattfindende Öffnung der Gebotsunterlagen zum Submissionstermin. Reaktionsmöglichkeiten zu Angebotsanpassungen bzw. Sanktionen im Gebotsprozess gegenüber abweichenden Bietern durch die koalierenden Unternehmen sind damit ausgeschlossen.⁷⁹

Externe Stabilitätsprobleme ergeben sich durch unbekannte Konkurrenten. Da bei öffentlichen Ausschreibungen eine Angebotsabgabe für jeden Interessenten zulässig ist, besteht für ein kooperierendes Unternehmen immer die Gefahr, dass nicht bekannte Mitbieter und demnach auch nicht koalierende Straßenbauunternehmen wettbewerbskonforme Gebote für den Auftrag einreichen. Im Extremfall können die Gebote erst in der letzten Sekunde vor Eröffnung eingereicht werden, so dass potentielle Absprachekandidaten keine Reaktionszeit mehr besitzen. In der Folge besteht für die Mitglieder im Kartell immer die latente Gefahr, mit ihren überhöhten Forderungen bei der Auftragsvergabe leer auszugehen.⁸⁰

Daneben besitzt die strategische Gebotsabgabe einen weiteren, aus der allokativen Effizienzbeurteilung zwar strittigen, aus Wettbewerbssicht jedoch nicht zu vernachlässigenden Nebeneffekt. „... Although an advantaged bidder will probably win a sealed-bid auction, the outcome is much less certain than in an ascending auction because each bidder must make a single and final offer in the face of uncertainty about its rivals' bids. ... So 'weaker' firms have at least some chance of victory in a sealed-bid auction. It follows that potential entrants are likely to be more willing to enter a sealed-bid auction”⁸¹ Damit werden nicht nur taktische Kollusionen destabilisiert, sondern auch Drohgebärden und abschreckendes Signaling der starken Unternehmen zeigen bei einer Ausschreibung nur bedingt Wirkung auf die schwächeren Unternehmen. Denn selbst unter einer allgemein bekannten Rangfolge der wahren Wettbewerbsstärken ist es nicht auszuschließen, dass überlegene Wettbewerber aufgrund einer zu optimistischen Kalkulation gegenüber einem Schwächeren

⁷⁸Zur Abgrenzung des internen und externen Stabilitätsproblems von Bieterabsprachen Fehl u. Güth (1987) S.303f.. Damit sind nach der Abgrenzung von McAfee u. McMillan (1992) S.580ff. nur noch schwache Koalitionen möglich. Die rationale Abstimmung würde hier für alle Bieter identische Angebote empfehlen, sprich korrelierende Angebote an der oberen realistischen Preisgrenze Porter u. Zona (1993), Porter u. Zona (1999) und Pesendorfer (2000).

⁷⁹„In standard sealed-bid auctions (...), each bidder simultaneously makes a signal ‚best and final‘ offer, so collusion is much harder than in an ascending auction because firms are unable to retaliate against bidders who fail to cooperate with them.“ Klemperer (2002) S.179.

⁸⁰Einen gewissen Schutz können hier im Bauwesen lokale Kostenvorteile aus der regionalen Marktstruktur für das Kartell bieten Bajari u. Ye (2003) S.972.

⁸¹Klemperer (2001) S.7.

das Nachsehen haben.

Damit erweisen sich die strategischen Gebotsverfahren aus der Klasse der Auktionsverfahren besonders geeignet, Kollusionen und wettbewerbsabschreckendes Verhalten in Vergaben vorzubeugen. Die Vorurteile „Collusion is a very general phenomenon in auctions,“⁸² die R. Porter und P. Zona (1993, 1999) und M. Pesendorfer (2000) nachzuweisen versuchen,⁸³ sind bei den strategischen Gebotsverfahren wie der Ausschreibung theoretisch kaum nachvollziehbar.⁸⁴

5.1.2 Effizienz des Wettbewerbs nach der VOB

Die Preisbildung des Submissionswettbewerbs nach der VOB ist auf die besonderen Nachfragebedingungen auf den Straßenbaumärkten ausgerichtet. Im Hinblick auf die Probleme einer „... Preisbildung für Individualleistungen, welche einmalig und auf die speziellen Anforderungen eines Auftraggebers abgestellt sind ...“ ist die Ausschreibung „... von zentraler Bedeutung für die Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Sektors ...“⁸⁵ Die von den ausschreibenden Straßenbaubehörden vorgegebenen Anforderungen in den Ausschreibungsunterlagen sichern nicht nur die Einhaltung der gewünschten gesellschaftlichen Straßeneigenschaften (Qualität und Quantität), sondern auch die Umsetzung der jeweiligen „Allgemein anerkannten Regeln der Technik“. Ausgeräumt werden kann damit der immer wiederkehrende Vorwurf des Baugewerbes, dass die Ausrichtung der Auftragsvergabe an dem günstigsten Angebot zu einer Benachteiligung der qualitativ besseren Unternehmen führe. Der Charakter des Straßenbauunternehmens als Bereitsteller für Produktionsleistungen impliziert per se, dass diese eine in den Leistungsverzeichnissen qualitativ und quantitativ abgegrenzte Leistung zu erbringen haben. Wäre eine höhere Qualität vonnöten gewesen, so müsste diese in den Ausschreibungsunterlagen festgeschrieben sein.⁸⁶ Eine höhere, als die nach wirtschaftlichen Effizienzabwägungen in den Ausschreibungsunterlagen festgelegte Qualität zu erbringen bzw. zu fordern, wäre weder für das ausführende Straßenbauunternehmen betriebswirtschaftlich rational noch aus der Sicht der Straßenverwaltung aufgrund der Informationspflicht VOB konform. Lediglich im Rahmen von Nebenangeboten wäre ein höheres Qualitätsangebot durch die Straßenbauunternehmen denkbar. Die positive Wertung dieser Angebote würde jedoch lediglich die Effizienz der Planung der Straßenbauverwaltungen in Frage stellen, als dass dem Ausschreibungswettbewerb

⁸²Porter u. Zona (1993) S.518.

⁸³Porter u. Zona (1993) untersuchten hier Ausschreibungsergebnisse zu Autobahnbauwerken von 1979-85 im Raum New York. Porter u. Zona (1999) und Pesendorfer (2000) verwendeten zum allgemeinen Nachweis Ausschreibungsdaten aus den Milch-Beschaffungen von Schulen in Ohio bzw. Florida und Texas in den 80'er Jahren. Die Absprachen waren hier durch die entsprechenden Verurteilungen bewiesen.

⁸⁴Laffont (2000) S.18.

⁸⁵Finsinger (1985) S.302f..

⁸⁶Nach § 17 Abs.7 VOB/A sind selbst mögliche neue Kenntnisse zum Auftragsobjekt unverzüglich allen Bewerbern mitzuteilen (vgl. Informationspflicht nach der VOB S.72).

nach der VOB qualitätsdiskriminierende Elemente angelastet werden könnten.⁸⁷

Die auftragspezifische Preisbildung in Abhängigkeit der Wettbewerbssituation führt bei einem Vergleich des Straßenbaumarktes mit Märkten mit langfristigen Vertragsbeziehungen zwangsläufig zu einer höheren Preisreaktivität. Die Betrachtung der vorherrschenden Auftragsvergabe nach der VOB zeigte, dass bei Einhaltung der Vergabevorschriften die Effizienz unter der großen Anzahl von Straßenbaubetrieben auch trotz des regionalen Charakter des Wettbewerbs im Allgemeinen als gesichert betrachtet werden kann. Empirisch wird diese Effizienzvermutung durch die Untersuchungen von L. Brannman, D.J. Klein und L.W. Weiss (1987), D.D. Douglas und B.J. Wilson (2002) und S.Gupta (2002) gestützt.⁸⁸ Alle drei stellten fest, dass bereits ab 5 bis 8 Bieter bei einer Ausschreibung relativ konstante Wettbewerbspreise zu erwarten sind.⁸⁹ Die relativ kleine Anzahl an Konkurrenten, die für einen effizienten Wettbewerb notwendig ist, identifiziert die in Deutschland in der VOB festgeschriebene Vergabe nach einzelnen Gewerken eher als Politikum, als eine wirtschaftlich begründbare notwendige Erhöhung der Wettbewerberanzahl. Die bei großen Bieterzahlen aufkommende Befürchtung einer Gebotsüberhitzung mit der Gefahr eines „*Winner's Curse*“ können sogar destruktiv auf die Preisentwicklung wirken.⁹⁰ Der unerwünschten Preisentwicklung bei einer mittelständischen Marktstruktur wirkt jedoch der leichtere Neueintritt von Unternehmen entgegen. Wie D.G. De Silva, T. Dunne und G. Kosmopoulou (2001) gezeigt haben, ist gerade bei neu eintretenden Unternehmen ein signifikant aggressiveres Gebotsverhalten festzustellen.⁹¹

Unbestreitbar haftet der Ausschreibung als strategischer Gebotsmechanismus der Makel an, dass dieser lediglich im Erwartungswert effiziente Ergebnisse liefert.⁹²

⁸⁷Zu dem Verhalten und Ergebnis mehrdimensionaler Auktionsverfahren eines simultanen Preis- und Qualitätswettbewerbs im Ausschreibungswettbewerb, die z.B. in der technischen Beschaffung von Bedeutung sind Branco (1997) S.63ff., Che (1993) S.668ff., Cripps u. Ireland (1994) S.316ff. und Naegelen (2002) S.135ff..

⁸⁸Als Daten dienten Brannman u. a. (1987) S.26f. Ausschreibungsdaten zu Bohrrechten und Holzversteigerungen von den 50'er bis zu den 70'er Jahren, Douglas u. Wilson (2002) S.215f. Gupta (2002) S.14f. Ausschreibungsergebnisse zu Bauaufträgen bzw. Straßenbauaufträgen in Florida von 1981-1986.

⁸⁹Bajari u. Ye (2003) S.983 konnten in der Untersuchung von Straßenbauausschreibungen im Mittleren Westen der USA von 1995-1998 unter der großen Anzahl von beteiligten Straßenbauunternehmen Vermutungen zu Absprachen nahezu ausschließen.

⁹⁰Brannman u. a. (1987) S.28ff. und Douglas u. Wilson (2002) S.14. Gupta (2002) S.20f. stellten ab 8 Bietern für die Autobahnausschreibungen tendenziell gleichbleibende Preise fest. Jedoch erweist sich eine formale Modellierung derartiger Umkehrreffekte des Gebotsverhaltens als schwierig und findet sich nur in vereinzelnden Sonderfällen Laffont (1997) S.11ff..

⁹¹Datengrundlage bildeten hier Ausschreibungen von Autobahnbaufträgen in Oklahoma im Zeitraum von 1997-2000 De Silva u. a. (2001) S.8, bei denen gerade die neueintretenden Unternehmen ein signifikant aggressiveres Gebotsverhalten zeigten, ebd. S.10ff..

⁹²Klemperer (2005) S.14f. Zu Ineffizienzen der Ausschreibungen Landsberger u. a. (1996). Damit kollidiert die VOB Ausschreibung mit der von Güth (1995) S.4 in dem Axiom N der „Neidfreiheit bezüglich der Gebote“ geforderten ex post Effizienz (Pareto Optimalität). Zur kritischen Beurteilung dieser Forderung Wolfstetter (1995) S.6f.. Praktisch rutscht man in die Diskussion um das nach § 24 Abs.1 VOB/A verbotene Nachverhandeln. Hierin begründet sich zum Beispiel die Tatsache, dass viele private Baunachfrager einer vorgeschalteten VOB-Ausschreibung gerne Nachverhandlungen

Daraus resultiert eine Abhängigkeit des Ausschreibungsergebnisses von der Risiko- neigung der Bieter. Der Effekt ist aber primär in einer Beschleunigung bzw. Ver- langsamung von Marktberäumungsphasen zu sehen. Die grundsätzliche Effizienz wird nicht ausgehebelt. Eine „natürliche“ Existenzgefährdung der Straßenbauunter- nehmen durch einen unkalkulierbaren „*Winner's Curse*“ oder provozierte ruinöse Konkurrenz lässt sich bei der strategischen Gebotsbestimmung durch die informa- tionssensible, im Ergebnis aber reine Aufschlagskalkulation nicht nachweisen. Un- wägbarkeiten wird von rational agierenden Wettbewerbern, wie P.R. Milgrom u. R.J. Weber (1982) zeigten, in der Angebotskalkulation durch höhere Aufschläge Rechnung getragen. Damit kann mit Blick auf die Lerneffekte und Sachkenntnis der Beteiligten der Meinung gefolgt werden, dass die ruinöse Konkurrenz unter Ra- tionalverhalten auf einem Wettbewerbsmarkt keine Rolle spielt.⁹³ Die Stärke der Ausschreibung als strategisches Vergabeverfahren liegt dabei in deren natürlicher Abwehr gegen wettbewerbsschädliche Verhaltensweisen, die P. Crampton (1998) in seinem Vergleich unterschiedlicher Gebotsmechanismen hervorhebt. „... the most important reason for a sealed-bid auction is the avoidance of collusion.“⁹⁴

Ambivalent zeigt sich unter den Produktionsbedingungen die notwendige Kom- munikation und Abstimmung zwischen den Bauunternehmen und der öffentlichen Verwaltung. Zwangsläufig kommt es auf den regional geprägten Straßenbaumärkten zu einer gewissen Nähe zwischen den Mitarbeitern der Straßenbauverwaltungen und den ausführenden Straßenbaubetrieben.⁹⁵ Diese Nähe kann bei einer langfristig gut funktionierenden Zusammenarbeit in verschiedenen Aufträgen sogar als positiv im Hinblick auf die Kostenentwicklung gesehen werden. Andererseits steigt durch diese Beziehungen und Vertrauensverhältnisse ebenso die Gefahr korrupter Verhaltens- weisen, da die Aufdeckungsgefahr sinkt. Kritisch sind hier die geringen Kontroll- möglichkeiten durch die direkt betroffenen Konkurrenten in nationalen Vergaben zu bewerten. Verpflichtungen zur Auskunft und Begründung der Vergabeentscheidung kennt hier nur das Vergaberecht oberhalb des EU-Schwellenwertes. Lösungsansät- ze dieses Problems sind im Hinblick auf die europäische Lösung jedoch weniger im öffentlichen Ausschreibungssystem, als in der mangelhaften konsequenten Implemen- tierung eines Überwachungssystems zu suchen. Dabei kann S. v. Köckritz et al. (2004b) bei seinen Ausführungen für den Kampf gegen die Korruption zugestimmt werden, dass die Einhaltung der Vergaberichtlinien der beste Schutz ist.⁹⁶

folgen lassen. Abhilfe versprechen unter diesem Gesichtspunkt offene Gebotsmechanismen, wie zum Beispiel die ursprüngliche Lizitation. (Vgl. Fussnote 240 S.70.) Es ist jedoch zu erwarten, dass derartige Erweiterungen bereits im Angebot durch die Bieter strategisch antizipiert und weitgehend egalisiert werden.

⁹³Fritsch u. a. (2001) S.205ff., Kloten (1962) S.228ff., Laaser (1991) S.56ff. und van Suntum (1986) S.6ff..

⁹⁴Crampton (1998) S.752.

⁹⁵Zur notwendigen Kommunikation und Kooperation Eisbach u. Goldberg (1992) S.27.

⁹⁶Köckritz u. a. (2004b) S. 26f..

5.2 Organisatorischer Zwischenbau des öffentlichen Marktsurrogates

Die subsidiären Verwaltungsansprüche der Gebietskörperschaften führten bei der Übernahme der Bereitstellungsaufgaben zu einer über alle Ebenen reichenden Verwaltungsorganisation. Innerhalb des öffentlich-rechtlich fixierten Ablaufrahmens nehmen die Straßenbauverwaltungen mit deren Fachkompetenz die Planungsaufgaben bis zur abschließenden Auftragsvergabe und Bauüberwachung wahr. Damit bilden die Straßenbauverwaltungen den materiellen Schnittpunkt zwischen dem Straßenbaumarkt auf der einen und der politischen Bereitstellungsentscheidung auf der anderen Seite. Auf diese Bürokratie (Verwaltung) ist die Regierung bei der Umsetzung der politischen Entscheidungen angewiesen, da sie „... ohne oder gegen sie ihre Ziele nicht realisieren kann.“⁹⁷ Als Nebeneffekt hat die breite öffentliche Aufgabenübernahme das private Straßenbaugewerbe ebenso aus der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit weitgehend zurückgedrängt bzw. diese unattraktiv werden lassen. Die Forschung und Entwicklung, als zentrale Grundlage der dynamischen Effizienz, wurden in der Folge durch die stärker konzentrierte Zulieferindustrie und die öffentlichen bzw. halböffentlichen Forschungsinstitutionen übernommen. Damit wurde der von Beginn an offen und grenzüberschreitend geprägte Gedanke in der Straßenbauforschung und -entwicklung fortgeführt.⁹⁸

5.2.1 Effizienz der Verwaltungsorganisation

Die öffentliche Straßenbauverwaltung gerät in der Diskussion über die Effizienz, deren Mitwirkung an der Aufstellung und der Umsetzung staatlicher Zielsetzungen immer wieder in eine mehr oder weniger scharfe Kritik. Neben den immer wieder auftauchenden Bestrebungen, die Verwaltung mit dem Qualitäts- und Koordinationsargument zu zentralisieren,⁹⁹ findet sich die Darlegung der Kritik in den Vorwürfen der inflexiblen bürokratischen Abläufe, der suboptimalen Anreize innerhalb der „*Prinzipal-Agent*“-Struktur¹⁰⁰ und der Korruption im öffentlichen Dienst.¹⁰¹

Aufgrund der bestehenden Aufgabenkompetenz nach dem Subsidiaritätsprinzip ist die Straßenverwaltung über alle Gebietskörperschaftsebenen verteilt. Auf Kom-

⁹⁷Brümmerhoff (2001) S.148.

⁹⁸Die Forschung und Entwicklung wird in der Fortführung des ersten internationalen Straßenverkehrskongresses in Paris 1909 international offen vorangetrieben. Zur Bedeutung der internationalen Forschungszusammenarbeit Litzka (1999) S.513ff..

⁹⁹Vgl. z.B. Ausf. S.48 zu dem Versuch der Verwaltungsübernahme der Kreisstraßen durch die Länder bei der Neuordnung des deutschen Straßenwesens.

¹⁰⁰Brümmerhoff (2001) S.148. Im Mittelpunkt der „*Agency*“-Betrachtung von Ross (1973) und Jensen u. Meckling (1976) steht dabei die Analyse von Beziehungen in diskretionären Handlungsspielräumen, die unter dem Kernproblem des Informationsvorsprungs zwischen Prinzipal und Agenten ablaufen.

¹⁰¹Einen Theorieeinblick der Bürokratiemodelle geben Schneider u. Bartel (1990) S.63ff..



Abb. 5.2: Effizienzdimensionen der öffentlichen Straßenbauverwaltungen.

munalebene ist diese, mangels zu verwaltender Substanz, teils tief in die allgemeine Bauverwaltung eingebunden. Die in der Folge teils untergehende bzw. unzureichende Fachkompetenz auf Kommunalebene lässt unter der Aufgabenstellung nicht nur Zweifel an der effizienten Straßenverwaltung sondern ebenso an der informativen Netzabstimmung aufkommen. Bestehende Genehmigungsvorbehalte und die Kontrolle der kommunalen Straßenverwaltung im Rahmen der Straßenaufsicht durch die höheren Gebietskörperschaftsebenen zerstreuen jedoch Befürchtungen, die bis zum Verwaltensversagen reichen. Andererseits lässt die bestehende Kontrolle, unter Abstraktion der verfassungsmäßigen Bedenken nach Art. 28 Abs.2 GG, durchaus einen gewissen Gefallen an dem Gedanken einer Kompetenzkonzentration auf einer höheren Gebietskörperschaftsebene aufkommen.

Ob eine derartige gestraffte Verwaltung gleichzeitig die angeführten Zweifel an der investiven Effizienz der standardisierten Bewertungsverfahren lösen würde, muss bezweifelt werden. Grundlage der Effizienzkritik bilden die in der Kosten-Nutzenanalyse des öffentlichen Verwaltungshandelns angewendeten formalisierten Bewertungsansätze, Gewichtungskriterien und budgetorientierte Mittelzuweisungen nach Quoten. Die eigentliche Bewertung der Projektrentabilität bleibt meist außen vor.¹⁰² Bei einer Konzentration der Verwaltung auf einer höheren Gebietskörperschaftsebene kann von einer Verschlinkung der Straßenverwaltung und einer leichteren Projektkoordination ausgegangen werden. Diese würde jedoch auf Kosten der Informationsvorteile vor Ort erkauft werden. Bestehende formalisierte Abläufe der Kosten-Nutzenanalysen sowie das öffentliche Budgetsystem der Haushaltsplanung blieben davon unberührt. Ursächlich für diesen öffentlichen Bürokratismus

¹⁰²Beckers u. Hirschhausen (2003) S.9f..

und Formalismus ist das Rechtsstaatsprinzip, das öffentliches Verwaltungshandeln zu dessen gesellschaftlicher Kontrolle nach Art. 1 Abs.3 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs.3 GG an das geltende Recht bindet. Dieses „... Abarbeiten einer Aufgabe nach Vorschriften ... [sorgt dafür], daß eine bestimmte Vorgehensweise eingehalten wird und daß vorgegebene Entscheidungsspielräume nicht überschritten werden ...“¹⁰³ Verständlicherweise kann damit eine öffentliche Verwaltung aufgrund des formellen Charakters dieses legislativen Steuerungsprinzips im Flexibilitätsvergleich mit der vielfach informell über Anreizsysteme gesteuerten privaten Wirtschaft nicht konkurrieren.¹⁰⁴

Das Anreizsystem für den Verwaltungsmitarbeiter grenzt W.A. Niskanen (1971, 1973) in Vorausgriff auf die „*Prinzipal-Agent*“-Diskussion durch die drei P's, den finanziellen und nichtfinanziellen Einkommen (*Pay*), der Macht (*Power*)¹⁰⁵ und der Geltung (*Prestige*) ab.¹⁰⁶ Für die nutzenmaximierenden Bürokraten/Verwaltungsmitarbeiter der öffentlichen Verwaltung¹⁰⁷ als Agenten der Bürger bzw. der Regierung wird durch die Ordnung des öffentlichen Verwaltungsapparates die Dimension der finanziellen Einkommensmaximierung weitgehend versperrt. In der Folge verbleibt den Bürokraten zur individuellen Nutzenmaximierung lediglich die Ausweitung ihres Verwaltungsbudgets zur Expansion ihrer administrativen Macht und Geltung. Relativ einfach durchsetzbar sind diese Expansionsziele für die Bürokraten deshalb, da diese ihr „Angebot“ an Verwaltungsleistungen nur gegen ein „*en bloc*“ Budget anbieten. Dieses wird in der deutschen Regierungs- und Verwaltungspraxis über die *ex ante* stattfindende Haushaltsplanung festgelegt. Bei der Verhandlung über das Budget steht die Verwaltung in einem bilateralen Monopol zu den verteilenden Politikern. Jedoch besitzt die Bürokratie innerhalb dieser Verhandlungsposition einerseits Informationsvorsprünge über die eigenen Kosten und andererseits wird das vereinbarte Budget noch vor einer möglichen Leistungskontrolle zugesprochen.¹⁰⁸ Empirische Argumente für die expansiven Folgen dieser Verhandlungen hinsichtlich der Budgets liefert auch der im Straßenwesen stetig gewachsene Verwaltungskostenanteil.¹⁰⁹ Diese Kosten der Straßenverwaltung hatten sich bis zur Neuerfassung der statistischen Erfassung 1973 bereits mehr als verdoppelt und auch unter der neuen Erhebung wiederholte sich dieses Ergebnis innerhalb von 20 Jahren. Daneben konnten sich die Straßenverwaltungen über ihr fachspezifisches Planungsrecht und der heterogenen Größe ihres Verwaltungsbezirks eine weitgehende Eigenständigkeit von den tangierten Verwaltungsbereichen

¹⁰³Grossekettler (1999) S.550.

¹⁰⁴Zur Diskussion privatwirtschaftlicher Anreizsysteme in der „*Property Rights*“ Übertragung Kolodziej (1996) S.81ff.

¹⁰⁵Dieses Bürokratieziel geht bereits auf Weber (1947) zurück Mueller (2003) S.360.

¹⁰⁶Niskanen (1971) S.38f. und Niskanen (1973) S.619f..

¹⁰⁷Der Ansatz des Bürokraten als Nutzenmaximierer geht zurück auf Downs (1965) S.439ff..

¹⁰⁸Niskanen (1971) S.24ff., zusammenfassend in Behrends (2001) S.49ff. und Mueller (2003) S.362f..

¹⁰⁹Analog stellen Kolodziej (1996) S.95f. und Schneider u. Bartel (1990) S.124 im Allgemeinen bei öffentl. Verwaltungen im Vergleich mit den privaten Unternehmen für einzelne Aufgabenbereiche einen deutlich höheren Personaleinsatz fest.

(Umweltschutz, Raumordnung usw) sichern.¹¹⁰ Diese Stellung bemängelt H.D. Jarass (2000) sinnbildlich als einen tiefen Graben zwischen den zuständigen Stellen der Infrastruktur- und der Raumplanung.¹¹¹ Erst Ende der 90'er Jahre scheint das „natürliche“ Wachstum der Straßenverwaltungen gestoppt (vgl. Tabelle 6.3). Gleichzeitig zeichnet sich auf Bundesebene durch die Eingliederung des ehemals eigenständigen Verkehrsministeriums in das Ministerium für Verkehrs-, Bau- und Wohnungswesen und den auf eine Zusammenführung ausgerichteten Novellierungen der Fachplanungsgesetze (BauGB usw.)¹¹² eine engere Eingliederung der Straßenverwaltung in die tangierten gesellschaftlichen Interessen- und Verwaltungsabläufe (z.B. Raumordnung) ab.

Echte Einkommenssteigerungen für die Bürokraten in der öffentlichen Verwaltung eröffnen sich nur über den illegalen Weg der Korruption.¹¹³ Das Phänomen der Korruption und Absprachen scheint nach den Untersuchungen von R. Gebhardt (1989) gerade bei Ausschreibungen der öffentlichen Hand aufzutauchen.¹¹⁴ In der Untersuchung kamen auf 1000 Vergabeverstöße bei öffentlichen gerade einmal 9 Fälle bei privatwirtschaftlichen Auftragsvergaben. Gefährdend wirkt bei den Straßenbauaufträgen einerseits eine große Differenz zwischen typischen Zuwendungen und Auftragssumme, andererseits birgt die Verwaltung von Steuergeldern besondere Anreize, Individual- über die Verwaltungsinteressen zu stellen.¹¹⁵ Qualitativ scheinen dabei in Deutschland weniger die situative Korruption als vielmehr gewachsene Beziehungsgeflechte im Mittelpunkt zu stehen. Glaubt man den Untersuchungen der Transparency International Organisation, so bringen diese Geflechte quantitativ Deutschland heute im europäischen Vergleich einen Platz im Mittelfeld der Korruptionsproblematik ein.¹¹⁶

Die hier angeführten Kritikpunkte weisen jedoch zunächst einmal mehr auf die allgemeinen Probleme ausufernder Verwaltungen hin,¹¹⁷ als auf natürliche Vorteile einer privatwirtschaftlichen Organisation. Ebenso bekannt sind heute die Forderungen nach der anreizorientierten Neuordnung des öffentlichen Dienstrechtes und einer höheren Transparenz für die Kontrolle des Verwaltungshandelns zu deren Lösung. Die eigentliche Problematik offenbart sich in den dynamischen Aspekten bzw. der Resistenz der öffentlichen Abläufe gegenüber Veränderungszwängen. Während durch den Wettbewerb auf privatwirtschaftlichen Märkten ein natürlicher Zwang zu einem effizienten Gesamtsystem besteht, ist ein derartiger Gedanke und dessen Umsetzung vielen Gebietskörperschaften noch fremd. Deutliche Unterschiede zeigen sich bei

¹¹⁰Schmidhuber u. Hitzler (1991) S.273f..

¹¹¹Jarass (2000) S.946.

¹¹²Z.B. waren die letzten Revisionen von Raumordnungs- und Baugesetzbuch auf eine bessere gegenseitige Integration ausgerichtet, i.W. zur Integration des Umweltrechts Krautzbberger (2002) S.17..

¹¹³Vgl. Ausf. S.??ff. zur horizontalen Kollusion.

¹¹⁴Gebhardt (1989) S.137f..

¹¹⁵Bannenberg (2002) S.7ff. und Kolodziej (1996) S.196 Fn. 49.

¹¹⁶Transparency International (2004) S.6.

¹¹⁷Mueller (2003) S.362 u. S.374ff..

einem qualitativen Vergleich zwischen den Straßenverwaltungen der Kommunen und der höheren Gebietskörperschaftsebenen. In einer Umfrage stellte M. Krause (2002) fest, dass selbst unter den größeren Städten Deutschlands nicht einmal die Hälfte eine Straßenerfassung und Management betreiben, wie es heute für die höheren Gebietskörperschaftsebenen bereits üblich ist.¹¹⁸ Aufgrund des auf Kommunalebene vielfach fehlenden Verständnisses der Bauwerke als strategische Erfolgsressource ist hier noch nicht einmal der erste Teilschritt bzw. Basis eines aktuellen „*Real Estate*“- und „*Facility Managements*“-Ansatzes, die Grundlagenermittlung, vorhanden¹¹⁹ bzw. diese befindet sich noch in einer frühen Aufbauphase.¹²⁰

5.2.2 Performance der Forschung und Entwicklung

Die Bauproduktion und die -produkte sind im Straßenwesen in den besonderen baurechtlichen Zulassungs- und Kontrollrahmen eingebunden.¹²¹ Das Zulassungsverfahren und die notwendige Beachtung der einzelnen Produkte und Verfahren in den Ausschreibungsunterlagen schließt größere wirtschaftliche Anreize für Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen der regional engagierten mittelständischen Straßenbauunternehmen praktisch aus. Deren Engagements beschränken sich meist auf die Schulung und Weiterbildung des eigenen Personals.¹²² Aufgrund der fehlenden Anreize für die Straßenbaubetriebe wird analog der sonstigen Aufgabenwahrnehmung auch die Forschung und Entwicklung primär durch halböffentliche und öffentliche Forschungseinrichtungen (Universitäten usw.) in teils enger Zusammenarbeit mit den Baubetrieben und die höher konzentrierte Zulieferindustrie (Mineralöl-gewerbe für die Asphaltstraßen, Zementindustrie für die Betonsstraßen usw.) betrieben.¹²³ Für diese Forschungs- und Entwicklungszusammenarbeit übernimmt die Forschungsanstalt für das Straßenwesen die notwendigen Koordinations- und Dokumentationsaufgaben.¹²⁴ Deren Zulässigkeit erhalten die Fortschritte im Bereich der Bauprodukte und -ausführungen durch die Bauzulassung des deutschen Instituts für Bautechnik bzw. der Normungsarbeiten des Deutschen Instituts für Normung e.V und des CEN. Eine Sonderstellung besitzen die Forschungsergebnisse mit Planungscharakter, die innerhalb des öffentlichen Hierarchiesystems direkt in die Verwaltungsrichtlinien und Verordnungen, mit den Straßenbauverwaltungen als

¹¹⁸Krause (2002) S.268.

¹¹⁹Zu den Teilschritten eines „*Real Estate/Facility Managements*“ Preuß u. Schöne (2003) S.34ff. und Ecke (2004) S.91 betont analog die fehlenden Bestandsinformationen als den dominanten Handlungsbedarf der Immobilienverwaltung der Städte und Gemeinden.

¹²⁰Stellvertretend für das allg. Immobilienmanagement Ecke (2004) S.96.

¹²¹Vgl. Ausf. S.56ff. zu baurechl. Bestimmungen. Die technische Weiterentwicklung der maschinellen Ausrüstung wird primär von der vorgelagerten privaten Baumaschinenindustrie vorangetrieben. Zur Entwicklung Pierre (1998) Für diese gelten die allgemeinen Anreizbedingungen auf privatwirtschaftlichen Wettbewerbsmärkten.

¹²²Ruß ig u. a. (1996) S.84.

¹²³Ein Phänomen, das für das gesamte Baugewerbe beobachtbar ist Ruß ig u. a. (1996) S.83f..

¹²⁴Holm (1999) S.507ff..

Adressaten, einfließen.¹²⁵

Die Konzentrationstendenzen der öffentlichen Straßenbereitstellung und -bauforschung kommen im Grundsatz den von J.A. Schumpeter (1987) aufgestellten Hypothesen entgegen, dass die Forschung und Entwicklung vor allem durch marktstarke Marktteilnehmer vorangetrieben werde. Die Neo-Schumpeter-Hypothese I geht dabei davon aus, dass Ausmaß und Effizienz von Forschung und Entwicklung mit dem Marktvolumen des Forschenden steigen. Dieser Effekt wird mit deren finanziellen Potentialen und der Möglichkeit der Streuung einzelner Risiken über ein Portfolio von Forschungsprojekten begründet. Weitergehende Argumente der „*Economics of Scale*“ und der „*Economics of Scope*“, wie auch der schnelleren Refinanzierung durch eine breite Anwendung, weisen in Richtung der Neo-Schumpeter-Hypothese II mit ihrem Bezug auf die Marktstruktur.¹²⁶ Forschungs- und Entwicklungstätigkeit findet nach dieser dann statt, wenn das Unternehmen z.B. einen hohen Marktanteil mit der Aussicht auf ein prozessuales Monopol hat, wie es im Straßenwesen per se die öffentliche Hand zur Refinanzierung der getätigten Innovationen besitzt.

Die in empirischen Überprüfungen auftauchenden Kritikpunkte an diesen Schumpeter-Hypothesen weisen in ähnliche Richtung wie die Effizienzkritik an der öffentlichen Straßenverwaltung. Auch hier bildet das zentrale Argument der Kritik das in der Praxis fehlende bzw. mangelhafte Anreizsystem für die Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen. Diese Anreize durch den Wettbewerb schwinden mit der bestehenden Marktmacht, der Unternehmens- bzw. Verwaltungsgröße und steigenden hierarchischen Hindernissen in Form von langen Entscheidungswegen und Abstimmungsproblemen. Entgegen den Schumpeter-Hypothesen ergibt sich daraus die von F.M. Scherer und D. Ross (1990) festgehaltene Problematik, eines „... bias against really imaginative innovations in the laboratories of large firms. Inability to get ideas approved by higher management drives creative individuals out of large corporate R&D organizations to go it alone with their own ventures.“¹²⁷

Unter diesem wechselseitigen Pro und Kontra ist die Entwicklung schwierig einzuschätzen, die bis heute eher von einer Weiterentwicklung der beiden dominanten Straßenbaukonstruktionen, der Asphalt- (Schwarz-) oder Betondecke (Weißdecke), bestimmt wird. Die im Wettbewerb der beiden Konstruktionsarten erzielten deutlichen Verbesserungen der Haltbarkeit, Griffigkeit usw. zeigen dabei einerseits die Potentiale dieser Bauweisen.¹²⁸ Die Asphaltbauweise ist aufgrund ihrer vielfältig guten Eigenschaften und Abstufungsfähigkeit die verbreitetste Straßendecke. Die widerstandsfähigeren Betonstraßen finden sich aufgrund ihrer Ansprüche an die Ausführung und Baukosten bei hoch belasteten Straßen.¹²⁹ Andererseits zeigte sich diese reine Konzentration auf die Schwarz- und Weißdecke, gefördert durch eine enge Forschungszusammenarbeit mit der starken Zulieferindustrie, auch nicht gerade

¹²⁵Vgl. Ausf. S.63f. zur RAS in Bauordnungsrecht.

¹²⁶Vgl. zu einer allg. Zusammenfassung der Hypothesenaussagen Schmidt u. Elß er (1990) S.556ff..

¹²⁷Scherer u. Ross (1990) S.652f..

¹²⁸Zur Entwicklung der Asphaltstraßen Reinboth (2003a) S.85ff. und Reinboth (2003b) S.283ff..

¹²⁹Velske u. a. (2002) S.189ff..

aufgeschlossen für große Revolutionen im Straßenbau.

Neue Anreize und Forschungsbedarf schufen ab den 70'er Jahren die Interessen des Umweltschutzes um die Wiederverwendung von Baustoffabbrüchen.¹³⁰ Eine besondere Herausforderung stellten hier die Sünden vergangener Perioden dar, wie z.B. die Aufarbeitung des inzwischen verbotenen Teers bzw. Pechs im Asphaltstraßenbau.¹³¹ Diese umweltorientierten Zielsetzungen mündeten in den 90'er Jahren in zahlreiche Richtlinien für den Straßenbau auf der Basis des „Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes“ 1996.¹³² Aufgrund der damit initiierten Forschung kann heute Deutschland zu den führenden Nationen auf dem Gebiet der Recyclingmöglichkeiten gezählt werden.¹³³

Aufgrund der stetig klammen Haushaltslage der Gebietskörperschaften wurden parallel zu den umweltorientierten Zielen ab den 80'er Jahren wirtschaftliche Forschungsarbeiten zum effizienten Management der Straßen forciert. Die Ergebnisse dieser Forschungsarbeiten und empirischer Untersuchungen stellen das 1992 aufgenommene Pavement-Management-System (PMS) dar, das Ende der 90'er Jahre zum umfassenden Management-System der Straßenerhaltung (MSE) für das überörtliche Straßennetz weiterentwickelt wurde.¹³⁴ 2002 waren nach 10 Jahren der systematischen Zustandserfassung und Bewertung bereits 200 000 Fernstraßenkilometer erfasst und in das PMS aufgenommen.¹³⁵ Das MSE umfasst ein umfassendes Prozessmanagement für die Unterhaltung der Straßen, dem eine Planung des Finanzbedarfs- und eine Maßnahmenplanung auf der Basis einer rechnergestützten Erfassung und Überprüfung des Straßenzustandes zugrundeliegt. 2003 folgten die „Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen“ (EEMI) der Forschungsgesellschaft für Straßenbau als Pendant zu den Managementleitlinien für die Fernstraßen.¹³⁶ Bei Letzterem handelt es sich aufgrund der Eigenständigkeit der Straßenverwaltungen der Gemeinden lediglich um Empfehlungen und deren Umsetzung muss noch als gering bezeichnet werden.

In dem immer wieder deutlich werdenden öffentlichen Richtlinienbürokratismus begründen sich sowohl die Vorteile als auch die vorzufindende Kritik. Fortschritte in der Straßenbauentwicklung werden unter der öffentlichen „Leitung“ bzw. vielmehr Verpflichtung in den Richtlinien nahezu landesweit über alle Gebietskörperschaften ohne ausschließende geistige Eigentumsrechte (Patente) bekannt gemacht. Gleichzeitig begründet sich gerade in dem öffentlichen Charakter und den fehlenden Patentschranken für die Straßenbauforschung die Systemkritik. Die ausschließliche wirtschaftliche Nutzungsmöglichkeit des geistigen Eigentums bildet eine zentrale Grundlage der Anreize für eine Forschungs- und Entwicklungstätigkeit. Sinnbildlich

¹³⁰Reinboth (2001) S.616ff..

¹³¹Reinboth (2002) S.35.

¹³²Krass u. a. (2002) S.22.

¹³³Damm (2003) S.584.

¹³⁴Woltreck (2001) S.321.

¹³⁵Kretz (2003) S.271ff..

¹³⁶Best (2004) S.25.

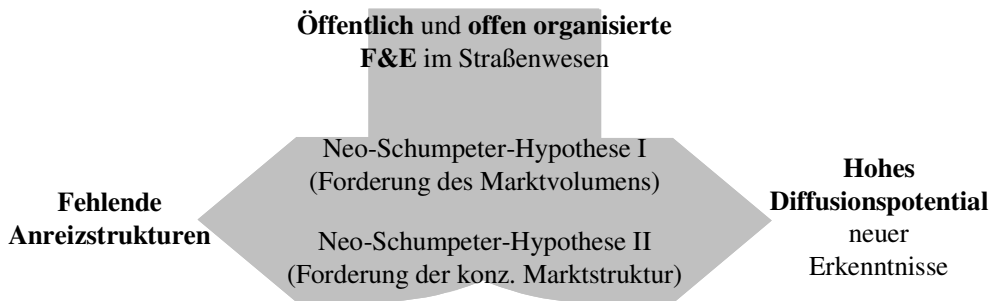


Abb. 5.3: Effizienzdimensionen der Forschung und Entwicklung.

für diese fehlenden Anreize ist auch die öffentliche Mittelzuweisung in die Forschungsvorhaben eng in das öffentliche Ordnungs- und Budgetsystem eingebunden. So waren z.B. zunächst 1 Promille, ab 1970 2,5 Promille des Mineralölsteueraufkommens für die F&E bis zur systematischen Abschaffung der Mittelbindung zweckgebunden.¹³⁷ Marginale Kosten-Nutzenentscheidungen als Kriterium für die Forschung in privatwirtschaftlichen Märkten spielen dabei nur eine untergeordnete Rolle. Deutlich wird die fehlende wirtschaftliche Steuerung der Forschungsanstrengungen z.B. in der bis heute, trotz deutlicher Fortschritte in vielen Bereichen, mangelhaften Klärung der effizienten Langzeitdimensionierung der Straßenkonstruktionen.¹³⁸

Unter der öffentlichen Umsetzung wirken somit weder individuelle Anreize steigend und steuernd auf die Forschungsanstrengungen noch bestehen im derzeitigen System echte Anreize zu einer raschen Umsetzung und Nutzung der neuen Erkenntnisse. Unterstützt wird diese Umsetzungsrigidität durch das immer wieder kritisierte System der Prüf- und Zulassungsvorschriften der Baustoffe und -verfahren.¹³⁹ Da die Dynamik der Technik nicht gleichzeitig die Dynamik der technischen Regelwerke impliziert, kollidieren hier die Forderungen einer Forschungs- und Entwicklungserleichterung mit den gesellschaftlichen Sicherheitsinteressen im Bauordnungs- und -nebenrecht.¹⁴⁰ Die Chancen einer derartigen Diskussion müssen jedoch im Hinblick auf die zunehmend von der europäischen Gemeinschaft ausgefüllte Richtlinienkompetenz und Normung¹⁴¹ sowie den bis heute kaum kontrollierbaren gesellschaftlichen

¹³⁷Schmuck (1996) S.117.

¹³⁸Beckers u. Hirschhausen (2003) S.19f. und Knoll u. a. (1999) S.45.

¹³⁹Battis u. Gusy (1988) S.103. Noch kritischer betrachtet Willecke VDI Nachrichten Nr. 28/1992 zitiert nach Rybicki (1995) S.16 die Situation: „Die Körperschaften stellen sich heute deshalb so schwerfällig dar, weil sie in den 70'er Jahren endgültig den Anschluß an den Zug der Zeit verpasst haben. Während in den Unternehmen moderne, computergestützte Fertigungs- und Managementtechniken Einzug gehalten haben, haben die Administrationen vor der neuen Komplexität kapituliert und sich bis heute an das hierarchische „Fachidiotentum“ vergangener Tage geklammert.“ Damm (2003) S.594 identifiziert das auf die baurechtlichen Vorgaben aufbauende starre Ausschreibungs- und Vergabesystem gar als eines der Haupthindernisse in der Entwicklung des Asphaltstraßenbaus.

¹⁴⁰Vgl. Ausf. S.63 zum Bauordnungs- und S.65 zum Baunebenrecht.

¹⁴¹Vgl. Ausf. S.66 zu den europäischen Harmonisierungsbestrebungen.

Folgen des „Pfusch am Bau“ als gering eingeschätzt werden.¹⁴² Insgesamt zeigt sich damit das Straßenwesen zwischen den Effizienzdimensionen einer hohen Betriebssicherheit und freien Diffusion neuer Erkenntnisse versus einer wirtschaftlichen Anreizsetzung zur Forschungs- und Entwicklungstätigkeit ambivalent.

¹⁴²Ein „Pfusch am Bau“ (laut letzten Bauschadensbericht 1995 des Bundesministeriums Raumordnung, Bauwesen und Städtebau beträgt dieser ca. 2-3 % der Bausumme) erreicht aufgrund des hohen Kapitalkoeffizienten und Stellenwertes der Infrastrukturen schnell ruinöse Dimensionen, wenn nicht sogar eine Gefährdung für das Leib und Leben. Um dem Schadenspotential Ausdruck zu verleihen verweist Rybicki (1995) S.3 hier auf die eigenständige Erwähnung der Baugefährdung als gemeingefährliche Straftat in § 319 StGB. Trotz der engen Vorgaben für Bauplanung und -material finden sich deren Ursache immer noch zu 40 % in einer mangelhaften Planung im Büro, zu 40 % in der falschen Ausführung auf der Baustelle und zu 15 % in Materialmängeln Rybicki (1995) S.10.

5.3 Politische Finanzierungs- und Bereitstellungsentscheidung im öffentlichen Marktsurrogat

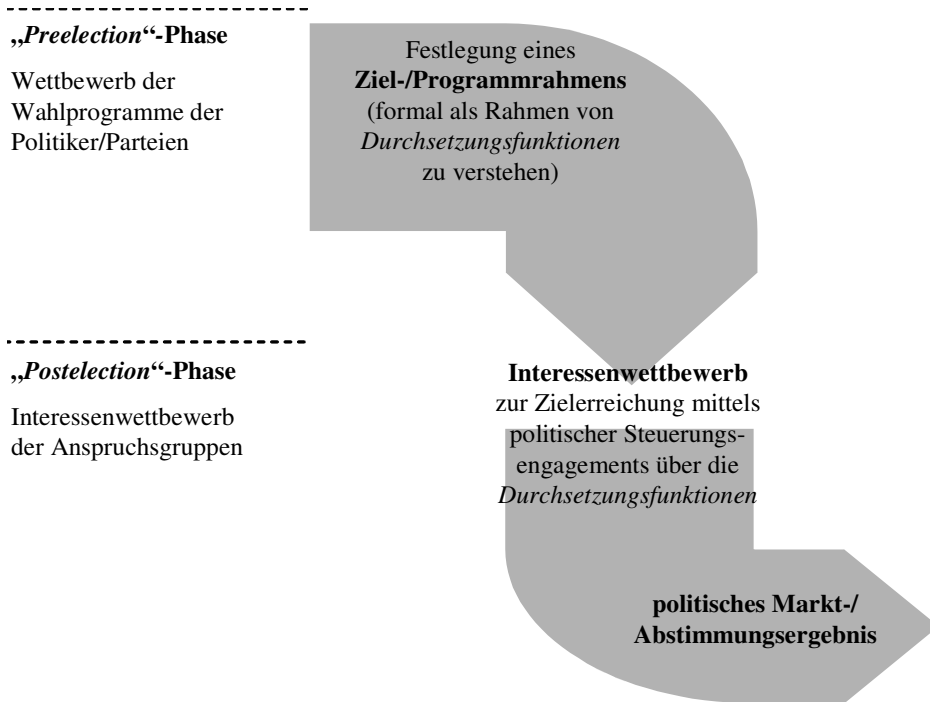


Abb. 5.4: Ablauf des politischen Entscheidungsprozesses.

Die öffentliche Brückenfunktion im Straßenwesen ist im Grundsatz auf einen Interessenausgleich über den politischen Prozess ausgerichtet. Das öffentliche Marktsurrogat sichert unter den besonderen Marktbedingungen (natürlicher Monopolcharakter, öffentlicher Gutcharakter, usw.) die Funktionalität der Infrastrukturbereitstellung durch die Nutzung der staatlichen Zwangsgewalt. Zur gesellschaftlichen Kontrolle sind diese besonderen Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand durch die verfassungsmäßigen und rechtlichen Regelungen in einen formalisierten und Struktur verleihenden Rahmen aus Kompetenzordnung, Aufgabenzuordnung und Ablaufsteuerung eingebunden. Dadurch werden die tangierten individuellen Basisinteressen geschützt bzw. diesen wird ein Wehrrecht eingeräumt und den Entscheidungsabläufen eine Zielrichtung vorgegeben.¹⁴³ Somit sind bei einer Effizienzbeurteilung des öffentlichen Abstimmungsmechanismus einerseits die legislative Ausgestaltung des Rahmens und andererseits die Nutzung der bestehenden Entscheidungsspielräume beachtenswert.

Aufgrund der konkurrierenden Zielsetzungen und des vielfach komplexen und heterogenen politischen Abstimmungsprozesses wird trotz des formalisierten Ablauf-

¹⁴³Vgl. Ausf. S.34ff. zur öffentlichen Bereitstellungsorganisation.

rahmens schnell klar, dass es sich nicht um einhellige Entscheidungen, sondern nur um Kompromisse handeln kann. Im indirekten Demokratiesystem der Bundesrepublik Deutschland ist dem Verständnis des Entscheidungsablaufs eine mehrstufige Darstellung förderlich.¹⁴⁴ T. Persson und G. Tabellini (2000) differenzieren den Entscheidungsablauf hierfür in eine „*Preelection*“- und eine „*Postelection*“-Phase.¹⁴⁵

Die „*Preelection*“-Phase umfasst die politischen Wahlen. Mit den Wahlen auf Bundes-, Länder-, Kreis- und Gemeindeebene finden diese nicht nur zwischen sehr unterschiedlich großen Gesellschaftsgruppen statt, sondern es variieren durch kulturelle Unterschiede von der Landesebene abwärts auch mehr oder weniger die Modalitäten. In einem hier ausreichenden Verständnis findet durch die Wahl eine Übertragung der gesellschaftlichen Entscheidungsbefugnis (Legislativkompetenz, Entscheidungskompetenz im Rahmen der Selbstverwaltung der Gebietskörperschaftsebenen nach dem Subsidiaritätsprinzip usw.) durch die Bürger (Prinzipale) an einzelne Politiker (Agenten)¹⁴⁶ statt. Mit Blick auf die Dynamik und Breite der gesellschaftlichen Abstimmungsbereiche wird klar, dass auf diese Weise kaum einzelne Projektentscheidungen getroffen werden können. Zielsetzung der Wahl der Politiker mit ihren Programmen ist es vielmehr, einen ideologischen Rahmen für die Durchsetzung der gesellschaftlichen Zielsetzungen festzulegen.

Die eigentlichen Abgaben-, Nutzungsentscheidungen usw. finden in der „*Postelection*“-Phase über den politischen Interessenwettbewerb statt. Die ideologische Ausrichtung der gewählten Politiker kann die Durchsetzung einzelner gesellschaftlicher Interessen, wie z.B. einem Straßenbauprojekt, den Weg erleichtern oder auch größere Steine in den Weg legen. Unter diesem Aspekt ist die Wahl formal als die Bestimmung eines Rahmens von „*Pressure Production Functions*“ zu verstehen, innerhalb dessen die einzelnen Gesellschaftsziele mittels der aufgewendeten politischen Engagements der Interessengruppen durchgesetzt werden. Die Gesellschaftsmitglieder wirken darin, meist zu einzelnen Gruppierungen organisiert,¹⁴⁷ auf die Entscheidungsträger ein, damit ihre Interessen zum Tragen kommen. Ausdruck gewinnen die einzelnen Entscheidungen in der Gesetzgebung auf der Bundes- und Landesebene sowie den Satzungen auf der Kommunalebene rund um das Straßenwesen, die wiederum einen gewissen Rahmen für die weiteren Abläufe und Anpassungen vorgeben.

5.3.1 Bestimmung des gesellschaftlichen Zielrahmens in der „*Preelection*“-Phase

Die Wahl dient mittels der Übertragung der gesellschaftlichen Entscheidungsbefugnis an Politiker, die ideologische Ausrichtungen vertreten, zunächst der Festlegung eines gesellschaftlichen Zielrahmens. Die zur Wahl stehenden Programme sind aus

¹⁴⁴Daumann (1999a) S.99.

¹⁴⁵Persson u. Tabellini (2000) S.11ff..

¹⁴⁶Arrow (1969) S.47ff. und Grossman u. Helpman (2001) S.248.

¹⁴⁷Köberlein (1997) S.11 u. 13f..

der Sichtweise der anreizorientierten Analysekonzepte¹⁴⁸ die Angebotsentscheidungen von rational und eigennützig agierenden Politikern. Für diese bilden „... das Einkommen, das Prestige, die Macht ... , die mit öffentlichen Ämtern verbunden sind ... ,“¹⁴⁹ die bestimmenden Faktoren für ihr politisches Handeln.¹⁵⁰ „Die institutionelle Zusammenführung von persönlichem Zweck und sozialem Ziel ... “ im Sinne einer Kontrolle des Politikers (*Agent*) durch die Bürger (*Prinzipal*) wird „... durch den ... Konkurrenzkampf um die Stimmen ... “¹⁵¹ in den Wahlen erreicht. Um „... zu verstehen, wie die demokratische Politik diesem sozialen Ziele dient, müssen wir vom Konkurrenzkampf um Macht und Amt ausgehen und uns klar werden, daß die soziale Funktion, so wie die Dinge nun einmal liegen, nur nebenher erfüllt wird – im gleichen Sinne wie die Produktion eine Nebenerscheinung beim Erzielen von Profiten ist.“¹⁵² Zu diesem Zweck sind „... die politischen Handlungen im demokratischen System die Mittel im Kampf um die Stimmen. Ein Politiker, der sein persönliches Ziel verfolgt, ist damit veranlasst, einen Zielrahmen zu offerieren, der den Vorstellungen der Wähler möglichst nahe kommt.“¹⁵³ Die Politiker und ihre Fraktionen in den Parlamenten treten als Informationsmittler auf und „... senken in ihrer Funktion als Intermediär die Informationskosten insbesondere dann, wenn sie mit ihrem Wahlprogramm eine bestimmte politische Ideologie verkörpern.“¹⁵⁴

Der Erfolg und Umfang der Informationsvermittlung ist auf dieser Ebene kritisch zu sehen. Aufgrund der Informationsbeschaffungskosten steht dem einzelnen Wähler für eine umfassende Informationsbeschaffung und -bewertung die eigene Rationalität im Wege.¹⁵⁵ So haftet den Wahlprogrammen aus „... der Sicht des Wählers ... ein großes Maß an Unsicherheit“ an, „... da zum einen die Wahlaussagen bewußt unklar gehalten werden oder sich sogar widersprechen und zum anderen die Realisierungsfähigkeit und –willigkeit von Parteiprogrammen nur vermutet werden kann.“¹⁵⁶ Deshalb muss davon ausgegangen werden, dass „... eine gezielte Informa-

¹⁴⁸Diese anreizorientierte Analyse der repräsentativen Demokratie baut auf der ökonomischen Systemvorstellung J. Schumpeters (Schumpeter (1987)) auf. Innerhalb dieser Systemvorstellung bezog sich Downs (1968) auf die politischen Parteien als optimierende Gruppe. Folgende Arbeiten konzentrierten sich, wie z.B. bereits Herder-Dorneich (1959) auf die Politiker selbst.

¹⁴⁹Downs (1968) S.7.

¹⁵⁰Drastischer formuliert North (1992a) S.71f. die Entscheidungsverlagerung von den Bürgern auf die Politiker, „... wenn der Staat die Zwangsgewalt hat, so werden diejenigen, die den Staat lenken, solche Zwangsgewalt in ihrem eigenen Interesse auf Kosten der übrigen Gesellschaft gebrauchen.“ Zu den Zielsetzungen der Politiker Barro (1973) S.19ff., Daumann (1999a) S.104ff., Grossman u. Helpman (2001) S.54ff. und Herder-Dorneich (1959) S.52ff., zusammenfassend Behrends (2001) S.34ff. und Heinemann (1999) S.21.

¹⁵¹Herder-Dorneich (1959) S.59 bezeichnet diesen institutionellen Kontrollmechanismus auch als die List der Demokratie.

¹⁵²Schumpeter (1987) S.448.

¹⁵³Herder-Dorneich (1959) S.59. Kurz gefasst in Tullock u. a. (2000) S.6: „The politician in a democratic society is a man who makes a living by winning elections.“

¹⁵⁴Erlei u. a. (1999) S.321.

¹⁵⁵Downs (1968) S.215ff., S.240 u. 255ff. und Daumann (1999a) S.107ff.. Barzel u. Sass (1990) S.750.

¹⁵⁶Daumann (1999b) S.175, Daumann (1999a) S.112 und Downs (1968) S.77f.. Cadot u. Sinclair-

tionsbeschaffung für den typischen Wähler eher die Ausnahme darstellt und die zur Wahl verwendeten Informationen weitgehend als Nebenprodukt des Alltagshandelns gewonnen werden.¹⁵⁷ Neben der Beeinflussung durch die alltäglichen Informationsmedien der Presse, Nachrichten¹⁵⁸ usw. gibt für die Meinungsbildung des Einzelnen im „Informationsdschungel“ vielfach ideologische Ausrichtung und die Gruppenzugehörigkeit den Ausschlag. Die Bedeutung letzterer Faktoren in der Informationsgewinnung steigt mit der sozialen Nähe des Wählers zu einer gesellschaftlichen Gruppierung oder Schicht.

Kennzeichnend für die Wahl ist die Entscheidung über ein Programm aus einer vorgefertigten Programmmenge. Ein einzelnes Programm stellt dabei ein wirtschafts- und sozialpolitisches Güterbündel mit einer Menge verschiedenster mehr oder weniger stark inhaltlich gewichteter Interessendimensionen dar.¹⁵⁹ Eine dieser Teildimensionen sind die Interessen rund um das Straßenwesen. Jeder einzelne rationale Wähler entscheidet sich für den Politiker bzw. die Partei mit dem für ihn vorteilhaftesten Programmbündel.¹⁶⁰ In der Wahl wird somit lediglich ein von der Mehrheit präferiertes gesellschaftliches Zielbündel bestimmt.¹⁶¹ Einen materiellen Charakter gewinnt der politische Zielrahmen durch die mit der Wahl verliehenen Legislativkompetenzen und die daraus hervorgehenden, die Abläufe regelnden Gesetze. In welchem Umfang es sich bei den Mehrheitsentscheidungen der Wahl um optimale Ergebnisse im Sinne des von J. Buchanan u. G. Tullock (1962) Minimums der Interdependenzkosten (Konsensfindungskosten) und möglichen externen Kosten im Sinne übergangener Individualinteressen handelt, muss hier dahingestellt bleiben.¹⁶² „Nur zufällig kann gerade bei einer Zustimmungsquote von $\frac{1}{2}$ das Minimum der Interdependenzkostenkurve liegen ...“¹⁶³ und die angebotenen Programme werden nur in Ausnahmefällen in qualitativer oder quantitativer Hinsicht den Präferenzen eines Bürgers entsprechen.¹⁶⁴ Diesem Abstimmungsproblem Rechnung tragend werden für gesellschaftlich höher gewichtete Entscheidungen, wie den Veränderungen an dem Grundgesetz nach Art. 79 Abs.2 GG, erweiterte Mehrheitsregeln verlangt. Ob überhaupt eine von allen befürwortende Entscheidung gefunden werden kann, bleibt fraglich.¹⁶⁵ Zumindest handelt es sich bei der Wahl um ein Abstimmungssystem, das

Desgagn (1992) S.171ff. zeigen, dass rationale Politiker bei Unsicherheiten über die eigene Kompetenz, informative Handlungen vermeiden bzw. nach Rogoff (1990) S.21ff. sich unter der allgemeinen Unsicherheit auf einfach vermittelbare Konsumnutzen konzentrieren.

¹⁵⁷Daumann (1999b) S.176.

¹⁵⁸Grossman u. Helpman (2001) S.7.

¹⁵⁹Austen-Smith (1987) S.123ff. und Baron (1994) S.33ff..

¹⁶⁰Eine Diskussion des Entscheidungskalküls der Wähler findet sich bei Daumann (1999a) S.107ff. und Downs (1968) S.202ff.

¹⁶¹Zu den zahlreichen Diskussionen über bestehende Erklärungsmodelle des Wahlwettbewerbs Bernholz u. Breyer (1994) S. 98ff., Blankart (2001) S.120ff.Grossman u. Helpman (2001) S.41ff., Mueller (2003) S.303ff., Osborne (1995) S.261ff. und Persson u. Tabellini (2000) S.47ff..

¹⁶²Buchanan u. Tullock (1962) S.63ff..

¹⁶³Bernholz u. Breyer (1994) S.45.

¹⁶⁴Daumann (1999a) S.134 u. S.138 und Daumann (1999b) S.177.

¹⁶⁵Grossman u. Helpman (2001) 2001 S.56. Den formalen Nachweis dieser Abstimmungsproble-

zuverlässig zu einer Entscheidung über den gesellschaftlichen Zielrahmen mit seinen Unterdimensionen des Verkehrs- bzw. Straßenwesens führt. Es bevollmächtigt weder Minderheiten zu Leitentscheidungen noch lässt es Blockaden durch diese zu.¹⁶⁶

Offen bleibt aus dem entstehenden „*Prinzipal-Agenten*“-Verhältnis zwischen Bürger und Politiker die Umsetzung der politischen Programmentscheidungen, da „... a political constitution is like an incomplete contract: that is what allows politicians to reap rents from office.“¹⁶⁷ Beeinträchtigt wird die „... Wirkung des Sanktionsinstruments Wahl ... insbesondere durch die zeitliche, personelle, funktionelle und verfahrenstechnische Undifferenziertheit sowie durch institutionelle Marktzutrittsschranken ...“¹⁶⁸ Die konstruktiven Schwächen konkretisieren sich in dem periodisch wiederkehrenden „Hop oder Top“-Sanktionsmechanismus für eine ungenügende Erfüllung von Wahlversprechen. Hierdurch ist weder eine abgestufte Entlohnung entsprechend der erbrachten „Managementleistungen im Staate“ gewährleistet, noch sind unter dem beschränkten Erinnerungshorizont der Wähler Phasen monopolistischer Handlungsspielräume der Politiker bis zur nächsten Wahl auszuschließen.¹⁶⁹

Entschärfend kann entgegen gehalten werden, dass Wahlen zwischen einer größeren Anzahl von Bewerbern meist mit sehr knappen Mehrheitsergebnissen gewonnen werden und selbst geringe Fehlentscheidungen bei der nächsten Wahl den entscheidenden Ausschlag geben können. Daneben finden über die verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen hinweg kontinuierlich Wahlen statt und das Fehlverhalten eines Politikers kann zur Abstrafung seiner Partei auf einer anderen Gebietskörperschaftsebene führen. Damit rückt die Partei in eine gewisse Kontrollposition gegenüber ihren angehörigen Politikern. Begründung finden diese internen Kontrollinteressen in der gnadenlos jedes Fehlverhalten publizierenden Opposition¹⁷⁰ und der Presse.

5.3.2 Konkretisierung über den politischen Interessenwettbewerb in der „*Postelection*“-Phase

Die Programmbündelung in der Wahl bewirkt, dass einzelne gesellschaftliche Interessendimensionen, wie die Straßeninfrastrukturbereitstellung und deren Finanzie-

matik liefert Arrow (1951) in seinem Unmöglichkeitstheorem für mehr als drei Wähler und mehr als drei Zieldimensionen, zusammenfassend vgl. z.B. Bernholz u. Breyer (1994) S.27ff.

¹⁶⁶Einen gewissen Einfluss scheint ebenso die institutionelle Organisation der demokratischen Wahlsysteme auf den Umfang der öffentlichen Steuerungstätigkeit zu besitzen. Person u. Tabellini (2001) S.1 stellen in ihrer empirischen Untersuchung fest, dass „... in presidential regimes, the size of government is smaller and less responsive to income shocks, compared to parliamentary regimes. Under majoritarian elections, social transfers are smaller ... than under proportional elections.“ vgl. im Weiteren die empirischen Ergebnisse von Pommerhene (1990) S.458ff. und Feld u. Matsusaka (2000).

¹⁶⁷Persson u. a. (1998) S.689.

¹⁶⁸Daumann (1999a) S.133.

¹⁶⁹Daumann (1999a) S.191ff. zu den monopolistischen Handlungsspielräumen.

¹⁷⁰Daumann (1999a) S.142f. und Daumann (1999b) S.181.

nung nur vage bzw. in Einzelfällen zum Ausdruck kommen. Aufgrund der resultierenden Komplexität einer konkretisierenden Abstimmung in der Wahl, wird dieses im Allgemeinen auch gar nicht bezweckt.¹⁷¹ Erst im politischen Interessenwettbewerb der „*Postelection*“-Phase erfahren die Abgaben, Nutzungsbedingungen und Projektentscheidungen durch die Aufschlüsselung der Zieldimension Straßenwesen ihre Konkretisierung.¹⁷²

Auf der Grundlage der Vereinigungsfreiheit fordert das Grundgesetz in Art. 9 Abs.1.3. für diesen Abstimmungsprozess zur Entwicklung von interessenvertretenden gesellschaftlichen Gruppierungen auf.¹⁷³ Die Interessengruppen nehmen dabei „... for mutual protection, interest representation, mutual learning or feeling of belonging ... [as a] ... basic human need and in modern times ... as a democratic right of citizens ...“¹⁷⁴ die Aufgabe wahr, die „... Interessen der Einzelmitglieder zu einem einheitlichen Meinungsbild zusammenzufassen, damit sie im politischen Raum zur Geltung kommen.“¹⁷⁵

Eine natürliche Verflechtung zwischen dem „*Pre-*“ und „*Postelection*“-Prozess ergibt sich durch die bereits in der Wahl stattfindende soziale und gesellschaftliche Kommunikations- und Informationsaufgabe der Gruppen. Sie soll dem Bürger helfen, sich im Informationsdschungel der Wahlprogramme zurechtzufinden.¹⁷⁶ Auf diese Weise ebnen sich die Gruppen über die ideologische Programmierung der Wahlentscheidung gleichzeitig den Weg für die spätere Durchsetzung ihrer Ziele.¹⁷⁷ Hier werden zwei zentrale Unterschiede zwischen „*Pre-*“ und „*Postelection*“ Prozess deutlich. Erstens wird hier nicht mehr einseitig durch die Politiker über ein Programm informiert, sondern es findet ein austauschender Informationsprozess statt.¹⁷⁸ Zweitens wird nicht mehr über ideologische Programmbündel entschieden, sondern der Entscheidungsprozess ist auf konkrete Einzelziele wie der bereitgestellten Straßenmenge, den Abgaben usw. ausgerichtet.¹⁷⁹

5.3.2.1 Wirkung der Interessenorganisation im politischen Entscheidungsprozess

In einer idealisierten Vorstellung ist es innerhalb der konkretisierenden Entscheidungsprozesse in der „*Postelection*“-Phase die Aufgabe der Interessengruppen, die Entscheidung der Politiker zu steuern. Hierfür nehmen die Interessenvertreter in

¹⁷¹Mueller (2003) S.477.

¹⁷²Erlei u. a. (1999) S.346ff..

¹⁷³Eine ideologische Struktur der Gruppeninteressen liefern z.B. die direkten, indirekten und externen Interessen an den Straßen und ihrem Verkehr. Vgl. Ausf. S.24ff..

¹⁷⁴Münkner (2000) S.95.

¹⁷⁵Leimböck (2000) S.74.

¹⁷⁶Mueller u. Stratmann (1994) S.55ff..

¹⁷⁷Eine breite bisweilen formalisierte Darstellung und Diskussion dieses vielfach taktisch geprägten Informationsprozesses liefern Grossman u. Helpman (2001) S.185ff.. Zu den „*Lobbying*“-Zielen nach der Wahl Belsey u. Coates (2001) S.67ff. und Felli u. Merlo (2002) S.7ff..

¹⁷⁸Grossman u. Helpman (2001) S.5f..

¹⁷⁹Sebaldt (1997) S.56.

ihrer Funktion eines Agenten der Bürger als neue Marktakteure¹⁸⁰ die Position der Prinzipale gegenüber den Politikern im öffentlichen Marktsurrogat wahr. In der Abgrenzung zu der klassischen „*Prinzipal-Agenten*“-Vorstellung besitzen hier, worauf die verfassungsmäßige Aufforderung zur Interessengruppierung bereits hinweist, nicht die Agenten das überlegene Informationsvolumen, sondern die Prinzipale. Die Agentenstellung der Politiker basiert lediglich auf deren Entscheidungsbefugnis. Die synonym für Interessengruppen vorzufindenden Begriffe der „*Rent Seeking*“¹⁸¹ bzw. noch deutlicher bei G.S. Becker (1983, 1985) der „*Pressure*“-Gruppen, lassen bereits vermuten, dass die beachtenswerten Aktivitäten nicht auf die reine Informationsübermittlung zur gesellschaftlichen Wohlfahrtsoptimierung beschränkt bleiben. Der Abstimmungsprozess ist vielmehr auf einen Tausch von „... Loyalität gegen Sondervergünstigungen, politisches Wohlverhalten gegen Sicherung eines Status Quo, Informationen gegen Informationen ...“¹⁸² ausgerichtet. Einen Überblick zu diesem in der Praxis reichhaltigen Repertoire an politischen Aktivitäten liefern U. v. Alemann (1996), J. Potters u. R. Sloof (1996) usw. mit den Maßnahmen:¹⁸³

- Informationsvermittlung, Kontakte, Eingaben und personelle Durchsetzung in den öffentlichen Entscheidungsebenen. „Die Wirkung der Verbände wird dadurch besonders groß, dass ihre Vertreter in das Parlament und/oder Bürokratie gelangen.“¹⁸⁴
- Einwirkung und Mitwirkung bei der Gesetzgebung.¹⁸⁵
- Stimmenpakete und Spenden im politischen Wahlkampf.¹⁸⁶
- Demonstration und eigene Medien zur öffentlichen Meinungsbeeinflussung.¹⁸⁷
- Klagen vor Gericht zur Verhinderung bzw. Boykottierung interessenverletzender politischer Entscheidungen.

¹⁸⁰ Aleman (1996) S.4ff. bezeichnet diese Form der organisierten Interessenvertretungen aufgrund deren Bedeutung für das gesellschaftliche Ablaufgeschehen auch als „Dritter Sektor“, eine Assoziation zwischen Markt und Staat.

¹⁸¹ Auf die Bedeutung und den Umfang der zu erwartenden „*Rent Seeking*“ Aktivitäten weisen bereits die zahlreichen klassischen Beiträge von Krueger (1974) S.291ff., Peltzman (1976) S.211ff., Posner (1971) S.22ff., Stigler (1971) S.3ff. und Tullock (1967) S.224ff. hin.

¹⁸² Weber (1987) S.213. Ähnlich Sebaldt (1997) S.54 „Bestimmte Akteure bieten politische Waren feil, andere sind dafür bereit, einen gewissen Preis zu zahlen.“

¹⁸³ Aleman (1996) S.41, Daumann (1999a) S.158ff., Grossman u. Helpman (2001) S.4ff. und Potters u. Sloof (1996) S.407ff..

¹⁸⁴ Brümmerhoff (2001) S.156. Ein Modell der Erklärung politischen Einflusses durch Informationsvorsprünge der Interessengruppe liefert Coughlin u. a. (1990b) S.307ff..

¹⁸⁵ Potters u. Sloof (1996) S.422.

¹⁸⁶ Ein Modell der Lobbyaktivitäten im Wahlprozess findet sich bei Belsey u. Coates (2001) S.67ff..

¹⁸⁷ Ein formales Modell der Beeinflussung durch Informationskampagnen liefern Baron (1994) S.33ff., Grossman u. Helpman (1996) S.265ff. und Grossman u. Helpman (2001) S.185ff. bzw. deren kostenabhängigen Intension Lohmann (1994) S.518ff.. Eine Erweiterung liefert z.B. Coughlin u. a. (1990a) S.682ff. mit seiner Diskussion der Bedeutung von Informationsvorsprüngen zur Wählerbeeinflussung .

- Koalitionsbildung innerhalb der Interessengruppierungen.¹⁸⁸

Die Masse der komplementären und konkurrierenden Ansprüche an das öffentliche Straßenwesen lassen es in der Realität unwahrscheinlich erscheinen, dass alle Interessen durch vorübergehende oder dauerhaft organisierte Gruppierungen vertreten werden. Eine Erklärungsbasis der relevanten Faktoren der Organisierbarkeit lieferte C. Offe (1969) mit dem Kriterium der Konfliktfähigkeit eines Interesses bzw. gemeinsamen Bedürfnisses. Unter der Konfliktfähigkeit versteht man, dass eine nach innen gerichtete und nach außen tragbare Repräsentierbarkeit in dem Sinne besteht, dass eine „... Organisation bzw. die ihr entsprechenden Funktionsgruppe [in der Lage ist], kollektiv die Leistung zu verweigern bzw. eine systemrelevante Leistungsverweigerung glaubhaft anzudrohen.“¹⁸⁹ Die interne Repräsentierbarkeit verlangt, dass ein Interessenvertreter mit seinem persönlichen Engagement die Führung übernehmen kann und sich die Gruppenmitglieder mit den Zielen identifizieren können.¹⁹⁰ Nicht zuletzt setzt ein gesellschaftliches Interesse eine Vertretung auf der politischen Ebene beispielsweise durch einen Minister voraus. Die interne Gruppenstabilität kann durch selektive Anreize in Form privater Güter gesteigert werden, wie sie z.B. beim ADAC durch die Verbandszeitschriften, die Gruppenversicherung und den Rechtsbeistand für die Mitglieder angeboten werden.¹⁹¹ Die externe Repräsentierbarkeit bestimmt sich durch die Möglichkeiten, die Ziele nach außen zu vertreten. Sie ist eng mit dem verfügbaren Repertoire an politischen Mitteln verbunden.

Ambivalent wirkt bei der Repräsentierbarkeit die Mitgliederzahl einer Gruppe mit. Einerseits erhöht die breite Vertretung eines Interesses in der Gesellschaft die politische Repräsentanz. Andererseits wachsen mit der Mitgliederzahl überproportional die Organisationskosten, Free-Rider-Opportunismus wird begünstigt usw..¹⁹² Individuell betrachtet reduziert sich die politische Betätigung bzw. Gruppenmitgliedschaft auf die Rationalitätsbedingung darauf, dass der persönliche Nutzen durch eine Mitgliedschaft größer ist, als der zu erwartende Schaden ohne Gruppenzugehörigkeit.¹⁹³ Daraus erklärt sich das Potential „kostengünstig“ organisierbarer Kleingruppen, die sich des öfteren mangels einer politischen Gegenorganisation Renten sichern können.¹⁹⁴

Die in der Praxis abzugrenzenden Faktoren der Stärke- und Organisationsverhältnisse finden sich bei C. Offe's (1969) in den am leichtesten zu organisieren-

¹⁸⁸Eine kritische Diskussion von „Log-rolling“-Aktivitäten, d.h. gruppenspezifische Projekte werden wechselseitig mitgetragen, liefern Tullock u. a. (2000) S.47 im Rahmen der „Costs of Rent Seeking“.

¹⁸⁹Offe (1969) S.168. Im Grundsatz baut er dabei auf den von Olsen (1968) angeführten Organisationsproblemen von Gruppen auf Behrends (2001) S.58ff..

¹⁹⁰Daumann (1999a) S.176.

¹⁹¹Brümmerhoff (2001) S.154.

¹⁹²Olsen (1968) und Daumann (1999a) S.124. Entsprechend halten Kohli u. Singh (2001) S.185ff. fest, dass die Gruppengröße für den politischen Einfluss nur bedingt aussagekräftig ist.

¹⁹³Kristov u. a. (1992) S.140 und Kohli u. Singh (2001) S.196 zum Fixkostenargument der Interessenorganisation.

¹⁹⁴Tullock u. a. (2000) S.39ff..

den „... primären Lebensbedürfnissen (Konsum- bzw. Investitionschancen, Abdeckung sozialer Risiken, ...) großer und relativ homogener Statusgruppen (wie... Arbeiter, Angestellte, Beamtenschaft, Mittelstand, Unternehmer) ... Schwerer bzw. überhaupt nicht unmittelbar zu organisieren sind diejenigen Lebensbedürfnisse, die nicht klar abgrenzbaren Status- und Funktionsgruppen, sondern der Gesamtheit der Individuen zuzuordnen sind. Gerade der Kategorie allgemeiner Bedürfnisse (z.B. ..., Verkehr,...), welche die physischen, moralischen und ästhetischen Bedingungen des gesellschaftlichen Zusammenlebens außerhalb der Markt- und Verteilungssphäre betreffen ... [ist] die Organisationsform des Verbandes oder der Interessengruppe ...“¹⁹⁵ durch zu hohe Organisationskosten strukturell versperrt oder zumindest erschwert. In den Verbänden des gewerblichen Transport-, Baugewerbes und in den Gewerkschaften finden sich aufgrund deren gut repräsentierbarer ökonomischer Interessen entsprechend starke und gut durchorganisierte Interessengruppen im Straßenwesen. Im Vergleich hierzu sind die reinen Nutzergruppen in den Automobilclubs wegen deren relativen Größe und des allgemeinen Bedürfnisses als schwach einzustufen. In der politischen Aufgabenwahrnehmung liegt deren Bedeutung auf den informativen Maßnahmen und weniger in der Organisation von demonstrativen Spektakeln. Den recht allgemeinen gesellschaftlichen, nichtökonomischen Interessen, wie dem Umweltschutz und den Entwicklungsinteressen, fällt es entsprechend schwer, politisch schlagkräftige Organisationen herauszubilden.

Organisatorische Grenzfälle bilden die temporär aufkommenden Demonstrationen und Bürgerinitiativen.¹⁹⁶ Es muss davon ausgegangen werden, dass die hier „ausbrechenden“ Interessen bereits als schwelende Grundeinstellungen vorhanden waren. Jedoch führte erst die direkte Betroffenheit, z.B. durch ein regionales Straßenprojekt mit seinem positiven und negativen Einfluss auf die individuellen Nutzenfunktionen, zum Überschreiten des „*Break Even Point*“ der Organisationsbildung. Die betroffenen Bürger sind nun bereit, die Kosten des Aufwandes von Zeit, Geld und Energie der Organisation zur Durchsetzung der individuellen Interessen an einem Straßenprojekt zu tragen. Nach der endgültigen Entscheidung für oder gegen das Projekt verschwinden diese Initiativgruppen dann meist ebenso schnell wieder, wie sie entstanden sind. Bei dieser Rationalitätsbedingung wird deutlich, dass den gesellschaftlichen Interessen mit geringem Nutzen bzw. Schaden, wie z.B. die Nebenwirkungen zu Beginn der Verkehrsentwicklung, eine politische Vertretung mangels ausreichender Erfolgsaussichten versperrt war. Erst ab dem „*Break Even Point*“ des rationalen politischen Engagements formieren sich Interessengruppierungen und wirken aus der Hoffnung auf eine Verbesserung der Situation mittels ihres Engagements steuernd auf den Abstimmungsprozess ein.

Entsprechend fraglich ist, ob unterhalb dieser rationalen Organisationsschwelle am Entscheidungsprozess relevante gesellschaftliche Interessen auf der Strecke bleiben. In der politischen Praxis wird oft alleine das Wissen um die Gefahr, dass sich Wider-

¹⁹⁵Offe (1969) S.168.

¹⁹⁶Eine formale Diskussion der Bedingungen für aufkommende „*Rent-Seeking*“-Wettbewerbe bzw. dem rationalen Aufbau eines politischen Widerstandes liefern Körber u. Kolmer (1996) S.381ff..

stand bilden wird, den Politiker nichtorganisierte Gesellschaftsinteressen beachten lassen. Diese schwelenden Drohungen bilden so einen Mittelweg des Verständnisses zwischen den umfassend unterstellten Aktivitäten von T. Belsey u. S. Coates (2001) und der Teilaktivität der Interessengruppen von L. Felli u. A. Merlo (2002).¹⁹⁷ Die Bedeutung der nichtorganisierten Interessen innerhalb dieses konkretisierenden politischen Wettbewerbs zeigte S. Peltzman (1976). Hier gewinnt der Begriff der Interessengruppierung zwischen offen organisierten, identifizierbaren Gruppen und lediglich potentiell organisierbaren Gruppeninteressen ein sehr weites Verständnis,¹⁹⁸ das nach L. Kristov et al. (1992) „... can predict more with less restrictive assumptions.“¹⁹⁹ Daraus kann mit gebotener Vorsicht geschlossen werden, dass alle denkbaren gesellschaftlichen Interessen entweder durch eine offene oder schwelend durch eine potentielle Interessengruppierung informativ auf den politischen Abstimmungsprozess einwirken. Jedoch kommen diese durch die unterschiedliche Informationsintensität (Repräsentierbarkeit des Interesses) bzw. den befürchteten Folgen aus den politischen Engagements einer missachteten Interessengruppe (politische Druckmitteln) unterschiedlich stark zur Wirkung.

5.3.2.2 Konkretisierender Abstimmungsprozess über den Interessenswettbewerb

Die in der „*Postelection*“-Phase anfallenden Entscheidungen im Straßenwesen erstrecken sich von der Kontrolle der Nebenwirkungen, über die bauplanungsrechtlichen Ordnungs-, bis zu den Finanzierungsentscheidungen mit fiskalischem Charakter. Letzterer resultiert aus der steuerdominierten Abgabenstruktur und der erforderlichen Haushaltslegitimation einer öffentlichen Ausgabenwahrnehmung. Obwohl es sich bei den Entscheidungen vielfach um wechselseitig erkaufte Kompromisse handelt,²⁰⁰ verweist der fehlende Zusammenhang zwischen den steuerdominierten Einnahmen (Verkehrsabgaben) und Ausgaben (Mittelzuweisungen in der Haushaltsplanung) auf die beachtenswerten politischen Umverteilungsprozesse.²⁰¹ Diese werden

¹⁹⁷Belsey u. Coates (2001) S.67ff. und Felli u. Merlo (2002). Austen-Smith (1987) S.123ff. geht dabei in der Prognose der wirksamen Vertretung noch weiter. Gesellschaftliche Interessen bedürfen hier keiner direkten Organisation mehr, wenn die Wahl der politischen Vertreter aufgrund von hohen Präferenzen und zugehörigem Informationsniveau stattgefunden hat. Praktisch hätte damit die notwendige Konkretisierung bereits in der Wahl stattgefunden und der weitere politische Entscheidungsprozess wäre überflüssig. Auf die Grenzen dieser idealistischen Annahme deutet alleine die regelmäßige Existenz von Bürgerinitiativen und Demonstrationen hin.

¹⁹⁸Peltzman (1976) S.211ff.. Den empirischen Beweis liefern Leffler (1978) S.165ff. und Keeler (1984) S.103ff..

¹⁹⁹Kristov u. a. (1992) S.135.

²⁰⁰Hierfür spricht, dass zunächst bei gesellschaftlichen Abgabenerhöhungen im Allgemeinen auch die jeweilige Mittelverwendung mitdiskutiert wird. Die Verbindlichkeit der Aussagen zu der Mittelverwendung sind jedoch mit Blick auf die heute weitgehend aufgelösten öffentlich-rechtlichen Selbstbeschränkungen (vgl. Mittelbindungen Tab. 2.6) mehr denn je „unverbindlich“.

²⁰¹Argumentativ werden Transferzahlungen des Straßenwesens auch als Abgeltung der Nebenwirkungen angeführt. Damit müssten diese als eine Internalisierung von Externalitäten betrachtet werden. Die Verwendung der Mittel für reine Umverteilungen in der fiskalischen Praxis stellt diesen

noch durch unterschiedliche Planungszeiträume und Entscheidungen über alle Gebietskörperschaftsebenen verstärkt.

Die Bedeutung der vorausgehenden Wahl und die Repräsentierbarkeit aufgrund des Repertoires an Mitteln der heterogenen Interessengruppen stellt bei diesem politischen Prozess wohlfahrtsökonomische Abwägungen in Frage. Deutlich wird dies in den heftigen politischen Diskussionen der einzelnen Programmvorschlage. Kaum ein Vorschlag ist hier vor den Verzerrungen und Blockaden durch die Drohgebärden und das Gegensteuern der gesellschaftlichen Gruppierungen gefeit. Die politische Abstimmung muss unter diesen bestimmenden Einwirkungen der Interessengruppen als Durchsetzungsprozess von gesellschaftlichen Zielsetzungen (Straßenbereitstellung, Abgabenniveau usw.) verstanden werden.²⁰² Die modellhafte Fassbarkeit des gesellschaftlichen Interessen- und Durchsetzungswettbewerbs liefert G.S. Becker (1983, 1985) in seinem „*Pressure Groups*“-Modell.²⁰³

Interessenwettbewerb

Die politischen Entscheidungen sind im zugrundeliegenden Verständnis das Ergebnis eines Interessenwettbewerbs. Innerhalb dieses Wettbewerbs wird von opportunistischen Gruppierungen mittels politischer Steuerungsengagements über die eigenen Interessen informiert und diese werden durchgesetzt. Die gesellschaftliche Bedeutung und die Nebenwirkungen der Infrastrukturen mit ihrem Verkehr involvieren nahezu alle gesellschaftlichen Gruppierungen in das Interessengeflecht rund um das Straßenwesen.

Notation:

- S Index der Straenbenutzergruppe S
- E Index der externen Gruppe E
- n^i Anzahl der Gruppenmitglieder mit $i = S, E$
- Q Mittelzuweisungen für das Straßenwesen
- p Preisniveau für die Straßenbauleistungen
- T Transferzahlungen an die tangierte externe Gruppe
- v^i Steuerungsdruck der Gruppe $i = S, E$
- a^i politisches Engagement eines Gruppenmitgliedes mit $i = S, E$
- m^i politisches Gesamtengagement der Gruppe $i = S, E$
- U^i Nutzen eines Gruppenmitgliedes $i = S, E$
- R^i Reaktionsfunktion eines Gruppenmitgliedes $i = S, E$

Für eine erste konkretisierende Entscheidung zur Haushaltsplanung können diese nach einer Gruppe S mit einer Anzahl n^S Straßenbenutzer und einer n^E Mitglieder

Internalisierungscharakter aber bereits wieder in Frage. Entsprechend knüpft die Mittelherhebung auch nicht an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Gesellschaftsgruppen an und konterkariert den Zusammenhang zwischen Nebenwirkungen des Straßenwesens und Abgeltungszahlungen.

²⁰²Grossman u. Helpman (2001) S.143ff. und Peder son (1995) S.281ff..

²⁰³Becker (1983) S.371ff. und Becker (1985) S.329ff..

umfassenden tangierten Gruppe E differenziert werden. Die Mitglieder der jeweiligen Gruppe seien annahmegemäß homogen. Zur Konzentration auf die Funktionalität des politischen Interessenwettbewerbs wird auf die Entscheidungen zu den Verkehrsabgaben und den Mittelzuweisungen abstrahiert.²⁰⁴

Analog privatwirtschaftlicher Märkte impliziert ein als kollektives Gut zur Verfügung stehendes Straßenvolumen Q eine Finanzierung in Höhe von pQ . Der Preis p sei durch das Preisniveau auf den Straßenbaumärkten exogen vorgegeben und konstant. Die Umlage der Finanzierung ist aufgrund der dominierenden Abgabenerhebung über Steuern und die erforderliche Haushaltslegitimation der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung fiskalischer Natur. Die Steuerfinanzierung durchbricht mit ihren Finanztransfers T (mit $T > 0$ für Zahlungen aus dem Straßensektor) zwischen den öffentlichen Sektoren die Identität von Verkehrsabgaben²⁰⁵ und Mittelzuweisungen für das Straßenwesen.²⁰⁶ Die Schranke des Grundgesetzes, dass die „... Einnahmen aus Krediten ... die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten ...“²⁰⁷ dürfen, lässt für eine komparativ statische Betrachtung eine vollständige Antizipation und Abdiskontierung der Kosten von Zwischenfinanzierungen und zukünftiger Nutzen als gegeben voraussetzen. Für die Straßenbenutzer folgt daraus, dass aufgrund der Transferzahlungen an die Mitglieder der externen Gruppe T/n^E , die Mittelzuweisungen für das Straßenwesen mit einem individuellen Abgabenniveau der Benutzung in Höhe von $(pQ + T)/n^S$ einhergehen.²⁰⁸

Trotz der Bedeutung der Straßeninfrastruktur und des Anteils der Verkehrsabgaben am verfügbaren Einkommen handelt es sich bei diesen Faktoren lediglich um einzelne Aspekte des Wohls der Bürger. Unter den exogen gegebenen äußeren Einflüssen und Betätigungen der Gesellschaftsmitglieder lassen sich die relevanten Aspekte des Straßenwesens formal als Argumente deren Nutzenfunktionen erfassen. Die Nutzenfunktionen werden für eine einfache Darstellung als additiv separabel in den einzelnen Argumenten (Straßen, Abgabenniveaus bzw. Transferzuweisungen

²⁰⁴Für die Abgrenzbarkeit der einzelnen Entscheidungsbereiche spricht, dass die verschiedenen Entscheidungen vielfach eigenständige, einander zeitlich folgende Konkretisierungen darstellen.

²⁰⁵Das Niveau der Verkehrsabgaben ergibt sich in der Praxis der Gebühren- und Steuergesetzgebung aus einer Summe von variablen und fixen Abgaben. Diese finden sich als Beispiel der variablen Abgaben in der Mineralölsteuer und der fixen Abgaben in der Kraftfahrzeugsteuer wieder. Für eine einfache Modellierung können die Abgaben auf eine reine Niveaubetrachtung beschränkt bleiben.

²⁰⁶Sinnbildlich hierfür kann die im Haushaltsgesetz 1998 erweiterte Verwendung und damit Loslösung der besonderen Deckungsmittel des Straßenverkehrs von der Infrastrukturfinanzierung betrachtet werden. Verbleibende Grenzen der Abgabenausgestaltung, -erhebung und -verwendung, wie sie z.B. der identische Erhebungsträger bei Mineralölsteuer setzt und rechtliche Schranken, wie sie z.B. die europäische Gebührenrichtlinie 99/62/EG mit ihren Obergrenzen für die Benutzungsgebühren und Verwendung für den Infrastrukturausbau vorgibt, bleiben dabei unberücksichtigt.

²⁰⁷Art. 115 Abs.1 GG. Zu den verfassungsrechtlichen Beschränkungen vgl. Ausf. S.37f. zur Finanzverfassung, Blankart (2001) S.172 und Erlei u. a. (1999) S.482f..

²⁰⁸Für negative Werte von T sind somit ebenso Subventionen für das Straßenwesen erfasst. Auch wenn diese heute eher unwahrscheinlich sind, war dieser Fall zumindest für die ersten Jahren der Bundesrepublik relevant.

und politische Engagements) angenommen.²⁰⁹ Der Nutzen eines Straßenbenutzers wird positiv durch die resultierenden Mittelzuweisungen für das Straßenwesen sowie negativ durch das individuelle Abgabenniveau und das Engagement a^S als Aufwand der politischen Beteiligung bestimmt:

$$U^S = U^S\left(Q, \frac{pQ + T}{n^S}, a^S\right) \quad (5.7)$$

Dem Nutzen der externen Gruppenmitglieder liegen die bereitgestellte Straßenmenge als Ausdruck der Auswirkungen des Straßenwesens²¹⁰ und das ergriffene Engagement a^E als negative sowie die Transferzahlungen als positives Argument zugrunde:

$$U^E = U^E\left(Q, \frac{T}{n^E}, a^E\right) \quad (5.8)$$

Die Funktionen können aus der Tatsache, dass die Nutzenargumente des Straßenwesens einschränkende Faktoren der sonstigen Nutzenmöglichkeiten sind, als stetig und konkav in den Argumenten betrachtet werden.²¹¹

Die Argumente der Mittelzuweisung und Transferzahlungen sind im zugrundeliegenden Verständnis das Ergebnis des politischen Interessenwettbewerbs. Die „Offenheit“ der Politik (Regierung) für die Interessen ergibt sich durch den gewählten ideologischen Zielrahmen der „*Preelection Phase*“. Dieser Rahmen kann formal als

²⁰⁹Die verbreitete Annahme der Separabilität der Nutzenfunktionen unterstützt eine einfache und nachvollziehbare Darstellung des politischen Interessenwettbewerbs vgl. z.B. Becker (1985) S.333.

²¹⁰Unter dem erreichten Niveau an Nebenwirkungen kann der Nutzen des Straßenwesens heute für die externen Interessengruppierungen in der Summe als negativ unterstellt werden.

²¹¹Durch die Konkavität werden Skaleneffekte des Interessenwettbewerbs ausgeschlossen. Zu den Besonderheiten eines „*Rent-Seeking-Games*“ mit Skaleneffekten Prez-Castrillo u. Verdier (1992) S.338ff.. Die aus der Konkavität der Nutzenfunktionen im Weiteren zu beachtenden Grenznutzeinflüsse, d.h. Steuerungsrichtungen der Argumente sind aus den Präferenzen der Straßenbenutzer;

$$\begin{aligned} U_Q^S &= \frac{\partial U^S}{\partial Q} > 0 \text{ und } U_{QQ}^S = \frac{\partial^2 U^S}{\partial Q^2} < 0 \\ U_{\frac{pQ+T}{n^S}}^S &= \frac{\partial U^S}{\partial \left(\frac{pQ+T}{n^S}\right)} < 0 \text{ und } U_{\left(\frac{pQ+T}{n^S}\right)^2}^S = \frac{\partial^2 U^S}{\partial \left(\frac{pQ+T}{n^S}\right)^2} < 0 \\ U_a^S &= \frac{\partial U^S}{\partial a^S} < 0 \text{ und } U_{aa}^S = \frac{\partial^2 U^S}{\partial (a^S)^2} < 0 \end{aligned}$$

und für die Mitglieder der externen Gruppe:

$$\begin{aligned} U_Q^E &= \frac{\partial U^E}{\partial Q} < 0 \text{ und } U_{QQ}^E = \frac{\partial^2 U^E}{\partial Q^2} < 0 \\ U_{\frac{T}{n^E}}^E &= \frac{\partial U^E}{\partial \left(\frac{T}{n^E}\right)} > 0 \text{ und } U_{\left(\frac{T}{n^E}\right)^2}^E = \frac{\partial^2 U^E}{\partial \left(\frac{T}{n^E}\right)^2} < 0 \\ U_a^E &= \frac{\partial U^E}{\partial a^E} < 0 \text{ und } U_{aa}^E = \frac{\partial^2 U^E}{\partial (a^E)^2} < 0 \end{aligned}$$

eine Reihe von Durchsetzungsfunktionen in Abhängigkeit der Steuerungsdrücke v^i ($i = S, E$) verstanden werden.²¹² Solange sich eine Gruppe aus der Verschärfung ihres politischen Steuerungsdrucks eine Verbesserung verspricht,²¹³ wendet sie diesen auf bzw. hält ihn drohend aufrecht. Einen Erfolg kann die Gruppe erwarten, wenn die Abstimmungsvorschläge außerhalb der von ideologischen Zielrahmen und gesellschaftlichen Stärkeverhältnissen determinierten Erwartungen liegen.²¹⁴ Dies impliziert, dass alle einwirkenden Steuerungsengagements einzubeziehen sind, da eine nicht berücksichtigte Gruppe die Entscheidungen konterkarieren würde.²¹⁵

Die Mittelzuweisungsfunktion ist die Umwandlung der Steuerungsdrücke in die Mittelzuweisungsfunktion.

Gruppen. Zu diesem Zweck „Groups compete for political influences by spending time, energy, and money on the production of political pressure.“²¹⁷ Die aus dem verfügbaren Repertoire zum Tragen kommende unterschiedliche Repräsentanz einer Gruppe determiniert funktional den resultierenden Steuerungsdruck durch das Engagement a^i von n^i Gruppenmitglieder im Sinne einer „Pressure Function“:²¹⁸

$$v^i = v^i(m^i) \text{ mit } m^i = n^i a^i \text{ und } i = S, E \quad (5.10)$$

Rational wird jede „... group choose it's expenditure on political pressure to maximize the utility of ist members ...“²¹⁹ Die Wechselwirkungen in den Durchsetzungsfunktionen bringen die Gruppen in einen Interessenwettbewerb der opportunistischen Nutzenmaximierung. Dieser kann als nichtkooperativer Cournot-Wettbewerb modelliert werden. Die Cournot-Annahme schließt aufgrund der Annahme, dass die

die Straßenbereitstellung und steigernd auf die Transferzahlungen:

$$\begin{aligned} Q_{v^E} &= \frac{\partial Q}{\partial v^E} < 0 \text{ und } Q_{v^E v^E} = \frac{\partial^2 Q}{\partial (v^E)^2} = 0 \\ T_{v^E} &= \frac{\partial T}{\partial v^E} > 0 \text{ und } T_{v^E v^E} = \frac{\partial^2 T}{\partial (v^E)^2} = 0 \end{aligned}$$

bzw. rational steigernd auf die Verkehrsabgaben:

$$(pQ + T)_{v^E} = \frac{\partial (pQ + T)}{\partial v^E} > 0 \text{ und } (pQ + T)_{v^E v^E} = \frac{\partial^2 (pQ + T)}{\partial (v^E)^2} = 0$$

Die kreuzweisen partiellen Ableitungen ergeben sich nach dem Satz von Schwarz und den linear unterstellten Funktionen zu;

$$Q_{v^E v^S} = Q_{v^S v^E} = \frac{\partial^2 Q}{\partial v^E \partial v^S} = 0 \text{ und } T_{v^E v^S} = T_{v^S v^E} = \frac{\partial^2 T}{\partial v^E \partial v^S} = 0$$

bzw. analog für die Verkehrsabgaben:

$$(pQ + T)_{v^E v^S} = (pQ + T)_{v^S v^E} = \frac{\partial^2 (pQ + T)}{\partial v^E \partial v^S} = 0$$

²¹⁷Becker (1983) S.377. Kosten, denen Grossman u. Helpman (2001) Kap. 7. ganz unverblümt ein Kapitel „Buying Influence“ widmen.

²¹⁸Mit Blick auf zu vermeidende indirekte Skaleneffekte in den Nutzenfunktionen, kann der Steuerungsdruck ohne Einschränkungen auf die Verallgemeinerbarkeit für eine einfache Handhabbarkeit als stetige, linear steigende Funktion;

$$\frac{\partial v^i}{\partial m^i} = v_m^i \geq 0 \text{ und } \frac{\partial^2 v^i}{\partial (m^i)^2} = v_{mm}^i = 0$$

betrachtet werden. Die kreuzweisen partiellen Ableitungen 2. Ordnung sind aufgrund der funktionalen Unabhängigkeit von dem Gruppenengagement der konkurrierenden Gruppe:

$$\frac{\partial^2 v^i}{\partial m^i \partial m^{-i}} = \frac{\partial^2 v^i}{\partial m^{-i} \partial m^i} = 0$$

²¹⁹Becker (1985) S.333.

konkurrierende Gruppe ihr Engagement auf der Basis einer „Best Reply“-Strategie wählt, rationale Reaktionen auf eine eigene Engagementvariation aus. Damit können die Reaktionskoeffizienten aufgrund deren Wertes von Null bei der Bestimmung des wechselseitigen Nutzenmaximierungskalküls vernachlässigt werden.²²⁰ Die Bedingungen erster Ordnung nach den Engagements ergeben damit unter Beachtung der Durchsetzungs- und „Pressure-“ Funktionen für die Straßenbenutzer;

$$\frac{\partial U^S}{\partial a^S} = U_Q^S \frac{\partial Q}{\partial v^S} v_m^S n^S + U_{\frac{pQ+T}{n^S}}^S \frac{\partial \frac{1}{n^S} (pQ + T)}{\partial v^S} v_m^S n^S + U_a^S = 0 \quad (5.11a)$$

und für die externe Gruppe:

$$\frac{\partial U^E}{\partial a^E} = U_Q^E \frac{\partial Q}{\partial v^E} v_m^E n^E + U_{\frac{T}{n^E}}^E \frac{\partial \frac{1}{n^E} T}{\partial v^E} v_m^E n^E + U_a^E = 0 \quad (5.11b)$$

Die Gleichungen 5.11a-b implizieren eine individuell rationale Engagementwahl a^{S*} bzw. a^{E*} , bis der verwirklichte Grenznutzen bzw. -schaden aus der Straßenbereitstellung den individuellen Grenzzahlungen zuzüglich -aufwand pro Mitglied entspricht. Den Nachweis, dass es sich bei diesen Bedingungen um individuelle Nutzenmaxima handelt, liefern die Bedingungen zweiter Ordnung:²²¹

$$\begin{aligned} \frac{\partial^2 U^S}{\partial (a^S)^2} &= U_{QQ}^S (Q_{v^S} v_m^S n^S)^2 + U_{\left(\frac{pQ+T}{n^S}\right)^2}^S ((pQ_{v^S} + T_{v^S}) v_m^S)^2 + U_{aa}^S < 0 \\ \frac{\partial^2 U^E}{\partial (a^E)^2} &= U_{QQ}^E (Q_{v^E} v_m^E n^E)^2 + U_{\left(\frac{T}{n^E}\right)^2}^E (T_{v^E} v_m^E)^2 + U_{aa}^E < 0 \end{aligned} \quad (5.12)$$

Gleichzeitig provozieren die Engagements einer Gruppe neben der Interessendurchsetzung ebenso „... countervailing pressure from other groups by raising their taxes or reducing their subsidies ...“²²² Die Bedingungen erster und zweiter Ordnung stehen somit noch unter dem „Vorbehalt“ der Reaktion der konkurrierenden Gruppe.

In der Folge muss man die rationale Engagementwahl $a^{i*} = a^{S*}, a^{E*}$ als die eigene „Best Reply“-Strategie einer Gruppe auf Engagements der konkurrierenden Gruppe verstehen. Die wechselseitige Berücksichtigung kann mittels der Formulierung von

²²⁰Zu beachten gilt zwischen Reaktionskoeffizient und -funktion, dass es sich bei diesen um zwei völlig unterschiedliche Dinge handelt. Der Reaktionskoeffizient ist ein Erwartungsparameter hinsichtlich des Konkurrentenverhaltens, die Reaktionsfunktion dagegen eine Handlungsanweisung zur Nutzenmaximierung Wied-Nebbling (2004) S.130 Fn.11. Eine kurze Zusammenfassung zur Cournot-Annahme und deren Problematik liefern Tirole (1999) S.451ff. und Wied-Nebbling (2004) S.129ff..

²²¹Der negative Wert der Bedingungen zweiter Ordnung wird durch die konkaven Nutzenfunktionen mit $U_{QQ}^S < 0$, $U_{\left(\frac{pQ+T}{n^S}\right)^2}^S < 0$ und $U_{aa}^S < 0$ bzw. $U_{QQ}^E < 0$, $U_{\left(\frac{T}{n^E}\right)^2}^E < 0$ und $U_{aa}^E < 0$ gesichert Tirole (1999) S.451 und vgl. Ausf. Fn. 211. Vereinfachend für die Lösung wirken dabei die getroffenen linearen Annahmen über die Durchsetzungs- (vgl. Ausf. Fn. 216) und Druckfunktionen (vgl. Ausf. Fn. 218). Die Annahmen beugen im Weiteren unerwünschten Skaleneffekten in den Nutzenfunktionen aus den Durchsetzungs- und Druckfunktionen vor.

²²²Becker (1985) S.335 und Becker (1983) S.378f..

Reaktionsfunktionen $R^i(a^{-i})$ mit $i, -i = S, E$ stattfinden. Allgemein können diese mit Hilfe der Taylor-Approximation angenähert werden.²²³ Beispielhaft erhält man eine erste Annäherung der Reaktionsfunktionen über das Taylor-Polynom ersten Grades an der Stelle $R^i(0)$:²²⁴

$$a^{i*} = R^i(a^{-i}) = R^i(0) + \frac{dR^i(a^{-i})}{da^{-i}} a^{-i} = R^i(0) - \frac{U_{a^i a^{-i}}^i}{U_{a^i a^i}^i} a^{-i} \text{ mit } i, -i = E, S \quad (5.13)$$

Die Steigung der Reaktionsfunktionen ist aufgrund der positiven kreuzweisen Bedingungen 2. Ordnung für konkurrierende Interessen positiv.²²⁵ Diese ist als Ausdruck der Intensität des Wettbewerbs umso steiler, je größer der strategische Effekt (von Grenzdurchsetzung und -druck verzerrte Grenznutzenveränderungen durch eine Engagementsteigerung der konkurrierenden Gruppe) ausfällt und je geringer die von Grenzdurchsetzung und -druck verzerrte Krümmung der Nutzenfunktion in den eigenen Engagements ist. Das kann intuitiv damit begründet werden, dass die Veränderung des Grenznutzens durch eine Engagementveränderung der konkurrierenden

²²³Liegen die Nutzenfunktionen explizit gegeben vor, erhält man die Reaktionsfunktion einer Gruppe durch das Auflösen der Bedingungen erster Ordnung Gl. 5.11a-b nach deren Engagement.

²²⁴Nichtlineare Reaktionsfunktionen fordern den Ansatz von Taylor-Polynomen höheren Grades. Die Steigungen erhält man mittels eines funktionalen Verständnisses der Bedingungen erster Ordnung:

$$F(R^i(a^{-i}), a^{-i}) = \frac{dU^i}{da^i} = 0 \text{ mit } i, -i = S, E$$

Die Funktion definiert implizit den Zusammenhang zwischen dem eigenen Engagement und dem der konkurrierenden Gruppe. Das implizite Funktionstheorem bestimmt für die Steigung der Reaktionsfunktion mit $R^i(a^{-i}) = a^i$:

$$\frac{dR^i(a^{-i})}{da^{-i}} = - \frac{\frac{\partial F}{\partial a^{-i}}}{\frac{\partial F}{\partial R^i}} = - \frac{U_{a^i a^{-i}}^i}{U_{a^i a^i}^i} > 0$$

Vgl. analog Dixit (1986) S.110 und Tirole (1999) S.452 für das Cournot-Duopol. Die zur Bestimmung notwendigen kreuzweisen Bedingungen 2. Ordnung sind unter Beachtung der linearen Durchsetzungsfunktionen, der unabhängigen Druckfunktionen und konkaven Nutzenfunktionen für die Straßenbenutzer;

$$\frac{\partial U^S}{\partial a^S \partial a^E} = U_{QQ}^S \frac{\partial Q}{\partial v^S} \frac{\partial Q}{\partial v^E} v_m^S v_m^E n^S n^E + U_{\left(\frac{pQ+T}{n^S}\right)^2}^S \frac{\partial (pQ+T)}{\partial v^S} \frac{\partial (pQ+T)}{\partial v^E} v_m^S v_m^E \frac{n^E}{n^S} > 0$$

und die externe Gruppe;

$$\frac{\partial U^E}{\partial a^E \partial a^S} = U_{QQ}^E \frac{\partial Q}{\partial v^E} \frac{\partial Q}{\partial v^S} v_m^E v_m^S n^E n^S + U_{\left(\frac{T}{n^E}\right)^2}^E \frac{\partial T}{\partial v^E} \frac{\partial T}{\partial v^S} v_m^E v_m^S \frac{n^S}{n^E} > 0$$

positiv. Zu den zugrundeliegenden Grenzwirkungen vgl. Fn 211, Fn 216 u.Fn 218.

²²⁵Die definitorische Abgrenzung der Wirkung der strategischen Variablen für den Verlauf der Reaktionsfunktionen liefern Bulow u. a. (1985) S.488ff.. Strategische Substitute führen demnach zu fallenden sowie strategische Komplemente zu steigenden Reaktionsfunktionen.

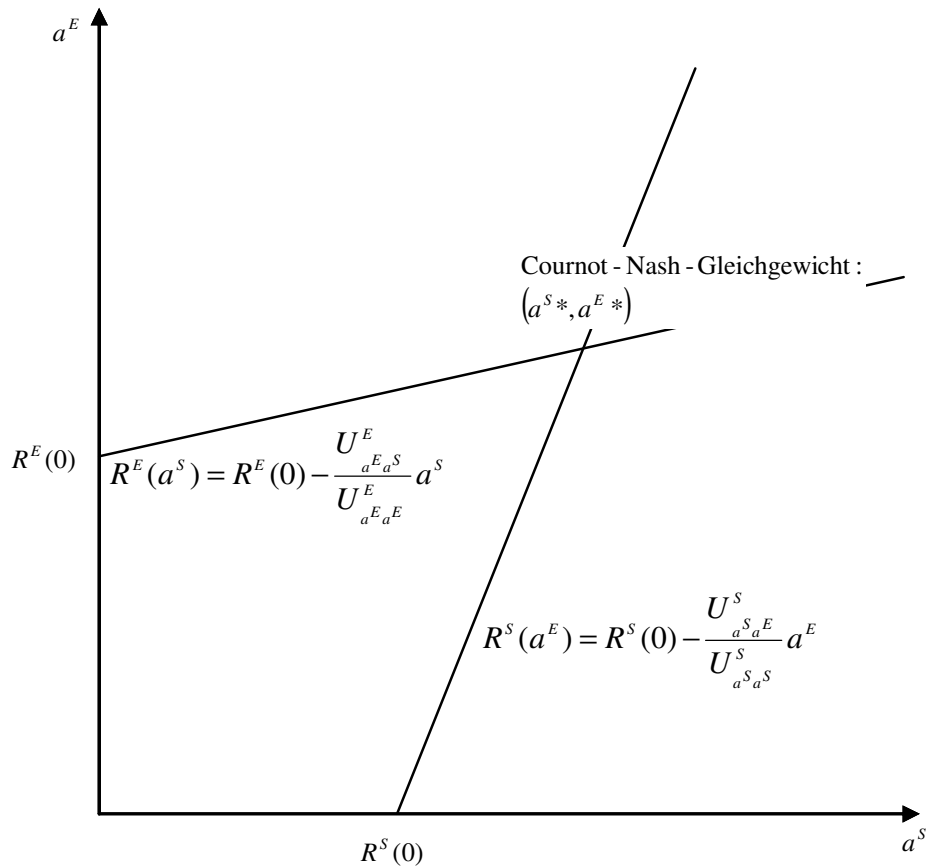


Abb. 5.5: Das Cournot-Nash-Gleichgewicht des Interessenwettbewerbs für den Fall linearer Reaktionsfunktionen.

Gruppe Anreize setzt, diese durch ein steigendes eigenes Engagement zu kompensieren. Je schwächer die Wirkung der eigenen Engagements ist, desto stärker muss die Gegenreaktion ausfallen.

Der Interessenwettbewerb befindet sich in einem Cournot-Nash-Gleichgewicht (a^{S*}, a^{E*}) , wenn sich die beiden Gruppen in ihrem individuellen Nutzenmaximum befinden. Damit sich keine der beiden Gruppen mehr eine Nutzenverbesserung durch eine Engagementvariation versprechen kann, müssen die wahren Engagements den Erwartungen $a^{S*} = R^S(a^{E*})$ und $a^{E*} = R^E(a^{S*})$ entsprechen, d.h. jede Gruppe reagiert optimal auf die erwartete Strategie der konkurrierenden Gruppe (vgl. Abb. 5.5).²²⁶

Während die Existenz und Eindeutigkeit eines Gleichgewichts für homogene Cournot-Wettbewerbe als geklärt betrachtet werden kann, sind heterogene Wettbewerbe

²²⁶Dies führt zu dem bekannten Lösungsweg von Cournot-Wettbewerben über die wechselseitige Auflösung der Reaktionsfunktionen. Deren Auflösung liefert den Schnittpunkt der beiden Kurven als Gleichgewicht Wied-Nebbling (2004) S.129ff. und Tirole (1999) S.475ff.

nur fallspezifisch zu beantworten.²²⁷ Eine hinreichende Bedingung für ein eindeutiges Gleichgewicht ist im zulässigen Bereich eine steilere Reaktionsfunktion der Abszisse R^S als der Ordinate R^E .²²⁸ Ein Schnittpunkt der Reaktionsfunktionen stellt ein stabiles lokales Gleichgewicht dar, wenn die Bedingungen,²²⁹

$$\begin{aligned} U_{a^S a^E}^S U_{a^E a^S}^E &< U_{a^S a^S}^S U_{a^E a^E}^E \\ U_{a^S a^S}^S &< 0 \quad \text{und} \quad U_{a^E a^E}^E < 0 \end{aligned} \quad (5.14)$$

erfüllt sind. Diese können im homogenen Fall für konkave Nutzenfunktionen und dem nur in den Bedingungen $U_{a^i a^i}^i$ im 3. Summanden wirkende Arbeitsleid (vgl. Gl. 5.12) als gesichert angesehen werden. Für die Stabilität heterogener Interessenwettbewerbe kann daraus abgeleitet werden, dass die Konkavität der Nutzenwirkung des Engagementaufwandes stabilisierend auf den Interessenwettbewerb wirkt (vgl. rechte Seite der Gl. 5.14 oben). Dagegen steigt die Gefahr instabiler Gleichgewichte mit der Heterogenität durch unterschiedliche „*Pressure-Production*“-Funktionen und Mitgliederzahlen der Gruppen über die Verzerrung der kreuzweisen Bedingungen 2. Ordnung (vgl. linke Seite der Gl. 5.14 oben).²³⁰ Unter den Wechselwirkungen ist die Stabilität des Gleichgewichtes nur noch fallspezifisch zu beantworten.

Die im Ergebnis ergriffenen individuell rationalen Engagements bestimmen dabei über die Durchsetzungsfunktionen die durchgesetzte Quantität der Interessen an Mittel für das Straßenwesen;

$$Q^* = Q(v^S(a^{S*}), v^E(a^{E*})) \quad (5.15)$$

²²⁷Dixit (1986) S. 108. Zur allg. Problemdiskussion Helmedag (1991) S.50ff.

²²⁸D.h. die Steigungen der Reaktionsfunktionen sind dem Betrag nach kleiner als $\frac{|U_{i-i}^i|}{|U_{ii}^i|} < 1$ Tirole (1999) S.493.

²²⁹Tirole (1999) S.716 Fn 37. Diese Stabilitätsbedingung wird auch formal durch die Forderung negativer Realteile der Eigenwerte der Koeffizienten der Hessematrix erfasst. Die Bedingung ist erfüllt, wenn die Spur der Hessematrix negativ und die Determinante positiv ist Dixit (1986) S.110. Analog ergeben sich diese durch die Forderung einer konkaven Gewinnfunktion und fallender Grenzlöse im homogenen Oligopol bei Hahn (1962) S.329ff. (zu deren Konkretisierung bzw. Einschränkung Al-Nowaihi u. Levine (1985) S.309ff.) oder den Stabilitätsbedingungen von Seade (1980) S.25ff. mit $\left| \frac{U_{a^i a^i}^i}{U_{a^i a^i}^i} \right| < 1$. und $U_{a^i a^i}^i < 0$. Weiterführend zeigt Furth (1986) S.197ff., dass bei Vorliegen mehrerer Gleichgewichtspunkte im regulären Oligopol (homogen od. heterogen) mindestens eines von diesen stabil ist.

²³⁰Die Existenz eines eindeutigen Gleichgewichts wird somit auch im heterogenen Interessenwettbewerb formal durch die Konkavitätsannahme stetiger, zweifach differenzierbarer Nutzenfunktionen unterstützt. Die Bedingungen der Existenz und Eindeutigkeit für ein politisches Abstimmungsgleichgewicht diskutieren Becker (1983) S.397f., Coggins u. a. (1991) S.535ff. mit der expliziten Konkavitätsforderung S.541 und Malueg u. Yates (2006) S.719ff. für den homogenen Interessenwettbewerb. Den experimentellen Beweis der Stabilität theoretischer Gleichgewichte liefern Cox u. Walker (1998) S.141ff.. Die Realität lässt hier z.B. durch Imitationsstrategien usw. sogar noch eine weitreichendere Stabilität als die Theorie erwarten Huck u. a. (2002) S.124. Auf die besondere Problematik heterogener Wettbewerbe verweisen dabei Rassenti u. a. (2000) S.117ff.

und einhergehende Transferzahlungen:

$$T^* = T(v^S(a^{S*}), v^E(a^{E*})) \quad (5.16)$$

Die Möglichkeit eines fehlenden Gleichgewichts des Interessenwettbewerbs verweist auf beachtenswerte Rationalitäts- bzw. Randbedingungen des politischen Abstimmungsprozesses. Reaktionsfunktionen ohne Schnittpunkt implizieren „*Best-Reply*“-Strategien, die Steuerungswirkung der konkurrierenden Gruppe durch eine aggressive Engagementreaktion zu egalisieren bzw. zu überkompensieren.²³¹ In diesem Fall nehmen die rationalen Steuerungsengagements mindestens einer Gruppe mangels einer Durchsetzungschance ihres Interesses den Wert 0 an.²³² Ebenso müssen Engagements für ein Interesse als irrational bezeichnet werden, wenn der resultierende Nutzen zum Beispiel aufgrund fixer Aufwendungen aus den durchgesetzten Zielen kleiner ist als der hierfür notwendige Aufwand.²³³ Die Interessen würden in diesen Fällen lediglich aufgrund der politischen Einwirkung einer bzw. keiner Gruppe bestimmt.

Effizienz des Interessenwettbewerbs

Mögliche Effizienzprobleme des politischen Interessenwettbewerbs zeigen sich bei einem Vergleich der Ergebnisse mit wohlfahrtsökonomischen Zielsetzungen. Beachtenswert sind hierfür die anfallenden Kosten (Informationskosten usw.) des Abstimmungsmechanismus und das -ergebnis.

Im Vergleich mit dem reinen Grenznutzenausgleich der Wohlfahrtsmodelle fallen zunächst die integrierten negativen Grenznutzen der Engagements (vgl. Gl. 5.11a-b) auf.²³⁴ Hier gilt zunächst zu bemerken, dass bei jeder Abstimmungstätigkeit gewisse Kosten anfallen. Auch eine mehr oder weniger wohlwollende staatliche Organisation wird ihre Abstimmungstätigkeiten aufgrund der notwendigen Informationsbeschaffung usw. kaum umsonst leisten können. Die Ursache für den Eingang der „informativen“ Engagements in die Abstimmung ergibt sich hier aus deren variablen, sprich direkten Abhängigkeit vom durchgesetzten Interessenvolumen.²³⁵ Die konkurrierenden Interessen führen dabei durch wechselseitig steigende Reaktionsfunktionen

²³¹D.h. Steigungen der Reaktionsfunktionen von $\frac{|U_{i-i}^i|}{|U_{ii}^i|} > 1$.

²³²D.h. im Falle einer rational bei der Entscheidung „aussteigenden“ externen Gruppe, dass über ein Straßenbauprojekt und dessen Finanzierung alleine durch die Straßenbenutzer entschieden wird, bzw. im Falle „aussteigender“ Straßenbenutzer, die Abstimmung über ein Straßenprojekt gar nicht bzw. lediglich monetäre Umverteilungen stattfinden.

²³³Vgl. Ausf. S.153ff. zu den Kosten und Problemen der politischen Interessen-/Gruppenorganisation.

²³⁴Zu den theoretischen Aspekten einer wohlfahrtsmaximierenden Umverteilung Blankart (2001) S.85ff., Erlei u. a. (1999) S.358f. Mueller (2003) S.49ff. und Persson u. Tabellini (2000) S.117.

²³⁵Derartige Kosten bzw. Bürokratiekosten werden in wohlfahrtsökonomischen Modellen im Allgemeinen in der Höhe als fix gegeben unterstellt. Bei der Grenznutzenabstimmung sind diese damit vernachlässigenswert und deren Effizienz bleibt exogen vorgegeben. Vgl. Ausf. S.137ff. zur Effizienz der öffentlichen Verwaltungsorganisation.

zu einem über die reine Durchsetzung hinausgehenden Engagement.²³⁶ Dadurch könnten sich beide Gruppen besser stellen, wenn diese auf rein kompensierende Aufwendungen verzichten würden. Abgesehen von der verloren gehenden Information an die politischen Entscheider ergeben sich bei reduzierten Engagements opportunistische Verhaltensanreize für die Gruppen, durch defektierendes Verhalten das Abstimmungsergebnis zu ihren Gunsten zu verbessern.²³⁷ Notwendig wird daraus eine Überwachung der Kooperation. Da auch jede Überwachung Kosten verursacht, können die kompensierenden Engagements in gewissem Sinne als Kosten eines wechselseitigen Kontrollmechanismus betrachtet werden. In der Folge verweist die Frage nach der Kosteneffizienz auf einen Vergleich mit hier unberücksichtigt gebliebenen alternativen Mechanismen der Abstimmung und Kooperationsabsicherung.

Grundlage des wohlfahrtsökonomischen Abstimmungsergebnisses bildet eine Grenznutzenabstimmung nach den gesellschaftlichen Interessen. Einem Interesse wird dabei in so weit gefolgt, dass die Nutzengewinne einer gesellschaftlichen Gruppierung die Nutzenverluste der anderen Gruppe überwiegen.²³⁸ Umverteilungen sind bei dieser Abstimmung durch die natürliche Heterogenität der Interessengruppen als obligatorisch anzusehen. Im Interessenwettbewerb findet dagegen eine Abstimmung nach den Grenznutzen der politischen Steuerungsengagements statt (vgl. Gl. 5.11a-b). Dadurch besitzen in Abgrenzung zu einer rein wohlfahrtsorientierten Umverteilung nicht nur die jeweiligen Grenznutzen der Interessen Relevanz, sondern ebenso deren Grenzdurchsetzungsmöglichkeiten und das relative Verhältnis der Grenzsteuerungsdrücke. Die Beachtung im ideologischen Zielrahmen der Wahl bestimmt dabei über die Grenzdurchsetzungsmöglichkeit zunächst einmal die resultierende Quantität eines Interesses. Das Vermögen der Gruppen mittels ihrer Repräsentanz einen politischen Steuerungsdruck aufzubauen, wirkt dabei als engagementverstärkender Koeffizient. Eine relativ bessere Repräsentanz ermöglicht einer Gruppe, das Abstimmungsergebnis zu ihren Gunsten zu verschieben.²³⁹ Ein zur wohlfahrtsökonomischen Abstimmung adäquates Ergebnis stellt damit einerseits hohe Ansprüche an die Beachtung eines Interesses im ideologischen Zielrahmen und setzt andererseits einen Interessenwettbewerb zwischen möglichst gleichstarken politischen Gruppen voraus.

Ein prägnantes Beispiel für die Bedeutung und Wechselwirkung zwischen Durchsetzungsfunktion und politischem Steuerungsdruck liefert die gesellschaftliche Beachtung des Umweltschutzes. Bis in die 80'er Jahre wurde den Umweltinteressen im

²³⁶Becker (1983) S.378f.

²³⁷Becker (1983) S.387f. und Allgemein zur fehlenden Pareto-Effizienz von Nash-Gleichgewichten Dubey (1980) S.363ff.

²³⁸Becker (1985) S.336ff. verweist in diesem Kontext der wohlfahrtsökonomischen Abstimmung auf die Bedeutung des „*Compensation Principle*“, um die Zustimmung der Interessengruppen gegebenenfalls durch Ausgleichsmaßnahmen zu erlangen.

²³⁹Zur Bedeutung der relativen politischen Stärke Becker (1983) S.380. Im gleichen Sinne argumentiert Daumann (1999a) S.163f., dass der politische Durchsetzungserfolg einer Interessengruppe neben der primären Determinante der eigenen Stärke ebenfalls von der sekundären Determinante der Konkurrenz der gesellschaftlichen Zielsetzungen abhängig ist.

ideologischen Zielrahmen kaum Beachtung geschenkt. In der Folge verpufften mangels einer adäquaten Durchsetzungsfunktion „Umwelt“ auch spektakuläre Engagements von straff durchorganisierten Umweltschutzgruppierungen weitgehend. Erst nach der Beachtung einer ökologischen Zieldimension konnten die Gruppierungen des Umweltschutzes wirkungsvoll für ihre Interessen bei politischen Abstimmungen intervenieren. Selbst schwache Umweltgruppierungen können dadurch heute Straßenprojekte beeinflussen bzw. sogar verhindern. Nicht zuletzt bilden die gegensteuernden Umweltinteressen heute einen der Hauptgründe für Verzögerungen und Blockaden im Straßennetzausbau.

5.3.2.3 Gesellschaftliche Abstimmung zwischen Informationsübermittlung und Klientelinteressen

Die gleichberechtigte Beteiligung der Gesellschaftsmitglieder an den staatlichen Entscheidungen ist eine zentrale Zielsetzung jedes demokratischen Staatssystems. Der anfallende Umfang an Abstimmungen mit seinen zeitlichen und technischen Grenzen hat hier zusammen mit historischen Einflüssen auf staatlicher Seite ein oftmals komplex anmutendes Organisations- und Ablaufschema über alle Gebietskörperschaftsebenen hervorgebracht. Aus seinem Zweck eines gesellschaftlichen Abstimmungsmechanismus kann das System vereinfacht als ein mehrstufiger Konkretisierungsprozess der „*Pre-*“ und „*Postelection-*“ Phase verstanden werden.

Die natürlichen Grenzen einer Wahl zur umfangreichen und differenzierten Berücksichtigung von gesellschaftlichen Zielsetzungen in der „*Preelection-*“ Phase reduziert deren Bedeutung auf die Festlegung von politischen Entscheidern. Dadurch wird über die ideologische Ausrichtung der Parteien bzw. der diese vertretenden Politiker ein gesellschaftlicher Zielrahmen festgelegt. Dieser erleichtert bzw. erschwert den gesellschaftlichen Anspruchsgruppen im folgenden konkretisierenden Entscheidungsprozess die Berücksichtigung ihrer gruppenspezifischen Interessen. Eine Bereitstellung ohne Über- bzw. Unterversorgung ist durch die Probleme einen adäquaten Zielrahmen zu definieren, kaum auszuschließen.

Für die Konkretisierungen in der „*Postelection-*“ Phase ist in der realen Welt der asymmetrischen Informationsverteilung die Mitwirkung der Interessengruppen an den Entscheidungsprozessen unverzichtbar.²⁴⁰ Realistisch kann bei den Abstimmungsentscheidungen nur eine gruppengenehme Informationsübermittlung erwartet werden.²⁴¹ Dabei gilt es zu beachten, dass auch die politischen Entscheider, neben ihrer administrativen Tätigkeit, selbst eine gesellschaftliche Gruppe mit ihren ganz eigenen Zielsetzungen darstellen.²⁴² Die kontroverse Wirkung zwischen notwendiger Informationstätigkeit und eigennütigen Klientelinteressen verdeutlicht sich in den Verzerrungen des wohlfahrtsökonomischen Umverteilungsprozesses.

²⁴⁰Wittmann (1989) S.1395ff. zeigt hier z.B. für einen Interessenwettbewerb ohne Differenzierung nach politischen Einflussstärken, dass dieser zum wohlfahrtsökonomischen Optimum führt.

²⁴¹Brümmerhoff (2001) S.156.

²⁴²Persson u. Tabellini (2000) S.69ff.. Die Berücksichtigung deren opportunistischen Interessen findet sich z.B. im Modellansatz von Felli u. Merlo (2002) S.5.

Allgemein fördern die Durchsetzungsmöglichkeiten und die Wahrscheinlichkeit eines Erfolgs den Engagementaufwand der Gruppen im Interessenwettbewerb.²⁴³ Bestimmend hierfür zeigte sich die Berücksichtigung der Interessen im politischen Zielrahmen, sowie eine ausreichend starke eigene Gruppenrepräsentanz für die Abstimmung. Daneben verweisen bestehende Analysen der kollektiven Abstimmungen und des „*Rent-Seeking*“-Wettbewerbs auf weitere beachtenswerte markt- (Ineffizienzen im Sinne von „*Dead Weight Costs*“), zeit- (Zeitpunkt der Engagements) und gruppenabhängige (Anzahl, Risikoneigung u. Asymmetrien) Einflussfaktoren auf die rationale Engagementbestimmung.

Die leicht optimistische Beurteilung des politischen Interessenwettbewerbs durch G.S. Becker (1983, 1985) basiert auf den „*Dead Weight Costs*“. Diese reduzieren den Erfolg von Umverteilungseffekten und konterkarieren die „*Rent Seeking*“-Erfolge.²⁴⁴ Der Wohlfahrtsverlust führt zur Bevorzugung von geringeren Engagements bzw. effiziente Methoden der Umverteilung.²⁴⁵ Konkretisiert werden die Ergebnisse durch T.S. Aidt (2003) darin, dass ineffiziente Programme durch einen fallenden Grenznutzenerfolg einerseits eine geringere Protektion besitzen und andererseits durch den steigenden Grenznutzenverlust einen höheren Widerstand provozieren.²⁴⁶

Dynamische Betrachtungen weisen durch die Möglichkeit zur Positionssicherung und Stärkung des relativen politischen Einflusses über frühzeitige Engagements („*Fist Mover Advantage*“) auf langfristige Durchsetzungs- und opportunistische Verzerrungspotentiale hin.²⁴⁷ Die zu erwartenden Engagements in diese Richtung sind um so größer, je höher die Langzeitwirkung („*Carry Over*“-Effekt) ist.²⁴⁸ Prägnantes Beispiel des Wertes der Führerposition bildet der Erfolg der Bahnlobbyisten zu Beginn des 20. Jhd.. Aus ihrer gefestigten politischen Position heraus konnten die Bahnlobbyisten den Kraftfahrzeugverkehr und die Ideen eines privatwirtschaftlichen Straßenbaues fast ein Vierteljahrhundert massiv und oftmals erfolgreich torpedieren.²⁴⁹

Parallel dazu wirken die wiederkehrenden Abstimmungen möglichen „*Free Rider*“-Problemen innerhalb der Gruppen entgegen.²⁵⁰ Durch die Vielzahl von Interessengruppen gilt es zwischen konkurrierenden und koalierenden Interessen zu differenzieren. Eine steigende Anzahl von Konkurrenten kann förderlich auf die Gruppengagements zur Sicherung der Durchsetzung des Interesses wirken.²⁵¹ Der Effekt

²⁴³Hurley (1998) S.289ff. Malueg u. Yates (2004) S.6ff. und Epstein u. Nitzan (2005) S.1ff.

²⁴⁴Wohlfahrtsökonomische Verzerrungen blieben dabei ausgeblendet bzw. wurden erst im Anhang erwähnt Becker (1985) S.335.

²⁴⁵Becker (1983) S.381ff. und Becker (1985) S.333ff..

²⁴⁶Aidt (2003) S.211ff..

²⁴⁷Kohli u. Singh (2001) S.186 und Nitzan (1994) S.51f..

²⁴⁸Schmitt u. a. (2004) S.187ff..

²⁴⁹Vgl. z.B. Ausf. Fn. 46 S.113 zu den Problemen der HAFRABA.

²⁵⁰Becker (1985) S.336.

²⁵¹Vgl. analog den Umverteilungswettbewerb von Becker (1983) S.388ff. und Becker (1985) S.341ff. zwischen einer großen Anzahl von Interessengruppen. Es gilt hier zu beachten, dass es sich bei dem Modellansatz um reine Umverteilungen handelt und damit per Definition nur um konkurrierende

wird dabei von der politischen Effizienz einer Gruppe, den „*Dead Weight Costs*“ und mit einer breiteren Verteilung der Schädigungen auf eine große Anzahl von Konkurrenten.²⁵² Gleichgerichtete Interessen reduzieren dagegen analog des Bereitstellungsproblems eines „*Public Goods*“ die individuellen Bemühungen bzw. Beiträge zur Durchsetzung des „*Public Interests*“.²⁵³

Unter der sich abzeichnenden Komplexität können Informationsprobleme und Unsicherheiten nicht nur zu einem Fehlverhalten bei der rationalen Engagementwahl führen, sondern bestimmen ebenso das Verhalten mit.²⁵⁴ Der Einfluss geht von der, die Nutzenfunktionen mitbestimmenden Risikoneigung aus. Die Wirkung des Grades der Risikoaversion muss bei einem unsicheren Erfolg als reduzierend auf die Engagements eingeschätzt werden.²⁵⁵ Dagegen wird mit steigender Risikoaversion durch eine Forcierung der Engagements möglichen Schäden Vorkehrung getroffen.²⁵⁶ In der Realität gehen die Erwartungen tendenziell von risikoaversen Präferenzordnungen aus. Diese werden mit dem Wohlstand, der sozialen Sicherheit und positiven konjunkturellen Erwartungen als abnehmend vermutet.²⁵⁷ Entsprechend muss im Straßenwesen bei den sozial schwächeren Gruppierungen, die ebenso als schwächer repräsentiert eingeschätzt werden können, eine höhere Risikoaversität vermutet werden. In der Folge steigen die Engagements der schwächeren Gruppe überproportional. Die Risikopräferenzen müssen daraus als reduzierend auf die Verzerrungen eingeschätzt werden.

Die unterschiedliche Risikoneigung und die Ausführungen zur politischen Repräsentanz bzw. Gruppenorganisation verweisen auf die beachtenswerte Heterogenität der konkurrierenden Anspruchsgruppen. Durch die sinkende Konkurrenz der Interessen sind hier analog der einführenden Bemerkung mit steigenden Aussichten eines Nutzens bzw. Erwartungsnutzens intensivere Engagements zu erwarten.²⁵⁸ Da gleichzeitig ein fallendes Interesse der schwächeren bzw. nur gering tangierten Gruppen entgegensteht, entschärfen Asymmetrien aufgrund einer fallenden Konkurrenz im Allgemeinen die Intensität des Wettbewerbes.²⁵⁹

Gruppen.

²⁵²Becker (1983) S.390f..

²⁵³Aufgrund dieses Substitutionseffektes der eigenen Bemühungen bzw. Beiträge durch die erwarteten Engagements der anderen haben Cornes u. Hartley (2003) die Reaktionsfunktionen der Beitragsbereitschaft in ihrem zusammenfassenden Überblick zu kollektiven Gutbereitstellungen zutreffend als „*Replacement*“-Funktionen bezeichnet.

²⁵⁴Systematische Wirkung auf die Ergebnisse in gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen gewinnen diese über die Risikoneigungen der beteiligten Interessengruppen. Ein Maß der Intensität der Risikoneigung liefern Arrow (1970) und Pratt (1964) S.124ff. („*Arrow-Pratt*“-Maß) und zu dessen Grenzen Ross (1981) S.621ff..

²⁵⁵Elligsen (1991) S.648ff., Nitzan (1994) S.46f. und Schmidt (1992) S.137ff..

²⁵⁶Appelbaum u. Katz (1986) S.175ff., Katz (1986) S.175ff. und Nitzan (1994) S.48.

²⁵⁷Mas-Colell u. a. (1995) S.183.

²⁵⁸Dixit (1987) S.892ff. und Nti (1999) S. 415ff..

²⁵⁹Nitzan (1994) S.46 und Hillmann u. Riley (1989) S.17ff.. Zur Konkretisierung und der Abhängigkeit der wechselseitigen Reaktionsfunktionen von den zugrundegelegten Nutzenfunktionen Malueg u. Yates (2004) S.6ff..

Zusammenfassend sind für die Abstimmung zahlreiche Einflussfaktoren zu berücksichtigen. Während Ineffizienzen („*Dead Weight Costs*“), die Zersplittung der Interessengruppen und eine Risikoaversion dämpfend auf die Engagements und damit die Verzerrungen wirken, fördern der „*First Mover Advantage*“ und asymmetrische Interessengruppen das Niveau. In welchem Umfang unter der unterschiedlichen politischen Repräsentanz der Gruppen und eine mehr oder weniger konkrete Berücksichtigung einzelner gesellschaftlicher Interessen im Zielrahmen effiziente Bereitstellungs- und Umverteilungsprogramme bei einer gleichzeitigen Eindämmung der Verzerrungen gefördert werden, bleibt fraglich. Verzerrungsarme wohlfahrtsökonomische Ergebnisse sind vor allem dann zu erwarten, wenn der Interessenwettbewerb zwischen weitgehend symmetrischen Gruppen in Bezug auf deren politische Stärken, Risikoneigung usw. in einem den wohlfahrtsökonomischen Zielsetzungen adäquaten Abstimmungsrahmen stattfindet.²⁶⁰ Diese werden jedoch durch ein individuell steigendes Engagementniveau mit entsprechend ineffizienten Abstimmungskosten durch einen sich lediglich kompensierenden Steuerungsdruck erkaufte.²⁶¹

²⁶⁰Aidt (2003) S.208ff. und Corchon (2000) S484ff..

²⁶¹Kohli u. Singh (2001) S.186ff..

5.4 Funktionalität und Effizienz des Marktsurrogates

Bereits in den Anfängen des neuzeitlichen Straßenwesens konnte sich der Straßenbau über die Spezialisierung der Baubetriebe aus der öffentlichen Straßenbereitstellungsorganisation lösen. Die projektspezifische Preisbildung der öffentlichen Ausschreibung liefert hier die Erklärung für die zunächst irritierend hohe Preisreaktivität auf den Straßenbaumärkten.²⁶² Systematische Tendenzen von unerwünschten oder gar schädlichen Marktergebnissen für die öffentliche Ausschreibung können dabei nicht gefunden werden. Die im Grundsatz auch von öffentlicher Seite der Ausschreibung zugesprochene Effizienz wird in dem Zeitpunkt ihrer verpflichtenden Anwendung deutlich. Dieses wettbewerbsorientierte Vergabeverfahren wurde Ende der 60'er Jahre durch die große Koalition gerade zu dem Zeitpunkt in den Haushaltsgesetzen implementiert, als das Vertrauen in die öffentlichen Steuerungsmöglichkeiten auf seinen Höhepunkt zusteuerte.²⁶³ Die bestehende Kritik an der öffentlichen Auftragsvergabe identifiziert sich daraus lediglich als das natürliche politische Engagement der Interessengruppen gegen die Härten des funktionierenden Wettbewerbes in einem sich langsam sättigenden und bereinigenden Markt. Die Gefahr einer Wettbewerbsunterdrückung ist trotz der regionalen Produktionsbedingungen durch die hohe Anzahl an Straßenbauunternehmen zumindest ohne Mithilfe in den Vergabestellen kaum zu erwarten.

Dies weist auf die ambivalent einzuschätzende Effizienz des öffentlichen Verwaltungsapparates im Straßenwesen hin. Mangels echter Anreizstrukturen zeigen der Umfang der heutigen Straßenbauverwaltung, das bestehende öffentliche Dienstrecht und die eng gefassten Ablauf- und Planungsvorgaben zur gesellschaftlichen Gefahrenabwehr²⁶⁴ die typischen Bürokratieprobleme. Diesen Ineffizienzen wird jedoch von staatlicher Seite mit stetigen Verwaltungsreformen und einer Vereinfachung der Strukturen positiv entgegengewirkt.²⁶⁵ Als ähnlich schwierig ist die Effizienzbeurteilung der öffentlich geprägten Forschungs- und Entwicklungsarbeit einzustufen. Die schnelle und freie Verwertbarkeit neuer Erkenntnisse wurde hier zu Lasten schwindender Anreize einer F&E erkaufte. In der Folge bleibt die Effizienz der öffentlichen Verwaltung und der F&E in großen Bereichen dem Selbstverständnis und Idealismus der Beteiligten überlassen.

Die Bedeutung des Selbstverständnisses resultiert nicht zuletzt daraus, dass die Beteiligten der Verwaltungen und F&E selbst als eigenständige Interessengruppe im politischen Entscheidungsprozess mitwirken.²⁶⁶ Dieser findet durch die öffentliche Bereitstellungsübernahme integriert in die Verkehrspolitik und in Abstimmung

²⁶²Vgl. Ausf. S.94ff. zur Preisentwicklung.

²⁶³Vgl. Ausf. Fn. 217 S.67 zur haushaltsrechtlichen Verankerung.

²⁶⁴Vgl. Ausf. S.56ff. zum Bauplanungsrecht.

²⁶⁵Vgl. Ausf. S.42ff. zur Verwaltungsorganisation im öffentlichen Straßenwesen.

²⁶⁶Vgl. Ausf. S.24ff. zu den die Bereitstellungsinteressen. Zur Bedeutung der indirekten Interessen Stigler (1971) S.8.

mit einer Summe von Politikarten und konkurrierenden Intentionen statt.²⁶⁷ Aufgrund von stets mitwirkenden wohlfahrtsökonomischen Umverteilungszielsetzungen staatlichen Handelns ist eine eigenständige Straßen- oder Verkehrspolitik hier auch gar nicht bezweckt. Unterstützt wird diese durch die politische Trennung von Mittelzuweisungen und Abgabensentscheidungen. Die theoretische Aufarbeitung über einen Strukturierungsansatz des „*Preelection*“-Wahlwettbewerb und eines „*Post-election*“-Interessenwettbewerb lässt dabei jedoch eine gewisse Skepsis an der Umsetzung wohlfahrtsökonomischer Zielsetzungen aufkommen. Bei dieser Betrachtung wurde deutlich, dass über dem ideologischen Zielrahmen aus der Wahl und den politischen Stärkeverhältnissen erhebliche Verzerrungen der wohlfahrtsökonomischen Ergebnisse möglich sind. „Grund hierfür sind in den wenigsten Fällen falsche theoretische Überzeugungen im politischen Sektor, sondern vielmehr die erfolgreiche Ausübung von Macht organisierter Gruppen auf die Entscheidungsträger in der Politik.“²⁶⁸

Während die Erhebung der Finanzabgaben über Steuern bei diesen Marktstimmungsprozessen den politischen „*Rent Seeking*“-Aktivitäten die Türen öffnet, muss die regionale Abstufung der Aufgabenübernahme bei der Straßenbereitstellung als günstig eingeschätzt werden. Der regionale Bezug schließt einerseits überregionale Interdependenzen aus und reduziert andererseits die Informationskosten bei der gesellschaftlichen Entscheidungsfindung. Nicht zuletzt initialisierten die Informationsprobleme und regionalen Gruppenrivalitäten um die Straßenbaumittel die regionale Abstufung der Straßenverwaltung zur Zeit der Gründung der deutschen Zollunion.²⁶⁹ Gleichzeitig sichert die wechselseitige Beteiligung von Bund, Ländern, Landkreisen und Gemeinden an den konkretisierenden landesplanerischen Raumordnungsverfahren die gebietskörperschaftsübergreifenden Gesellschaftsinteressen.²⁷⁰ Die Dezentralisierung der Entscheidungsfindung mit verbleibender Abstimmungsverpflichtung kommt im Kern der durch M. Olson (1968) angedeuteten Problematik kollektiven Handelns entgegen,²⁷¹ nach der nur spezifische Gruppeninteressen organisierbar sind.²⁷² Dies fällt aufgrund einer einfacheren Interessenstruktur und besserer Kontrollmöglichkeiten in kleineren Einheiten verständlicherweise leichter. Eine Ausbeutung größerer überregionaler Gruppen mit Repräsentationsproblemen durch straff organisierte regionale Kleingruppen ist auf diesem Wege in der politischen Abstimmung zumindest auf der Bereitstellungsseite des Straßennetzes erschwert.²⁷³ Eine effiziente „*First Best*“-Marktlösung wird bei diesem Abstimmungsprozesses aber wohl verfehlt. Mit Blick auf das aufgebaute Straßennetz handelt es sich unter den zu berücksichtigenden Marktproblemen bei dem politischen Abstimmungssys-

²⁶⁷Zeller (2002) S.11.

²⁶⁸Erlei u. a. (1999) S.301.

²⁶⁹Vgl. Ausf. S.111 zum historischen Rückblick.

²⁷⁰Zilch u. a. (2002) S.6f..

²⁷¹Vgl. analoge positive Bewertung föderaler Strukturen für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern Erlei u. a. (1999) S.374f..

²⁷²Olsen (1968) S.124ff..

²⁷³Zur Gefahr Olsen (1968) S.27f. u. 33f.. und Behrends (2001) S.58ff..

tem zumindest um eine funktionierende „*Second Best*“-Lösung.²⁷⁴

Auf die langfristigen Grenzen der Funktionalität verweisen die dynamischen Aspekte des Interessenwettbewerbes hin. Neben dem insitutionellen Charakter einmal geschaffener Entscheidungen motivieren die Positionierungsmöglichkeiten frühzeitige Steuerungsbemühungen einzelner Gruppen zur Stärkung ihres politischen Einflusses. Die daraus resultierenden Grenzen der Funktionalität des politischen Interessenwettbewerbes zeigen sich z.B. an der aktuellen Externalitätendiskussion rund um das Straßenwesen. Im Grundsatz integriert eine Abstimmung über den politischen Prozess durch die umfassenden Beteiligungsmöglichkeiten zunächst einmal alle gesellschaftlichen Interessen. Somit müsste sich alleine aus dem Integrationsprinzip heraus eine Externalitätendiskussion ausschließen. Dementsprechend deutlich verweist die Diskussion auf zu schwach bzw. gar nicht vertretene Interessen in der politischen Abstimmung hin. Eine adäquate Beachtung altruistischer Interessen im politischen Prozess kann sogar ausgeschlossen werden.²⁷⁵ In der Folge muss das politische Abstimmungssystem insgesamt als skeptisch bewertet werden, den wachsenden Problemfeldern im Straßenwesen entgegensteuern zu können.

²⁷⁴Daumann (1999b) S.172f., Grossman u. Helpman (2001) S.279ff. und Daumann (1999a) S.16ff..

²⁷⁵Erlei u. a. (1999) S.427, Grossekketter (1999) S.549, Johansson (1997) S.297ff. und Johansson-Stenmann u. Sterner (1998) S.166.

6. Kapitel Entwicklungsphasen des Straßenwesens in der BRD

„Der Fernstraßenbau ist für Berufspolitiker heute besonders wichtig, da er den größten Posten aller Geldquellen liefert, die ihnen bei ihrer politischen Arbeit zur Verfügung stehen.“

D.P. Moynihan (amerikanischer Politiker) 1960

Die besondere Stellung des Straßennetzes innerhalb der Infrastrukturen und die lange Zeit technisch bzw. wirtschaftlich nicht beherrschbaren Marktprobleme führten das Straßenwesen ab der Industrialisierung Schritt für Schritt zu einer tieferen Integration in die öffentliche Verwaltungsorganisation. Die auf diesem Wege wachsende Verwaltungsstruktur drückte die Straßen in ein Verständnis als Staatsaufgabe. Situationsbedingt wurde unter diesem Aufgabenverständnis und nicht zuletzt mangels Alternativen die Straßenverwaltung mit ihren Bereitstellungsabläufen bei der Gründung der Bundesrepublik Deutschland in die neue föderale Ordnung übergeführt. Gestützt wurde die öffentliche Infrastrukturbereitstellung durch das noch lange Zeit anhaltende Vertrauen in die staatliche und politische Fürsorge und deren hierarchischen bürokratischen Verwaltungsapparat.

Unter den wandelnden gesellschaftlichen Zielsetzungen muss die Entwicklung im Straßenwesen rückblickend als wechselhaft bezeichnet werden. Im Zuge des deutschen „Wirtschaftswunders“ einmal in Schwung gekommen, blieb dabei lediglich das Wachstum des Straßenverkehrs in Fahrt, wie es sich viele Politiker ebenso für die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung erwünscht hätten.¹ Den immer deutlicher abzeichnenden Krisenherden des Verkehrs versuchte man über direkte und indirekte Steuerungsversuche Herr zu werden. Die politischen Steuerungsversuche lassen sich jedoch weder an einzelne Parteien noch an einem statischen gesellschaftlichen Interessengeflecht anknüpfen. Einerseits waren dafür die politischen Programme der Parteien im politischen Wettbewerb zu sehr dem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gesinnungswandel unterworfen. Andererseits traten einzelne Interessen erst nach dem Überschreiten der jeweiligen Wirkungs- bzw. Organisationsschwellen in Erscheinung bzw. verloren aufgrund eines Bedeutungsverlustes an Einfluss auf die Entscheidungen. Verzerrend wirkt, dass teils konträre Interessen, wie z.B. die private Kfz-Benutzung und Umweltinteressen, von den selben Bürgern in verschiedenen Gruppenmitgliedschaften mitgetragen wurden. In der Folge lassen sich einzelne Abstimmungsentscheidungen nur noch situationsspezifisch verstehen.

¹Dieckmann (1992) S.232f. und Kulke (1998) S.204.

in Mio. €	Kraftfahr- zeugsteuer		Mineralöl- Ökosteuer		insgesamt:	in Mio. €	Kraftfahr- zeugsteuer		Mineralöl- Ökosteuer		LKW- Vignette	insgesamt:																		
	1950/1951	1951/1952	1952/1953	1953/1954			1954/1955	1955/1956	1956/1957	1957/1958			1958/1959	1959/1960	1960*	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
	183	215	245	278	314	392	445	508	568	648	772	858	965	1.091	1.213	1.342	1.459	1.564	1.658	1.793	1.958	2.125	2.414	2.551	2.638	2.711	2.878	3.091	3.212	
	41	189	261	325	353	573	690	726	818	920	1.196	1.490	1.594	1.785	2.878	3.118	3.440	3.930	4.186	4.543	5.002	5.482	6.360	7.086	7.226	7.821	8.238	8.782	9.288	
	301	499	648	760	837	1.161	1.368	1.463	1.661	1.893	2.378	2.764	3.088	3.453	4.109	4.482	4.932	5.522	5.848	6.340	6.964	7.611	8.790	9.642	9.870	10.541	11.120	11.823	12.508	
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991**	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003					
	3.874	3.367	3.371	3.420	3.571	3.724	3.758	4.784	4.277	4.177	4.687	4.251	5.630	6.809	7.188	7.244	7.059	7.027	7.272	7.757	7.039	7.015	8.376	7.392	7.336					
	9.655	9.748	10.329	10.834	11.079	11.172	11.406	12.118	12.399	12.731	14.638	14.778	20.892	24.272	24.716	28.076	28.731	28.646	28.716	28.444	31.415	33.155	34.741	36.295	37.213					
	13.540	13.127	13.717	14.290	14.666	15.141	15.180	16.911	16.693	16.924	19.336	19.040	26.535	31.085	31.904	35.320	36.383	36.049	36.470	39.0	38.872	40.598	43.574	44.397	44.747					

*incl. W. Berlin u. Saarland

**incl. Neuenländer

Tab. 6.1: Entwicklung der Einnahmen im Straßenwesen (Quelle: Verkehr in Zahlen (versch. Jahrgänge)).

Die Situationsspezifität verweist zunächst auf die jeweils herrschenden politischen Rahmenbedingungen. Diese gewinnen Ausdruck in den jeweiligen politischen Zielsetzungen bzw. Programmen, denen der jeweilige Verkehrsminister, als Regisseur der Verkehrspolitik, seinen Stempel aufdrückte. Obwohl die eigentliche Konkretisierung erst nach der Wahl stattfindet, kann die Wahl stellvertretend für die Bestimmung der politischen Durchsetzungsmöglichkeiten verstanden werden. Diese bilden die Grundlage für die weitere Abstimmung über den politischen Interessenwettbewerb. Materiellen Ausdruck gewinnen diese Abstimmungen neben den fiskal- und haushaltspolitischen Entscheidungen zu den Abgaben und Ausgaben in den stetig verschärfenden Nutzungsbedingungen zur Steigerung der Verkehrssicherheit, des Umweltschutzes usw.. Die in der politischen Praxis bestehende Differenzierung nach abgabenrelevanten Fiskalentscheidungen, Nutzungsbedingungen und Mittelzuweisungs- bzw. Nachfrageentscheidungen auf den Straßenbaumärkten gibt dem Abstimmungsergebnis eine gewisse Strukturierung vor. Grundlage der Abgrenzung bilden die in Deutschland im Grundsatz eigenständigen Politikbereiche der Verkehrs-, Umwelt-, Fiskalpolitik usw.. Diese lassen den einzelnen Bürgern und den Interessengruppen die Zusammenhänge zwischen verfügbarer Straßenmenge und den Benutzungsabgaben im politischen/gesellschaftlichen Umverteilungsprozess kaum mehr identifizieren.² Lediglich die einzuhaltende Budgetbedingung in der Haushaltsplanung gibt hier einen beachtenswerten Zusammenhang vor.

Auf der Einnahmenseite im Straßenwesen blieben die Mineralöl-, die Kraftfahrzeugsteuer und die direkten Deckungsmittel der Anliegerbeiträge die dominanten Finanzierungsabgaben. Erst ab Mitte der 90'er Jahre kam als neue Abgabe die Autobahnmaut für den Schwerlastverkehr hinzu. Eine gewisse Berücksichtigung gebietet die kontinuierlich gestiegene Verschuldung der öffentlichen Haushalte. Obwohl sich eine eindeutige Konnexität durch das deutsche Haushaltsrecht nur schwer herstellen lässt, kann die Verschuldung in gewissem Sinne als die mit der Finanzreform 1969 bezweckte periodengerechte Finanzierung von Investitionsgütern gewertet werden. Nicht zuletzt dienen die Nettoinvestitionen in das Straßennetz stets zur verfassungsmäßigen Rechtfertigung der Neuverschuldung im Sinne des Art. 115 Abs.1 GG. Andererseits stellt diese aber ebenso einen „Konsum“ auf Kosten der zukünftigen Generationen dar. Entsprechend bleibt die Art der Rückfinanzierung unter dem permanenten Anstieg der Haushaltsverschuldung zumindest fraglich.

Auf der Ausgabenseite konnte der Straßenausbau, nachdem er im Dritten Reich

in Mio €	Anliegerbeiträge
1991	1.897
1992	2.191
1993	2.526
1994	2.621
1995	2.982
1996	2.813
1997	2.956
1998	2.943
1999	2.911
2000	2.842
2001	2.801
2002	2.738
2003*	2.700
2004*	2.700

* Schätzungen

Tab. 6.2: Anliegerbeiträge
(Quelle: BGL e.V.).

²Folkers (1998) S.195f. und z.B. die ab den 70'er Jahren zunehmend gelockerte Mittelbindung des Mineralölsteueraufkommens vgl. Tab. 2.6.

in Mio. €	Bundes- autobahn	Bundes- und Landes- straßen	Kreis- straßen	Gemeinde- straßen	Verwaltung und sonstiges	insgesamt
1950/1951	29,1	184,6	64,9	276,1		554,8
1951/1952	31,7	206,6	76,2	335,4		649,9
1952/1953	41,9	220,9	93,1	413,6		769,5
1953/1954	54,7	275,1	116,1	481,1		927,0
1954/1955	49,6	296,0	127,3	566,5		1.039,5
1955/1956	138,0	405,5	160,5	723,0		1.427,0
1956/1957	129,9	499,5	166,7	819,6	45,5	1.661,2
1957/1958	208,6	503,6	162,1	848,7	51,1	1.774,2
1958/1959	273,5	696,9	190,7	1.010,3	56,8	2.228,2
1959/1960	379,9	749,0	219,9	1.202,0	60,3	2.611,2
1961*	416,7	934,1	283,3	1.551,8	148,8	3.334,6
1962	471,4	1.256,2	347,2	1.445,9	170,3	3.691,0
1963	455,0	1.615,2	436,6	1.706,7	185,1	4.398,1
1964	552,7	1.662,2	470,9	2.043,6	216,3	4.945,2
1965	542,5	1.745,6	453,5	2.090,7	268,9	5.101,7
1966	626,3	1.800,8	476,5	2.145,9	271,5	5.321,0
1967	874,8	1.871,8	435,6	2.114,2	262,8	5.610,4
1968	830,8	1.906,1	462,2	2.295,7	273,5	5.767,9
1969	1.039,5	2.129,0	490,3	2.681,2	325,7	6.665,2
1970	1.292,5	2.254,3	466,3	3.216,0	385,0	7.614,2
1971	2.024,2	1.744,0	499,5	3.629,7	461,2	8.358,6
1972	2.086,6	1.838,6	443,3	3.632,2	499,0	8.499,7
1973	2.079,4	1.899,4	436,1	3.879,7	563,4	8.857,6
1974	2.007,8	2.225,7	531,7	3.912,4	367,6	9.045,3
1975	2.001,7	2.323,3	562,9	3.690,5	401,4	8.979,8
1976	1.818,2	2.412,3	452,5	3.663,9	423,3	8.770,2
1977	1.802,3	2.726,2	492,4	3.855,1	399,8	9.224,7
1978	1.880,5	2.967,5	611,5	4.334,2	459,1	10.252,9
1979	2.019,1	3.243,6	838,0	4.762,2	545,0	11.407,4
1980	1.910,2	3.204,8	897,8	5.212,1	579,3	11.803,7
1981	1.623,9	3.174,1	829,8	5.084,8	605,4	11.318,0
1982	1.496,0	3.147,0	717,3	4.609,3	543,0	10.512,2
1983	1.551,3	3.041,2	672,3	4.257,0	533,8	10.055,6
1984	1.562,5	3.010,5	694,8	4.294,9	536,9	10.099,0
1985	1.656,1	2.942,5	765,9	4.467,7	581,3	10.413,5
1986	1.645,8	3.048,8	4.711,0	4.711,0	620,2	10.802,6
1987	1.668,9	3.063,1	786,9	4.623,1	743,4	10.885,4
1988	1.686,2	3.033,5	797,1	4.791,3	661,6	10.969,8
1989	1.661,7	3.067,8	818,1	4.959,5	690,2	11.197,3
1990	1.783,0	3.266,0	831,0	4.968,0	736,0	11.584,0
1991**	2.226,0	3.699,0	872,0	5.851,0	1.008,0	13.656,0
1992***	2.702,0	4.706,0	787,0	7.750,0	1.923,0	17.867,0

in Mio. €	Bundes- autobahn	Bundes- und Landes- straßen	Kreis- straßen	Gemeinde- straßen	Verwaltung und sonstiges	insgesamt
1993	2.846,0	4.697,0	725,0	6.939,0	1.229,0	16.437,0
1994	2.814,0	4.824,0	794,0	6.963,0	1.266,0	16.661,0
1995	3.008,0	4.747,0	820,0	6.597,0	1.226,0	16.397,0
1996	3.088,0	4.228,0	821,0	6.677,0	1.377,0	16.192,0
1997	3.215,0	3.949,0	857,0	6.681,0	1.378,0	16.080,0
1998	3.295,0	3.940,0	809,0	6.677,0	1.107,0	15.828,0
1999	3.301,0	3.917,0	887,0	7.218,0	1.133,0	16.456,0
2000	3.271,0	3.949,0	953,0	7.487,0	1.116,0	16.776,0
2001	3.317,0	4.673,0	924,0	7.336,0	1.219,0	17.469,0

* incl. W. Berlin u. Saarland

** alte Bundesländer

*** 1992 wurden zusätzlich 760 Mio € aus Mitteln des "Aufschwung" Ost für Bundesstraßen verwendet, die in den oben angegebenen Zahlen nicht enthalten sind.

Tab. 6.3: Ausgaben im Straßenwesen (Verkehr in Zahlen (versch. Jahrgänge))

noch der Motorisierung vorauselte, nicht mehr mit der Verkehrsentwicklung schritthalten. Trotz wankendem Enthusiasmus wurde das Straßennetz in der gesellschaftlichen Abstimmung über die Mittelzuweisungen aus der Baulast der Gebietskörperschaften noch einmal stark ausgebaut.³ Auf dem zu Beginn der Bundesrepublik bestehenden Grundnetz aufbauend, konzentrierte sich die Netzausweitung, unter dem stetig wachsenden qualitativen Potential der Kraftfahrzeuge, zunehmend auf den Fernverkehr. Die Steigerungen der unteren örtlichen Straßen wurden vom Wachstum der Städte und Gemeinden bestimmt.

6.1 Jahre der Neuordnung

Rahmenbedingungen: Die ersten Jahre im Verkehrswesen der neuen Bundesrepublik waren geprägt von den Kriegsfolgen. Von den in den Vorkriegsjahren erstellten Autobahnen galten bereits rund 45 Prozent als reparaturbedürftig, von den Bundesstraßen wurden 1950 11 Prozent als zerstört und 35 Prozent als instandsetzungsbedürftig eingeschätzt. 70 Prozent der Landstraßen galten als gefährdeter Bestand.⁴ Diese Infrastrukturschäden bildeten einen zentralen Problembereich für die von einem niedrigen Niveau aus, mit hohen Wachstumsraten beginnende wirtschaftli-

³Schmuck (1996) S.36ff. und Sandkaulen (2001) S.167ff..

⁴Schmuck (1996) S.33 und Wienecke (1959). Besonders betroffen waren die Bundesländer Schleswig Holstein, Niedersachsen, Hessen und Bayern, in denen ein Viertel der Straßen in einem Zustand war, der eine vollständige Wiederherstellung notwendig machte. In den beiden erstgenannten Ländern waren zudem ca. 5 % der Straßen vollständig verkehrsuntauglich zu bezeichnen. Stat. Jahrbuch der BRD (1950, 1952).

che Erholung.⁵ Zu den Herausforderungen an dem bestehenden Straßennetz durch die Kriegsschäden kam die Verkehrsverlagerung des ehemals Ost-West-Verkehrs auf die neue Nord-Süd-Achse hinzu.⁶ Trotz dieser Unzulänglichkeiten konnte der Straßenverkehr, mit Bestandszuwächsen bei den Pkw's von über 20 Prozent und den Lkw's von fast 10 Prozent aufgrund seiner Flexibilität im Umgang mit den widrigen Verhältnissen die dringlichsten Mobilitätsbedürfnisse noch am besten befriedigen.⁷

Verkehrspolitische Zielsetzungen in den Gründerjahren:

- Beseitigung der Kriegsschäden.
- Bedarfsgerechter Ausbau des bestehenden Straßennetzes.
- Regulierung des gewerblichen Kraftverkehrs für „Tarifehrlichkeit“.

Verkehrspolitische Zielsetzungen: Das Ziel der Renomierstraßen hat sich zu Beginn der Bundesrepublik Deutschland grundlegend gewandelt. Die Straßen sollten zukünftig die „Diener und Träger der Wirtschaft“ sein.⁸ Die Idee der Wirtschaftlichkeit wurde noch sehr weit gefasst. Dies zeigt die Auffassung des damaligen Verkehrsministers H.C. Seeböhm (1950). Wirtschaftlichkeit musste keineswegs heißen, „... daß der Kraftwagen die Pflicht hat, den Verkehrsweg den er benutzt, vollständig zu bezahlen; denn dieser Verkehrsweg ist nicht nur seinetwegen gebaut worden, sondern er ist gebaut worden, um einem allgemeinen Prinzip, nämlich dem Verkehrsleben, zu dienen . . .“⁹ Deutlich werden in diesen ideologischen Zielsetzungen die Raumordnungs- und Wirtschaftsförderungsziele der Straßeninfrastruktur dieser Zeit. Große Herausforderungen für die Planer stellten von Beginn an die Städte dar. Als regionale Zentren brach auf deren Straßennetze der schnell wachsende Straßenverkehr mit dem entsprechenden Verkehrschaos herein.¹⁰

In der Verkehrspolitik war es die Zeit der Neuordnung alter und neuer Kräfteverhältnisse. Der private nichtgewerbliche Straßenverkehr, der noch deutlich einkommensabhängig war,¹¹ sicherte sich seine neue Freiheit.¹² Für den Güternah- und Werkverkehr wurde nach einer kurzen Zeit von 1945 bis 1949 eines deregulierten Zustandes wieder eine abgeschwächte und für den Güterfernverkehr¹³ eine umfassende Regulierung implementiert.¹⁴ Praktisch wurde die alte „dualistische Verkehrsord-

In der Verkehrspolitik war es die Zeit der Neuordnung alter und neuer Kräfteverhältnisse. Der private nichtgewerbliche Straßenverkehr, der noch deutlich einkommensabhängig war,¹¹ sicherte sich seine neue Freiheit.¹² Für den Güternah- und Werkverkehr wurde nach einer kurzen Zeit von 1945 bis 1949 eines deregulierten Zustandes wieder eine abgeschwächte und für den Güterfernverkehr¹³ eine umfassende Regulierung implementiert.¹⁴ Praktisch wurde die alte „dualistische Verkehrsord-

⁵Klump (1985) S.49.

⁶Postlep u. Fromm (2001) S.32 und van Suntum (1986) S.104.

⁷Schmuck (1996) S.99.

⁸Bundesverkehrsminister H.C. Seeböhm stellte entsprechend die wirtschaftliche Herstellung als Zielaufgabe für die Straßenbauingenieure in den Mittelpunkt Zeller (2002) S.231ff..

⁹Seeböhm (1950) S.1ff..

¹⁰Schmuck (1996) S.34 u. S.77f..

¹¹Der Bevölkerungsanteil der Arbeitnehmer betrug bei den Zulassungen 1950 lediglich 6,5 % der Neuzulassungen. o.V. (1978f) S.76ff..

¹²Als sinnbildlich für das neue Freiheitsdenken auf den Straßen können die zunächst wieder vollständig gefallenen Geschwindigkeitsbeschränkungen gesehen werden Praxenthaler (1999) S.18.

¹³Güterfernverkehr ist nach § 3 Abs.1 GüKG der Güterverkehr, der nicht unter den Güternahverkehr mit Transportreichweiten < 50 km nach § 2 Abs.1 GüKG fällt.

¹⁴Laaser (1991) S.140f., Köberlein (1997) S.143 und Schmuck (1996) S.17f..

nung”¹⁵ der Vorkriegszeit wiederhergestellt.¹⁶ Gestützt wurden die Regulierungsziele durch die Argumente der Verpflichtung zur staatlichen „Daseinsfürsorge“. Diese Fürsorge wurde instrumentell über die deutsche Bundesbahn mit subventionierten Beförderungsentgelten für bestimmte Personen- und Warengruppen wahrgenommen. Damit unterlag die Bahn bereits frühzeitig besonderen öffentlichen Schutzinteressen gegenüber einem Substitutionswettbewerb.¹⁷

Gesellschaftliches Abstimmungsergebnis: Das erste „Säbelrasseln“ der aggressiv auftretenden Lkw-Lobby auf die Mineralölsteuererhöhung 1950 verdeutlichte für die Zukunft die Repräsentanzverhältnisse der Straßenbenutzergruppierungen.¹⁸ Mit Blick auf die allgegenwärtigen Engpässe 1953 wurde dagegen das „Gesetz zur Neuregelung der Abgaben auf Mineralöl“ mit seiner mäßigen Steuererhöhung als notwendige Mittel-Beschaffung für den bis dato stagnierenden Straßenneubau relativ ruhig akzeptiert. Diese Erhöhung hatte jedoch nur leichten Einfluss auf die hohen, deutlich zweistelligen Einnahmewachsraten dieser Zeit. Bestimmt wurden diese von dem schnell steigenden Verkehrsaufkommen. Von Beginn an schlugen sich bei der Abgabenerhöhung die Unterschiede der politischen Repräsentanz zwischen privatem und gewerblichem Straßenverkehr nieder. Der gewerbliche Güterverkehr konnte sich durch die Regulierung frühzeitig eine geschlossene Interessenvertretung sichern.¹⁹ Diese funktionierende Repräsentanz zeigte sich z.B. in dessen, im Ergebnis relativ günstigen Besteuerung nach dem Kfz-Gewicht. Dagegen bezahlte der heterogene private Pkw-Verkehr durch die Kraftfahrzeugsteuerberechnung nach dem Hubraum für seine „Freiheit“ bzw. fehlende Interessenrepräsentation.²⁰

Die Re-Regulierung fand wenig Widerstand seitens der verschiedenen Interessengruppen und wurde vielfach als Chance zur Sicherung ihres Status und als Kontrolle für einen ausufernden Lkw-Verkehr verstanden. So bildete diese für die etablierten Verkehrsunternehmen einen Schutz vor neuer Konkurrenz und für die traditionell innerhalb der Bahninteressen vorzufindenden Straßengegner das bekannte Instrument, dem Wachstum des Straßenverkehrs Einhalt zu gebieten.²¹ Eine Eindämmung scheiterte jedoch zunächst an den fehlenden Transportalternativen.

¹⁵Diese gliedert sich in die drei Grundtypen: „Erstens gemeinwirtschaftlich gebundene Verkehrsträger der öffentlichen Hand ... , zweitens dem privaten Verkehrsgewerbe unter staatlicherseits eingeschränkten Wettbewerbsbedingungen und drittens beschränkungsfreiem Eigenverkehr der Betriebe, dem sog. ‚Werkverkehr‘“ Klenke (1995) S.7.

¹⁶Das Güterkraftgesetz regelte den Marktzugang und die Preisbildung ebenso restriktiv wie die entsprechenden Gesetze vor dem Zweiten Weltkrieg, denn vielfach handelte es sich um übernommene Bestimmungen aus dem Gesetz über den Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen 1935 Heng (2000) S.16 und Laaser (1991) S.140ff.. In der Praxis wurde lediglich die volkswirtschaftliche Bedürfnisprüfung des Güterfernverkehrsgesetzes 1935 durch eine Kontingentierung über Konzessionen ersetzt Laaser (1991) S.142.

¹⁷Köberlein (1997) S.147.

¹⁸Klenke (1995) S.15, zu der Straßenblockade rund um das Bonner Regierungsviertel Zeller (2002) S.294.

¹⁹Klenke (1995) S.13.

²⁰Klenke (1995) S.17f..

²¹Laaser (1987) S.17ff. und Laaser (1991) S.152ff..

Die Lastwagenbesitzer sind so „... nicht auf illegale Weise zu ihrer Machtstellung gekommen. Der Staat hat ihnen dabei geholfen. Weil die Bahn mindestens bis zum Jahre 1949/50 wegen ihrer Kriegsschäden nicht in der Lage war, genügend Transportraum bereitzustellen, mußte auch die westdeutsche Regierung den schweren Lastwagen als dringend benötigtes Transportmittel fördern. Die folgenschwerste Begünstigung ... gewährte der § 7a des Einkommensteuergesetzes von 1949: Kraftverkehrsgeschäfte und Fabrikbetriebe konnten die Kosten für einen Lkw bereits im Jahre der Ersatz-Anschaffung zu 50 % abschreiben und mithin ihr Geld zur Hälfte steuerfrei anlegen. Bei den mörderischen Steuersätzen schafften sich damals viele Betriebe Fahrzeuge an.“²² Die sich bald abzeichnenden Überkapazitäten in Teilen des gewerblichen Transportsektors wurden daraufhin als Bestätigung der Besonderheiten des Verkehrssektors und der notwendigen Regulierung gesehen.

Es war die Zeit in der „... es sehr einfach [war]... und auch verhältnismäßig bequem große Planungen vorzunehmen; aber diese großen Planungen zu finanzieren, ist eine schwere Aufgabe.“²³ Dies stellte nicht nur ein Ärgernis für die Verkehrsteilnehmer dar, sondern führte auch zu ersten Vorwürfen einer Mitverantwortung der Politiker an den hohen Unfallzahlen und Verkehrsopfern dieser Zeit.²⁴ Die Verkehrsministerien hatten diesen Opfern jahrelang kaum etwas anderes entgegengesetzt als neue Geschwindigkeitsbeschränkungen. Dieser Reglementierung lag der Leitsatz zugrunde; „Weil wir nicht das Geld haben, die Straßen dem Verkehr anzupassen, bleibt nichts anderes übrig, als den Verkehr den Straßen anzupassen.“²⁵ Schnell wurde hier an regulierenden Verboten Freude gefunden, da es sich bei diesen zumindest um kostenlose Regularien handelte.²⁶ Nicht zuletzt aufgrund der unterschätzten Verkehrsentwicklung und der Einbindung der Straßenbauwirtschaft in Aufräumungs- und Instandsetzungsarbeiten²⁷ konnten die Straßenbefürworter in den ersten Jahren nur geringe Wirkung auf die Infrastrukturausgaben erzielen. Die ungefähr dem Einnahmenwachstum folgenden hohen Ausgabensteigerungen dieser

²² o.V. (1955) S.12f.

²³ Seebohm (1950) S.1 und Zeller (2002) S.231ff., zur allg. Finanznot Keßler (2001) S.427. Im Überlandverkehr wurde mit dem 1953 verabschiedeten BFernStrG zumindest der Grundstein als notwendiger rechtlicher Rahmen im Straßenbau geschaffen.

²⁴ Schmuck (1996) S.65.

²⁵ Schmuck (1996) S.68.

²⁶ Schmuck (1996) S.54.

²⁷ Die relativ hohe Zahl der Straßenbauunternehmen und Beschäftigten lässt für diese Anfangsjahre vermuten, dass viele bereits dem Straßenbausektor zugerechneten Baubetriebe in diesen Jahren noch einen großen Teil ihres Auskommens in anderen Bereichen des Bauwesens gesucht haben. Erst 1950 kam es überhaupt wieder zu einem ersten Neubau. Bis dahin waren die knappen Mittel für Reparaturen gebunden Grossjohann (1951) S.469. Strapaziert wurden die Anstrengungen in diesen Jahren durch den ständigen Zustrom an Heimatvertriebenen und Flüchtlingen. Das Ausmaß der Bevölkerungsexplosion zeigt sich an der Bevölkerungsdichte von 173 Einw./km² vor dem Kriege und 203 Einw./km² in den Nachkriegsjahren Schmuck (1996) S.11 und diese forderten in erster Linie einmal Wohnraum. Dessen Bereitstellung band sowohl die Finanzmittel wie auch die Baukapazitäten in den ersten Jahren der Bundesrepublik Milz (1990) S. 542 und Schmuck (1996) S.33.

Zeit begründen sich im niedrigen Startniveau und deckten noch nicht einmal die notwendigen Ersatzaufwendungen und Reparaturen. Im ersten Bundeshaushaltsplan wurde lediglich etwas mehr als ein Zehntel des notwendigen Betrags eingeplant,²⁸ den der Bundesverkehrsminister selbst als notwendig erachtete.²⁹ Hinderlich für den öffentlichen Straßenbau gestaltete sich daneben die späte Verabschiedung der Haushalte nach der eigentlichen Bausaison.³⁰ An diesem Zustand änderten weder der 2. Bundeshaushaltsplan³¹ noch die bis 1954 folgenden Haushaltspläne etwas Grundlegendes.³²

6.2 Beginn des Straßenausbaus nach dem Verkehrsfinanzgesetz 1955

Rahmenbedingungen: Das nach kurzem Stocken Mitte der 50'er Jahre wieder an Fahrt gewinnende deutsche Wirtschaftswachstum ging auch am Straßenwesen nicht spurlos vorüber. In dem Aufschwung entwickelten sich die deutsche Automobilindustrie und ihre Zulieferer zu einer tragenden Säule der deutschen Wirtschaft. Die Kfz-Nachfrage weitete sich langsam auf die neue gesellschaftliche Mittelschicht aus. Deren Anteil an der Nachfrage betrug Ende der 50'er Jahre bereits über 50 Prozent. Während der Pkw-Anteil damit weiter mit hohen Zuwachsraten von knapp über 10 Prozent brillierte, brach der Lkw-Zuwachs unter der verschärften Regulierung auf etwas über 3 Prozent ein.

Die Folgen dieses Verkehrsansturms waren absehbar, da das Straßennetz bereits dem bestehenden Verkehr kaum gerecht werden konnte. Dies führte zu einem Anstieg der Verkehrsbeeinträchtigungen und der Unfallentwicklung.³³ Die Bahn, subventioniert durch die öffentliche Hand,³⁴ realisierte dauerhafte und gleichzeitig ansteigende Verluste. Gleichzeitig fehlten die öffentlichen Haushaltsmittel, um die anstehenden Probleme zu lösen. Verschärft ließ sich die Situation in den Städten und Gemeinden beobachten, da hier der verfügbare Raum für die Straßen und deren Nebenflächen, Parkflächen usw. begrenzt ist und die Städte, in ihrer Eigenschaft als Ballungszentren, den Verkehr notwendigerweise anzogen.

Verkehrspolitische Zielsetzungen: Die von den allgegenwärtigen Problemen initiierte Diskussion um die Wettbewerbsgerechtigkeit zwischen den einzel-

²⁸Zu den Ausgaben Seebohm (1956) S.340 und Schmuck (1996) S.33.

²⁹Seebohm (1950) S.1ff..

³⁰Lucdou (1954) S.374.

³¹o.V. (1951b) S.158f..

³²Schmuck (1996) S.34. Zynisch hält hierzu der o.V. (1963) S.24ff. für die Leistung des Bundesverkehrsministers von 1945 bis 1955 fest, dass das 2109 km lange Autobahnnetz in 10 Jahren gerade einmal um 9 km ausgebaut wurde.

³³Bereits 1952 gestand Bundesverkehrsminister Seebohm (1952) S.361 ein, dass „... den Straßenbauern der Verkehr in der Zwischenzeit einfach davongelaufen ist, ...“, Schmuck (1996) S.61ff. und Wienecke (1959).

³⁴Klenke (1995) S.15f..

nen Verkehrsträgern und deren Infrastrukturfinanzierung bildete den Wendepunkt in der zunächst relativ liberalen Verkehrspolitik.³⁵ Die Diskussion entfernte das Verkehrswesen mehr und mehr der Idee einer Wettbewerbsgestaltung zwischen den Transportsektoren.³⁶ Die Verbesserung der Ertragslage der Bahn, die Entlastung der Straßen vom Lkw und die Erhöhung der Verkehrssicherheit sollte dabei über eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen Straße und Schiene durch eine höhere Belastung des Kfz-Verkehrs erreicht werden.

Verkehrspolitische Zielsetzungen der 50'er Jahre:

- Investitionsprogramme für Straße und Schiene.
- Verbesserung der Ertragslage der Bahn.
- Entlastung der Straßen von dem LKW.
- Förderung der Individualmotorisierung.

Unbestritten blieb im Hinblick auf das tägliche Verkehrschaos und die steigenden Unfallzahlen der notwendige weitere Ausbau des deutschen Straßennetzes. Um bestehende verfassungsmäßige Schranken der Infrastrukturfinanzierung über eine Vorfinanzierung (Verschuldung) zu umgehen, wurde die Gesellschaft für öffentliche Aufgaben (Öffa) als privatwirtschaftlicher Träger der Vorfinanzierung hinzugezogen.³⁷

Gesellschaftliches Abstimmungsergebnis:

Den Vorgeschmack auf die Interessenschlachten Mitte der 50'er Jahre bildete die gutachterliche Bewertung der Wegekosten durch den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesverkehrsministerium 1953.³⁸ Die weiteren Auseinandersetzungen waren bestimmt von der abgezielten Querfinanzierung des kontinuierlich steigenden Bahndefizites im „Verkehrsfinanzgesetz“ 1955 durch die Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuererhöhung für Personen- und Lastkraftwagen.³⁹ Die Interessenschlacht der Lobbyisten dauerte 9 Monate „... bis das Verkehrsfinanzgesetz in den Bundestag kam. ... Tonnenweise wurde Papier bedruckt, um die öffentliche Meinung zu beeinflussen. ... Mindestens 5 Millionen DM wurden auf beiden Seiten in der Meinungsschlacht verpulvert. Über 2 Millionen kostete allein die Aufklärungsaktion, die Westdeutschlands Reifenfabrikanten bestellten ...“⁴⁰ Aufgrund der unter Existenz-

³⁵Schmuck (1996) S.43ff.

³⁶Die gefestigte Einstellung der notwendigen Regulierung des Verkehrswesens zeigt sich in § 99 des 1957 verabschiedeten „Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung“, welches das Verkehrswesen explizit als Ausnahmehereich deklarierte. 1958 folgte mit der Verordnung TS Nr. 11/58 eine formale Änderung, die in der Regulierung eine Umgestaltung der ehemaligen Höchstpreiskontrolle auf einen Margentarif beinhaltete und die Tarifregelungen vom Güterfern- auf den Güternahverkehr ausweitete Heinze (2001) S.148 und van Suntum (1986) S.103. Die Marktregulierung des gewerbl. Güter- und Personenverkehrs wurde schließlich 1960 im BVerGE 11 S.184 bestätigt.

³⁷Vgl. Ausf. Fn. 2 S.270 zur Öffa.

³⁸Schmuck (1996) S.100.

³⁹Diese Diskussion kann als Ausgangspunkt der stetig steigenden Antizipation der Abgaben des Straßenwesens als allgemeine Verkehrs- bzw. Haushaltsmittel betrachtet werden Schmuck (1996) S.58.

⁴⁰o.V. (1955) S.12ff.. Beachtet man, dass die Bundesausgaben für Straßen zu dieser Zeit noch nicht einmal 300 Millionen DM betragen, wird der Umfang dieses politischen Arrangements der Interessengruppen deutlich, aber es ging um Bodengewinn im weiteren Weg der Verkehrspolitik.

druck geratenen Bahn stand insbesondere der Straßengüterverkehr im Mittelpunkt der Diskussion. Mit besonderer Härte wurde der Werkverkehr durch eine schrittweise von ca. 0,5 Cent pro tkm auf ca. 2,5 Cent pro tkm angehobene Beförderungssteuer von der Neuordnung getroffen. Insgesamt wurde der Güterverkehr von der deutlichen Reduzierung des zulässigen Gesamtgewichts von 35 t auf 24 t, der Reduktion der Achslasten sowie weiteren Reglementierungen der zulässigen Lkw-Größen und das Verbot des zweiten Anhängers 1956 getroffen.⁴¹ Die Straßenlobby nahm diese schmerzhaften Einschnitte jedoch hin, um Schlimmeres aus dem abgewehrten „Straßenentlastungsgesetz“ zu vermeiden.⁴²

1960 folgte, trotz Einnahmesteigerungen auf hohem Niveau während der gesamten 2. Hälfte der 50'er Jahre, mit dem „Straßenbaufinanzierungsgesetz“ die nächste Erhöhung der Mineralölsteuer. Regionale Interessen schlugen sich hier in der Beteiligung der Gemeinden an der Erhöhung nieder.⁴³ Ähnlich fand auf Länderebene eine teilweise Bindung der Kraftfahrzeugsteuer und Zuweisungen an die Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches statt.⁴⁴ Obwohl die Probleme innerhalb der Städte von Beginn an augenscheinlich waren und der Druck seitens der Kommunalpolitiker anwuchs, schafften es diese erst hier mit dem „Gemeindepfennig“ einen Anteil an den dominanten Abgabemitteln des Straßenverkehrs für sich zu sichern. Bis dato waren die Stadt- und Gemeindestraßen von den mittelverwaltenden Politikern auf Bundes- und Landesebene in der Straßenfinanzierung faktisch vergessen worden.⁴⁵ In dem täglichen Desaster auf den Straßen hatten diese von 1949 bis 1961 aber bereits nahezu die Hälfte der Last der Investitionen in das Straßennetz getragen. Oftmals wurden diese Investitionen über eine Verschuldung der städtischen Haushalte finanziert und legten in dieser Zeit den Grundstein für die folgenden Finanzschwierigkeiten der Städte und Gemeinden.⁴⁶

Leichter war es, ein deutliches Zeichen gegen die erschreckenden, sprunghaft ansteigenden Zahlen der Verkehrstopfer zu setzen. Dabei wurden weniger einzelne Unfallschwerpunkte, sondern die Enge in bebauten Gebieten und stark unterschiedliche Verkehrsteilnehmer als generelle Gefahrenherde betrachtet. Eine allgemeine Geschwindigkeitsbeschränkung war gegen den Widerstand der Straßenbenutzer und Automobilindustrie noch nicht durchsetzbar. Innerhalb der Ortschaften waren Geschwindigkeitsbeschränkungen aufgrund der sprunghaft gestiegenen Unfallzahlen jedoch nicht mehr abzuwehren.⁴⁷ 1957 wurde zur Dokumentation und Verfolgung der Verkehrsdelikte die Verkehrsünderdatei eingerichtet, die Flensburg deutschlandweit bekannt machte⁴⁸

⁴¹Sonderregelungen wurden lediglich für die Omnibusse des öffentlichen Personennahverkehrs ÖPNV implementiert BGBI I (1955) S.417.

⁴²Keß ler (2001) S.430, o.V. (1955) S.12ff. und Schmuck (1996) S.102.

⁴³Postlep u. Fromm (2001) S.32.

⁴⁴Friauf (1980) S.219f. und Schmitt (1999) S.33.

⁴⁵Scheel (1958) S.2235.

⁴⁶o.V. (1961) S.48ff. und Schmuck (1996) S.80f..

⁴⁷Praxenthaler (1999) S.19.

⁴⁸Keß ler (2001) S.432.

Durch die neuen Mittel aus dem „Verkehrsfinanzgesetz“ 1955 konnte nahezu eine Verdoppelung der angesetzten Mittel im Bundeshaushalt für die Straßen des Bundes erreicht werden. Die Lage für die Straßeninfrastrukturen wandelte sich zumindest im überregionalen Verkehr hin zu einer deutlichen Investitionspolitik. In diesem Straßenbauboom übertrafen die Ausgabenzuwächse sogar die auf hohem Niveau befindlichen Einnahmewachse. Der 1957 verabschiedete erste Ausbauplan der Bundesfernstraßen stellte die Weichen für den weiteren Fernstraßenausbau.⁴⁹ Als Schönheitsfehler entbehrte dieser Plan aber nicht nur einer verbindlichen zeitlichen Umsetzungsverpflichtung, sondern ebenso der finanziellen Rahmenplanung.⁵⁰ Dieser fehlende Finanzierungsrahmen brachte dem Plan schnell den Ruf einer „Phantastieplanung“ und eines „Luftschlosses“ ein.⁵¹

Typisch für einen Wirtschaftszweig der Infrastruktur- bzw. Investitionsgüterproduktion konnte mit der wachsenden Nachfrage auch der Straßenbau dem Aufschwung des Baugewerbes im deutschen „Wirtschaftswunder“ folgen. Bereits ab Mitte der 50'er Jahre trug der Straßenbau überdurchschnittlich zum Wachstum der Bauumsätze bei. Ein erheblicher Anteil dieses Wachstums resultierte jedoch aus den hohen Preissteigerungen, als die Nachfrage auf den Straßenbaumärkten einsetzte.

6.3 Kleine Verkehrsreform 1961 bis zur ersten Rezession

Rahmenbedingungen: Die 60'er Jahre waren von neuen Herausforderungen und einer wirtschaftspolitischen Neuordnung in der Verkehrspolitik gekennzeichnet. Nach dem ersten kleinen Stocken des Wirtschaftsbooms fiel diese „kleine Verkehrsreform“ in eine Zeit des großen Sparens und der Konjunkturdämpfungsziele bis zur ersten Rezession 1967. Auslöser der Neuorientierung bildete die Unterzeichnung der europäischen Verträge in der zweiten Hälfte der 50'er Jahre. Damit wurde die Anpassung der deutschen Transportlandschaft an die wettbewerbsorientierten Zielsetzungen des Vertrages unausweichlich.

Die wieder deutlich freundlichere Einstellung zum Straßenverkehr schlug sich in den Wachstumsraten der Kraftfahrzeuge nieder. Die Zulassungszahlen der Lkw's zogen mit Raten über 4 Prozent wieder deutlich an und das Wachstum des Pkw-Bestandes stabilisierte sich mit 8 Prozent auf hohem Niveau. Als Problemkind erwies sich langsam aber sicher die Bahn, die mit ihren Betriebsverlusten mehr und mehr den Bundeshaushalt belastete.

Verkehrspolitische Zielsetzungen: Bereits nach der Bundestagswahl 1957 folgten, aufgrund des mangelnden Erfolges der ergriffenen Steuerungsmaßnahmen, erste Zeichen der Ernüchterung. Aus der Notwendigkeit, die deutsche Transportlandschaft an die europäische Entwicklung anzupassen, meldeten sich langsam wieder wettbewerbsnahe Ansätze in der Frage um die richtige Ausgestaltung der

⁴⁹Keßler (2001) S.430 und Zeller (2002) S.298.

⁵⁰Wiegelmann (1957) S.141ff..

⁵¹Eymann (1968) S.190f. und Schmuck (1996) S.108.

nationalen Verkehrspolitik zurück.⁵² In dem zugehörigen „Bericht über die Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen im binnenländischen Güterverkehr“ 1963 stellte man entsprechend fest, dass lediglich politische Steuerungseingriffe die Ursache von möglichen Wettbewerbsverzerrungen bilden.⁵³ Die neuen Zielsetzungen zeigten sich in der Neufassung der Verkehrsgesetze mit dem für alle Binnenverkehrsträger gleich lautenden Wettbewerbsparagrafen „... die Bundesregierung hat darauf hinzuwirken, daß die Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsträger angeglichen werden und daß durch marktgerechte Entgelte und einem lauterem Wettbewerb der Verkehrsträger eine volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung ermöglicht wird.“⁵⁴

Die weiterhin parteien- und gesellschaftsübergreifend vorhandenen positiven Einstellungen zum privaten Kraftwagenverkehr dieser Zeit werden in der Aussage des damaligen Verkehrsexperten der SPD, H. Schmidt, deutlich: „Jeder Deutsche soll den Anspruch haben, sich einen Wagen zu kaufen. Deshalb wollen wir ihm die Straßen dafür bauen.“⁵⁵ Mit Blick auf die Erfolge in Hannover, die als erste Stadt ein modernes Verkehrskonzept aus Ringstraßen und Stadtautobahnen verwirklichte, verband sich die Hoffnung des deutschen Städtetages 1962, dem bis dato ständig gestiegenen Verkehrschaos in den Städten, mit einem verstärkten Straßenbau Herr werden zu können.⁵⁶ Parallel finden sich 1963 erste Denkansätze einer Förderung des ÖPNV zur Reduktion des Verkehrs auf den Stadtstraßen.⁵⁷

Gesellschaftliches Abstimmungsergebnis: Der Finanzmittelbedarf zur Umsetzung der Straßenbauvorhaben und der Wegfall der Mineralölzölle mündeten in die nächste Verteuerung der Straßenbenutzung im „Mineralölsteuergesetz“ 1964.⁵⁸ Im wiedererstarkten Wettbewerbsgedanken wurde die Akzeptanz der Straßenlobbyisten hierfür durch die Mittelbindung der Steuereinnahmen von 46 Prozent 1964, ab 1965 48 Prozent und 1966 50 Prozent für den Straßenbau erkaufte.⁵⁹ Parallel setzten sich

Die kleine Verkehrsreform 1961:

- Förderung des Wettbewerbs zwischen den Verkehrsinfrastrukturen.
- Weitere Intensivierung des Infrastrukturausbaus.
- Stärkung der Finanzkraft der unteren Gebietskörperschaften für den Infrastrukturausbau.

⁵²Köberlein (1997) S.149.

⁵³Heldmann (1999) S.37.

⁵⁴Köberlein (1997) S.149 und die Bahn sollte mithin den Betrieb „... wie ein Wirtschaftsunternehmen mit dem Ziel bester Verkehrsbedingungen nach kaufmännischen Grundsätzen führen, daß ihre Erträge ihre Aufwendungen einschließlich der erforderlichen Rücklagen decken; eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals anstreben ...“ § 28 Abs.1 BbG, Köberlein (1997) S.151 und Schmuck (1996) S.16.

⁵⁵o.V. (1993) S.76f..

⁵⁶Weiter reichende Ideen zum zukünftigen Stadtverkehr gingen gar soweit, den Verkehr über Tunnel in eine zweite Ebene verlagern zu wollen Dr.B. (1960) S.75.

⁵⁷Schmuck (1996) S.76 u. S.87.

⁵⁸Schmitt (1999) S.31.

⁵⁹Die Mittelbindung fand im „Gesetz über Umstellung der Abgaben auf Mineralöl“ 1953 jedoch unter Vorbehalt eines Sockelbetrages von 306 Mio. € für den allgemeinen Bundeshaushalt statt

in den 60'er Jahren bei der Mittelverwendung auch verstärkt regionale Straßeninteressen durch. Die Ausgabenzuwächse verlagerten sich dadurch von den Bundesautobahnen überproportional zu den Bundes- und Landesstraßen. Zu der notwendigen Finanzmitteldeckung des Straßenbaues der Länder wurde zunächst der Höchstsatz der Kraftfahrzeugsteuer für Lastkraftwagen im „Kraftfahrzeugsteuergesetz“ 1961 angehoben. Auf dieser Welle konnten die Gemeinden 1966 mit dem „Steueränderungsgesetz“ nochmals eine weitere Mineralölsteuererhöhung von ca. 1,5 Cent/L zweckgebunden für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden durchsetzen.⁶⁰ Begleitet wurde diese finanzielle Stärkung der Kommunen durch eine weitreichende Reorganisation der Straßenbaulastträgerschaft. Zur finanziellen Entlastung der unteren Gebietskörperschaftsebenen wurden zahlreiche Straßen mit gewandelter Verkehrsbedeutung in die Baulastträgerschaft höherer Gebietskörperschaftsebenen übergeführt. Dabei übernahm der Bund bis 1966 rund 6000 km Landstraßen als Bundesstraßen, um neue Spielräume für die Länder zur Unterstützung der Kommunen zu schaffen.⁶¹

Die Liberalisierungstendenzen der kleinen Verkehrsreform im Verkehrswesen konnten verständlicherweise den wirtschaftlichen Interessen der deutschen Bundesbahn kaum gerecht werden. So ging der Veröffentlichung des Wettbewerbsgutachtens 1963 vor allem heftige Kritik der Bahnvertreter voraus, die um die staatlichen Zuweisungen zur Deckung der inzwischen „natürlichen“ Betriebsverluste bangten.⁶² Die Auflösung der sektorenübergreifenden Tarifangleichung im Güterverkehr und die Übergabe von Teilen der öffentlichen Marktregulierung in die Hände einer eigenständigen Tarifkommission für den Straßenverkehr konnten die Bahnlobbyisten im neuen Wettbewerbsgedanken aber nicht verhindern.⁶³ Damit wurde ein Preiswettbewerb zwischen den Verkehrssektoren möglich. Lediglich die einzelnen Sektoren blieben in sich reguliert.⁶⁴ Deutlich wird der Erfolg der Lkw-Lobby in der schrittweisen Anhebung des zulässigen Gesamtgewichtes auf 32,5 t 1960 und 38 t 1965 und der Zahl neuer Konzessionen für den Straßengüterverkehr.⁶⁵

Während die Wirtschaftsverbände in den folgenden Jahren die weitere Forcierung des Straßenbaus forderten,⁶⁶ findet sich in den 60'er Jahren in der Tagespresse auch erste zaghafte Kritik an den Nebenwirkungen der Massenmotorisierung.⁶⁷ Diese zaghafte Kritik parierte die politisch erstarkte Automobilindustrie jedoch noch mit Leichtigkeit mit den noch heute gerne genutzten wirtschaftlichen Argumenten der

Postlep u. Fromm (2001) S.32 und Schmuck (1996) S.111.

⁶⁰Schmuck (1996) S.80.

⁶¹Schmuck (1996) S.113.

⁶²Zur Auseinandersetzung im Ministerium selbst Heldmann (1999) S.37.

⁶³Köberlein (1997) S.151 und Schmuck (1996) S.16.

⁶⁴van Suntum (1986) S.107.

⁶⁵Das Ergebnis interpretierte der Deutsche Bahn Chef Oeftering 1968 treffend mit einer deutlichen Verschärfung des Wettbewerbs Zeller (2002) S.303f..

⁶⁶Keßler (2001) S.443f..

⁶⁷Schmuck (1996) S.75ff..

Arbeitsplatzgefährdung.⁶⁸ Trotzdem brachte der Beginn der kleinen Verkehrsreform erst einmal einen Rückschlag für das Straßenbaugewerbe. Die steigende Kluft zwischen den verfügbaren Baukapazitäten und der schnell wachsenden Nachfrage im Investitionsboom 1961/62 mit weit über der Inflationsrate liegenden Preisanstiegen forcierte Überlegungen, der drohenden Konjunkturüberhitzung im Bauwesen entgegenzuwirken. Zur Konjunkturdämpfung wurden dem öffentlichen Tiefbau und mithin dem Straßenbau 20 Prozent der Mittel durch das Verkehrsministerium gekappt.⁶⁹ Dabei war der Tiefbau von der allgemeinen Baukonjunktur noch gar nicht richtig erfasst worden und es lagen sogar noch Kapazitäten brach.⁷⁰ Die Einschnitte waren nur kurzfristig bzw. wurden, wie die hohen Zuwächse bei den Straßenbauausgaben zeigen, von der Nachfrage aus den sprudelnden Steuereinnahmen der unteren Gebietskörperschaften überkompensiert. 1963 konnten die Straßenbauunternehmen wieder von den anziehenden Verkehrsausgaben des Bundes und der Länder profitieren.⁷¹ 1966 zeigte sich jedoch, dass die 1965 beobachtbaren negativen Wachstumsraten nicht mehr nur auf die zuerst verantwortlich gemachte schlechte Witterung zurückzuführen waren. Hier verschlammten starke Regenfälle in der ersten Jahreshälfte die Baustellen.⁷² Nach dem stetigen Wachstumsboom bedeutete die erste größere Rezession im Straßenbauwesen 1966/67 einen deutlichen Wachstumseinbruch. Dieser war jedoch nur von kurzer Dauer. Durch die öffentlichen Konjunkturprogramme 1968/69 gestärkt, legte der Straßenbau, noch bevor sich die allgemeine Wirtschaft von der Schwächephase erholte, wieder mit zweistelligen Wachstumsraten zu.

6.4 Verkehrspolitik unter dem „Leber Plan“ 1968

Rahmenbedingungen: In der zweiten Hälfte der 60'er Jahre rutschte die deutsche Wirtschaft in ihre erste tiefe Rezessionsphase. Diese schlug sich aber eher im allgemeinen Wirtschaftswachstum als im Verkehrswachstum nieder. Insbesondere der private Pkw-Verkehr glänzte weiterhin mit Wachstumsraten von nahezu 7 Prozent und der Lkw-Verkehr setzte mit Raten über 4 Prozent die konkurrierenden Verkehrsträger weiter unter Druck. Sorgen bereiteten den staatlichen Planern die seit Beginn der 60'er Jahre explodierenden Verluste der Bahn, eine wachsende Anzahl an Engpässen im Straßennetz trotz stetig gestiegener Straßenbauausgaben und die ersten mahnenden Stimmen zu den Umweltfolgen des Straßenverkehrs.⁷³

⁶⁸Klenke (1995) S.69.

⁶⁹In gewissen Grenzen geschützt wurde die Straßenbaunachfrage noch von der bestehenden Mittelbindung, die den stetigen Einschnitten im Verkehrshaushalt des Finanzministers Schäffer Einhalt gebot Klenke (1995) S.54.

⁷⁰Schmuck (1996) S.72.

⁷¹1964 konnte Verkehrsminister Seebohm (1964) S.359ff erstmals ein begrenzt optimistisches Resümee der bisherigen Leistung ziehen.

⁷²o.V. (1966) S.130f..

⁷³Schmuck (1996) S.135.

Politisch erfolgte die Umbruchsituation mit Bildung der großen Koalition 1966, um die für notwendig empfundenen Veränderungen durchsetzen zu können. Als relevant für das fest in der öffentlichen Hand befindliche Verkehrswesen erwies sich hier die „Finanzreform“ des Grundgesetzes 1967-69. Diese Reform sollte einerseits die Grundlage einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaftsebenen bilden und andererseits die hierfür notwendigen finanzpolitischen Spielräume aus verfassungsrechtlicher Sicht schaffen.

Verkehrspolitische Zielsetzungen: Die Zuwachsrate bei dem Straßengüterverkehr, der zum einen der Bahn die Kundschaft abjagte und zum anderen die Straßen verstopfte, stärkte die Überzeugung der Politik, dass zukünftige Verkehrsprobleme nicht mehr innerhalb der einzelnen Verkehrssektoren zu lösen seien. 1967 verkündete der Bundesverkehrsminister G. Leber 1967 seinen neuen Leitgedanken, dass die Probleme nur durch eine „Verkehrspolitik aus einem Guß“ lösbar seien.⁷⁴ Die Verkehrspolitik blieb dabei im Grundatz dem Straßenverkehr gewogen. Der private Pkw-Verkehr galt als „Barometer des Wohlstandes“, dem „freie Fahrt und grünes Licht“⁷⁵ in der Infrastrukturplanung durch den Aufbau eines dichten Autobahnnetzes eingeräumt werden sollte.⁷⁶

Der Zielkatalog des „Leber“-Plans 1968: Deutlich wird in dem vom Verkehrsminister initiierten „Programm zur Gesundung des deutschen Verkehrswesens“ („Leber“-Plan) die politische Überzeugung einer Steuerbarkeit der Märkte. Diese machte verständlicherweise vor einem Wirtschaftssektor nicht halt, der von Natur aus als regulierungsbedürftig galt. Das Programm war für den gewerblichen Straßenverkehr ambivalent. Es forderte auf der einen Seite zur Sicherstellung „... der Nachfrage der Bevölkerung nach Verkehrsleistungen zu angemessenen Bedingungen...“ einen freien „... Wettbewerb der einzelnen Verkehrsträger zueinander zu einer den natürlichen Bedingungen und den Leistungsfähigkeiten ... entsprechenden Aufgabenteilung ...“⁷⁷ Auf der anderen Seite liest sich die praktische Umsetzung mit einer verschärften Reglementierung des Transportverkehrs auf der Straße (Straßen-Transportverbote für Massengüter, Einschränkung bei der Lizensvergabe im Güterverkehr, Einführung einer Straßengüterverkehrssteuer)⁷⁸ bei weitem

⁷⁴Keßler (2001) S.434, Köberlein (1997) S.150ff. und van Suntum (1986) S.107ff..

⁷⁵Der Straßenbau war so primär auf den priv. PKW Verkehr ausgerichtet Klenke (1995) S.83f. und Schmuck (1996) S.119ff..

⁷⁶Das Ziel bildete ein Ausbauzustand, dass für 85 % der Bevölkerung der nächste Autobahnanschluss nicht weiter als 10 km entfernt ist Postlep u. Fromm (2001) S.33 und Schmuck (1996) S.131.

⁷⁷Leber (1967) S.883.

⁷⁸Keßler (2001) S.434f..

nicht mehr so liberal.⁷⁹ Die Ambivalenz erklärt sich aus dem Ziel des „Integrierten Verkehrskonzeptes“. Zur Überwindung der Auftragsschwäche der deutschen Bahn und zur Entspannung der Verkehrssituation auf den Straßen sollte der gewerbliche Straßengüterverkehr mit seinen Stärken im Nahverkehr eng mit den Stärken des Schienenverkehrs im Fernverkehr abgestimmt werden. Dementsprechend waren für die Bahn sowohl Investitionshilfen als auch einschneidende Programme zu deren strukturellen Anpassung vorgesehen.

In dem bis dato, auch mit dem deutlich ausgeweiteten Straßenbau auf der Kommunalebene, nicht zu lösenden Verkehrschaos verfestigte sich schließlich die Erkenntnis, dass alleine aufgrund des verfügbaren Raumes die Innenstädte wohl nie dem motorisierten Individualverkehr verkehrsgerecht auszubauen seien⁸⁰ und, „... daß eine autogerechte Stadt eine Utopie ist.“⁸¹ Mangels neuer Ideen für den Umgang mit den Kraftfahrzeugen, wandelte sich auf der Suche nach Lösungswegen für den Stadtverkehr die Not zu einer Tugend. Diese knüpfte an der 1968 vom amerikanischen Architektur-Kritiker J. Jacobs⁸² formulierten Forderung an, den Verkehr mit Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung auszubremsen bzw. mit Fußgängerzonen endgültig aus den Stadtkernen zu verbannen.⁸³

Gesellschaftliches Abstimmungsergebnis: Die dirigistischen Ziele des „Leber“-Planes stellten eine neue Bedrohung für die Gruppierungen der Straßenbefürworter dar. Entsprechend groß war der Widerstand, der dem neuen Verkehrsminister G. Leber entgegenschlug. „Deutschlands Industrie- und Verkehrsunternehmen gingen mit einem propagandistischen Millionenaufwand gegen Lebers Vorstellungen an.“⁸⁴ Dagegen stand die Bevölkerung mit ihren Personenkraftwagen, die den Lastwagen als lästig auf den Straßen empfand, dem Projekt gar nicht so abgeneigt gegenüber.⁸⁵ Unter den finanziellen Herausforderungen konnten sich die Straßenbenutzer so den Abgabensteigerungen im „Verkehrsfinanzierungsgesetz“ 1971 nicht widersetzen. Die Mineralölsteuer stieg auf knapp 20 Cent/L, von der weitere 1,5 Cent den inzwischen chronisch kränkelnden und mit überdurchschnittlichen Neuverschuldungen auffallenden Gemeindehaushalten zugesprochen wurden. Bei der Neufestsetzung der Kfz-Steuer für Lastkraftwagen verdreifachte sich deren Obergrenze nahezu.⁸⁶ Daneben schlug sich die neue verfassungsmäßige Freiheit der Finanzreform ab 1971 in einer sprunghaft ansteigenden Schuldenfinanzierung nieder.⁸⁷ Zur Lösung des

⁷⁹Köberlein (1997) S.153. Einen Abriss der politischen Diskussion und Entstehung des „Leber“-Plans im Bundesverkehrsministerium liefert Heldmann (1999) S.51.

⁸⁰May (1963) S.92ff..

⁸¹Bundestagsrede von Verkehrsminister Leber Schmuck (1996) S.161, o.V. (1973) S.54ff.. Zur weiteren politischen Diskussion bis 1975 Heldmann (1999) S.144f..

⁸²o.V. (1968b) S.162ff..

⁸³Schmuck (1996) S.160ff..

⁸⁴Schmuck (1996) S.123.

⁸⁵Heldmann (1999) S.53 zum Ergebnis einer INFRAS Befragung zum „Leber“-Plan.

⁸⁶Der Höchstsatz wurde bei umgerechnet ca. 5625 € pro Fahrzeug festgelegt und durch das folgende „Kraftfahrzeugsteuergesetz“ 1979 in der Erhebungsbasis neu gefasst.

⁸⁷Schmuck (1996) S.75.

Verkehrschao in den Städten wurde die Mittelbindung des Mineralölsteueraufkommens auf den in der zukünftigen Planung Vorrang genießenden ÖPNV ausgeweitet.⁸⁸ Die im ÖPNV eingesetzten Omnibusse wurden von der Kfz-Steuer befreit.⁸⁹

Größeren Schaden für ihre Interessen konnte das Straßentransportgewerbe und die Industrie durch eine Verwässerung des „Leber“-Plans über die geschürte Angst um die Arbeitsplätze und einer Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit verhindern.⁹⁰ Sowohl die Beförderungsverbote für einzelne Güter auf den Straßen wie auch regionale Transportbeschränkungen wurden abgewehrt. Ein weiteres Kernstück, die Besteuerung des Werkfernverkehrs im „Straßengüterverkehrssteuergesetz“, konnte auf eine Laufzeit von drei Jahren beschnitten⁹¹ und die weitere Besteuerungsfrage für den Güterverkehr auf das Ziel einer europäischen Lösung vertagt werden.⁹² Die Ausweitung des nicht kontingentierten Werkverkehrs wurde so ebensowenig wie die weitere Verlagerung des Güterverkehrs auf die Straßen gebremst.

Neue Diskussionen entfachte die Novellierung der „Straßenverkehrsordnung“ 1970. Durch diese hielt ab den 70'er Jahren die verschärfte Reglementierung der Straßenbenutzung Einzug in die Verkehrsdiskussion.⁹³ Im Verlauf dieser Debatte brachte G. Leber mit den 1972 beginnenden Feldversuchen die Geschwindigkeitsbeschränkung auf Überlandstraßen auf den Weg,⁹⁴ um den stetig steigenden Verkehrsopfern auf den Überlandstraßen Herr zu werden.⁹⁵ Ähnlich unbeliebt und noch einige Zeit umstritten blieben weitere Einschnitte in die Freiheit der Straßenbenutzer, wie die Senkung der Promillegrenze auf 0,8 Promille. Parallel zu diesen Einschnitten in die Freiheit der Straßenbenutzung tauchte für die deutsche Automobilindustrie Ende der 60'er Jahre ein neues Schreckgespenst auf. 1968 wurden in den Vereinigten Staaten strenge Abgasvorschriften für Neuwagen erlassen. Diesen technischen Neuerungen standen die europäischen Automobilbauer aufgrund der einhergehenden Kosten verständlicherweise skeptisch gegenüber. Die Lärmbelastigungen sowie Luftverunreinigung wurden noch gerne als rein innerörtliches Problem der Lebensqualität herunterge-

⁸⁸Köberlein (1997) S.155f., Postlep u. Fromm (2001) S.33 und Schmuck (1996) S.197ff., die zunächst mittels einer Bundesrichtlinie vorgegebene Mittelbindung ging 1971 im „Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz“ auf. ebd. S.116f.. Vielfach war der ÖPNV in größere städtische Unternehmen mit gewinnabwerfenden Betriebsteilen (Energie-, Wasserversorgung usw.) eingebunden. Hierdurch erhielt dieser weitere verdeckte innerbetriebliche Quersubventionen Laaser u. Rosenschon (2001) S.20.

⁸⁹„Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes“ 1968. Einen weiteren Lösungsansatz gab Nordamerika im neuen „Park und Ride System“ vor, das die Autos schon vor den Innenstädten abfangen und von dort auf die öffentlichen Verkehrsmittel lenken sollte Schmuck (1996) S.82ff.

⁹⁰Wolf (1999) S.215.

⁹¹Wolf (1999) S.215. Einen Abschluss den F.J. Strauss mit „Die Wirtschaft schluckt die bitt're Leber Pille.“ umschrieb o.V. (1968a) S.23.

⁹²Zu den folgenden Umsetzungsproblemen Keßler (2001) S.435f.. Wohl ein klassisches Beispiel der von Erlei u. a. (1999) S.453 angeführten Neigung der Politiker, die Entscheidung auf eine höhere Ebene zu verlagern, um selbst möglichen Konfliktpotentialen auszuweichen.

⁹³Böringer (1974) S.411ff., Keßler (2001) S.441ff., o.V. (1977) S.57ff. und Schmuck (1996) S.138ff.. Erste Umweltschutzziele verfolgte z.B. das „Benzinbleigesetz“ 1971 Klenke (1995) S.85f..

⁹⁴o.V. (1971b) S.32ff..

⁹⁵o.V. (1971a) S.30ff..

spielt.⁹⁶ Im Ergebnis konnten die Automobil-Lobbyisten zumindest einen Teilerfolg erzielen.⁹⁷ Die neuen Abgasvorschriften lagen weit über den befürchteten Grenzwerten und die drohenden Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Deutschlands Autobahnen wurden über den organisierten Widerstand im Bundesrat auf die Idee einer unverbindlichen Richtgeschwindigkeit abgemildert.⁹⁸

Aufgrund der positiven Einstellung zur Straße beinhaltete das „Programm zur Gesundung des deutschen Verkehrswesens“ keine einschneidenden Maßnahmen für die Investitionen in die Straßeninfrastruktur. Das Ziel bildete die Anpassung des „... Verkehrsnetzes an den zukünftigen Bedarf. . . . Das bedeutet Fortführung hoher Straßenbauleistungen gerade auch in der Zukunft.“ Die Realität sah jedoch anders aus. Die Umsetzung der Ausbaupläne war immer wieder von den kränkelnden öffentlichen Haushaltskassen und wirtschaftspolitischen Steuerungszielen durch die erste große Rezession gekennzeichnet. Die Konjunkturstützungsprogramme des Bundes 1967/68 schwächten das unkoordinierte Vorgehen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Als diese Programme einsetzen, standen mindestens ebenso starke Nachfragerückgänge der Städte und Gemeinden gegenüber.⁹⁹ Einem Einbruch im Straßenbau konnten diese Programme so wenig entgegenhalten.¹⁰⁰ Blieb hier die Stützung der Baunachfrage durch Städte und Gemeinden aufgrund leerer Kassen aus, so arbeiteten diese zu Beginn der 70'er den Konjunkturdämpfungszielen des Bundes entgegen.¹⁰¹ Im Ergebnis wurden bei diesen Steuerungsversuchen der Konjunktur die angekündigten Ziele der Verbesserung der Infrastruktur weitgehend in den Hintergrund gedrängt. Damit scheiterten in der Rezessionsphase viele der großartigen Ausbauziele zunächst an fehlenden Finanzmitteln. In der folgenden Erholungsphase blieben dann viele Ausbauziele wegen dem sprunghaft angestiegenen Preisniveau für Straßenbauleistungen unerfüllt.¹⁰²

6.5 Straßenwesen unter dem „Kursbuch für Verkehrspolitik“ 1973

Rahmenbedingungen: Der Beginn der 70'er Jahre war von dem direkten Übergang aus der ersten Rezession in eine drohende Konjunkturüberhitzung gekennzeichnet. Parallel zogen mit der ersten Ölkrise 1973 bereits neue dunkle Wolken auf. Trotz des kurzen Schocks für die Wirtschaft schuf diese durch die bleibende Rohstoff-

⁹⁶ o.V. (1967) S.49ff. und Schmuck (1996) S.138f..

⁹⁷ Klenke (1995) S.96.

⁹⁸ Zum erfolgreichen Widerstand im Bundesrat Heldmann (1999) S.120ff..

⁹⁹ o.V. (1968c) S.157ff. und o.V. (1969) S.198ff..

¹⁰⁰ Keß ler (2001) S.437f.. Nichts desto trotz zeichnete sich innerhalb des Straßenbaugewerbes selbst bereits im Höhepunkt der Rezession 1967 wieder eine rege Investitionstätigkeit ab. Ursächlich waren der verstärkte Rationalisierungszwang zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit, wie auch eine durch die staatlichen Konjunkturprogramme vermittelte trügerische Sicherheit der Unternehmen in konjunkturellen Schwächephasen o.V. (1970) S.105.

¹⁰¹ o.V. (1972) S.180.

¹⁰² Keß ler (2001) S.437f..

/Ölpreisverteuerung eine dauerhafte Veränderung der Rahmenbedingungen. Die Folge bildeten deutlich geringere Wachstumsraten der nationalen Wirtschaftsleistung.

Der Schock ging auch am Straßenverkehr nicht spurlos vorüber. Die Rezession und Verteuerung brachten dessen Wachstum zwar nicht zum Stoppen, jedoch fielen die jährlichen Zuwachsraten mit etwas über 4 Prozent für die Pkw's und 2 Prozent für die Lkw's in den Folgejahren deutlich geringer aus als in den Vorperioden. In der Verkehrspolitik machten sich erste Anzeichen der Resignation breit. Ausdruck gewann diese an der Akzeptanz der inzwischen zum Milliardengrab gewordenen Zuschüsse an die deutsche Bundesbahn¹⁰³ und die praktisch auf eine reine Blockadepolitik gegenüber dem Individualverkehr reduzierte Verkehrsplanung der Städte.

Die Ziele des Kursbuchs für Verkehrspolitik 1973:

- Stärkung der wirtschaftlichen Position der Deutschen Bundesbahn und des ÖPNV durch eine Verbesserung deren Angebots.
- Neuregelungen im Straßenverkehrsrecht zur Erhöhung der Verkehrssicherheit.
- Stärkere Beachtung des Umweltschutzes bei der Infrastrukturplanung.

Verkehrspolitische Zielsetzungen: Da bisherige Steuerungsmaßnahmen zur Gesundung der Verkehrsträger ins Leere gelaufen waren und die Situation nur weiter verschärft hatte, konzentrierte man sich erst einmal auf die gesellschaftlich dringlichsten Probleme. Die Lösung sollte das neue „Kursbuch für die Verkehrspolitik: Der Mensch hat Vorfahrt“ des neuen Verkehrsministers L. Lauritzen 1973 bringen.¹⁰⁴ Dieses knüpfte im Grundsatz an den Zielsetzungen des „Leber“-Plans an. Zur Lösung der wirtschaftlichen Probleme der Bahn und die Senkung der sozialen Kosten des Individualverkehrs wurde

auch hier dem Straßenverkehr verstärkt eine Ergänzungsrolle für die Bahn als Erschließungsfunktion der Randzonen zgedacht. Dieses Ziel der Stärkung der Schiene und des ÖPNV sollte jedoch weniger durch reglementierende, als vielmehr über eine anreizgesteuerte Erhöhung der Attraktivität der öffentlichen Alternativen erreicht werden.¹⁰⁵ Hierzu wurde der Bahn ein eigenständiges Sanierungsprogramm verordnet, das diese in die Unabhängigkeit von den Quersubventionen aus der Straße und der erzwungenen Güterverlagerung führen sollte.

In den weiteren Planungen zum Straßenwesen flossen aufgrund der immer deutlicher werdenden Nebenwirkungen langsam die Zielsetzungen eines umwelt- und einwohnergerechten städtischen Straßenbaus ein.¹⁰⁶ Den stetig gestiegenen Unfallzahlen sollte, in Anlehnung an G. Lebers Vorarbeiten, durch eine Neuordnung der Straßenverkehrsordnung nachhaltig entgegengesteuert werden. Zu Beginn der zweiten Ölkrise, als sich die wirtschaftliche Situation nochmals schlagartig verschärfte,

¹⁰³Schmuck (1996) S.169ff..

¹⁰⁴Köberlein (1997) S.155.

¹⁰⁵Schmuck (1996) S.187ff..

¹⁰⁶Heldmann (1999) S.97.

läutete der neue Verkehrsminister K. Gscheidle den Kurswechsel mit den Vorgaben „Qualität geht vor Quantität“ für den Straßenneubau ein.¹⁰⁷ Die wachsenden Umweltinteressen in der Gesellschaft taten ihr Übriges und das weitere Engagement im Straßenwesen konzentrierte sich rein pragmatisch auf die Verbesserung des bestehenden Netzes.¹⁰⁸ Diese verkehrspolitischen Vorgaben wurden im Programm des neuen Verkehrsministers V. Hauff 1981 mit dem Ansatz, die Verkehrsprojekte zukünftig deutlicher zu hinterfragen, noch verschärft.¹⁰⁹ In seinem Strategiepapier „Verkehr und Umwelt“ offenbarte sich dann klar dessen Zielsetzung, den Straßenverkehr einzudämmen.¹¹⁰

Gesellschaftliches Abstimmungsergebnis: Die erste Abgabenerhöhung ging mit dem neuen Verkehrsminister und seinem „Kursbuch zur Verkehrspolitik“ 1973 in dem „Gesetz zur Änderung der Mineralölsteuer“ 1973 Hand in Hand. Diese verfehlte nicht ihre Signalwirkung, da sie nicht mehr dem Straßenbau, sondern allgemeinen Verkehrszwecken diente.¹¹¹ Spätestens dieses bewusste Anstreben von Einnahmenüberschüssen aus dem Straßenverkehr zur Deckung des allgemeinen Verkehrshaushaltes läutete die Neuausrichtung der fiskalischen Komponente ein.¹¹² Entsprechend heftig war der Widerstand der straßennahen Wirtschaftsinteressenten mit Argumenten der Verschlechterung der Verkehrssicherheit, der Benachteiligung der auf den Straßenverkehr angewiesenen strukturschwachen Regionen usw..¹¹³ Einfacher fiel es der Politik, als die Interessengruppen steigende Kraftstoffpreise nach der Ölkrise 1973 beschäftigten, den Unfallzahlen nachhaltig entgegenzusteuern. Zusammen mit den, bereits von G. Leber angegangenen Geschwindigkeitsbegrenzungen auf Überlandstraßen, konnten ebenso die Anschnallpflicht, die 0,8 Promille Grenze usw. relativ widerstandslos eingeführt werden.¹¹⁴

Die vergleichsweise mageren Einnahmewachse der Steuererhöhung 1973 verdeutlichten, dass sich weitere Einnahmesteigerungen der bis dato sprudelnden Steuerquelle des Straßenverkehrs mehr und mehr auf die Erhöhung der Steuersätze konzentrieren mussten, da fallende Pkw- und Lkw-Wachstumsraten bremsten. Ein echtes Novum deutete sich auf der Suche nach neuen Einnahmequellen mit der Privatisierung der Nebenanlagen (Autobahnraststätten) der Bundesautobahnen an. Hierbei handelte es sich zwar nicht um die Verkehrswege, aber in diesem Rahmen wurden bereits rechtliche Fragen ausdiskutiert, die Relevanz für die später diskutierten Möglichkeiten des privatwirtschaftlichen Betriebes der Verkehrswege besaßen.¹¹⁵

¹⁰⁷Schmuck (1996) S.157.

¹⁰⁸Klenke (1995) S.112 und Schmuck (1996) S.152f..

¹⁰⁹Heldmann (1999) S.255 und Klenke (1995) S.108.

¹¹⁰Zum Programm mit dem Verzicht von 3000 km geplanten Autobahnausbau Hauff (1971) S.126f., Schmuck (1996) S.155, Heldmann (1999) S.231f. und Postlep u. Fromm (2001) S.33.

¹¹¹Keßler (2001) S.439.

¹¹²Schemmel (1981) S.15.

¹¹³Keßler (2001) S.439.

¹¹⁴Keßler (2001) S.441f. und Schmuck (1996) S.127f..

¹¹⁵Heldmann (1999) S.215ff. und z.B. zu der Diskussion um die Steuerpflicht von öffentlichen

Die Turbulenzen flauten mit dem neuen Verkehrsminister K. Gscheidle 1974, dessen Zielsetzungen deutlicher zugunsten des Kraftverkehrs ausgerichtet waren,¹¹⁶ nur kurz ab. Diese Neuausrichtung fand nicht zuletzt im Hinblick auf das sozialdemokratische Wählerpotential statt, denn „... was das für eine Politik sein soll, wenn wir das Auto so verteuern, daß es nur noch für Leute mit viel Geld benutzbar ist. Von 20 Millionen Pkw-Besitzer sind immerhin drei Viertel Arbeitnehmer ...“¹¹⁷ Neue Konflikte waren durch die stetig klammen öffentlichen Haushalte, in denen sich die Finanzierung mehr und mehr auf eine Neuverschuldung verlagerte, mit dem folgenden „Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur“ 1975 vorprogrammiert. Dieses gab 10 Prozent der bisher zweckgebundenen Mineralölsteuer für allgemeine Verkehrszwecke frei.¹¹⁸ Gestärkt wurden die straßenkritischen Tendenzen in der Verkehrspolitik durch die im Bundesverfassungsgerichtsentscheid 1975 bestätigte Regulierungspolitik zum Schutz der Bahn. Mit diesem Urteil konnte sich aber auch der Möbelverkehr aufgrund der fehlenden Konkurrenz zur Bahn 1975 von der Regulierung entkoppeln.¹¹⁹ Unterstützt wurden die Schutzinteressen an der Bahn von den unteren Gebietskörperschaftsebenen. Diese versuchten, die Kosten für den ihnen obliegenden öffentlichen Nahverkehr und die Belastung an den in ihrer Baulastträgerschaft stehenden Straßen durch eine Verkehrsverlagerung auf die Bahn zu vermeiden.¹²⁰ Daneben ließen die im Beamtenapparat und den Gewerkschaften organisierten rund 400 000 Bahnmitarbeiter über die politischen Reformchancen der Deutschen Bundesbahn keine Frage aufkommen.¹²¹ Durch diese Interessen wurde zwar der Einfluss der Bahn- und der ÖPNV-Lobbyisten gestärkt, aber auch deren übermäßige Forderungen musste, mit Blick auf die Haushaltsprobleme, frühzeitig ein Riegel vorgeschoben werden.¹²² Trotz allen Widerstandes verschärfte sich die Situation für die Straßenlobby mit dem neuen Bundesverkehrsminister V. Hauff 1981 noch weiter. Dessen Antritt folgte sinnbildlich die nächste Erhöhung der Mineralölsteuer.

Zusätzlich zu den bestehenden Interessenkonflikten formierten sich ab Mitte der 70'er Jahre langsam die Umweltinteressen in der Gesellschaft,¹²³ die sich dem

Unternehmen ebd. 324f..

¹¹⁶Die Investitionsprogramme für die Straßen brachten K. Gscheidle zunächst gar in Verruf, übermäßig auf den Kfz.-Verkehr und die Straßen zu setzen Schmuck (1996) S.201.

¹¹⁷Gscheidle (1977) S.100f. und o.V. (1978c) S.41ff.. Daran anknüpfend betonte der Vorsitzende der Forschungsgesellschaft für Straßenwesen, dass 19 Mio. Kfz eine eindeutige demokratische Willensbekundung seien und die fehlende Attraktivität der öffentlichen Verkehrsmittel sowie die Kosten für die Gesellschaft vor allem durch hausgemachte Probleme in den öffentlichen Verkehrsträgern durch deren Misswirtschaft provoziert wurden Böhringer (1974) S.411ff..

¹¹⁸Friauf (1980) S.219.

¹¹⁹BVerGE 38 S.61, Köberlein (1997) S.160f. und Laaser (1991) S.152.

¹²⁰Schmuck (1996) S.126.

¹²¹Schmuck (1996) S.174ff.. Geradezu schizophoren forderte hier die CDU bei dem Kampf um die Wählerstimmen einerseits neue Wege bei der Bahn und blockierte jegliche Veränderungen auf Landesebene über den Bundesrat ebd. S.178.

¹²²Heldmann (1999) S.258.

¹²³Eine überregionale Organisation erreichten die neuen Umweltinteressen in dem 1980 gegründe-

weiteren Raubbau an der Natur entgegenstellten.¹²⁴ Die gesellschaftlichen Gruppierungen um die Naturschutz- und Anwohnerinteressen beeinflussten in der zweiten Hälfte der 70'er Jahre verstärkt die weitere Verkehrsplanung und stoppten mit ihren Bürgerinitiativen bereits zahlreiche Straßenprojekte.¹²⁵ Um diesen neuen politischen Konfliktherden entgegenzusteuern, verpflichtete der Bundesverkehrsminister 1976 per Verordnung die Auftragsverwaltungen, zukünftig bei der Linienplanung ökologische Gesichtspunkte stärker zu berücksichtigen. Ab 1979 wurde die Planungsbeteiligung der Bürger bzw. der besonders aggressiv und klagefreudig auftretenden Umweltverbände durch den Verkehrsminister K. Gscheidle verpflichtend eingeführt. Diese Beteiligung verschaffte den Interessengruppierungen rund um den Umweltschutz eine deutlich gestärkte Position.¹²⁶ Eine besondere Schärfe hatten die Versuche die autofreien Innenstädte voranzutreiben. Die mangelnde Kompatibilität des Plans mit den Interessen des ansässigen Einzelhandels ließ deren Reaktion vorhersehen. 1978 ermittelte eine Frankfurter Studiengruppe im Auftrag des Einzelhandels, dass die Fußgängerzonen „... mit wenigen Ausnahmen zerstörerisch auf die Verkehrs-, Wirtschafts- und Wohnstrukturen ...“ wirken würden.¹²⁷ Als Nebeneffekt kostete die Umsetzung auch einigen Lokalpolitikern die nächste Wahl.¹²⁸

Die Folgen der 1. Ölkrise setzten die Verkehrspolitik unter den Druck, ihre Ziele des „Kursbuches in der Verkehrspolitik“ an das finanziell Machbare anzupassen.¹²⁹ Die Auswirkungen der 1973 noch zur Konjunkturdämpfung eingeführten Investitionssteuer lassen sich hierbei nur schwer abschätzen, da die bald danach einsetzende öffentliche Baunachfrage einen Nachfragezusammenbruch wie 1966/67 verhinderte.¹³⁰ Gestärkt wurde diese z.B. durch die Programme „Sonderprogramm für Gebiete mit speziellen Strukturproblemen“ 1974, „Programm für Zukunftsinvestitionen“ 1977 usw..¹³¹ Die Programme stützten jedoch nur kurz die öffentliche Baunachfrage. Steigende Finanzierungsschwierigkeiten der Gebietskörperschaften führten zu Kürzungen in den allgemeinen Straßenbauhaushalten und arbeiteten diesen Konjunkturprogrammen entgegen.¹³² Gegen die Kürzungen in den Verkehrshaushalten wettete ab 1975 zunehmend die Bauindustrie. Im Verteilungskampf um die knappen Mittel diente hier die Argumentation, dass aufgrund der Kostenträgerschaft

ten Umweltschutzverein Greenpeace Deutschland, dem 1982 als direkte Reaktion auf das Waldsterben der Robin Wood Verein folgte Klenke (1995) S.104.

¹²⁴z.B. zur beginnenden politischen Lärmschutzdiskussion Heldmann (1999) S.221. Deutlich wurde in folgenden Entschlüssen der Einfluss politischer Geplänkel als Hindernis der gesellschaftlichen Willensbildung. Trotz des allgemeinen Willens zu einem gesetzlichen Verkehrslärmschutz wurden im beginnenden Wahlkampf Entscheidungen durch die CDU/CSU Bundesratsblockade unverständlicherweise in die Länge gezogen. ebd. S.247f..

¹²⁵o.V. (1978d) S.65ff. und Schmuck (1996) S.153.

¹²⁶Heldmann (1999) S.285ff., Keßler (2001) S.444 und Klenke (1995) S.111f..

¹²⁷o.V. (1978b) S.196ff. und Schmuck (1996) S.165ff..

¹²⁸Klenke (1995) S.108f..

¹²⁹Köberlein (1997) S.158f..

¹³⁰o.V. (1974) S.115.

¹³¹Schmuck (1996) S.202.

¹³²o.V. (1975c) S.104 und o.V. (1976b) S.122ff..

des Straßenverkehrs für die gesamte Verkehrspolitik keine Rechtfertigungsgrundlage für die Kürzungen im Straßenbau zu finden sei.¹³³ Unterstützt wurde der politische Widerstand durch Kraftfahrzeuglobbyisten in der Aktionsgemeinschaft Auto, die sich gegen eine weitere Zweckentfremdung der Mineralölsteuer aussprachen.¹³⁴ Der 1978/79 beobachtbare Anstieg der Straßenbauausgaben begründete sich eher in den schwachen Vorjahreszahlen als einem Anziehen der Straßenzuwendungen.¹³⁵ Die zweite Ölkrise brachte bereits den nächsten Einbruch. Noch existierende Neubaupläne verschwanden mit dem neuen Verkehrsminister aus den Verkehrsprogrammen.¹³⁶ Der Ausbau des Autobahnnetzes wurde rein pragmatisch im Wesentlichen für abgeschlossen erklärt.¹³⁷ Die mageren Jahre für das Straßenbaugewerbe setzten sich auch in der wirtschaftlichen Erholung durch den einsetzenden Konsolidierungskurs in den letzten Jahren der Rot-Gelben Regierungskoalition fort.¹³⁸ Mangels Finanzmitteln zum Ausbau, versprach man sich Verbesserungen auf den Bundesfernstraßen durch die neuen Konzepte der Verkehrsflussanlagen (Telematik). Deren Umsetzung wurde zu Beginn der 80'er Jahre in Angriff genommen, um zumindest die Leistungsfähigkeit des bestehenden Straßennetzes zu verbessern.¹³⁹

6.6 Verkehrspolitik nach der politischen Wende und dem EuGH-Urteil 1985

Rahmenbedingungen: In den 70'er Jahren hat in Deutschland ein grundlegender Sinneswandel unter den neuen Begriffen der „Lebensqualität“, „soziale Kosten“ und „Umweltbewusstsein“ in der Gesellschaft stattgefunden. Ausgehend von der 68'er Generation und der Formierung einer politischen Kraft gegen die herrschende Verteidigungs- und Energiepolitik ist dabei mit den Grünen auch die deutsche Parteienlandschaft bunter geworden. Mit ihrem zahlreich genutzten Antragsrecht auf Änderungen am Bundesverkehrswegeplan hielten sie in der Verkehrspolitik das Parlament auf Trab.¹⁴⁰

In diesem gesellschaftlichen Wandel verlor das Auto seine Mystifizierung als Symbol der Freiheit.¹⁴¹ Der etablierten Stellung des Kraftfahrzeuges als Statussymbol und täglichem Gebrauchsgegenstand konnte dies keinen Abbruch tun.¹⁴² Die eigenen

¹³³o.V. (1975a) S.346.

¹³⁴o.V. (1976a) S.489.

¹³⁵o.V. (1980) S.434ff..

¹³⁶o.V. (1981) S.86f..

¹³⁷Schmuck (1996) S.158.

¹³⁸Insgesamt betrachtet, sollte diese 2. Rezession auf das Baugewerbe selbst tiefere Spuren hinterlassen, als die Rezession 1966/67. Nicht nur, dass in den Betrieben eine noch größere Freisetzung von Arbeitskräften zu beobachten war, verschwanden in dieser Zeit vermutlich aufgrund von Zahlungsschwierigkeiten mehr Baubetriebe als in der ersten Rezession 1966/67 o.V. (1975b) S. 125.

¹³⁹Schmuck (1996) S.210.

¹⁴⁰Heldmann (1999) S.348.

¹⁴¹Klenke (1995) S.84 u. S.103.

¹⁴²Schmuck (1996) S.201f..

Umweltbedenken kompensierten die privaten Pkw-Besitzer mit der ab 1985 steuerlich geförderten Umrüstung auf umweltfreundlichere Kraftfahrzeuge. Trotz dessen fiel die Wachstumsrate der Pkw, aufgrund der ersten leichten Sättigungstendenzen, auf knapp über 2 Prozent. Der Lkw-Bestand blieb mit einer Rate von 0,7 Prozent im Vergleich zu den Vorperioden nahezu unverändert.

Verkehrspolitische Zielsetzungen:

Insgesamt zeigte die Verkehrspolitik nach dem Regierungswechsel 1982 unter dem neuen Verkehrsminister M. Dollinger ein realistischeres Vorgehen, ohne großartige Luftschlösser und einer Konzentration auf die Sicherung des Erreichten. Gestärkt wurde die neue Normalität durch eine Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesverkehrsminister 1983 zu den Wettbewerbsverhältnissen zwischen den Binnenverkehrsträgern. In dieser wurde festgestellt, dass ein Vorwurf möglicher Benachteiligungen im Wettbewerb lediglich bei der Binnenschifffahrt haltbar sei.¹⁴³

In der Folge konnte sich kein Verkehrsträger einer besonderen Bevorzugung mehr erfreuen, zumindest im Vergleich mit den vorausgegangenen Konzepten. Der Lückenschluss zum wachsenden Gegendruck der landschafts- und umweltnahen Kräfte wurde über die These „Straßenbau ist auch Umweltschutz“ vollzogen.¹⁴⁴ Die „... größeren Neu- und Ausbauprojekte [mussten dafür] einer einheitlichen Beurteilung unter Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher, regionalpolitischer, ökologischer und gewisser sonstiger Kriterien unterzogen werden ...“¹⁴⁵ 1985 wurden diese in der „ökologischen Risikoanalyse“ für Fernstraßenprojekte formalisiert. Die Umsetzung schlug sich in der Ablehnung und Rückstufung einiger Straßenbauvorhaben nieder.¹⁴⁶

In diese Normalisierung brach die Untätigkeitsklage des Verkehrsausschusses des Europäischen Parlamentes vor dem Europäischen Gerichtshof herein.¹⁴⁷ Das

Die Ziele in der Verkehrspolitik nach dem Regierungswechsel:

- Verstärkte Infrastrukturinvestitionen in die Bestandserhaltung.
- Keine Begünstigung einzelner Infrastrukturträger.
- Formalisierte Einbindung des Umweltschutzes in die Infrastrukturplanung.
- Förderung des umweltfreundlichen Kraftfahrzeugverkehrs.

¹⁴³Zur neuen Ausrichtung der Verkehrspolitik Heldmann (1999) S.303, verlässliche wissenschaftliche Hinweise dafür, dass der Güterverkehr auf den Straßen einen wettbewerbspolitisch relevanten Abgabenvorteil besäße, wurden in der Gegenüberstellung der Kostendeckungsgrade der Bahn, selbst bei einer Wegekostendeckung des schweren Straßengüterverkehrs von nur 60 bis 80 %, abgelehnt Schmuck (1996) S.49f.

¹⁴⁴Insgesamt bewertete V. Hauff die Umweltfolgen deutlich weniger problematisch als seine Vorgänger, wie zum Beispiel an Aussagen deutlich wird, dass „... nur 0,19 % der Gesamtfläche der Bundesrepublik durch das Netz der Bundesfernstraßen in Anspruch genommen“ werden Heldmann (1999) S.304.

¹⁴⁵Schmuck (1996) S.212, politische Sorge bereitete V. Hauff lediglich die Kritik aus seinen eigenen Reihen des CSU Vorsitzenden F.J. Strauss zu seinen Reformplänen der deutschen Bundesbahn Heldmann (1999) S.312f.

¹⁴⁶Schmuck (1996) S.213.

¹⁴⁷Der Coup der liberal ausgerichteten Verkehrspolitiker mit der Untätigkeitsklage gegen den

Urteil¹⁴⁸ 1985 beinhaltete die Verpflichtungen; „1. Schaffung eines freien Verkehrsmarktes ohne mengenmäßige Beschränkungen bis spätestens 1992; 2. Schrittweise nicht diskriminierende Anpassung der bilateralen Kontingente während der Übergangszeit und gleichzeitige Entwicklung der Gemeinschaftskontingente; 3. Beseitigung der Wettbewerbsverzerrung während der Übergangszeit.“¹⁴⁹ Unter diesen Vorgaben richtete sich der Fokus des nationalen Verkehrswesens in der Zukunft rein pragmatisch verstärkt auf eine europäische Ebene aus. Harmonisierungsbedarf, dem sich der neue Verkehrsminister J. Warnke ab 1987 stellen musste, zeichnete sich für den privaten Straßen- und Güterkraftverkehr in den Feldern „... - der Sozialvorschriften und ihrer Überwachung, - der technischen Vorschriften, insbesondere der Maße und Gewichte und der Antriebsachse, - der verkehrsspezifischen Steuern, bestehend aus drei Elementen: Kfz-Steuer, Dieselmotortreibstoffsteuer und Autobahngebühren ...“¹⁵⁰ ab. Für die Umsetzung wurde in den verkehrspolitischen Programmen die neue Idee einer territorialen Neuausrichtung der Abgabenerhebung diskutiert.¹⁵¹ Eine Diskussion, in der auch die Umweltinteressenten die Chance sahen, die Förderung eines umweltfreundlicheren Straßenverkehrs zukünftig verstärkt über die Abgaben einfließen zu lassen.

Mitte der 80'er Jahre stellten sich unter dem Umweltmotto auch wieder die ersten öffentlichen Verkehrsbetriebe dem Wettbewerb mit dem Individualverkehr. Sie erzielten mittels ihrer „Umwelttickets“ in verschiedenen Varianten teils beachtliche Erfolge.¹⁵² Dies änderte aber nichts an den deutlichen Finanzspritzen, die der ÖPNV von Bund und Ländern bis dahin und auch weiterhin in der neuen verkehrspolitischen Ausrichtung erhalten sollte.¹⁵³ Seit der Förderung Mitte der 70'er Jahre wurden inzwischen mehr als die Hälfte der Mittelzuweisungen an die Gemeinden für die Förderung des ÖPNV und dessen zugehörigen spezifischen Verkehrsanlagen eingesetzt.¹⁵⁴

Schwerpunkte der Verkehrspolitik nach dem EuGH Urteil 1985:

- Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen und nutzungsgerechte Wegeabgaben (Straßenmaut) unter europäischen Herausforderungen.
- Modernisierung der Bahn.
- Investitionsförderung des Nahverkehrs.
- Vortreiben der Projekte zur Verbesserung der Verkehrssicherheit.

Gesellschaftliches Abstimmungsergebnis: Nach dem Regierungswechsel 1982

Europarat ging zurück auf den deutschen Vorsitzenden H. Seefeld im Verkehrsausschuss des Europäischen Parlamentes Heldmann (1999) S.383.

¹⁴⁸EuGH C-13/83.

¹⁴⁹Heldmann (1999) S.384, Köberlein (1997) S.168 u. S.288ff. und Schmuck (1996) S.18.

¹⁵⁰Heldmann (1999) S.384.

¹⁵¹Heldmann (1999) S.380f.. Mit anderen Worten begann die Suche der Verkehrspolitiker nach neuen Finanzierungsmöglichkeiten.

¹⁵²o.V. (1985b) S.84ff..

¹⁵³Vgl. die Programmschwerpunkte des neuen Verkehrsministers Warnke Heldmann (1999) S.380f..

¹⁵⁴Schmuck (1996) S.223.

bildeten weniger neue Abgabenerhöhungen oder die neue Umweltpartei der Grünen eine Herausforderung für die Automobil-Lobby, sondern der neue Bundesinnenminister F. Zimmermann, dem in Personalunion auch die Umweltpolitik oblag.¹⁵⁵ Dieser setzte sich vehement für den Katalysator in Neufahrzeugen und für ein schadstofforientiertes Abgabensystem ein. Damit beschwor er nicht nur den Widerstand der deutschen Automobilindustrie herauf, sondern auch die anderen europäischen Automobilhersteller befürchteten Wettbewerbsnachteile auf dem deutschen Markt. Eine gesetzliche Verpflichtung war gegen diesen breiten industriellen Widerstand noch nicht durchsetzbar. Im Zuge eines Kompromisses mit der europäischen Union wurde jedoch Deutschland ein steuerliches Förderungssystem für umweltfreundliche Autos zugestanden. Das für die Katalysatorfahrzeuge notwendige bleifreie Benzin wurde in dem „Gesetz zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes“ und dem „Gesetz über steuerliche Maßnahmen zur Förderung des schadstoffarmen Personenkraftverkehrs“ 1985 mit einer abgestuften Steuersenkung von 1986 bis 1988 gefördert.¹⁵⁶ Zum Ausgleich wurde der Steuersatz auf bleihaltigen Vergaserkraftstoff erhöht und die Kraftfahrzeugsteuer für Fahrzeuge mit Ottomotor berechnete sich fortan nach den Abgaswerten.¹⁵⁷ Das Ziel war insgesamt auf Aufkommensneutralität ausgerichtet, das die Neuregelung im Interessenkonflikt erleichterte. Ein Tempolimit, dem das Umweltbundesamt durchaus positive Effekte für den Wald zugestanden hat, wurde von den Lobbyisten der deutschen Automobilindustrie mit der Angst um Arbeitsplätze wieder einmal erfolgreich abgewehrt. Der parallel diskutierte Lärmschutz führte jedoch dazu, dass zunehmend mehr öffentliche Mittel alleine dafür verwendet wurden, die Folgen des Straßenverkehrs zu mildern.¹⁵⁸

Die neuen politischen Spielräume zur Liberalisierung wurden zunächst von den beteiligten gewerblichen Marktteilnehmern selbst torpediert, da diese die Regulierung zur Wettbewerbsunterdrückung und zur Ausgrenzung neuer Konkurrenz nicht aufgeben wollten.¹⁵⁹ Aufgeschreckt wurden die nationalen gewerblichen Interessengruppierungen aus ihrer Ruhephase durch die Untätigkeitsklage des Verkehrsausschusses des Europäischen Parlamentes gegen den Europarat vor dem EuGH 1985. Die Verkehrspolitiker befürchteten aus dem Urteil und der Verpflichtung zu den europäischen Normen den Ausverkauf des hohen Qualitätsniveaus der deutschen Straßeninfrastruktur. Eine weitere Abschottung des nationalen Transportmarktes

¹⁵⁵Das brachte ihm bei dem Spiegel den Ruf als „Grünen im bayerischen Lodenrock“ ein o.V. (1978e) S.21ff.

¹⁵⁶ca. 23,5 Cent/L für 1986, 24 Cent/L für 1987 und 24,5 Cent/L 1988.

¹⁵⁷Dieselmotoren wurden erst mit dem Gesetz zur steuerlichen Förderung besonders schadstoffarmer Personenkraftwagen mit Dieselmotor 1990 von der steuerlichen Splittung erfasst.

¹⁵⁸So wurden 1985 bereits 5 % des Straßenbauetats des Bundes für den Lärmschutz an Fernverkehrsstraßen eingesetzt Klenke (1995) S.120.

¹⁵⁹Das Ausmaß der Wirkung der Regulierung des deutschen Transportmarktes zeigte sich erst mit dessen Freigabe für den Wettbewerb. So schätzt die Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000) S.43 die von 1994 bis zum Jahr 2000 durchgesetzten Preissenkungen im Wettbewerb höher ein, als die zu erwartenden Kostensteigerungen im Transportwesen der schließlich 2005 verwirklichten Autobahnbenutzungsgebühr.

war unter den europäischen Vorgaben nicht mehr aufrechtzuerhalten. Die Öffnung hatten bis dahin insbesondere die Verkehrsinteressen der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs und Italiens stets blockiert.¹⁶⁰ Deshalb ging es jetzt darum, sich noch schnell eine günstige Ausgangsposition vor Beginn des drohenden neuen Wettbewerbes zu sichern.¹⁶¹ Den Straßenlobbyisten, als Finanziers jeglicher verkehrspolitischer Aktivitäten, ging es darum, weitere Belastungen abzuwenden. Kritisch wurden hier vor allem die Modernisierungsziele der Bahn und die Stärkung des ÖPNV vor dessen Freigabe für den Wettbewerb gesehen.

Trotz einer positiveren Einstellung zum Straßenverkehr brach die Straßenbaunachfrage, unter dem öffentlichen Konsolidierungskurs zur Eindämmung der öffentlichen Verschuldung, bereits vor dem Regierungswechsel 1982 auf allen Gebietskörperschaftsebenen ein.¹⁶² Die Umsatzeinbrüche wurden durch den wachsenden Gegenwind von Seiten der Umweltschutzinteressen noch verstärkt.¹⁶³ Deutlich wurde in der schleppenden Erholung, dass im Bauwesen die hohen Zuwächse nach Konjunkturunbrüchen endgültig durch Sättigungserscheinungen abgelöst wurden. Bereits in den letzten Jahren der rot-gelben Regierung musste die Wiederbelebung immer stärker durch öffentliche Konjunkturprogramme gestützt werden.¹⁶⁴ Der Stagnation im Straßenbau setzte erst die Notwendigkeit eines verstärkten Ausbaus und Erhaltung der Straßenkapazitäten unter den neuen europäischen Herausforderungen ab der zweiten Hälfte der 80'er Jahre ein Ende.¹⁶⁵ Unterstützt wurden die neuen Ausbauziele durch die leichte Entspannung der öffentlichen Kassenlage. Hierbei machte sich vor allem die verbesserte Finanzsituation der Gemeinden ab 1986 bemerkbar.¹⁶⁶ Aufgrund der größeren Finanzstärke setzte die Nachfrage in den wirtschaftlich stärkeren süddeutschen Ländern sehr viel früher wieder ein.¹⁶⁷ Die gesellschaftlichen Belange „... der Verkehrssicherheit, Siedlungsstruktur und Umweltschutz ...“ schlugen sich dabei in dem verstärkten „... Bau von Ortsumgehungen, Entlastungsstraßen und Lärmschutzeinrichtungen ...“¹⁶⁸ nieder.

6.7 Straßenwesen im Sog der Wiedervereinigung

Rahmenbedingungen: Die Wiedervereinigung warf jegliche bestehende Planungen in der Verkehrspolitik über den Haufen. Da die Infrastrukturpolitik der DDR

¹⁶⁰Klenke (1995) S.144.

¹⁶¹Keßler (2001) S.449.

¹⁶²o.V. (1980) S.434ff..

¹⁶³o.V. (1983a) S.156ff. und o.V. (1984) S.137ff..

¹⁶⁴Insgesamt sollte die Bauwirtschaft ab dato ihre Bedeutung für das wirtschaftliche Produktionswachstum verlieren o.V. (1985a) S.159.

¹⁶⁵Schmuck (1996) S.212.

¹⁶⁶o.V. (1986) S.158ff. und o.V. (1987) S.177.

¹⁶⁷o.V. (1983b) S.421ff., o.V. (1986) S.423ff. und o.V. (1990) S.510ff..

¹⁶⁸Schmuck (1996) S.185.

auf die Schiene gesetzt und das Straßennetz kläglich vernachlässigt hatte,¹⁶⁹ lag die Verkehrsinfrastruktur und Motorisierung der neuen Bundesländer deutlich unter dem westdeutschen Niveau.¹⁷⁰ Die Entwicklung hielt auch für die westdeutsche Straßeninfrastruktur neue Herausforderungen bereit. Die Lockerung und schließlich Aufhebung der Kontingentierung des grenzüberschreitenden Güterverkehrs ließ den Lastkraftwagenverkehr auf den deutschen Straßen sprunghaft ansteigen und das in der Zeit der alten Bundesrepublik auf einen Nord-Süd-Verkehr ausgebaute Verkehrsnetz wurde plötzlich zum West-Ost-Transitweg.¹⁷¹ Nach dem Ende des Einigungsbooms erfasste die Rezessionsphase der Weltwirtschaft auch die Bundesrepublik Deutschland. Unter diesen schnell wandelnden Rahmenbedingungen waren kurzfristig funktionsfähige Konzepte zur Stärkung der Wirtschaftsregionen in den neuen Bundesländern gefragt.

Verkehrspolitische Zielsetzungen: Die politischen Zielsetzungen des 1989 neu berufenen Verkehrsministers F. Zimmermann konzentrierten sich bei dem Infrastrukturausbau der neuen Bundesländer darauf, die Fehler bei der Verkehrsgestaltung in den alten Ländern zu vermeiden. Die Chance hierfür stand in den neuen Ländern gar nicht schlecht, da diese über die Jahre hinweg den Güterverkehr in Richtung der Bahn gelenkt hatten. Daneben sollte von Beginn an einem wettbewerbsfähigen öffentlichen Nahverkehr der notwendige Entwicklungsspielraum eingeräumt werden.¹⁷²

Obwohl der Schwerpunkt der neuen Ost-West-Achse auf der Schiene und den Wasserstraßen lag, setzte die Verkehrssituation auf den Straßen mit den explodierenden Unfallzahlen und das Ende des wirtschaftlichen Einigungsbooms den folgenden Verkehrsminister

Die Verkehrspolitischen Zielsetzungen im Sog der Wiedervereinigung:

- Anpassung der Verkehrsinfrastruktur der neuen Länder hinsichtlich der Sicherheit und Leistungsfähigkeit an den Standard der alten Bundesländer.
- Anpassung der Verkehrsinfrastrukturen in den alten Bundesländern an den neuen Bedarf aus der Verkehrsverlagerung.
- Förderung der umweltfreundlichen Verkehrsträger ÖPNV, Schiene und Wasserstraßen im Aufbau Ost.
- Straßenbenutzungsgebühr für den Schwerlastverkehr.
- Schaffung privatwirtschaftlicher Beteiligungsmöglichkeiten am Infrastrukturaufbau.

¹⁶⁹Klenke (1995) S.159.

¹⁷⁰In der Infrastrukturentwicklung brachte die DDR bis zur Wiedervereinigung ein Straßennetz hervor, das in seiner Netzdichte quantitativ in etwa am EG-Durchschnitt lag Hahn (1991) S.4 und Gluch (1992) S.59ff.. Die Konzentration der DDR-Verkehrspolitik auf die Schiene ließ jedoch einen großen Teil der Straßen überaltern und sanierungsbedürftig werden. Zur Individualmotorisierung in der DDR Heng (2000) S.28ff. mit zahlreichen Statistiken. Dieses Bild des schlechten Zustands des Straßennetzes zeigte sich besonders bei den Stadt- und Gemeindestraßen Mahlow (2001) S.352. Hieraus ergab sich nach einer Ifo-Studie zur Infrastrukturangleichung der Neuen an die Alten Bundesländer alleine im Straßenbau Investitionsbedarf von 76,85 Mrd. € bis zum Jahre 2005 Gluch (1992) S.240 und Schmuck (1996) S.531.Bau.

¹⁷¹Huber (1991) S.5, Postlep u. Fromm (2001) S.34 und Schmuck (1996) S.224f..

¹⁷²Rothengatter u. Kessel (1990) S.375ff..

G. Krause unter Handlungszwang.¹⁷³ Die Planung konnte unter dieser Entwicklung an der Straße als flexibelster Verkehrsträger kaum mehr vorbeiführen.¹⁷⁴ Trotz der Notwendigkeit von Straßeninvestitionen, wurde in der Fortführung des Projektes Aufbau Ost die Dominanz der Schiene, aufgrund deren anstehender Privatisierung,¹⁷⁵ in der öffentlichen Mittelaufstellung betont, wie niemals zuvor.¹⁷⁶ Große Hoffnung setzte man bei diesem Aufbau der Verkehrsinfrastrukturen in die verabschiedeten gesetzlichen Planungsbeschleunigungsgesetze nach der Maxime „Vorfahrt für Investitionen“.¹⁷⁷

Nach einer kontinuierlichen Ausweitung entfiel 1989 mit dem Ende der Tarifbindung die Genehmigungspflicht für den grenzüberschreitenden Güterverkehr. National folgte zunächst 1992 die Deregulierung über die Ausweitung des Geltungsbereiches des Nahverkehrs¹⁷⁸ und 1994 fielen mit dem „Tarifaufhebungsgesetz“ die Preisvorgaben im gesamten Güterfernverkehr.¹⁷⁹ Fördernd auf die Wettbewerbsstärke des Straßengüterverkehrs wirkte sich im Weiteren die Anhebung des zulässigen Lkw-Gesamtgewichts auf das europäische Niveau von 40 t aus.

Mangels einer absehbaren europäischen Lösung wurde unter den allgegenwärtigen Finanzierungsproblemen und der Straßenüberlastung 1989 das Projekt Straßenbenutzungsgebühr für den Nutzfahrzeugverkehr in Angriff genommen. Die politische Diskussion um die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr wurde von dem Novum in der deutschen Verkehrspolitik flankiert, Möglichkeiten zur Einbindung von Privaten an dem weiteren Infrastrukturaufbau auszuloten.¹⁸⁰ Einer breiten Umsetzung auf der Grundlage des 1994 verabschiedeten „Fernstraßenprivatfinanzierungsgesetz“ stand jedoch der sehr einseitige Bedarf in den neuen Bundesländern und die daraus befürchteten negativen Rückwirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung entgegen.¹⁸¹

Gesellschaftliches Abstimmungsergebnis: Nachdem zur Haushaltsdeckung

¹⁷³Schmuck (1996) S.226.

¹⁷⁴Klemmer (1993) S.453ff..

¹⁷⁵Die auf den Weg gebrachte Privatisierung der deutschen Bundesbahn fand mit dem Jahreswechsel 1993/94 statt. Zwar war die Bahn immer noch im Eigentum des Bundes, wurde jedoch zukünftig als eigenständiges Unternehmen Deutsche Bahn AG geführt. Eine kritische Note zu diesem „Privatisierungsakt“ gibt Aberle (1993) S.687ff..

¹⁷⁶Schmuck (1996) S.229.

¹⁷⁷1991 wurde das zeitlich befristete Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz für die neuen Länder und 1993 aufgrund der positiven Erfahrungen das Planungsvereinfachungsgesetz für das gesamte Bundesgebiet verabschiedet Keßler (2001) S.454ff..

¹⁷⁸1992 wurde der Nahverkehrsbereich auf 75 km ausgeweitet und der Bezirksgüterfernverkehr entfiel.

¹⁷⁹Köberlein (1997) S.169. 1998 fielen die letzten Überreste der Kabotagerichtlinien und Tarifvorgaben mit dem „Tarifaufhebungsgesetz“ im nationalen Güterfernverkehr.

¹⁸⁰Heldmann (1999) S.430 und Schmuck (1996) S.232ff.. Vorreiter bildeten auch hier wieder einmal die Nebenbetriebe der Bundesautobahnen, die in die privatwirtschaftliche Betriebsform der Aktiengesellschaft Autobahn Tank und Rast AG übergeführt wurden Heldmann (1999) S.542ff., der Verkauf an private Investoren erfolgte schließlich 1998 ebd. S.566f..

¹⁸¹Zur Diskussion von Mautstraßen in den neuen Bundesländern unter dem Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes Pabst (1997) S.175.

bereits mit dem „Mineralölsteuergesetz“ 1988 die Abgabenlast angehoben wurde, dem 1991 eine weitere Erhöhung folgte, forderte die Wiedervereinigung von den Kraftfahrzeughaltern im „Mineralölsteuergesetz“ 1992 ihren Tribut. Zur Finanzierung der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit wurde hier die Mineralölsteuer empfindlich angehoben.¹⁸² Aufgrund der steigenden Widerstände in der Gesellschaft gegen eine weitere Abgabenerhöhung gewann, nach der Konsolidierungsphase der 80'er Jahre, auch die Schuldenfinanzierung der Infrastrukturen wieder verstärkt an Bedeutung. Dagegen wurde aufgrund des gewachsenen Umweltverständnisses die Anreizförderung umweltfreundlicher Pkw's über das breitere Splitten der Kfz-Steuer im „Gesetzes zur stärkeren Berücksichtigung der Schadstoffemissionen“ 1997 durch die Straßenbenutzer relativ ruhig akzeptiert. Wenig begeistert reagierte hingegen die Automobilindustrie auf die schärferen Abgasvorschriften, da sie fallende Absätze aufgrund von Kostensteigerungen durch die Abgasreinigungstechnik befürchtete.¹⁸³

Eine Gerechtigkeitskritik kam durch den auf die deutschen Straßen hereinbrechenden und von den Abgaben bis dato relativ unbelasteten ausländischen Kfz- und Güterverkehr auf. Nach der Liberalisierung im grenzüberschreitenden Güterverkehr und der Grenzöffnung im Osten setzte der ausländische Güterverkehr zudem die deutschen Transportunternehmen unter Druck.¹⁸⁴ Die Haushaltsprobleme und die Unzufriedenheit der Leidtragenden über das überlastete Straßennetz bei gleichzeitig steigenden Abgaben taten ihr Übriges, um den politischen Willen für die Neuordnung der Straßenfinanzierung zu ebneten. Aufgrund der Zielsetzung einer gerechteren Finanzierung des Straßennetzes kam die Straßenbenutzungsgebühr mehr unter den politischen Beschuss durch die ausländischen als von nationalen Transportunternehmen. Der Grund für die Ruhe des deutschen Transportgewerbes bei den Mautzielsetzungen erklärt sich auch dadurch, dass für diese ein Ausgleich über die Senkung der Kraftfahrzeugsteuer zur Stärkung deren Wettbewerbsfähigkeit mitdiskutiert wurde. Auf Druck des ausländischen Transportgewerbes wurde so die Umsetzung zunächst 1990 durch die Klage der europäischen Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof ausgesetzt. Die Diskussion zur Kraftfahrzeugsteuersenkung für den Güterkraftverkehr zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit bremste dies aber nicht. Die absehbare einseitige steuerliche Begünstigung nationaler Transportunternehmen führte dazu, dass der Europäische Gerichtshof 1992 der Klage aufgrund der Verletzung des im Art. 72 EGV (ex Art. 76 EWG) vereinbarten Stillhalte-

¹⁸²Das folgende „Gesetz zur Änderung von Verbrauchsteuern“ und das „EG-Amtshilfe-Gesetz“ 1996 hatten aufgrund der bestehenden hohen Abgabenstruktur in der BRD rein kosmetische Bedeutung zur Integration der EU Richtlinien „Mineralölsteuer-Struktur-Richtlinie“ 92/81/EWG zur Harmonisierung der Erhebungsbasis, der „Mineralölsteuer-Satz-Richtlinie“ 92/82/EWG mit vorgegebenen Mindestsätzen und der Mindestsatzvorgaben für die Kraftfahrzeugsteuer in den Gebührenrichtlinien für den Schwerlastverkehr 93/89/EWG bzw. 99/62/EG.

¹⁸³O.V. (1978a) S.142ff..

¹⁸⁴Eine Erhebung zum grenzüberschreitenden Verkehr 2002 zeigt, dass das ausländische Transportgewerbe in der kurzen Zeit der Kabotagebeseitigung bereits doppelt so hohe Fahrleistungen in Deutschland erzielte, wie deutsche Transporteure im Ausland Kloas u. a. (2004) S.606.

abkommens zu einseitigen Diskriminierungsmaßnahmen stattgab.¹⁸⁵ Dadurch war der Straßenbenutzungsgebühr des Bundesverkehrsministers ein Riegel vorgeschoben. Die im „Gesetz des Missbrauchs und Bereinigung des Steuerrechts“ 1993 folgende Kraftfahrzeugsteuersenkung konnte aber auch nicht mehr zurückgenommen werden, ohne den deutschen Güterkraftverkehr Wettbewerbsnachteilen auszusetzen. Die Ziele des deutschen Güterkraftverkehrs waren damit im Ergebnis erreicht worden, wenn auch in einem anderen Rahmen als bezweckt.¹⁸⁶

Auch ohne Umsetzungserfolg initiierte der deutsche Alleingang eine neue Diskussion auf europäischer Ebene zum Zwecke der Harmonisierung der Finanzabgaben des Kraftverkehrs.¹⁸⁷ Mangels einer absehbaren europäischen Lösung bildete das „Gesetz zu dem Übereinkommen über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Straßen mit schweren Nutzfahrzeugen“ 1994 einen Kompromiss im Einklang mit der neu erlassenen EU-Richtlinie 93/89/EWG.¹⁸⁸ Dieses Gesetz bildete die Rechtsgrundlage für die gemeinsam mit den Beneluxländern¹⁸⁹ und Dänemark eingeführte Lkw-Vignette 1995.¹⁹⁰ Die Vignette sollte aber lediglich einen Zwischenschritt darstellen, denn das Ziel war von Anfang an auf eine streckenabhängige Gebühr ausgerichtet.¹⁹¹

Bei der Verschiebung der Herausforderungen an die Verkehrspolitik blieben zumindest die Verkehrsprobleme der Städte eine Konstante. Sinnbildlich erfasste Stuttgarts Oberbürgermeister M. Rommel die Situation: „Die einen fahren in die Stadt und suchen einen Parkplatz, und andere kommen ihnen entgegen, die keinen gefunden haben. So treffen sich die Menschen – das nennt man Stadtbelebung.“¹⁹² Ebenso bekannt blieb das politische Gegenkonzept mit dem Ruf nach der Stärkung des öffentlichen Nahverkehrs.

Der sich abzeichnende Verkehrsinfarkt verstärkte den gesellschaftlichen Druck auf

¹⁸⁵EuGH C-195/90. Rinke (1999b) S.389ff., Schmitt (1999) S.36f. und Uechtritz u. Deutsch (2003) S.576. Zur Diskussion der aus Sicht der Bundesrepublik nicht nachvollziehbaren Ablehnung durch den EuGH o.V. (1992) S.1949f..

¹⁸⁶Heldmann (1999) S.428.

¹⁸⁷Einen kurzen Abriss der politischen Entstehung und abzeichnenden Probleme durch das Kraftfahrzeugsteuerbefreiungsabkommen zwischen den europäischen Staaten gibt Heldmann (1999) S.423ff..

¹⁸⁸Die Richtlinie selbst wurde aufgrund formaler Mängel bei der Verabschiedung angefochten. Da der EuGH diese inhaltlich bestätigte, wurden die Vorgaben in der nahezu inhaltsgleichen Richtlinie 99/62/EG neu gefasst.

¹⁸⁹Niederlande, Belgien und Luxemburg.

¹⁹⁰1998 trat noch Schweden dem Vignettenverbund bei Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (2005) und Keßler (2001) S.465. Ab 2001 flossen in die Vignettenabgabe, durch die Ergänzung der Erhebungsgrundlage um den Emissionsausstoß der Lastkraftwagen, auch hier verstärkt die Umweltgesichtspunkte ein Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (2005) S.2.

¹⁹¹Hierfür fanden parallel bereits auf der Autobahn A 555 Feldversuche zu einer streckenabhängigen Abgabe statt Heldmann (1999) S.430 und Schmuck (1996) S.232ff..

¹⁹²o.V. (1978f) S.76ff. und zu bestehenden auch vielfach hausgemachten Problemen durch öffentliche Fehlplanungen und Abstimmung am Beispiel Hamburg, o.V. (1998c) S.72f..

die Politik, den Ausbau der Straßeninfrastruktur zu forcieren.¹⁹³ Zusammen mit dem Aufholbedarf der Neuen Länder und dem wirtschaftlichen Wiedervereinigungsboom initiierte die Situation Anfang der 90'er Jahre einen Straßenbauboom mit sehr uneinheitlicher Nachfragestruktur. In Ostdeutschland stand durch die gewaltigen Finanztransfers der überregionale Straßenbau als treibende Kraft im Vordergrund. In den alten Ländern erhöhten insbesondere die Städte und Gemeinden, aufgrund der steigenden Steuereinnahmen im Wiedervereinigungsboom die Bauinvestitionen.¹⁹⁴ Die Belebungsphase für den Straßenbau war jedoch genauso heftig wie kurz. Bereits 1992/93 begann mit der wiederkehrenden Anspannung der öffentlichen Haushalte,¹⁹⁵ die sich spätestens 1995 auch in den neuen Ländern bemerkbar machte, die vierte große Rezessionphase für den Straßenbau. Im praktisch stetigen Rückgang der öffentlichen Bauausgaben aller Gebietskörperschaften fiel vor allem das Ende der finanziellen Belastbarkeit der Städte- und Gemeindehaushalte auf.¹⁹⁶ Die weitere Entwicklung konzentrierte sich daher rein pragmatisch auf die Instandhaltung der Straßen und Netzergänzung in besonderen Engpässen.¹⁹⁷ Der öffentliche Straßenbau rutschte somit ab der zweiten Hälfte der 90'er Jahre in seine dritte große Stagnations- bzw. Rezessionsphase.

6.8 Verkehrspolitik zu Beginn des neuen Jahrtausends

Rahmenbedingungen: Der Regierungswechsel 1998 bedeutete eine Neuorientierung der Politik. Die ideologische Grundausrichtung der neuen rot-grünen Koalition stärkte deutlich Umwelt- und soziale Gesichtspunkte. Konstant blieben, mit der kränkelnden öffentlichen Finanzlage und den wirtschaftlichen Anlaufschwierigkeiten in den neuen Bundesländern, die übernommenen und zu lösenden Probleme in der Republik. Dabei reduzierte sich die Ost-West-Diskrepanz eher durch eine Problemübertragung auf den Westen, als durch eine Lösung der Probleme im Osten des Landes. Auf europäischer Ebene mündete die angefachte verkehrspolitische Diskussion um die Neuregelungen der Verkehrsabgaben und den externen Kosten des Verkehrs in das 1995 vorgelegte Grünbuch, dem ein Weißbuch 1998 und 2002 folgte.¹⁹⁸

Verkehrspolitische Zielsetzungen: Der Regierungswechsel bedeutete eine Intensivierung, der sich bereits in den 90'er Jahren abzeichnenden verkehrspolitischen Zielsetzungen. Ein besonderes Augenmerk lag weiterhin auf der Heranführung des

¹⁹³Schmuck (1996) S.231.

¹⁹⁴Primär profitierte der westdeutsche Bauboom jedoch von den verschiedenen Förderprogrammen im Wohnungsbau Bartholmei (1995) S.828f..

¹⁹⁵Im Bundesverkehrswegeplan 1992 wurden lediglich noch Projekte mit einem Kosten-Nutzenverhältnis von 1 zu 3 in den vordringlichen Bedarf aufgenommen Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000) S.17.

¹⁹⁶Bartholmei (1997) S.771ff..

¹⁹⁷Die Konzentration der Verkehrsausgaben auf die neuen Länder läßt heute für die alten Länder bereits einen Nachholbedarf vermuten Laaser u. Rosenschon (2001) S.9.

¹⁹⁸Zusammenfassend Heldmann (1999) S.587ff..

Infrastruktursystems der neuen Bundesländer an das Niveau im Westen des Landes¹⁹⁹ und die Anreizsteigerung eines umweltverträglicheren Kraftfahrzeugverkehrs. Die Zielsetzungen an der Straßenverkehrsinfrastruktur im Westen konzentrierten sich auf die Erhaltung und gezielte Ergänzung des bestehenden Netzes zur Engpassbeseitigung und die Verbesserung der gemeindlichen Lebensqualität durch den Bau weiterer Ortsumgehungen.²⁰⁰ Die sich permanent verschlechternde Haushaltslage forcierte das Projekt der „*Public-Private-Partnership*“-Modelle über erste privatwirtschaftliche Pilotprojekte.

Zukunftsprogramme zum Beginn des neuen Jahrtausends:

- Stärkung der Infrastruktur in Ostdeutschland.
- Beseitigung von Verkehrsengpässen in Ost- und Westdeutschland.
- Umstellung der Straßenbenutzungsabgaben für den Schwerlastverkehr auf eine streckenabhängige Erhebung.
- Stärkere Ausrichtung der Verkehrsabgaben an den Aspekten des Umweltschutzes.
- Verkehrsentlastung zur Steigerung der Lebensqualität in Städten und Gemeinden.
- Vorantreiben der „*Public-Privat-Partnership*“-Modelle in der Infrastrukturbereitstellung.

Die nationale Liberalisierung im Güterkraftverkehr wurde im Jahr 1998 abgeschlossen. Damit unterlag dieser lediglich noch einer Anreizsetzung über die Nutzungsabgaben der Straßeninfrastruktur. Verbesserungen für den Verkehrsfluss versprach man sich nach der Liberalisierung durch die verbesserte Anreizsetzung mittels der Umstellung der Autobahnbenutzungsvignette auf eine streckenabhängige Maut für den Schwerlastverkehr.²⁰¹ Eine gewisse Renaissance erlebten in diesem Kontext auch die Telematiksysteme, von denen man sich, zumindest in Kombination mit einem „*Road Pricing*“ eine Verbesserung des Verkehrsflusses und der -steuerung versprach.²⁰²

Gesellschaftliches Abstimmungsergebnis: Aus der Sicht der Straßenlobbyisten konnte die ideologische Ausrichtung der neuen Koalition nichts Gutes bedeuten. Bereits die

ersten verkehrspolitischen Maßnahmen brachten mit der Ökosteuern eine Kraftstoffverteuerung von 1999 bis 2003 von jährlich 3 Cent/L.²⁰³ Obwohl die Ökosteuern auf alle Energieträger erhoben wurde, war in der gesellschaftlichen Diskussion allen voran die Kritik der Kraftfahrzeuglobby zu beobachten. Im Weiteren wurde die Mittelbindung des Mineralölsteueraufkommens für den Straßenbau im „Haushaltsgesetz“ 1998 aufgehoben.²⁰⁴ Da inzwischen andere gesellschaftliche und wirtschaftliche Krisenherde die Aufmerksamkeit der Interessen beschäftigten, blieben die Ent-

¹⁹⁹Gehring u. a. (2003) S.516.

²⁰⁰Lohrberg (2003) S.634.

²⁰¹2001 wurde die Vignettenabgabe neben dem Fahrzeuggewicht um einen Passus der Fahrzeugemissionen ergänzt Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (2005) S.2.

²⁰²Keßler (2001) S.462f.

²⁰³Die Einnahmen aus der Ökosteuern verfolgten hier die Zielsetzung, den Energieverbrauch zu verteuern und gleichzeitig die Arbeitskraft in Deutschland über die Senkung der Rentenbeiträge von 20,3 % auf 19,1 % zu verbilligen.

²⁰⁴Pabst (1997) S.86 zu einer Übersicht der bis 1998 zweckgebundenen Anteile für den Straßenbau aus dem Mineralölsteueraufkommen.

rüstungsstürme im Vergleich zu früheren Jahren aber gering. Lediglich die neue Treibstoffverteuerung 2004, die verschiedene globale wirtschaftliche Ursachen hatte, führte nochmals zu einer kurzzeitigen Diskussion um die staatliche Treibstoffverteuerung. Heute scheint mit der nochmals kräftig gestiegenen Erhöhung der Abgabenlast die Schmerzgrenze vieler Autobesitzer erreicht worden zu sein. Die Folgen bilden Ausweicheffekte, die sich in einem verstärkten grenzüberschreitenden Tanktourismus,²⁰⁵ dem Wechsel der Vielfahrer auf die inzwischen salonfähig gewordenen Dieselfahrzeuge²⁰⁶ und der Reduktion der Fahrleistung widerspiegeln.

Neuen Zündstoff für die gewerblichen Straßenlobbyisten lieferte die ab 2001 in Angriff genommene Umstellung der Schwerverkehrsabgaben auf den Autobahnen in eine streckenabhängige Gebühr.²⁰⁷ Im August 2003 wurde hierfür das Vignetten-Abkommen mit den Partnerländern gekündigt. Aufgrund eines wohl politisch und unternehmerisch überzogenen Enthusiasmus in der zeitlichen Planung verzögerten technische Probleme die planmäßige Einführung der streckenabhängigen Maut.²⁰⁸ Diese konnte erst zu Beginn des Jahres 2005 verwirklicht werden. Die gleichzeitig diskutierten Ausgleichsmaßnahmen für das deutsche Transportgewerbe vermisst man in der zugrundeliegenden „Mautverordnung“ 2003 und dem „Autobahnbenutzungsgebührengesetz“ 2004 noch.²⁰⁹ Diese wurden bei der Einführung ausgeklammert, um die neue Autobahngebühr vor einem erneuten EU-Widerspruchsverfahren bis zur Stellungnahme der Europäischen Kommission zu schützen.²¹⁰ Bis dahin betragen die Sätze, gestaffelt nach Achszahl, -gewicht und Emissionswerten, 9 bis 14 Cent/km. Der aktuelle Mautsatz von durchschnittlich 12,4 Cent/km soll nach der Einführung der Entlastungen für den deutschen Schwerlastverkehr auf 15 Cent/km erhöht werden.²¹¹

Zukünftige Veränderungen bzw. neue Abgabenerhöhungen sind bereits absehbar. Bereits kurz nach der erfolgreichen Einführung der streckenabhängigen Lkw-Maut auf Bundesautobahnen finden sich erste Ideen in der Politik zu einer neuen

²⁰⁵ Ab 2001 gewann der Tanktourismus an Bedeutung Kloas u. a. (2004) S.605. Bis dato tankte der ausländische LKW-Verkehr aufgrund des im europäischen Vergleich eher niedrigen Dieselpreises noch bevorzugt in Deutschland.

²⁰⁶ Vgl. private Kraftfahrzeugbenutzer S.28. Außer in GB und in der CH ist die Mineralölsteuer auf Dieselmotorkraftstoff inzwischen aufgrund wirtschaftspolitischer Interessen in allen Ländern Europas geringer als auf Ottomotorkraftstoff Kuhfeld u. Kunert (2003) S.205.

²⁰⁷ Zu einer rechtlichen Einschätzung der streckenabhängigen Autobahnmaut Uechtritz u. Deutsch (2003) S.576ff..

²⁰⁸ Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (2005). Dabei verzögerten zunächst Ausschreibungsprobleme und die Klage des ausgeschlossenen Mitbieters Ages (Konsortium des Vodafone Konzerns und einiger Mineralölhersteller). Dohmen u. Hornig (2001) S.88f.. In der Folge blockierten technische Probleme im knappen Zeitplan immer wieder die planmäßige Umsetzung Dohmen u. a. (2004) S.54ff..

²⁰⁹ Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (2005) S.3ff.. Beabsichtigt sind hier, nach einem Schlichtungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat, eine Summe in Höhe von 600 Mio. €.

²¹⁰ Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (2005) S.6. Rechtliche Grundlage bildeten die LKW Mautverordnung (LKW-MautV) und Mauthöhenverordnung (MautHV).

²¹¹ Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (2005) S.7.

Autobahn-Benutzungs-Abgabe für die Pkw über eine Vignette. Die zu diesem Vorhaben stets postwendend geäußerten Dementies besitzen im Hinblick darauf, dass ein erster Anlauf nur knapp auf der Länderministerkonferenz gescheitert ist,²¹² nur geringe Glaubwürdigkeit. Zu deren Einführung stellt sich mit einem gewissen Realismus weniger die Frage nach dem „Ob?“, als nach dem „Wann?“. Die nationale Stimmung zu dieser Pkw-Maut ist ambivalent. Einerseits führt diese zu einer weiteren Abgabenbelastung des Straßenverkehrs. Andererseits wird diese von den Argumenten einer gerechten Beteiligung des ausländischen Pkw-Verkehrs an der nationalen Infrastrukturfinanzierung gestützt.

Ab 2007 wird die Mineralölsteuererhebung in abgestufter Form auf die, bis dato zur Förderung freigestellten, Biokraftstoffe ausgeweitet.²¹³ Die normalen Kraftstoffe beigemischten Biokraftstoffe sollen von 2007 an voll besteuert werden. Die weitere Förderung des Biosprits soll über eine Verpflichtung der Mineralölgesellschaften zur Beimischung zu den normalen Treibstoffen erreicht werden. Diskutiert werden hier ein Anteil von 2 Prozent Ethanol zu den Ottokraftstoffen und ein Anteil von 4,4 Prozent Biodiesel zum Diesel.²¹⁴ Für reines Biodiesel soll eine Mineralölsteuer von acht Cent/l erhoben werden. Reines Pflanzenöl soll nun doch bis 2009 steuerbefreit bleiben. Ob die abgezielte Vermeidung von Preiserhöhungen an Tankstellen durch ein gesetzliches Verbot verhindert werden kann, ist hierbei eher unwahrscheinlich.²¹⁵ Insgesamt ist die politische Diskussion um diese Besteuerung weitgehend auf die Fachwelt konzentriert. Die Gründe finden sich wohl in der geringen Anzahl an Nutzern von reinem Biokraftstoff und eine langsam aufkommende Resignation der Kraftfahrzeugbesitzer gegen Verteuerungen ihres Kraftstoffs.

Auf der Welle der Gebührendiskussion aufbauend, finden sich auch ein paar neue Konzepte, um den Verkehrsproblemen der Städte Herr zu werden. Neben dem verstärkten Einsatz von Verkehrsleitsystemen initiierten ab Ende der 90'er Jahre die Erfolge in anderen Ländern erste Ideen einer Straßengebühr zur Verkehrsvermeidung in den Innenstädten.²¹⁶ Ob diese Ansätze bereits ebenso die Lösung für die Umsetzung der „Luftstaubrichtlinie“ 99/30/EG der Europäischen Union²¹⁷ bilden,

²¹²Aufhüpfle u. a. (2005) S.60.

²¹³Zur bestehenden Förderung der Biokraftstoffe nach der Biokraftstoffrichtlinie 2003/30/EG und nach Art. 16 Abs. 1-5 der EnRL 2003/96/EG Kalinowska u. a. (2005) S.114ff.. Diese Richtlinie gesteht den Mitgliedsländern eine Förderung der Biokraftstoffe in Höhe deren Kostennachteile bei der Produktion zu. Im Vergleich mit dem hohen Abgabenniveau in Deutschland bemängelte die Europäische Union bei einer vollkommenen Steuerbefreiung jedoch eine Überförderung der Biokraftstoffe.

²¹⁴o.V. (2006a).

²¹⁵o.V. (2006b).

²¹⁶o.V. (2005a) S.17 und Schmuck (1996) S.237ff.. Den Vorreiter bildete hier Singapur 1975, bald gefolgt von zahlreichen norwegischen Städten (1986 Bergen, 1991 Trondheim, 1992 Kristiansand und 2001 Stavanger). Eine Darstellung des Erfolges im jüngsten Beispiel London 2003 liefern Eichinger u. Knorr (2004) S.366ff., wobei insbesondere die erfolgreich zu beobachtenden Umsteigeeffekte auf ÖPNV, Motor- und Fahrrad sowie Fahrgemeinschaften hervorgehoben werden ebd. S.370.

²¹⁷Die Richtlinie gibt verbindliche Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft ab 2005 vor. Im deutschen Recht wurde diese umge-

bleibt fraglich. Neue Einschränkungen für den Straßenverkehr innerhalb der Städte sind damit absehbar.²¹⁸ Ganz nach dem Motto „Alte Besen kehren gut“ wird hier auch weiter auf bestehende Konzepte gesetzt. Die Hoffnungen, die für die Lösung der Verkehrsprobleme in den Städten auf den ÖPNV gesetzt werden, zeigen sich in den ab 1996 in Art. 106 a GG zugesicherten Subventionen, damit die Städte und Gemeinden auch zukünftig die gewünschte Förderung finanzieren können.²¹⁹

Die Situation im Straßenbau, als Ausdruck der Bereitschaft den Verkehrsbeeinträchtigungen angebotsseitig Herr zu werden, verschärfte sich nach einer kurzen Erholung zu Beginn des Jahrtausends 2003 wieder. Ursächlich hierfür erwiesen sich der Haushaltskonsolidierungskurs der Gemeinden und die fehlenden Mittel beim Bund durch die Verzögerungen bei der Mauteinführung.²²⁰ Erst mit dem 2005 arbeitenden Mauterhebungssystem scheint sich mit den neuen Mitteln des Bundesverkehrsministers wieder eine leichte Wende auf den Straßenbaumärkten abzuzeichnen.

6.9 Rückblick

Der Rückblick auf die Entwicklung des Verkehrswesens der Bundesrepublik zeigt zunächst einmal den Wandel in der Struktur der beteiligten Interessengruppierungen. Zuerst war die verkehrspolitische Entwicklung stark von der Auseinandersetzung zwischen der frühzeitig unter Existenzdruck geratenen Bahn und dem um die Verbesserung der Infrastrukturverhältnisse ringenden Straßenverkehr gekennzeichnet. Einen Sonderfall bildeten von Beginn an die Städte zwischen den rivalisierenden Interessen von Einzelhandel, Anwohnern usw.. Aufgrund der natürlichen Enge bzw. des begrenzten Raums war es praktisch unmöglich, diese für den Kapazitätsbedarf eines ungebremst hereinbrechenden Straßenverkehrs auszubauen.

Erst nach dem Überschreiten der Wirkungsschwellen und des „*Break Even Points*“ der Organisationsschwelle setzte ab den 70'er Jahren zunächst langsam ein organisierter Gegendruck auf die Nebenwirkungen des Straßenverkehrs ein. Die nächsten Veränderungen bewirkte das EuGH-Urteil 1985 mit einer verpflichtenden Deregulierung der Verkehrsmärkte. Aufgrund der Attraktivität des deutschen Transportmarktes nahm in Folge der Liberalisierung der ausländische Güterverkehr auf den deutschen Straßen rapide zu, verstopfte die Straßen und setzte den heimischen Straßengüterverkehr unter Druck. Forciert wurden die ausländischen Interessen an der nationalen Infrastruktur kurze Zeit später durch die Ost-Öffnung und einem steigenden Transitverkehr.

Das zur Finanzierung dieser Herausforderungen nochmals stark angehobene Ab-

setzt mit der „Verordnung über Immissionswerte für Schadstoffe in der Luft - 22. Bundes-Immissionsschutzverordnung“ (BImSchV) 2002.

²¹⁸Vgl. z.B. die Probleme der Städte bei der Umsetzung der Partikelstaubrichtlinie Bredow u. a. (2005) S.78ff. und zu einem internat. Überblick Ertel (2005) S.84f..

²¹⁹Zur Entwicklung der Förderung des ÖPNV ab 1967 Schmuck (1996) S.223.

²²⁰Cors (2004).

gabenniveau des Straßenverkehrs reihte sich nahtlos in die stetig verschärfte Diskussion um die Finanzierungsgerechtigkeit in der Verkehrspolitik ein. Ursächlich für die nicht endende Diskussion um die Finanzierungsgerechtigkeit ist die Integration des Straßenwesens in die öffentliche Verkehrspolitik und die Festsetzung der dominanten Finanzierungsabgaben als Steuer. Damit geriet das Straßenwesen, mit seiner kontinuierlich gewachsenen wirtschaftlichen Stärke, natürlicherweise in einen politischen Umverteilungsstrudel.²²¹ Eine Situation, die durch den stetig gestiegenen Finanzierungsanteil der Straßeninvestitionen über eine Neuverschuldung noch verschärft wird. Ökonomische Anreizkriterien gingen hierbei verständlicherweise ebenso verloren, wie die heute vorzufindende einseitige Betonung der fiskalischen Komponente, die die Einhaltung siedlungs-, raumordnungspolitischer und mobilitätsorientierter Zielsetzungen in Frage stellt.²²² Kritisch müssen durch die fiskalpolitische Bedeutung auch die wohlfahrtsökonomischen Umverteilungsziele betrachtet werden. Bei der Verkehrsbesteuerung werden lediglich die Konsumpräferenzen einzelner Bürger für den Personenkraftwagen und nicht mehr deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als Basis für gesellschaftliche Umverteilungen herangezogen bzw. die Investitionen in das Straßennetz werden sogar über eine Verschuldung auf zukünftige Generationen verlagert.

Der langfristige Investitionscharakter der Straßeninfrastruktur macht deutlich, dass die immer wieder ins Feld geworfenen kurzfristigen Einnahmen-Ausgabenvergleiche für die Bewertung kaum eine sinnvolle Diskussionsgrundlage bilden können. In der langfristigen Gegenüberstellung wird zweierlei deutlich. Zu Beginn des Infrastrukturausbaus haben die Straßenbefürworter alleine schon aus der Überführung des bestehenden Netzes in der Einnahmen-Ausgaben-Rechnung profitiert. Durch den stetigen Zugewinn des Straßenverkehrs an seiner wirtschaftlichen bzw. fiskalischen Leistungsfähigkeit wurde dieser im gesellschaftlichen Interessenausgleich verständlicherweise zunehmend zum Nettozahler für den Verkehrs- und allgemeinen Haushalt.

Im Jahre 2005 stellte die Mineralölsteuer mit ihrem Aufkommen von 35,4 Mrd. €, noch vor der Wirkung auf das Umsatzsteueraufkommen, 17,3 Prozent der Bundeseinnahmen dar. Die Kraftfahrzeugsteuer als Landessteuer bildete mit ihrem Aufkommen von 8,7 Mrd. € ca. 5 Prozent der Ländereinnahmen.²²³ Die Einnahmen aus der Schwerlastverkehrsabgabe auf den Autobahnen von bisher ca. 450 Mio. € haben sich mit der Umstellung auf die streckenabhängige Maut 2005 auf 2,86 Mrd. € erhöht. Von dieser Summe sind jährlich ca. 600 Mio. € für das Betreiberkonsortium Toll Collect für die Bereitstellung der technischen Anlagen und die Gebührenerfassung abzuziehen.²²⁴ Deutlich wird bei dieser Abgabenausweitung der Faktor Belastbarkeit und politischer Organisationsgrad zwischen dem gewerblichen und dem

²²¹Zum erreichten Umfang 2000 Laaser u. Rosenschon (2001) S.29ff.

²²²Klenke (1993) S.124 und Zeller (2002) S.212.

²²³Unter Berücksichtigung der Gemeinschaftssteuern und vor dem Finanzausgleich über die Bundesergänzungszuweisungen.

²²⁴Für die eingeschränkte Betriebsphase 2005 ist die Vergütung des Betreiberkonsortiums Toll Collect noch um 5 % bzw. ca. 30 Mio. € gekürzt.

privaten Kfz-Verkehr. Von Beginn an konnte der, über seine Verbände straff organisierte gewerbliche Straßenverkehr mit einer günstigen Kraftfahrzeugsteuerregelung und später, als er unter Wettbewerbsdruck geriet, über die steuerliche Begünstigung seines Treibstoffs, große Teile der Verkehrsabgaben auf die große, aber heterogene Gruppe der privaten Straßenbenutzer abwälzen.

Dagegen konnten sich die Straßeninteressen innerhalb der eigenständigen Gebietskörperschaftsebenen sehr unterschiedlich durchsetzen. Zu Beginn des neuen Jahrtausends (2002) betrug die Ausgabenanteile für die Straßen 2,4 Prozent des Bundeshaushaltes. Die Länder gaben im Mittel lediglich 2,1 Prozent der Länderhaushalte aus. Hier zeichnen sich deutliche Unterschiede zwischen den Stadt- und Flächenstaaten, wie auch den Ländern selbst ab. Die Landeshauptstadt Berlin gab als Schlusslicht lediglich 0,7 Prozent ihres Jahreshaushaltes für ihre Straßen aus, während der Spitzenreiter das Flächenland Sachsen, mit Unterstützung der Fördergelder aus dem Solidarpakt, 3,7 Prozent in seine Straßeninfrastruktur investierte. Die Ausgabendifferenzen zwischen Flächen- und Stadtstaaten sind um so prägnanter, da innerhalb der Flächenstaaten gerade die Gemeinden Hauptträger der Baulasten für die Straßeninfrastruktur sind. Diese investierten im Mittel 5,2 Prozent ihres Haushaltes in den Erhalt und den Ausbau ihres Straßennetzes. Spitzenreiter waren hier die Städte und Gemeinden des alten Bundeslandes Bayern mit 7,2 Prozent, dicht gefolgt von den immer noch vom Aufholbedarf gekennzeichneten Ausgaben der Städte und Gemeinden in den neuen Bundesländern.²²⁵

²²⁵Vgl. Statistisches Jahrbuch und Statistische Jahrbücher der Länder 2002.

III. Teil

Scheideweg des Straßenwesens zu Beginn des 21. Jahrhunderts

„Wer die Motorisierung fördert, steigert den Wohlstand;
Wer sie bremst, kommt eben nicht vorwärts.“

Henry Ford

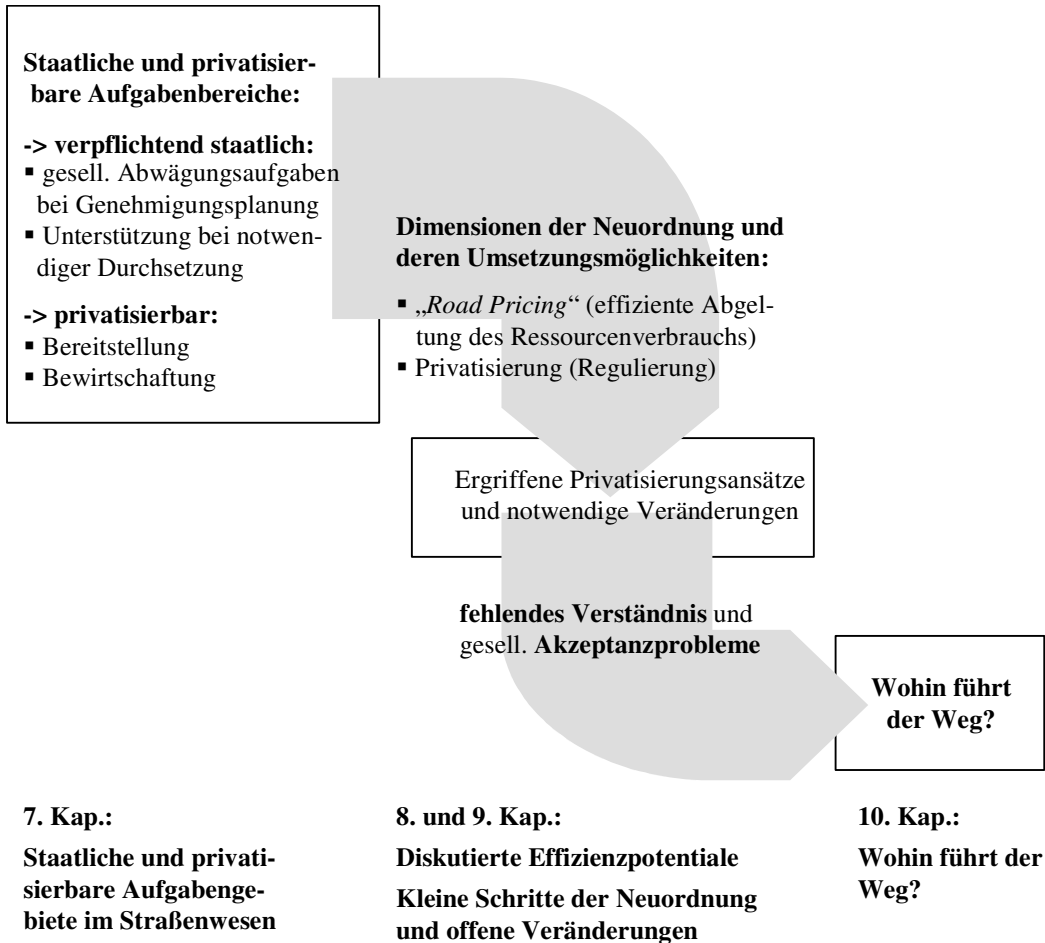


Abb. 6.1: Scheideweg des Straßenwesens.

Die obligatorische Umverteilung in öffentlichen Sektoren provozierte durch politische Verzerrungen und den eher inflexiblen bürokratischen Verwaltungsapparat im solventen Markt des Straßenwesens zunehmend Funktionalitäts- und Effizienzprobleme. Dadurch wurde in den 80'er Jahren auch das Straßenwesen von der gesellschaftlichen Debatte um die Effizienz öffentlicher Marktsurrogate unter den Schlagworten der „Gesetzesflut, Bürokratisierung und Staatsverdrossenheit“¹ erfasst. Die zugrundeliegende anreizorientierte Effizienzbetrachtung öffentlicher Marktsurrogate mit

¹Peters (1985) S.8f.. Zur Diskussion um „Marktversagen versus Staatsversagen“ Wille (1990) S.251ff..

einer „... Identifikation von Staat und Wirtschaft verdrängte den Staat aus seiner Position des ‚höheren Dritten‘ in eine Komplementärfunktion als ‚Erfüllungsgehilfe‘ und ‚Ausfallbürge‘ für den industriell-wirtschaftlichen Prozess.“²

Für die wissenschaftliche Seite entstand mit dieser Debatte zahlreicher Klärungsbedarf. Zunächst einmal bedurfte es, aus rechtlicher Sichtweise, der Klärung der bis dato offenen Frage der verpflichtenden Staatsaufgaben im Straßenwesen nach dem Grundgesetz. Die hier identifizierten Freiheiten bilden die Grundlage für die von wirtschaftlicher Seite diskutierten Deregulierungsmöglichkeiten und setzten die öffentliche Bereitstellungspraxis in Zugzwang. Dabei muss trotz zahlreicher Überschneidungsbereiche beachtet werden, dass es sich bei den im Kontext der Deregulierung diskutierten Bereichen im Grundsatz um die zwei unterschiedlichen Bereiche der gerechten Bepreisung und den Privatisierungsmöglichkeiten handelt.

Die Klärung der effizienten Abgeltungspreise für die Infrastrukturbenutzung und der Nebenwirkungen des Straßenwesens bildet die Grundlage einer marktorientierten Organisation. Die Frage hinsichtlich der gerechten Bepreisung der Infrastrukturen ist dabei nicht neu, jedoch standen bis zur Diskussion um die Nebenwirkungen rein wirtschaftliche Aspekte eines gerechten Wettbewerbs im Vordergrund.³ Die variierende Auslastung weist dabei für die effiziente Kapazitätsplanung der Straßen in Richtung eines „*Peak Load Pricings*“,⁴ das die Kapazität strapazierenden Verkehrsspitzen für die Finanzierung heranzieht. Lösungsvorschläge zur anreizorientierten Internalisierung der Nebenwirkungen liefern die „*Pigou*“-Steuer 1920 bzw. das später formulierte „*Coase*“-Theorem 1960.⁵ Im Gegensatz zu der auf eine Eindämmung ausgerichteten Pigou’schen Lösung ist das „*Coase*“-Theorem auf eine Abgeltung der verbrauchten Ressourcen und geschädigten Lebensbereiche auf der Basis einer umfassenden „*Property Rights*“-Struktur ausgerichtet.

Die Privatisierungsdiskussion stellt die öffentliche Bereitstellung selbst in Frage. Hintergrund bildet die Effizienzabwägung zwischen der auf eine Abstimmung ausgerichteten hierarchischen Organisation versus einer anreizorientierten Marktlösung. Die theoretische Grundlage lieferte R. Coase (1937) als Abwägung zwischen Transaktions- versus Organisationskosten.⁶ Aus dem zugrundeliegenden Verständnis, dass prinzipiell jedes, aus den natürlichen Gegebenheiten (Institutionen) resultierende Marktproblem mit dem entsprechenden Aufwand lösbar ist, wandelte sich die bis dato das Straßenwesen beherrschende Marktversagensansicht zu einer wirtschaftlich-technisch geprägten Organisationsdiskussion. Je nach Regelungsintensität des Staates zwischen dem „freien“ Markt und der öffentlichen Bereitstellung,⁷

²Hermes (1998) S.143.

³Vgl. die verschiedenen Gutachten des Bundes zum Wettbewerb der Verkehrsträger „gutachtliche Bewertung der Wegekosten“ 1953 durch den Wissenschaftlichen Beirat vgl. Ausf. S.184, den „Bericht über die Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen im binnenländischen Güterverkehr“ 1963 vgl. Ausf. S.187, usw..

⁴Boiteux (1960) S.157ff. und Steiner (1957) S.585ff..

⁵Coase (1960) S.1ff..

⁶Coase (1937) S.386ff., Coase (1984) S.229, Richter (1990) S.581 und Williamson (1975) S.1.

⁷Zu der Entscheidungsbedingung einer öffentlichen Verwaltungsübernahme aus dem

rückt eine breite Spannweite von abzuwägenden Organisationsalternativen für bisher öffentlich geprägte Aufgabenübernahmen in den Fokus.⁸

Im Vergleich zu den hier diskutierten Veränderungen der effizienten Bepreisung und der privatwirtschaftlichen Bereitstellungsalternativen erscheinen die bis dato ergriffenen Schritte im Straßenwesen unbedeutend. Einzelne Ansätze anreizorientierter Abgaben bzw. privatwirtschaftlicher Elemente in der Infrastrukturfinanzierung finden sich praktisch von Beginn an. Im Ergebnis entbehren diese aber bis heute einen echten Neuordnungsgedanken. Die Gründe für die gesellschaftliche Verweigerung gegen eine Neuordnung sind so vielfältig wie das allseitige Bekenntnis zu notwendigen Veränderungen. Aus den Befürchtungen einer politisch verzerrten Deregulierung sperren sich hier nicht nur die Verlierer, sondern ebenso die erwartungsgemäß profitierenden Interessengruppierungen. Die in diesem Kontext diskutierten gesellschaftlichen Akzeptanzhilfen weisen auf das für einen echten Marktgedanken im Straßenwesen noch fehlende Verständnis und die Schwierigkeiten hin, eine Neuordnung im Straßenwesen durchzusetzen.

Transaktions- vs. Organisationskostenargument Schuppert (1994) S.668.

⁸Erlei u. a. (1999) S.188.

7. Kapitel Staatliche und privatisierbare Aufgaben im Straßenwesen

„Öffentliche Straßen gehören 'Kraft Natur der Sache' zum Pflichtenkreis des Staates“

S. Rinke und H. Krämer (1999) S.26



Abb. 7.1: Konstitutioneller Rahmen der Marktgestaltung.

Die fehlende Klärung um verpflichtende Bereiche der öffentlichen Wahrnehmung von Kollektivaufgaben verdrängte in Deutschland bis in die 70'er Jahre hinein eine Liberalisierungsdiskussion in der Infrastrukturbereitstellung. Diese für unnötig gehaltene Unterscheidung zwischen öffentlichen und staatlichen Aufgaben erklärt sich durch das bis dato herrschende allmächtige Verständnis der wirtschaftlichen und sozialen Steuerungsmöglichkeiten der Märkte durch die staatliche Fürsorge und deren hierarchisch bürokratischen Verwaltungsapparat.¹ Wenig verwunder-

¹Bull (1977) S.47ff., Pabst (1997) S.61ff. und Peters (1985) S.8ff..

lich, konzentrierten sich frühere politisch-ökonomische Ansätze weitgehend auf die Optimierung der politischen Planung und Steuerung auf der Basis von Kosten-Nutzen-Analysen.² Erst in den 80'er Jahren gewann nach dem Versagen der keynesianischen intervenistischen Ära der deutschen Wirtschaftspolitik und einem wieder erstarkenden Marktgedanken ein differenzierteres Verständnis Relevanz. „Die Tätigkeitsbereiche, die den öffentlichen Interessen entsprechen, sind die öffentlichen Aufgaben. Staatsaufgaben sind solche, auf die der Staat nach Maßgabe bzw. in den Grenzen der Verfassung zugreift.“³ Diese Klärung der verpflichtenden staatlichen Aufgabenbereiche grenzt den Raum für mögliche privatwirtschaftliche Elemente in der Infrastrukturbereitstellung ab.

7.1 Verpflichtende staatliche Aufgaben bei der Straßenbereitstellung

Betrachtet man die Gesamtheit der im Grundgesetz verankerten institutionellen Ordnungsgrundsätze, finden sich in der Erstfassung lediglich Startbedingungen der Neuordnung und eine Zusicherung der allgemeinen Nutzung des öffentlichen Straßennetzes.⁴ Weitergehende Regelungen einer Verpflichtung zur Straßenbereitstellung als Staatsaufgabe liefert die „... Verfassung als allein in Frage kommende normative Grundlage ... wegen ihrer Zurückhaltung in dieser Hinsicht über allgemeine Aussagen z.B. aus dem Sozialstaatsprinzip ...“⁵ nach Art. 20 Abs.1 und Art. 28 Abs.1 GG und einer allgemeinen Eigentums- und Verwaltungskompetenzzuordnung für die öffentlichen Straßen hinaus nicht.

Im Umfeld der verwandten Begriffe Staatsfunktion, Staatszweck und Staatsziele fällt es schwer, eine eindeutige Abgrenzung des Begriffs „Staatsaufgaben“ zu erreichen. Durch die Vielzahl von Faktoren, welche die Aktivitäten staatlicher Aufgabenübernahme bestimmen, müssen „Handliche Rezepte und einlinige Begründungen ... eher auf Argwohn als auf Beifall stoßen“.⁶ „Bereits bei der Suche nach geeigneten Kategorien herrscht Not.“⁷ In der politischen Praxis diente dabei lange Zeit der öffentliche Gut- und natürliche Monopolcharakter der Straßen als Argumentationsbasis für die Forderung „... dem Staat die Rolle eines Garanten, für einen ausreichenden Standard an infrastruktureller Grundversorgung zuzuweisen.“⁸ Hieraus eine normative Grundlage zu konstruieren, dass der Straßenbau „Kraft Natur der Sache“⁹ ein Teil des Pflichtenkreises des Staates im Sinne einer ver-

²Zu einem Überblick der klassischen polit.-ökonom. Ansätze Johansen (1977) S.55ff..

³Isensee (1988) S.63.

⁴Vgl. Ausf. Fn. 39 S.34 und Pabst (1997) S.53.

⁵Hermes (1998) S.136. Vgl. Ausf. S.36ff. zur tendenziellen Ausrichtung des Grundgesetzes als negative Kompetenznorm und Wahl (1990) S.37.

⁶Grimm (1994b) S.771.

⁷Hermes (1998) S.135, ebenso Bull (1977) S.48ff. und Pabst (1997) S.59.

⁸Hermes (1998) S.334, ebenso Scheele (1993) S.17.

⁹Bartlspenger (1969) S.28 und Krämer u. Rinke (1999) S.26.

bindlichen Staatsaufgabe sei, scheiterte aber daran, dass „... eine abstrakte und allgemeingültige Lehre von den Staatsaufgaben ... oft versucht ... , aber nie erreicht worden“¹⁰ ist.

So bleibt, in Bezugnahme auf § 1 Abs.1 FStrAbG, das den Bundesfernstraßenbau als Hoheitsaufgabe des Bundes ansieht, die Frage offen, wie der Fernstraßenbau als staatliche Aufgabe zu legitimieren ist.¹¹ Lediglich auf dem Weg einer Sach- und Objektzugewandtheit lassen sich durch den, noch ein hohes Abstraktionsniveau innehabenden Staatszweck teils sachlich umschreibbare Ziele im Sinne eines bestimmten Programms erhalten.¹² Aus diesem Zielprogramm leiten sich letztlich die konkreten Aufgaben ab.¹³ Bei deren Wahrnehmung lässt die im Grundgesetz als selbstverständlich vorausgesetzte Infrastrukturverantwortung dem Staat bzw. der Politik einen breiten Handlungsspielraum.¹⁴ Aus Verfassungssicht ist somit die umfangreiche Aufgabenwahrnehmung im Straßenwesen bis auf die aus dem Grundgesetz hervorgehende Aufforderung zum Erlass der gesetzlichen Ablaufregelungen nach Art. 70ff. GG das Ergebnis des politischen Willensbildungsprozesses.¹⁵

Der historische Rückblick zeigt,¹⁶ dass sich dessen Entstehung aufgrund des ausschlag gebenden Staatsverständnisses nur historisch-empirisch erfassen lässt.¹⁷ Durch den Wandel vom Leistungs- zum Steuerungsstaat¹⁸ werden staatliche Verantwortungsbereiche heute bei der Infrastrukturbereitstellung weniger in einer Staatsaufgabe selbst, als in der Schaffung eines Ablaufrahmens für den öffentlichen Aufgabenbereich der Versorgung gesehen.¹⁹ Als öffentliche Aufgabe bleibt die Straßenvorsorge darin unbestritten, jedoch wandelt sich der Fokus von der staatlichen Bereitstellung hin zur Definition des notwendigen rechtlichen Rahmens einer gesellschaftlichen Selbstversorgung.²⁰ Die Realisierung eines Straßenbauvorhabens steht

¹⁰Herzog (1988) S.84.

¹¹Pabst (1997) S.64f..

¹²Wahl (1990) S.30f..

¹³Aufgabe als materielles Staatsziel Isensee (1988) S.22.

¹⁴Hermes (1998) S.157ff. u. S.353, Kaufmann (1994) S.19 und Selmer u. Brodensee (1995) S.131f.. Isensee (1988) S.64f. unterscheidet hierbei z.B. 5 unterschiedliche Grade staatlichen Einsatzes in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben:

- vollständige Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe (⇒ Monopolisierung).
- Teilnahme in Kooperation mit freien Leistungsträgern oder in Konkurrenz zu ihnen (⇒ öffentliche Einrichtungen).
- Steuerung durch Interventionen oder durch Subventionen (⇒ aktive Regulierungspolitik).
- Schaffung und Durchsetzung einer rechtlichen Rahmenordnung mit den Mitteln des allgemeinen Gesetzes.

- Anregung und Förderung privater Tätigkeiten.

Ebenso Wahl (1990) S.31.

¹⁵Pabst (1997) S.66f., Selmer u. Brodensee (1995) S.129ff. und Steiner (1995) S. 710ff.. Zu einer gegensätzlichen Meinung Wendrich (1985) S.157f..

¹⁶Vgl. Ausf. S.107ff. zur historischen Entwicklung.

¹⁷Herzog (1988) S.84.

¹⁸Zum Aufgabenverständnis des „Leistungs-“ und „Steuerungsstaates“ Kaufmann (1994) S.15ff..

¹⁹Hermes (1998) S.147 u. 152ff..

²⁰Salzwedel (1984a) S.461.

somit, bei der Sicherstellung des öffentlichen Interesses, vom Prinzip her auch den Privaten offen.²¹

7.2 Grenzen einer privatwirtschaftlichen Marktgestaltung

Die Aufgabe eines Marktes bildet der Ausgleich zwischen Angebot und der Nachfrage. Solange der Ausgleich in staatlicher Regie stattfindet und eine allgemeine Zugänglichkeit gesichert ist, steht aufgrund der Präferenz der deutschen Finanzverfassung für Steuern bei der Abgabenerhebung ein weiter Gestaltungsbereich offen.²² Die in diesem Zusammenhang bei der Infrastrukturfinanzierung und Nutzungsgestaltung immer wieder Einfluss nehmenden nationalen „*Rent Seeking*“-Zielsetzungen riefen die europäischen Gemeinschaftsinteressen auf den Plan. Beachtenswerte Rahmenvorgaben bzw. vielmehr Schranken einer privatwirtschaftlichen Straßenbereitstellung, vom Bau bis zur Bewirtschaftung der Straßen, finden sich heute sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene.

7.2.1 Konstitutionelle Schranken der Bereitstellung

Natürliche Umsetzungsprobleme einer umfassenden Aufgabenwahrnehmung durch Private resultieren aus den Eigenschaften der Infrastrukturen als Bauwerke. Diese unterliegen traditionell besonderen staatlichen Regelungsinteressen und spiegeln sich heute im Raumordnungs-, Umwelt- und Baurecht wider.

Als Linienbauwerke berühren und benötigen die Straßen eine Vielzahl von Grundstücken und beeinflussen die Nutzungsqualität der angrenzenden Bebauung. Erwartungsgemäß wird es für einen Straßenplaner, nicht zuletzt aufgrund des steigenden Widerstandes einzelner Bevölkerungsgruppen, kaum möglich sein, alle benötigten Grundstücke auf dem Wege eines freihändigen Verkaufes zu erwerben. Die Verhandlungsmacht der Grundstücksbesitzer muss bei diesem Erwerb als exorbitant hoch eingeschätzt werden,²³ da das Grundgesetz durch seine „Status Negativus“-Definition²⁴ eine Verkaufs- oder eine Tauschverpflichtung für das notwendige Bauland zwischen Privaten ausschließt.²⁵

Ein Rückgriff auf das staatliche Zwangsinstrument der Enteignung nach Art. 14 Abs.3 GG im öffentlichen Interesse einer Infrastrukturbereitstellung wird damit kaum zu umgehen sein. Zur Abwägung der Individual- versus Gemeinschaftsinteressen stellt sich die verpflichtende Durchführung eines öffentlichen Planungsverfahrens.²⁶ Aufgrund der praktisch immer schwieriger gewordene Baulandbeschaffung

²¹Steiner (1995) S.135.

²²Vgl. Ausf. S.50 zur öffentliche Straßenfinanzierung.

²³Ewers u. Rodi (1995) S.27 Fn 2.

²⁴vgl. Ausführungen S.37f..

²⁵Finkelnburg u. Ortloff (1998a)

²⁶Vgl. Ausf. S.2.2.1.1f. zu den Grundrechtsschranken und Schmitt (1999) S.271ff.. Entsprechend konkretisieren Selmer u. Brodensee (1995) S. 129ff. die Planung von (Bundes-) Straßen als ori-

setzt somit gerade die zentrale Rechtsnorm jeglicher privatwirtschaftlicher Entfaltung, der Eigentumsschutz, die einschränkenden Ablauf- und Gestaltungsgrenzen im Straßenwesen.

Realistisch durchsetzbar sind somit in der Praxis als notwendige Voraussetzung für die Enteignung lediglich öffentliche Straßen zum Wohle der Gemeinschaft. Die Übertragbarkeit der hierfür notwendigen öffentlichen Planungs- und Umsetzungsaufgaben bestimmt die Grenzen der privaten Engagements. Als übertragbar gelten die „schlicht hoheitlichen Tätigkeitsbereiche.“ Diese Tätigkeiten setzen im Gegensatz zu den „rein hoheitlichen/öffentlichen Tätigkeitsbereichen“ keine obrigkeitlichen Befugnisse voraus, d.h. sie umfassen keine Rechte Zwang anzuwenden und einseitig verbindlich regelnd in die Rechtssphäre Dritter einzugreifen.²⁷ Der zusammengewachsene Aufgaben- und Kompetenzbereich in der traditionell staatlich geprägten Straßenbereitstellung lässt jedoch daran zweifeln, „... ob es überhaupt möglich ist, eine sinnvolle Abgrenzung vorzunehmen und den Kern der nicht übertragbaren, hoheitlichen Tätigkeiten aus dem Gesamtzusammenhang des planerischen Prozesses ‚herauszuschälen‘.“²⁸ Eine gewisse Hilfestellung kann hier die differenzierte Betrachtung der einzelnen Planungsabschnitte bringen.

Die Prozesse der Bedarfs- und der folgenden Ausbauplanung (analog die Flächennutzungsplanung in der Bauleitplanung) mit ihrem vorbereitenden Charakter besitzen aufgrund des noch hohen Abstraktionsgrades und mangels konkreter Entscheidungen mit Außenwirkung keine verpflichtende öffentliche Beteiligung.²⁹ Kritisch ist auf dieser Planungsebene lediglich das bereits fakultativ vorgeschriebene Raumordnungsverfahren und die Umweltverträglichkeitsprüfung einzustufen.³⁰

Der nächste Schritt, die Festlegung der Linienführung, stellt mit der Bestimmung des Verlaufes und erster wesentlicher Merkmale der Straße eine konkrete Entscheidung zur Verwirklichung eines konkreten Straßenprojektes dar.³¹ Aufgrund des be-

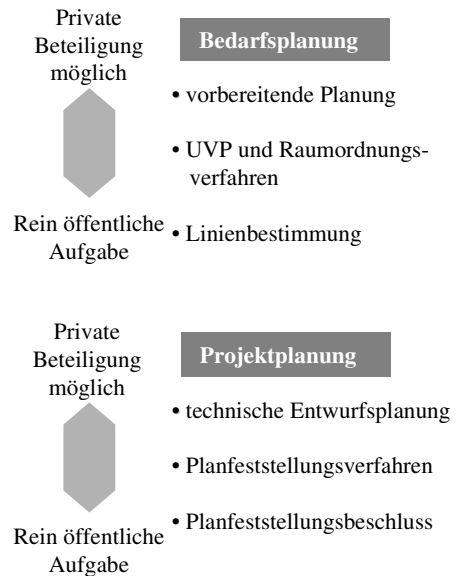


Abb. 7.2: Staatliche und übertragbare Aufgaben im Bauplanungsprozess.

ginäre Staatsaufgabe. Zur Diskussion der Möglichkeiten der Enteignung zugunsten Privater bei öffentlichem Interesse Gramlich (1987) S.597 und Pabst (1997) S.128ff..

²⁷Schmitt (1999) S.101f. u. 109f..

²⁸Schmitt (1999) S.110, ebenso Wahl (1993) S.519 u. 521ff..

²⁹Schmitt (1999) S.114.

³⁰Zur Qualifikation der UVP als rein hoheitliche Tätigkeit Wahl (1993) S.522.

³¹Blümel (1980) S.313f..

stimmenden Charakters für die Straßen ist diese Entscheidung ebenso wie die Planfeststellung mit ihren zahlreichen Informations- und Beteiligungsvorschriften per Gesetz den demokratisch legitimierten Instanzen vorbehalten.³² Deutlich wird die Bedeutung der Linienfeststellung darin, dass diese auch in der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen entsprechend ihrer Bedeutung nach § 16 Abs.1 FStrG der Zuständigkeit der Länder entzogen ist und dem demokratisch legitimierten Vertreter des Bundes (Bundesminister für Verkehr) als Baulastträger obliegt.³³

Die weiteren Planungsaufgaben besitzen einen weitgehend technischen Charakter und unterliegen lediglich noch der bauaufsichtlichen Prüfung auf Einhaltung bau-rechtlicher Vorgaben im Sinne des Genehmigungsvorbehalts.³⁴ Die Bauausführung liegt heute bereits traditionell beim privaten Straßenbaugewerbe.

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass grundsätzlich auch ein privater Planaufsteller als „Vorhabenträger“ gegenüber der Planfeststellungsbehörde als Antragsteller auftreten kann und bereits Vorarbeiten an private Planungsbüros übergeben werden.³⁵ Die Entscheidungen mit Abwägungscharakter zwischen privaten und öffentlichen Belangen verbleiben jedoch verpflichtend bei den demokratisch legitimierten Instanzen.³⁶ Einer Aufgabenwahrnehmung der Planungsarbeiten mit technischem Charakter und der Bauausführung durch Private stehen diese Regelungen nicht im Wege. Stellvertretend für die aktuelle Rechtseinschätzung hält daraus H.-J. Pabst (1997) in Bezug auf den Bundesverfassungsgerichtsentscheid³⁷ fest, „... ist ein Vorhaben ... vernünftigerweise geboten, kann der Aufgabenerfüllung durch Private nicht widersprochen werden.“³⁸

7.2.2 Konstitutionelle Schranken der Bewirtschaftung

Wird die staatliche Zwangsgewalt zur Durchsetzung eines Straßenprojektes notwendig, verfügt der daraus verpflichtende öffentlich-rechtliche Charakter der Straße eine zentrale Einschränkung der Verfügungsrechte. Der öffentliche Charakter der Straße sichert den gesellschaftlichen Mobilitätsinteressen ein diskriminierungsfreies Nutzungsrecht zu. Art. 74 Abs.1 Nr.22 GG bestimmt, dass die Ausgestaltung der Bewirtschaftung aufgrund der verfassungsmäßigen Vorgaben zunächst einmal der Obhut des Bundes obliegt.

Diese 1969 im Rahmen der Finanzreform stattgefundene legislative Kompetenz-zuweisung der Gebührenhoheit für die öffentlichen Straßen an den Bund resultierte

³²Schmitt (1999) S.115ff..

³³Pabst (1997) S.55f..

³⁴Schmitt (1999) S.120.

³⁵Dieses öffentliche Outsourcing findet sich vor allem bei den unteren Gebietskörperschaften. Mangels dauerhaften Bedarfs wurden hier im Allgemeinen die notwendigen Planungskapazitäten im Verwaltungsapparat gar nicht aufgebaut.

³⁶Pabst (1997) S.125 und Wahl (1993) S.521.

³⁷BVerfGE 30, 292 (311)

³⁸Pabst (1997) S.132 und Selmer u. Brodensee (1995) S.129. Zur notwendigen Beachtung der Verwaltungskompetenzebenen innerhalb der Auftragsverwaltung Pabst (1997) S.148.

aus der bereits frühzeitig bestehenden Zielsetzung, die Straßenbenutzungsabgaben in Einklang mit den europäischen Partnerländern zu bringen. Seitdem stand einem möglichen privatwirtschaftlich organisierten Betrieb von Straßen mangels Regelung zunächst einmal die fehlende rechtliche Grundlage zur Erhebung von Gebühren auf öffentlichen Straßen gegenüber. Bereits vor dieser nationalen Verfassungsänderung hatte sich der Bund mit dem EWG Vertrag 1957 und dem implizit eingegangenen Stillhalteabkommen über Straßenbenutzungsgebühren nach Art. 72 EGV (ex Art. 76 EWG) bis eine europäische Lösung gefunden wurde, in seinen Gestaltungsmöglichkeiten eingeschränkt.

Die aktuellen Einigungen zu der Gebührenerhebung für den gewerblichen Straßenverkehr finden sich in der EU-Richtlinie 93/89/EWG bzw. deren praktisch inhaltsgleichen Neufassung 99/62/EG.³⁹ Aufgrund seines Charakters als vertragliche Übereinkunft zwischen Staaten enthalten der Europäische Gemeinschaftsvertrag und folglich ebenso die bestehenden europäischen Richtlinienvorgaben keine explizite Erwähnung des privaten Straßenverkehrs. Indirekte Schranken ergeben sich hier lediglich aus dem Diskriminierungsverbot nach Art. 17 Abs.2 EGV (ex Art. 8 EWG) in Verbindung mit Art. 12 EGV (ex Art. 6 EWG), das eine einseitige Schlechterstellung von ausländischen Straßenbenutzern aus den EU Mitgliedsstaaten untersagt.

Die bestehende nationale und europäische Regelungsstruktur ist, aufgrund des praktisch notwendigen öffentlichen Charakters des Straßennetzes, auch für private Betreiber verbindlich. Daraus leitet sich auf der einen Seite für einen privatwirtschaftlichen Betrieb ein Diskriminierungsverbot einzelner Verkehrsteilnehmer ab. Auf der anderen Seite ergibt sich aus europäischer Sicht ein gesetzlicher Regelungsvorbehalt bzw. national eine gesetzliche Regelungspflicht der zulässigen Abgabenstruktur. Bleibt jedoch die diskriminierungsfreie Zugänglichkeit gewahrt, stehen auch diese Vorgaben einer privatwirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung der Bereitstellung, im Rahmen der gesetzlichen Ausgestaltungsschranken, nicht im Wege.⁴⁰

³⁹Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr (1999) S.436. Die zur Nichtigkeit der nationalen Straßengebühr führende parallele Reduktion der Kraftfahrzeugsteuer wurde mit Harmonisierungsvorgaben der Steuern auf Verkehrsabgaben neu geordnet vgl. Fn.182 S.205.

⁴⁰Vgl. Ausf. Fn. 56 S.38 zur Einführung des Art. 74 Abs.1 Nr.22 GG.

8. Kapitel Diskutierte Effizienzpotentiale im Straßenwesen

„The object of the ‚right‘ price is to bring about a best level of road usage, i.e. the level at which the cost imposed by vehicles are first equal to the price they have to pay.“

G. Roth (1996)

Die konstitutionellen Schranken haben gezeigt, dass der privatwirtschaftlichen Bereitstellung nach einem im Bauwesen üblichen Genehmigungsverfahren, im Grundsatz nichts im Wege steht. Eine Besonderheit ergibt sich für die Straßen als Verkehrsinfrastruktur lediglich durch deren Eigenschaft als Linienbauwerke. Diese liegen im Allgemeinen im unbeplanten Bereich bzw. außerhalb bestehender Bauleitpläne. Ebenso verweisen die Anzahl der tangierten kommunalen Gebiete und die abzusehenden Enteignungen zur Baulandbeschaffung für ein einheitliches Planungsverfahren hier eher in Richtung der Fachplanungen. In Folge des Einsatzes des Enteignungsverfahrens wird den privaten Betreibern jedoch bei der weiteren Verfügung über ihre Straße die Gewährleistung einer öffentlichen Zugänglichkeit aufgebürdet. Aus gesellschaftlicher Sicht wird damit ein allgemeines Nutzungsrecht gesichert.

Die alternativen Bereitstellungsmöglichkeiten und die tendenziell negativen Erfahrungen mit keynesianischen Steuerungsansätzen stärkten ab den 80'er Jahren

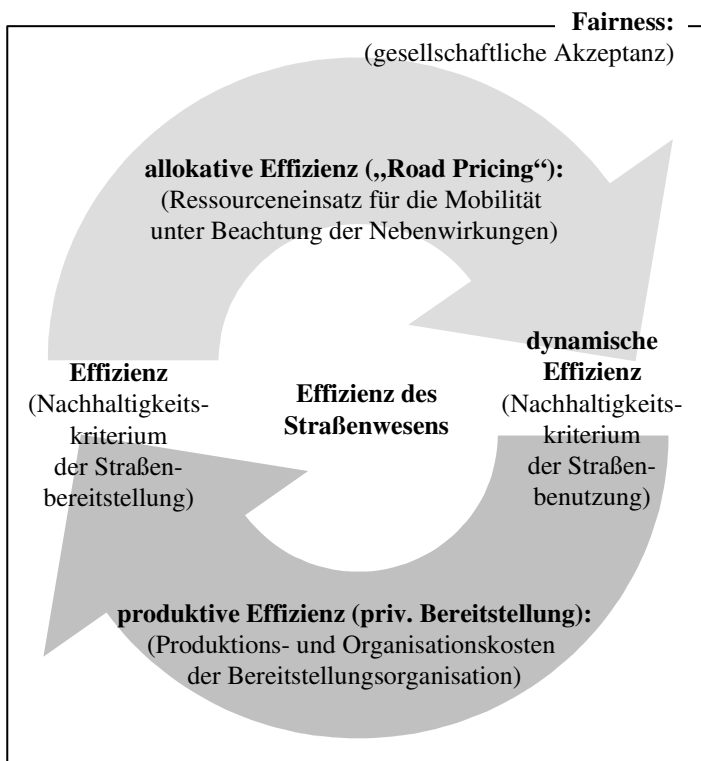


Abb. 8.1: Effizienzdimensionen einer anreiz- und wettbewerbsorientierten Organisation des Straßenwesens.

in der Diskussion der effizienten Infrastrukturbereitstellung anreizorientierte Wettbewerbsgedanken. Die vor diesem Hintergrund, auch für das Straßenwesen, betont positive Würdigung einer gezielten Anreizsetzung ist wenig verwunderlich, führt doch erwartungsgemäß ein gesicherter, anreizkompatibel gestalteter „Markt“ unter individuell-rationalem Verhalten geradezu automatisch zu effizienten Ergebnissen. Fehlverhalten wird in diesem idealisierten Wettbewerbsparadigma praktisch automatisch sanktioniert und wieder in die richtige Bahn gelenkt. Die Beurteilungskriterien für mögliche anreizbasierende Gestaltungselemente und organisatorische Veränderungen im Straßenwesen liefern die Dimensionen der allokativen, der produktiven und der dynamischen Effizienz.¹

Die „*allokative Effizienz*“ ist das Gütekriterium einer effizienten Ressourcenallokation bei der Infrastrukturversorgung bzw. Befriedigung der Mobilitätsbedürfnisse der Gesellschaftsmitglieder. Im Prinzip führt diese an Fehlallokationen anknüpfende Diskussion, aufgrund von einseitigen Verhandlungsmachtverhältnissen (natürliches Monopol), eines fehlenden Marktes (öffentliches Gut) oder noch deutlicher wegen der fehlenden Beachtung von Wirkungen (Externalitäten), zunächst einmal zurück zu den Marktproblemen im Straßenwesen. Insbesondere das „Sammelsurium“ von angeprangerten sozialen Kosten fesselte ab den 80’er Jahren die Frage nach Effizienzsteigerungen im Straßenwesen. In dieser Diskussion zeigt die allseits vorzufindende „*Pigou*“-Steuer die anreizbasierte Internalisierbarkeit der Nebenwirkungen. Für die Implementierung verweist das „*Coase*“-Theorem, mit der Forderung nach der Definition einer „*Property Rights*“-Struktur und zugehörigen „*Liability Rights*“ zur Durchsetzung, auf die notwendige Klärung der Erhebungsgrundlage eines effizienten anreizbasierten „*Road Pricings*“. In dessen Aufarbeitung macht J.P. Siemer (1999) deutlich, dass dieser Weg der Internalisierung Marktprobleme aufgrund von Nebenwirkungen lösen kann. Weitere Marktprobleme, wie der Marktmacht und ein nicht existierender Markt, bleiben jedoch offen.² Überlagernde Informationsprobleme und einhergehende Transaktionskosten verschärfen diese Probleme noch.³ Die Argumente des natürlichen Monopols des Infrastrukturbereitstellers und des öffentlichen Gutcharakters der Straßen ließen hier mit Blick auf die organisatorischen Alternativen zu Beginn des neuzeitlichen Straßenbaus unbestreitbar eine staatliche Bereitstellung sinnvoll erscheinen.⁴ Die technische Entwicklung und der Wandel der relativen Kosten zwischen den alternativen Lösungen Markt (Transaktionskosten) und staatlicher Organisation (Organisationskosten) stellen aber heute das öffentliche Marktsurrogat gegenüber einem regulierten privatwirtschaftlichen Straßenwesen zumindest in Frage.⁵

¹Shepard (1997) S.33ff.. Eine etwas abweichende Abgrenzung mit einer allokativen, investiven, produktiven und qualitativen Dimension liefern Beckers u. Hirschhausen (2003) S.5f..

²Siemer (1999) S.24ff..

³So sieht Coase (1960) S.15 ein zentrales Problem der Internalisierung in den Transaktionskosten Siemer (1999) S.42f..

⁴vgl. Ausführungen zur Entwicklung S.107.

⁵vgl. z.B. North (1992b) S.6 zur der Bedeutung relativer Preisverschiebungen und Präferenzen

Eng mit den Allokationsproblemen ist das Kriterium der „*produktiven Effizienz*“ verbunden. Dieses Kriterium orientiert sich intern an der Ressourcenallokation im Bereitstellungssystem mit seinen spezifischen Produktions- und Organisationskosten. Im Vergleich zu den relativ starren inflexiblen öffentlichen Verwaltungen wird sich hier durch eine Privatisierung insbesondere eine deutliche Reduktion der Verwaltungskosten und der verstärkte Einfluss von privatwirtschaftlichen „*Know How*“ versprochen.

In der Betrachtung der „*dynamischen Effizienz*“ wird über statisch orientierte Kriterien hinausgegangen.⁶ Dieses Beurteilungskriterium knüpft an den Aspekten der Versorgungsentwicklung und der Anpassungsgeschwindigkeit an sich verändernde Marktbedingungen an. Die Kriterien dieser Nachhaltigkeitsbeurteilung bilden die anreizorientierte Unterstützung des technischen Fortschritts zur qualitativen Verbesserung des Angebotes und einer umweltverträglichen Nutzung der Straßeninfrastruktur.

W.G. Shepard (1997) ergänzt diese Effizienzdimensionen noch um das Kriterium der „*Fairness*“ der Versorgung. Im Mittelpunkt stehen hier weiter gefasste soziale Aspekte, die Relevanz für die Akzeptanz bzw. vielmehr Akzeptanzprobleme eines Marktsystems innerhalb der Gesellschaft gewinnen.⁷

8.1 Effiziente Marktallokation über ein „*Road Pricing*“

Die Effizienz des Marktausgleiches über ein anreiz- und wettbewerbsorientiertes „*Road Pricing*“ muss sich unter den bestehenden Marktproblemen daran messen lassen, wie gut dieses Abgabensystem, neben einer effizienten Straßenbereitstellung, die umfangreichen gesellschaftlichen Nebeneffekte des Verkehrs integrieren kann. Die wohl populärste Lösung des Externalitätenproblem es bildet bis heute die „*Pigou*“-Steuer. Diese wurde noch lange vor einer tieferen wissenschaftlichen Fundierung der Nebenwirkungen des Kraftfahrzeugverkehrs von den geistigen Vätern A.C. Pigou (1920, 1928) und F.H. Knight (1924) zur Reduktion von unerwünschten Verkehrsbeeinträchtigungen empfohlen.⁸ Durch die anreizorientierte Grenzkostenbepreisung der Straßenbenutzung führt diese Steuer zweifelsohne zu einer Reduktion des Verkehrs und damit der Verkehrsbeeinträchtigungen.

Die nicht vorhandene Fundierung der Einnahmenverwendung lässt jedoch auf das Problem einer „halbherzig“ eingeführten „*Pigou*“-Steuer schließen. Entsprechend weit gehen die aktuellen Vorschläge der Einnahmenverwendung. Sie reichen von einer Bindung für den Straßeninfrastrukturausbau über die Förderung des ÖPNV bis hin zur Finanzierung des allgemeinen Staatshaushalts bzw. die Rückerstattung

als Auslöser für Veränderungen in der Marktorganisation.

⁶Fritsch u. a. (2001) S.15f..

⁷Shepard (1997) S.33f..

⁸Knight (1924) S.582ff., Pigou (1920) und Pigou (1928) S.238ff.. Zusammenfassend Button (2004) S.16f..

an die Bürger.⁹ Wohl um eine gewisse Gerechtigkeit zu suggerieren, sind hier sogenannte „Dritteltungs“-Vorschläge typisch. Jeweils ein Drittel des Nettoaufkommens (Einnahmen abzüglich der Erhebungskosten) wird dabei einzelnen gesellschaftlich wünschenswerten Zwecken zugesprochen. So schlägt z.B. K. Small (1992) die Drittelung der Gebühreneinnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur (Straßen- ausbau und ÖPNV Förderung), die Reduktion sonstiger Steuern, die bisher für den Straßenausbau genutzt wurden, und die Rückerstattung an die Verkehrsteilnehmer vor.¹⁰ Ähnlich gingen bereits P.B. Goodwin (1989) und P. Johnes (1991) vor, die jeweils ein Drittel dem Straßeninfrastrukturausbau, der Verbesserung des ÖPNV und dem allgemeinen öffentlichen Haushalt zusprachen.¹¹ Gebührenregelungen mit Freibeträgen, z.B. für die Berufspendler,¹² wie sie P. DeCorla-Souza (1993) in seinem „*Cashing Out*“-Modell vorschlägt, sind von dem Ziel geprägt, soziale Spannungen zu reduzieren und die gesellschaftliche Akzeptanz eines „*Road Pricing*“-Systems zu erhöhen.¹³ Die Vorschläge können jedoch, aufgrund der fehlenden wohlfahrtsökonomischen Fundierung der Mittelverwendung, im Allgemeinen als Irrweg bezeichnet werden.

Die Ursache der aufkommenden Frage um die Mittelverwendung wird bei einer etwas genaueren Betrachtung des von A.C. Pigou (1920, 1928) und F.H. Knight (1924) besteuerten „Gutes“ deutlich. Bepreist werden hier Kapazitätsengpässe bzw. deren Folgen durch die gegenseitigen Verkehrsbehinderungen entsprechend deren materiellen Bewertung in den Grenzstau- bzw. Grenzzzeitkosten. Eine Beachtung von nach außen gerichteten Nebenwirkungen auf unbeteiligte Dritte stellt sich dabei nicht.¹⁴ Da durch die Zeitkostenersparnisse eine effiziente „*Pigou*“-Steuer marktintern nutzenneutral ist, bedeutet zunächst einmal jede Aufteilung der eingenommenen Mittel, z.B. zur Finanzierung der Straßen, bereits eine Wohlfahrtssteigerung (Pareto Verbesserung).

Der Wert der Erkenntnisse der „*Pigou*“-Steuer bildet sich so in der Darstellung eines Instrumentes für die anreizorientierte Steuerung von Märkten ab. Das zugrundeliegende Internalisierungsprinzip verweist für eine umfassende Anwendung im Straßenwesen über alle Nebenwirkungen zunächst einmal auf die Identifizierung der betroffenen Interessen zur Abgrenzung des Marktes. Auf die Identifikation aufbauend, können für diese Interessen Eigentums- bzw. Verfügungsrechte („*Property Rights*“) mit den zugehörigen Durchsetzungsrechten („*Liability Rules*“)¹⁵ implementiert werden und „... where *Property* rights are clearly defined so there

⁹Einen Einblick in versch. Vorschläge liefert Button (2004) S.39ff..

¹⁰Small (1992) S.359ff..

¹¹Goodwin (1989) S.487ff. und Johnes (1991) S.194ff..

¹²Decorla-Sauza (1993) S.30ff..

¹³Lehmann (1997) S.48.

¹⁴Analog sprechen auch neuere Arbeiten z.B. Button (2004) S.12 die Stauabgaben den Straßenbenutzern zu.

¹⁵Die Bedeutung der „*Liability Rights*“ für die Wirksamkeit einer „*Property Rights*“-Struktur heben Assmann u. a. (1993) S.68 hervor.

are no externalities.”¹⁶ Durch diesen an Eigentumsrechten anknüpfenden Ansatz zur Lösung des Nebenwirkungsproblems landet man im Ergebnis im „*Coase*“-Theorem.¹⁷ Die im Straßenwesen praktisch unvermeidbaren bzw. technisch nur mit unverhältnismäßigem Aufwand zu kontrollierenden Beeinträchtigungen der Lebensqualität von Dritten werden auf diesem Weg nicht verhindert, sondern auf dem nun vorhandenen Markt für Ausgleichsansprüche abgegolten.¹⁸ Aus der „*Property Rights*“-Lösung resultiert für die Lebensbeeinträchtigungen und die Umwelt zwangsläufig ein Verständnis als gesellschaftliche Ressource bzw. Konsumgut. Die Schädigungen werden in dem Umfang akzeptiert, wie der Nutzen einer weiteren Schädigung größer ist als der für die Beeinträchtigungen an die „*Property Rights*“-Inhaber zu zahlende Preis.¹⁹

Die Regelungskompetenz für die Gebührenerhebung auf öffentlichen Straßen und damit der Abgeltung des Ressourcenverbrauchs unterliegt nach Art. 74 Abs.1 Nr.22 GG dem Bund. Daran anknüpfend enthalten die Straßen- und Wegegesetze für die Gebührenerhebung auf öffentlichen Straßen einen gesetzlichen Regelungsvorbehalt.²⁰ Der gesetzlichen Regelung für die Fernstraßen kam der Bund 1994 mit dem FStrPrivFinG nach. Dieses Gesetz wurde 2002 aufgrund der notwendigen Anpassung an die streckenabhängige Maut für den Schwerlastverkehr nach dem „Gesetz zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen“ 2002 novelliert. § 1 Abs.2 FStrPrivFinG bestimmt, dass der Bau, die Erhaltung, der Betrieb und die Finanzierung von Bundesfernstraßen an Private „zur Ausführung“ übertragen werden können. § 2 FStrPrivFinG eröffnet für die Aufgabenfinanzierung die Möglichkeit, dass die Abgaben von den Straßenbenutzern unmittelbar an den Straßenbetreiber entrichtet werden. Mautpflichtig nach dem FStrPrivFinG können alle Straßenbenutzer sein. Im Grundsatz besteht damit bereits, zumindest für die Fernstraßen, eine Rechtsgrundlage für eine privatwirtschaftliche Straßenbereitstellung über direkte Nutzungsbeiträge.²¹ Nach § 3 Abs.2 FStrPrivFinG ist auch bei dieser Gebühr bereits das Kostendeckungsprinzip anzuwenden. Diese Möglichkeit der Mauterhebung wird jedoch nach § 3 Abs.1 FStrPrivFinG auf neu erstellte Infrastrukturteile (Abs.1 Nr.1 Brücken, Tunnel, Gebirgspässe und Abs.1 Nr.2 mehrspurige Bundesstraßen) beschränkt.²²

Mit diesen Einschränkungen trägt das FStrPrivFinG der europäischen Richtlinie

¹⁶Carlton u. Perloff (1994) S.116. Die theoretische Diskussion der „*Property Rights*“ geht zurück auf Demetz (1964) S.11ff., Demetz (1967) S.347ff. und Alchian u. Demsetz (1973) S.16ff..

¹⁷Coase (1960) S.1ff.. Zur Implementierung von „*Property Rights*“ zur Lösung von Konfliktsituationen Assmann u. a. (1993) S.64.

¹⁸Z.B. kommt die Zertifikatslösung der Coase’schen Intention recht nahe Erlei u. a. (1999) S.287.

¹⁹Siemer (1999) S.11ff..

²⁰Vgl. für Bundesfernstraßen § 7 Abs. 1 FernStrG und die Landesstraßen z.B. Art. 14 Abs.2 BayStrWG. Ohne eine Neuregelung muss jedoch hinterfragt werden, ob der hier vorgesehene rechtliche Ausnahmetatbestand zur Gebührenerhebung über ein Gesetz bereits zu einer allgemeinen Regelung unfunktioniert werden kann. Zur weiteren Diskussion vgl. S.293f..

²¹Neumann u. Müller (2003) S.301.

²²Schmitt (1999) S.79f. und S.175f..

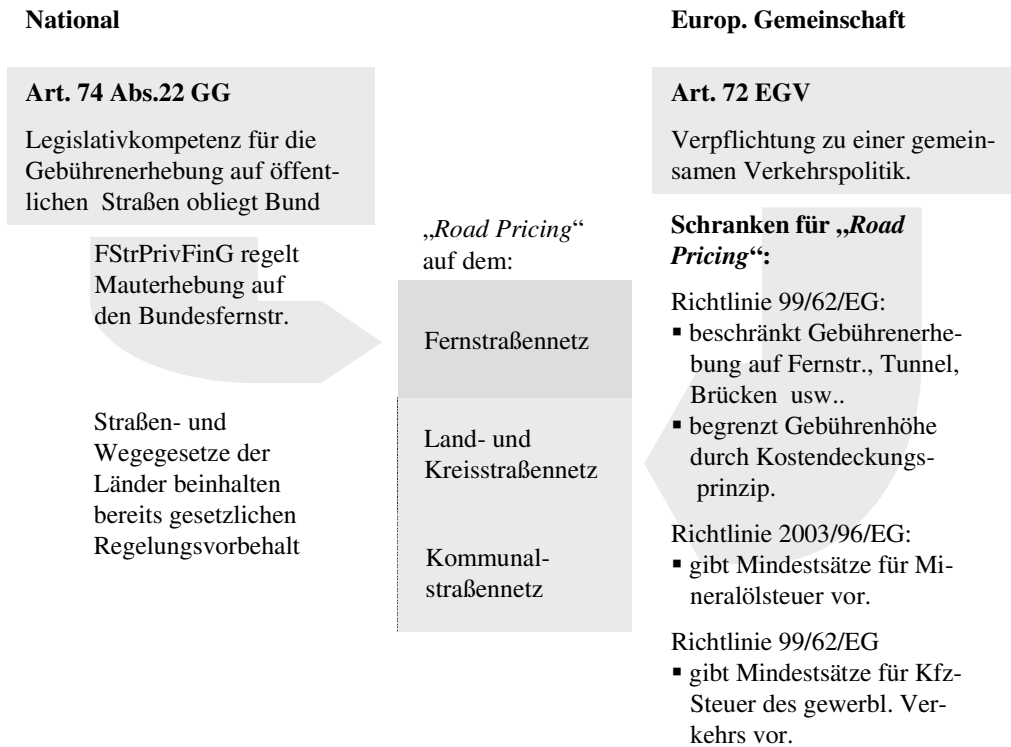


Abb. 8.2: Bestehender Rechtsrahmen für ein „Road Pricing“.

93/89/EWG bzw. deren Nachfolgerichtlinie 99/62/EG zur Gebührenerhebung auf öffentlichen Straßen Rechnung.²³ Die europäischen Rahmenvorgaben setzen damit beachtenswerte Grenzen für die aktuellen Möglichkeiten der Ausgestaltung der Gebührenerhebung. Die Einschränkung der Maut auf die Fernstraßen ist kennzeichnend für die immer wieder zu beobachtenden politischen Einigungsschwierigkeiten in der europäischen Verkehrspolitik. Dagegen folgt die Obergrenzenregelung der Mautentgelte Art. 86 EGV. Aus dessen Verbot in Abs.2, mittels einer öffentlichen Konzessionierung wettbewerbsbehindernder Regeln, ohne einen zugrundeliegenden besonderen öffentlichen Aufgabenzweck zu treffen, werden nichtmarktgerechte Preise für private Bereitstellungsgesellschaften in der Erweiterung der Beihilfenkontrolle nach Art. 87 EGV untersagt.²⁴

Die weiteren Schranken eines umfassenden „Road Pricing“ leiten sich aus dem Ziel des verkehrspolitischen Stillhalteabkommens nach Art. 72 EGV ab, mit dessen Vorgabe einseitige Diskriminierungsmaßnahmen zu verhindern. Einer Einführung einer allgemeinen Verkehrsabgabe zur Deckung der gesellschaftlichen Nebenkosten stünde dieses Vertragsziel, wie die 1998 eingeführte Ökosteuer zeigt, im Grundsatz ebensowenig entgegen, wie der umfassenden Bemauerung des Fernstraßennetzes. Da-

²³Vgl. Art. 7 93/89/EWG bzw. Art. 7 99/62/EG.

²⁴Zeiss (2001) S.420.

rauf verweisen z.B. die eingeführte Autobahnvignette in Österreich zur Autobahnfinanzierung²⁵ und vermehrt auftauchende Citymautmodelle zur Verkehrssteuerung. Aufgrund des Diskriminierungsverbotes werden dagegen von Seiten der europäischen Kommission stets steuerliche Entlastungen in der Kfz-Steuer und der Mineralölsteuer gesehen. Hier können für ein rein anreizorientiertes „*Road Pricing*“, mit seiner notwendigen Neuordnung auf direkte Nutzungsabgaben, die in der „Mineralölsteuer-Satz-Richtlinie“ 92/82/EWG bzw. ab 2004 in der „Energiesteuerrichtlinie“ 2003/96/EG und in der Richtlinie 99/62/EG für gewerblichen Schwerlastverkehr vorgegebenen Mindestsätze für die Mineralöl- und Kfz-Steuer problematisch werden.²⁶

8.1.1 Theorie des effizienten „*Road Pricings*“

Innerhalb der gegebenen rechtlichen Schranken finden sich, von den wirtschaftlichen Theorieansätzen beflügelt, seit den 80'er Jahren verstärkt Bestrebungen, dem Verkehrschaos über eine anreizbasierende Neuordnung der Verkehrsabgaben entgegenzuwirken.²⁷ Dabei hebt der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministers für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen (1999) hervor, dass Infrastruktur-, Stau- und Umweltkosten für ein effizientes „*Road Pricing*“ differenziert zu betrachten sind.²⁸ Das Instrument des „*Peak Load Pricings*“ liefert hier für die Ausgestaltung der Netzinfrastrukturen mit zeitlichen Belastungsspitzen den Ansatz für die effiziente Abgabenstruktur. Markt abgrenzend ist daneben die Abgeltung für die Nebenwirkungen der Straßen und ihres Verkehrs zu berücksichtigen.

8.1.1.1 Effiziente Straßenbereitstellung unter einem „*Road Pricing*“

Die Abstimmung des Straßennetzes stellt einen typischen Abgleich von Angebot und Nachfrage dar. Bei dieser Netzabstimmung gilt es ein täglich, wöchentlich und saisonal variierendes Verkehrsaufkommen²⁹ $Q(t)$ im Sinne der Straßennachfrage (Zahlungsbereitschaft) $D(Q(t))$ mit dem Angebot an Straßenkapazität Q_{uan} und Straßenqualität Q_{qual} für einen Planungszeitraum T der Straße in Einklang zu bringen.³⁰

Gewisse Abgrenzungsprobleme bereiten in diesem Zusammenhang die spezifischen Präferenzen und Eigenschaften der Millionen von heterogenen Straßenbenutzern.

²⁵Die Maastricht-Neutralität für das österreichische Mautmodell über eine öffentliche Betriebsgesellschaft zur Autobahnfinanzierung wurde ausdrücklich bestätigt Aufhüpfle u. a. (2005) S.61.

²⁶Die Mindestsätze betragen in der Richtlinie 99/62/EG für verbleites Benzin 33,7 Cent/l; für bleifreies Benzin 28,7 Cent/l und für Diesel 24,5 Cent/l. Diese Sätze wurden in der Richtlinie 2003/96/EG erhöht auf 42,1 Cent/l für verbleites, 35,9 Cent/l für bleifreies Benzin und 30,2 Cent/l für Dieselkraftstoff.

²⁷Roth (1996) S.41.

²⁸Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr (1999) S.442.

²⁹Zu den Möglichkeiten und Problemen der Zeitbewertung Levinson u. a. (2003).

³⁰Carnis (2001) S.57f. und Newbery (1988) S.295ff.. weisen hier auf die langfristige einzuplanenden Veränderungen des Verkehrsaufkommens und der -ströme.

Der „*ASSHO Road Test*“ und dessen Erweiterungen zeigen, dass neben dem Platzbedarf der einzelnen Verkehrsmittel durch die Abhängigkeit der Straßenbelastung von der Achslastverteilung,³¹ der verwendeten Bereifung³² usw. ein umfangreiches Geflecht von Wechselwirkungen und benutzerspezifischen Ansprüchen besteht. Diese Komplexität erfordert sowohl für eine realistische Umsetzung als auch für eine handhabbare Darstellung eine gewisse Abstraktion und Medianisierung. Innerhalb der Analyse wird für die Nachfrage zunächst von einer Gruppe von homogenen Straßenbenutzern (Kraftfahrzeuge), z.B. normiert auf eine „*Passenger Car - Equivalent Unit*“ (Durchschnitts-PKW-Einheiten)³³, ausgegangen. Auf der Basis dieses Normfahrzeuges werden dann dem realen Verkehrsteilnehmer, entsprechend der verursachten höheren (niedrigeren) Verkehrsbelastung, Zu- bzw. Abschläge zugeordnet. Das angesetzte Verkehrsaufkommen $Q(t)$ kann so als ein Verkehrsaufkommen von „*Passenger Car - Equivalent Units*“ verstanden werden.

Notation:

$Q(t)$	Verkehrsaufkommen zum Zeitpunkt t
Q_{uan}	Kapazität der Straße
Q_{ual}	Qualität der Straße
D	Zahlungsbereitschaft der Verkehrsteilnehmer (zeitabh. Nachfrage)
T	Planungszeitraum der Straße
c_t	Kosten der Verkehrsbeeinträchtigungen
c_{Nutz}	variable Abnutzungskosten der Straße
c_{Kfz}	Kfz.-Kosten
C_{Inv}	Investitionskosten
m_t	Mautabgabe zur Reduktion der Stau- bzw. Zeitkosten
p_Q	Preis einer Kapazitäts- bzw. Qualitätseinheit Straße

Die getroffene Kapazitätsentscheidung Q_{uan} determiniert zusammen mit dem Verkehrsverhalten die mit dem zeitlichen Verkehrsaufkommen $Q(t)$ oberhalb einer beeinflussungsfreien Verkehrsmenge progressiv ansteigenden Verkehrsbeeinträchtigungen bzw. Zeitkosten $c_t(Q(t), Q_{uan})$.³⁴ Die Zeitkosten können für eine einfach zu halten-

³¹Vgl. Ausf. S.25f. zu den Infrastrukturanprüchen der einzelnen Verkehrsteilnehmer und Eisenmann (1990) S.440.

³²Glaeser u. Vos (2002) S.708ff. und Velske u. a. (2002) S.3f..

³³Li (2002) S.734 Fn. 2.

³⁴Die grundlegenden technisch geprägten Zusammenhänge der Kapazität und dem Verkehrsfluss lieferten Walters (1961) und Haight (1963). Daraus erhält man für die Zeitkosten unter der gegebenen Kapazität in Abhängigkeit des Verkehrsaufkommens eine progressiv steigende Kurve. Ab dem Überlastungspunkt der Kapazität/Verkehrskollaps tendieren die Zeitkosten gegen unendlich Button (2004) S.8, Hau (1998) S.43ff., Morrison (1986) S.87ff. und Verhoef (1999) S.341ff.. Weite Verbreitung haben hier zur Darstellung der zunehmenden Beeinträchtigungen die Verkehrsflussgleichungen ähnlich der „*Volume Delay Function*“ des US Bureau of Public Roads gewonnen;

$$c_t(Q(t) > Q_{uan}) = p_t t_0 \left(1 + a \left(\frac{Q(t)}{Q_{uan}} \right)^b \right)$$

mit a, b als straßenspezifische Parameter und t_0 als Parameter des minimalen Zeitaufwands ohne Verkehrsbeeinträchtigungen. Typische Parameterwerte in dem von dem US Bureau of Public Roads

de Darstellung als homogene Funktion des Verkehrsaufkommens und der Kapazität vom Grade Null betrachtet werden.³⁵ Grundsätzlich ist jede Verkehrsteilnahme mit einem gewissen Zeitaufwand verbunden. Aus diesem Grund spricht man bei der Definition der Zeitkosten hier wohl besser von der Zeitkostendifferenz (Staukosten) aus dem verwirklichten und dem minimal möglichen Zeitaufwand.³⁶ Für einen Verkehrsfluss unterhalb der gewählten Kapazität, im Sinne einer beeinflussungsfreien Kapazität Q_{uan} , sind die Verkehrsbeeinträchtigungen bzw. hier Zeitkosten annahmegemäß gleich Null.

Die menschliche Komponente geht über das Verkehrsverhalten ein.³⁷ Weitere Determinanten bilden die Straßenqualität, -kurvigkeit, Geschwindigkeitsbegrenzungen, Wetter und die Heterogenität der Verkehrsteilnehmer.³⁸ Da es sich bei diesen Einflüssen um ein allgegenwärtiges Problem auf den Straßen handelt, kann dieses als in dem realisierten Verkehrsfluss von $Q(t)$ berücksichtigt angesehen werden. Deutlich werden darin die Potentiale der Verkehrsflusssteuerung als Mittel zur Kapazitätsvariation. Im Ergebnis wirken Investitionen in die Telematiksysteme zur Gewährleistung eines optimalen Verkehrsflusses ähnlich einer Ausweitung der physikalischen Kapazität Q_{uan} . Ein unvermeidbares Bewertungsproblem ergibt sich aus der Umrechnung von Zeitaufwand auf individuelle Kosten, da die Zeitbewertungen individuell verschieden sind.³⁹ Die Zeitbewertungen sind abhängig von dem Einkommen, dem Alter, dem Geschlecht, dem Mobilitätszweck, dem Gesamtzeitaufwand usw..⁴⁰ Die angesetzten Zeitkosten müssen so als ein durchschnittlicher Bewertungssatz betrachtet werden.

Die Qualitätsentscheidung Q_{ual} determiniert die variablen Abnutzungskosten $c_{Nutz}(Q_{ual})$ des Verkehrs.⁴¹ Die Wirkung der Qualitätsinvestitionen auf die variablen Abnutzungskosten kann als degressiv betrachtet werden. Stellvertretend für die Straßenqualität kann die Entscheidung einer Straßenausführung als kostengünstigere Schwarzdecke (Asphaltstraße) mit höheren Abnutzungskosten versus einer wider-

sind für $a = 0,15$ und $b = 4$ Chu (1999) S.700ff..

³⁵D.h. kurz zusammen gefasst, dass die Zeitkosten bei einer gleichmäßigen Steigerung des Verkehrsaufkommens und der Kapazität konstant bleiben. Zur Haltbarkeit dieser Annahme insbesondere für das Fernstraßennetz Keeler u. Small (1977) S.3.

³⁶Die Kapazitätsüberlastungen wirken sich zwangsläufig noch auf andere Kostenfaktoren, wie z.B. einem erhöhten Kraftstoffverbrauch, aus. Im Mittelpunkt sollen hier die Zeitkosten bleiben Roth (1996) S.71 bzw. weitergehende Kosten können vereinfacht als in die Zeitkosten integriert betrachtet werden.

³⁷Zum Zusammenhang vgl. die Darstellungen bei Hau (1998) S.44f. und Nijkamp u. Shefer (1998) S.182f..

³⁸Button (2004) S.7ff.. Eine formelle Erfassung des Zusammenhangs von Heterogenität und Verkehrsbeeinträchtigungen liefert Tzedakis (1980) S.81ff..

³⁹Roth (1996) S.75. Die BMW - Studie 1994 zu den Zeitkosten ging z.B. für die Zeitbewertung von durchschnittlichen Lohnkosten aus, von welchen abgeschwächt die privaten Kosten ableitet wurden Baum u. a. (1998) S.47ff..

⁴⁰Button (2004) S.29.

⁴¹Hau (1998) S.48 mit Bezug auf Walters (1968) S.24. Zur Kostenbewertung Keeler u. Small (1977) S.3 bzw. einem umfassenderen Ansatz mit individueller Differenzierung nach Fahrzeuggewicht usw. van den Bosche u. a. (2005) S.25ff..

standsfähigeren Weißdecke (Betonstraße) mit höheren Fixkosten aber gleichzeitig niedrigeren variablen Kosten gesehen werden.⁴² Wie Hensher, D.A. u. Sullivan, C. (2003) zeigen, ließe sich die Qualitätsdiskussion um weitere Faktoren, wie der Bequemlichkeit über die Streckenführung usw. beliebig ausweiten.⁴³ Daneben könnten für die Abnutzungskosten weitere Faktoren des jeweiligen Straßenzustandes,⁴⁴ der Witterung über die Zeit usw. berücksichtigt werden.⁴⁵ Da diese Einflüsse aber lediglich zu einer zeitlichen Variation der Beiträge für die Straßenabnutzungen führen, können diese Faktoren für ein einfaches Modell vernachlässigt werden.

Rein individuell belasten die Verkehrsteilnehmer neben den Bereitstellungskosten noch die Kosten der Kraftfahrzeugbenutzung c_{Kfz} . Diese können mit Bezug auf die allgemeinen Betriebskosten (Treibstoffkosten, sonstige Betriebsstoffe und Fahrzeugabnutzung) als konstanter variabler Faktor des Verkehrsaufkommens $Q(t)$ angesehen werden.⁴⁶

Daraus ergibt sich für die Investitionsentscheidung $C_{Inv}(Q_{uan}, Q_{ual})$, in Abhängigkeit der Straßenkapazität Q_{uan} und -qualität Q_{ual} , über den Planungszeitraum T einer Straße die zugrundeliegende gesellschaftliche Nutzenfunktion W des Verkehrsaufkommens:⁴⁷

$$W = W(Q(t), Q_{uan}, Q_{ual}) = \int_0^T \int_0^{Q(t)} D(x) dx dt - \int_0^T Q(t) c_t(Q(t), Q_{uan}) + Q(t) c_{Nutz}(Q_{ual}) + Q(t) c_{Kfz} dt - C_{Inv}(Q_{uan}, Q_{ual}) \quad (8.1)$$

Die effiziente Straßendimensionierung bestimmt sich über die Bedingungen erster Ordnung nach dem resultierenden (erwarteten) Verkehrsaufkommen $Q(t)$;

$$\frac{\partial W}{\partial Q(t)} = \int_0^T D(Q(t)) - \left(c_t(Q(t), Q_{uan}) + Q(t) \frac{dc_t(Q(t), Q_{uan})}{dQ(t)} \right) - c_{Nutz}(Q_{ual}) - c_{Kfz} dt = 0 \quad (8.2a)$$

den Kapazitätsinvestitionen Q_{uan} ;

$$\frac{\partial W}{\partial Q_{uan}} = - \int_0^T Q(t) \frac{\partial c_t(Q(t), Q_{uan})}{\partial Q_{uan}} dt - \frac{\partial C_{Inv}(Q_{uan}, Q_{ual})}{\partial Q_{uan}} = 0 \quad (8.2b)$$

⁴²Small u. Winston (1986) S.165ff..

⁴³Hensher u. Sullivan (2003) S.139ff..

⁴⁴Newbery (1989) S.168.

⁴⁵Newbery (1989) S.166 führt hier mit Bezug auf eine Weltbankstudie an, dass bis zu 60 % der Straßenschäden wetterbedingt einzuordnen sind.

⁴⁶Hau (1998) S.46 mit Bezug auf Mohring (1976) Kap. 3.

⁴⁷Entsprechend des individuell nutzenmindernden Charakters der Verkehrsbeeinträchtigungen c_t findet sich bei Lave (1994) S.83ff. eine alternative Erfassung des Staukostenproblems internalisiert in die Nachfragefunktion $D(Q(t))$ vor. Dies könnte ebenso auf die individuell zu tragenden Kraftfahrzeugkosten c_{Kfz} und Abnutzungskosten c_{Nutz} angewendet werden, womit im Ergebnis deutlicher zwischen sozialen und individuellen Kosten differenziert würde. Kritisch muss ein derartiger Ansatz aber im Hinblick auf die ökonomische Formulierung betrachtet werden Verhoef (1994) S.459ff. und Gegenkommentar Lave (1995) S.464f..

mit $\frac{\partial c_t(Q(t), Q_{uan})}{\partial Q_{uan}} = 0$ für $Q(t) < Q_{uan}$ und der Straßenqualität Q_{ual} :

$$\frac{\partial W}{\partial Q_{ual}} = - \int_0^T Q(t) \frac{\partial c_{Nutz}(Q_{ual})}{\partial Q_{ual}} dt - \frac{\partial C_{Inv}(Q_{uan}, Q_{ual})}{\partial Q_{ual}} = 0 \quad (8.2c)$$

Effizientes Verkehrsaufkommen $Q(t)$:

Die erste Bedingung Gl. 8.2a bestimmt, dass das Verkehrsaufkommen über den Nutzungszeitraum T in den einzelnen Zeitpunkten t die Bedingung eines gesellschaftlich effizienten Verkehrsaufkommens erfüllt, d.h. dass die Nachfrage (Grenznutzen, bzw. jeweilige zeitliche Zahlungsbereitschaft) den zeitabhängigen Grenzkosten der Mobilität entspricht:⁴⁸

$$D(Q(t)) = \left(c_t(Q(t), Q_{uan}) + Q(t) \frac{\partial c_t(Q(t), Q_{uan})}{\partial Q(t)} \right) + c_{Nutz}(Q_{ual}) + c_{Kfz} \quad (8.3)$$

Effiziente Straßenkapazität Q_{uan}^* :

Bereits frühe Arbeiten der Straßenfinanzierung in den 60'er Jahren verweisen für Infrastrukturen mit einer variierenden Kapazitätsauslastung auf das „Peak Load Pricing“ als das effiziente anreizwirksame Finanzierungssystem der fixen Kapazitätskosten.⁴⁹ Im Straßenwesen finden sich für dieses Preissystem auch die angepassten Bezeichnungen des „Peak Road Pricings“ oder „Congestion Pricings“.⁵⁰ Dafür bestimmt die Gl. 8.2b die Grenzzzeitkosten $\frac{\partial c_t(Q(t), Q_{uan})}{\partial Q_{uan}}$ als die bestimmende Determinante der effizienten Kapazitätswahl $C_{Inv}(Q_{uan}, \cdot)$. Die im relevanten Bereich $Q(t) < Q_{uan}$ über die Nutzungsperiode T aufsummierten (hier formal aufintegrierten) Grenzzzeitkosten entsprechen bei einer effizienten Kapazitätswahl gerade den notwendigen Grenzinvestitionskosten ($\hat{=}$ Preis einer Kapazitätseinheit Straße p_Q , vgl. Abb. 8.3 unten):⁵¹

$$- \int_0^T Q(t) \frac{\partial c_t(Q(t), Q_{uan})}{\partial Q_{uan}} dt = \frac{\partial C_{Inv}(Q_{uan}, Q_{ual})}{\partial Q_{uan}} = p_Q \quad (8.4)$$

⁴⁸Nicht zu verwechseln ist dieses mit dem individuell rationalen Verkehrsaufkommen innerhalb dessen die gesellschaftlichen/sozialen Grenzzzeitkosten $Q(t) \frac{\partial c_t(Q(t), Q_{uan})}{\partial Q(t)}$ ignoriert werden.

⁴⁹Die Vorarbeiten der effizienten Kapazitäts- und Qualitätsbestimmung einer Straße unter einem „Road Pricing“ finden sich in den 60'er Jahren bei Mohring u. Harwitz (1962), Vickrey (1963), Walters (1961) und Walters (1968). Zusammenfassend Button (2004) S.18ff. und Hau (1998) S.51f..

⁵⁰Einen Überblick über bestehende Modelle zum „Congestion Pricing“ zur Reduktion der Verkehrsbeeinträchtigung liefert Chen u. Bernstein (2004) S.61f..

⁵¹Keeler u. Small (1977) S.4. Ein Model zu variabler Mautsetzung im Netz nach jeweiliger Teilauslastung liefert Chen u. Bernstein (2004) S.61ff., jedoch wird hier ebenfalls eine Maut in den Nebenzeiten angesetzt und damit der Idee des „Peak Road Pricings“ nur eingeschränkt gefolgt.

Die Berücksichtigung der Bedingung der effizienten Kapazitätsinvestitionen Gl. 8.3 über den Planungszeitraum der Straße zeigt:⁵²

$$\int_0^T Q(t) (D(Q(t)) - c_t(Q(t), Q_{uan}^*) - c_{Nutz}(Q_{ual}) - c_{Kfz}) dt = Q_{uan}^* p_Q \quad (8.5)$$

dass in diesem Punkt die effiziente Kapazität Q_{uan}^* gerade durch die eingesparten Grenzzzeitkosten einer Kapazitätsausweitung ($\hat{=}$ Differenz aus Grenzzzeit- und Durchschnittszeitkosten) als kapazitätsbezogene variable Nutzungsabgabe $m_t(Q(t)) = Q(t) \frac{\partial c_t(Q(t), Q_{uan})}{\partial Q(t)}$ finanziert wird (vgl. Abb. 8.3). Das hinter dem „Peak Road Pricing“ stehende ökonomische Anreizprinzip besteht darin, dass diejenigen für die Finanzierung einer Kapazitätsausweitung herangezogen werden, die von der Kapazitätsausweitung direkt über die Zeitkostensparnis profitieren.⁵³

Das zeitlich abgestufte „Peak Road Pricing“ ist eng verbunden mit den „Bottleneck“-Ansätzen der Engpassbepreisung von W.S. Vickrey (1969).⁵⁴ Abweichend ist lediglich die Zielsetzung. Während hier die effiziente Kapazitätsbestimmung im Mittelpunkt steht, liegt der Schwerpunkt der „Bottleneck“-Modelle auf einer effizienten Staureduktion bei gegebener Kapazität. Die Erweiterungen der „Bottleneck“-Modelle auf heterogene Straßenbenutzer und verschiedene Elastizitätsbereiche der Nach-

⁵²Der Zusammenhang wird analog der Darstellung von Keeler u. Small (1977) S.4 durch Nutzung des resultierenden Verkehrsaufkommens Gl.8.3 in Gl.8.4 klar. Hierfür ist die Gl. 8.3 zunächst mit dem Verkehrsaufkommen zu multiplizieren, über den Planungszeitraum T der Straße zu integrieren;

$$\int_0^T Q(t) \left(D(Q(t)) - \left(c_t(Q(t), Q_{uan}) + Q(t) \frac{dc_t(Q(t), Q_{uan})}{dQ(t)} \right) - c_{Nutz}(Q_{ual}) - c_{Kfz} \right) dt = 0$$

und nach den Staukosten (soziale Kosten) aufzulösen:

$$\int_0^T Q(t)^2 \frac{dc_t(Q(t), Q_{uan})}{dQ(t)} dt = \int_0^T Q(t) (D(Q(t)) - c_t(Q(t), Q_{uan}) - c_{Nutz}(Q_{ual}) - c_{Kfz}) dt$$

Unter Berücksichtigung der Homogenitätsannahme vom Grade 0 der Funktion $c_t(Q(t), Q_{uan})$ ergibt sich für Gl. 8.4 mittels des Euler Theorems;

$$\int_0^T Q(t) \frac{\partial c_t(Q(t), Q_{uan})}{\partial Q_{uan}} dt = \int_0^T \frac{Q(t)}{Q_{uan}} Q(t) \frac{\partial c_t(Q(t), Q_{uan})}{\partial Q(t)} dt = p_Q$$

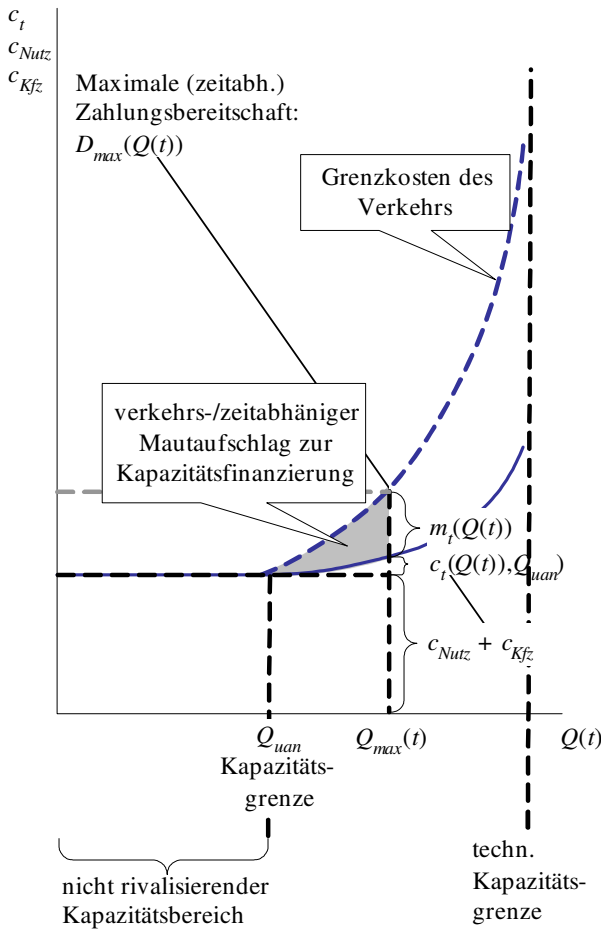
bzw. nach Multiplikation mit Q_{uan} zur Auflösung nach den sozialen Kosten;

$$\begin{aligned} \int_0^T Q(t)^2 \frac{\partial c_t(Q(t), Q_{uan})}{\partial Q(t)} dt &= \int_0^T Q(t) (D(Q(t)) - c_t(Q(t), Q_{uan}) - c_{Nutz}(Q_{ual}) - c_{Kfz}) dt \\ &= Q_{uan} p_Q \end{aligned}$$

zeigt sich, dass die effiziente Kapazität gerade den eingesparten sozialen Kosten entspricht.

⁵³Hau (1998) S.55.

⁵⁴Vickrey (1969) S.251ff. und Arnott u. a. (1990) S.11ff..



Die Nutzungsabgabe bestimmt sich aus:
 Grenzabnutzungskosten (hier im linearen Fall gleich den Durchschnittskosten)

c_{Nutz}
 zuzüglich dem zeitabhängigen Mautaufschlag zur Kapazitätsfinanzierung (Zahlungsbereitschaft abzüglich variabler Zeit-, Abnutzungs-, Kfz-Kosten);

$m_i(Q(t))$
 mit $m_i(Q(t)) = D(Q(t)) - c_i(Q(t), Q_{uan}) - c_{Nutz} - c_{Kfz}$
 Die unvermeidlichen Staukosten c_t und Kfz-Kosten c_{Kfz} werden von den Verkehrsteilnehmern direkt getragen.

Abb. 8.3: Netz- und Abgabenbestimmung über das „Road Pricing“.

frage verweisen auf die Problematik der Gebührenerhebung.⁵⁵ Aufgrund der Anreizwirkung des „Peak Road Pricings“ werden nicht nur vermiedene Zeitkosten zur Straßenfinanzierung abkassiert, sondern ebenso Verkehrsverlagerungen mit neuen Beeinträchtigungen verursacht. So gilt für die effiziente Preissetzung zu berücksichtigen, dass der „... proper price to charge is the amount equaling the cost of congestion under the conditions prevailing after the imposition of the new price It follows from this that it is not possible to determine the optimal road prices without a knowledge of the reaction of traffic to price variation.“⁵⁶ Aus diesem Grund ist bei der Bestimmung eines zeitlichen Verkehrsaufkommens $Q(t)$ nicht nur das „natürliche“ erwartete Verkehrsaufkommen zu einem Zeitpunkt t zu berücksichtigen, sondern ebenso zeitliche Verlagerungseffekte des Verkehrs durch die Straßenbenutzungsgebühren. Die zeitliche Nachfrageschätzung für die endgültige Bestimmung der

⁵⁵Cohen (1987) S.238ff. für heterogene Verkehrsteilnehmer und Arnott u. a. (1993) S.166ff. für eine elastische Nachfragefunktion. Zusammenfassend Arnott u. a. (1998) S.88ff..

⁵⁶Roth (1996) S.41.

Nutzungsgebühr muss nicht notwendigerweise über langfristige Verkehrsschätzungen oder einem „*Trial and Error*“ Verfahren stattfinden, sondern kann anreizorientiert über die aktuellen Verkehrsflussbeeinträchtigungen antizipiert werden.⁵⁷

Effiziente Straßenqualität Q_{ual} :

Die Bedingung der effizienten Qualitätsinvestitionen $C_{Inv}(\cdot, Q_{ual})$ bestimmt Gl. 8.2c. Diese impliziert, dass in die Straßenqualität investiert wird, bis die über die Nutzungszeit aufsummierten Grenznutzungskosten (variable Nutzungskosten) den ex ante Grenzinvestitionskosten ($\hat{=}$ Preis einer Qualitätseinheit Straße p_Q) entsprechen (vgl. Abb. 8.3 rechts):

$$-\int_0^T Q(t) \frac{\partial c_{Nutz}(Q_{ual}^*)}{\partial Q_{ual}} dt = \frac{\partial C_{Inv}(\cdot, Q_{ual}^*)}{\partial Q_{ual}^*} = p_Q \quad (8.6)$$

Der Unterschied der Investitionsbestimmung zwischen Straßenqualität und -kapazität ergibt sich durch die relevante Zeitdimension. Während für die Kapazitätsfinanzierung durch das „*Peak Load Pricing*“ lediglich die Stoßzeiten Relevanz besitzen, wird die Straßenqualität zeitunabhängig von allen Straßenbenutzern entsprechend ihrer jeweiligen Straßenbelastung/-abnutzung abgegolten. Im Ergebnis handelt es sich hier um eine Optimierung der durchschnittlichen variablen Abnutzungskosten.⁵⁸

8.1.1.2 Effiziente Abgeltung der Nebenwirkungen unter einem „*Road Pricing*“

Die Schwierigkeiten der nutzerspezifischen Zuordnung der Kosten setzen sich im Bereich der Nebenwirkungen des Kraftfahrzeugverkehrs fort. Diese werden durch die technischen Eigenschaften der Fahrzeuge, wie deren Gewicht, die Aerodynamik, die verwendete Motorentechnik⁵⁹ und Abgasreinigungsanlagen (Katalysatoren) determiniert.⁶⁰ Verzerrungen resultieren aus der durchgeführten Anzahl an Fahrten, der Länge der Einzelfahrten, den insgesamt zurückgelegten Kilometern innerhalb des Betrachtungszeitraums, den Beeinträchtigungen des Verkehrsflusses, der Verkehrsgeschwindigkeit, der Verkehrsverteilung zwischen Stoß- und Nebenzeiten, der Anzahl von unmittelbaren Weiterfahrten und der Bedeutung des Carpoolings und Transitverkehrs.⁶¹ Hochgradig individuell wirken selbst mit demselben Kraftfahrzeug auf den gleichen Strecken der Fahrstil des Fahrers⁶² und der Zeitpunkt der Fahrt (warme und kalte Motoren).⁶³

⁵⁷Downs (1993) S.7ff., Li (2002) S.731ff. und Vickrey (1993) S.4f.. Analog bestimmte Drake u. a. (1967) S.53ff. die Zeitkosten direkt über die Reduktion der Verkehrsflussgeschwindigkeit.

⁵⁸Linke (2006) S.20 und Morrison (1987) S.781.

⁵⁹Metz (1993) S.225ff..

⁶⁰Hassel u. Weber (1993) S.189ff. und Weinreich (2000) S.7ff. und S.22ff..

⁶¹Guensler u. Sperling nach Richardson u. Bae (1998) S.253.

⁶²Rouwendal (1996) S.3ff.. Faiz (1993) S.176 konkretisiert die Zusammenhänge in den Ergebnissen, dass der Kohlenmonoxid CO und Kohlenwasserstoffausstoß CH_x bei ca. 20 km/h doppelt so hoch ist, wie bei 40 km/h.

⁶³Johansson-Stenmann u. Sterner (1998) S.151ff. und Laurikko u. a. (1995).

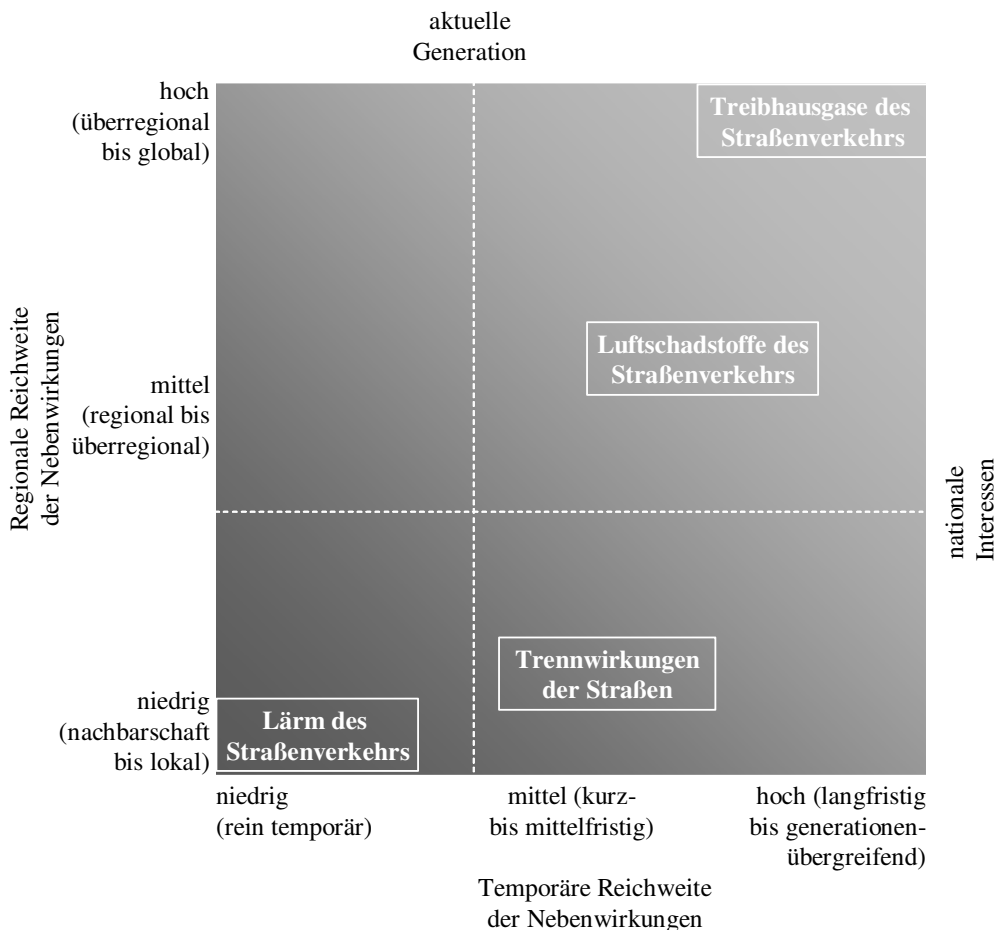


Abb. 8.4: Regionale und temporäre Reichweite der Nebenwirkungen der Straßen und ihres Verkehrs.

Die verursachten Nebenwirkungen der Straßen und ihres Verkehrs strukturieren sich dabei grob nach dem Ressourcenverbrauch durch die Trennwirkungen, Lärmkosten, Luftschadstoffe und Treibhausgase.⁶⁴ Ihre ökonomische Konkretisierung erhalten diese nach dem Überschreiten der Absorbtionsgrenze (Wirkungsschwelle)⁶⁵ durch die über die regionale Reichweite und die Langzeitwirkung tangierte „Property Rights“-Struktur der Lebensqualität usw. der Gesellschaftmitglieder.⁶⁶ Die systematische Marktabgrenzung geht einher mit den Bewertungsschwierigkeiten der subjektiv geprägten Lebensbeeinträchtigungen und teils nur schwer vorhersehbaren langfristigen Umweltschäden.⁶⁷ Hier ist man mit einem allgemeinen

⁶⁴Die Luftschadstoffe und Treibhausgase werden hier im Sinne von Emissionen in die Luft zur Vereinfachung gemeinsam erfasst.

⁶⁵Vgl. S. 100f. zur Bedeutung der Absorbions-/ Wirkungsgrenze.

⁶⁶Baum u. a. (1998) S.26 und INFRAS u. IWW (1995) S.37.

⁶⁷Sinnbildlich für diese Bewertungsprobleme ist die Spannweite der aktuellen Schadensrechnungen, die nur durch deren jeweilige ideologische und politische Zielsetzungen verständlich werden.

Problem, der in den 90'er Jahren verstärkt geführten Nachhaltigkeitsdiskussion aktueller Gesellschafts- und Wirtschaftstätigkeiten konfrontiert. Die Grenzen einer umfassenden Interessen- und Wirkungsabgrenzung zeigen sich in den Wechselwirkungen des Verkehrs mit anderen Gesellschaftsbereichen. Die quantitative Bewertung der einzelnen Nebenwirkungen ist unter den komplexen Wechselwirkungen mit anderen grenz- und generationenübergreifenden Wirtschafts- und Gesellschaftsaktivitäten nur noch in einem übergeordneten Kontext möglich. Da dies den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, soll dies anderen Untersuchungen vorbehalten bleiben und sich hier auf eine rein qualitative Wertung konzentriert werden.

Notationserweiterung:

c_{TW}	Trennkosten der Straßen
c_{LK}	Lärmkosten des Straßenverkehrs
c_{ST}	gesellschaftliche Kosten der Luftschadstoffe des Straßenverkehrs

Die Trennkosten $c_{TW}(Q(t))$ resultieren direkt aus der ex ante getroffenen Kapazität für ein erwartetes Verkehrsaufkommen über den geplanten Nutzungszeitraum. Mit ihren Auswirkungen auf die „Nachbarschaft“ (An-

lieger) sind diese regional noch relativ gut eingrenzbar. Durch die Abhängigkeit von der Ausweitung des bestehenden Straßennetzes und die Nähe zu dem Bodenverbrauch (Bauland) besitzen die Trennwirkungen eine enge Verbindung mit den Kapazitätskosten. Der Nutzungszeitraum über mehrere Generationen hinweg bzw. sogar die Irreversibilität einer Straße⁶⁸ erschwert jedoch bereits eine zeitliche Bewertung. Eine ähnliche regionale Reichweite, aber rein temporäre Wirkung, besitzen die Lärmbeeinträchtigungen des täglichen Straßenverkehrsaufkommens $c_{LK}(Q(t))$. Die Lärmkosten stehen dabei in direkter Abhängigkeit von der aktuellen Verkehrsdichte und besitzen eine progressiv steigende Schädigungswirkung. Aufgrund deren Absorptionsgrenze besitzen die Lärmschädigungen erst ab einer gewissen Verkehrsdichte eine Relevanz.⁶⁹ Dagegen betreffen die Kosten $c_{ST}(Q(t))$ der mit dem Verkehr einhergehenden Luftschadstoffe nur kurzfristig einen regional abgegrenzten Raum. Danach diffundieren diese überregional und global. Durch die Diffusion reduziert sich deren Schädigungswirkung aufgrund von „Verdünnungserscheinungen“ und die Absorption durch die Natur.⁷⁰ Die Verdünnungs- und Absorptionseinflüsse werden innerhalb der Luftschadstoffe besonders deutlich an dem Luftstaub mit seinem regional und zeitlich begrenzten Wirkungscharakter. Komplexere Wirkungszusammenhänge bestehen bei der durch die Luftschadstoffe begünstigten Ozonentstehung.⁷¹ Einen schwer einzuschätzenden Charakter besitzen die Treibhausgase. Diese wirken auf ihre Umgebung weder giftig, noch sind diese irreversibel. Deren Schädigungswirkung kommt nur indirekt über die Folgen einer Klimaveränderung global und intergenera-

Vgl. Ausf. S.97ff. zu den Nebenwirkungen des Straßenwesens.

⁶⁸Vgl. Ausf. S.98 zu den Charakteristiken der Straßenbauwerke. Link u. a. (2002) S.88 setzen hier für ausgleichende Biotope bereits Entstehungszeiten von mindestens 50 Jahren an.

⁶⁹Zu Wirkungszusammenhang und Kostenschätzungen der Lärmkosten vgl. Ausf. Fn. 51 S.101.

⁷⁰Weinreich (2000) S.10f..

⁷¹Vgl. Ausf. S.100 zum Ozon.

tional mit schwer zu definierendem Niveau zur Wirkung.⁷² Die teils nur geringen Anteile des Kraftfahrzeugverkehrs an den einzelnen Luftschadstoffen verweisen auf die zu beachtenden Wechselwirkungen mit anderen Schadstoffemittenten.⁷³ Dabei sind die Luftschadstoffe, deren Absorptionsgrenze allgemein als überschritten betrachtet werden kann, im Grundsatz direkt von der Fahrleistung abhängig. Stoffabhängig entfalten diese ihre nachweisbare Schädigungswirkung kurzfristig (Staub, OZON usw.) bzw. langfristig über den gesamten Wirkungszeitraum (insb. Treibhausgase) progressiv steigend in Abhängigkeit des Schadstoffs-, sprich Verkehrsaufkommens.

Werden die Kosten dieser Nebenwirkungen über ein umfassendes „Road Pricing“ in der gesellschaftlichen Nutzenfunktion (Gl. 8.1) antizipiert;

$$\begin{aligned} W &= W(Q(t), Q_{uan}, Q_{ual}) \\ &= \int_0^T \int_0^{Q(t)} D(x) dx dt - \dots - \sum_{i=TW,LK,ST} Q(t) c_i(Q(t)) dt \end{aligned} \quad (8.7)$$

erweitern diese die Bedingung erster Ordnung des effizienten Verkehrsaufkommens (Gl.8.2a), um die abzugeltenden Grenzkosten der Nebenwirkungen zu:⁷⁴

$$D(x) = \dots + \sum_{i=TW,LK,ST} \left(c_i(Q(t)) + Q(t) \frac{c_i(Q(t))}{dQ(t)} \right) \quad (8.8)$$

Im Ergebnis erhöhen die Grenznebenkosten bei der Bestimmung des effizienten Verkehrsaufkommens $Q(t)$ die anreizwirksamen Kosten des Straßenverkehrs. Beachtenswert bleibt bei den sozialen Kosten, dass ähnlich den individuell zu tragenden Zeitkosten durch die einkalkulierten Verkehrsbeeinträchtigungen, der Verursacher gleichzeitig der „Property Rights“-Inhaber, sprich der Geschädigte sein kann (z.B. die Trennkosten für die Straßen vor der eigenen Haustüre). Organisatorische Aspekte empfehlen, die Nebenwirkungen vor der Zuordnung zunächst einmal vollständig in die Abgaben miteinzurechnen. Daneben deuten die teils nur noch langfristig und global aufzurechnenden Nebenwirkungen auf die regionale (regional, überregional, national und global) und temporäre Skalenabhängigkeit der erfolgreichen Implementierung des „Road Pricings“ hin.⁷⁵

8.1.2 Grenzen des „Road Pricing“

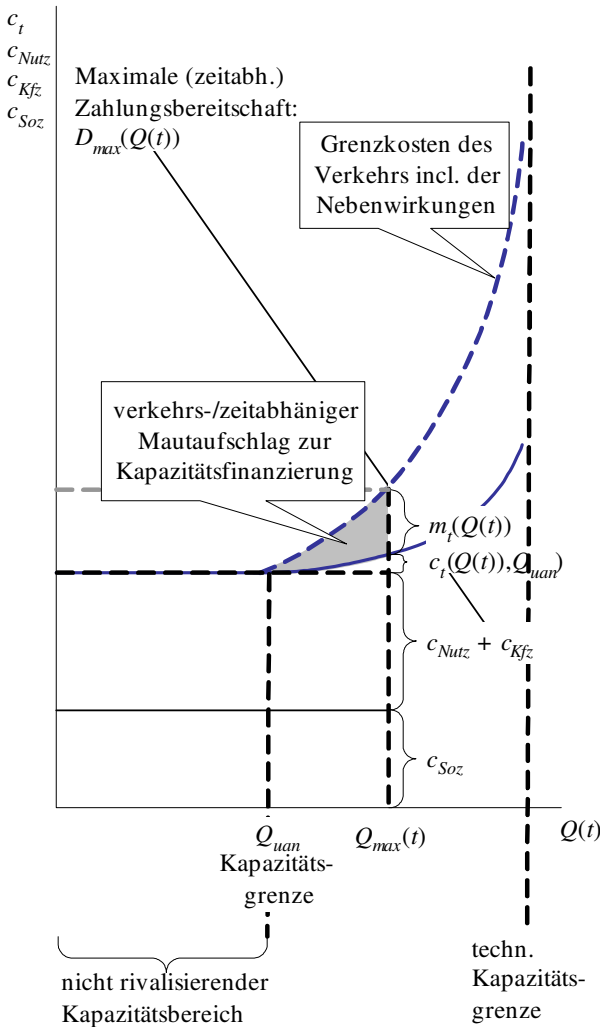
National sind die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für eine Gebührenfinanzierung der Straßen im Grundsatz zumindest für das überregionale Straßennetz bereits

⁷²Vgl. Ausf. S.100ff. zu den Nebenwirkungen des Straßenverkehrs.

⁷³Vgl. Tab. 3.6 S.101.

⁷⁴Zu einer Diskussion des Kostenansatzes, der noch um marginale Verwaltungskosten und Unfallkosten erweitert wurde van den Bosche u. a. (2005) S.4ff.. In der Praxis nicht auszuschließende Wechselwirkungen der Nebenwirkungen werden auch hier vernachlässigt ebd. S.17.

⁷⁵Johansson-Stenmann u. Sterner (1998) S.166.



Die Nutzungsabgabe bestimmt sich aus:
 Grenzabnutzungskosten (hier im linearen Fall gleich den Durchschnittskosten)

c_{Nutz}
 zuzüglich dem zeitabhängigen Mautaufschlag zur Kapazitätsfinanzierung (Zahlungsbereitschaft abzüglich variabler Zeit-, Abnutzungs-, Kfz-Kosten);

$$m_t(Q(t))$$

und der sozialen Grenzkosten:

$$c_{Soz}$$

$$\text{mit: } c_{Soz} = \sum_{i=TW, LK, ST} c_i(Q(t)) + Q(t) \frac{dc_i(Q(t))}{dQ(t)}$$

Für eine einfach zu haltende Darstellung wurden die sozialen Kosten als linear steigend mit dem Verkehrsaufkommen unterstellt, womit sich eine Identität von Durchschnitts- und Grenzkosten ergibt, d.h.:

$$Q(t) \frac{dc_i(Q(t))}{dQ(t)} = 0$$

Abb. 8.5: Umfassende Netz- und Abgabenbestimmung über das „Road Pricing“.

vorhanden.⁷⁶ Aufgrund der kreuzungsarmen Straßen mit wenigen Zu- und Abfahrten lässt sich hier auch die notwendige Überwachung der Mauterhebung relativ gut im Sinne von „Toll-Goods“ umsetzen.⁷⁷ Da ein an definierten und identifizierbaren „Property Rights“ anknüpfendes „Road Pricing“ einen Diskriminierungstatbestand entbehrt, dürfte eine derartige Abgabeneuordnung auch die Hürde des Stillhalteabkommens in der Verkehrspolitik nach Art. 72 EGV meistern. Probleme bereiten hingegen die mit einem „Road Pricing“ nur schwer vereinbaren EU-Richtlinien zu den Mindestsätzen der Mineralöl- und Kfz-Steuer. Die erst unter erheblichem politischem Druck zur Sicherung der Chancengleichheit im gewerblichen Kraftverkehr durchgesetzten Richtlinien zu den Abgaben für den gewerblichen Straßenverkehr

⁷⁶Für die Bundesebene Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000) S.46.

⁷⁷Blankart (2001) S.60ff. und Musgrave u. a. (1990) S.56.

beschränken im Weiteren eine Gebührenausschüttung auf das gesamte Straßennetz. Daneben gestaltet sich trotz aller heute bestehenden technischen Möglichkeiten die Gebührenerhebung in der Praxis über das gesamte Netz teils noch schwierig bzw. im Hinblick auf die explodierenden Transaktionskosten unsinnig.⁷⁸ Neben diesen Hürden wird durch die zu berücksichtigenden langfristigen Verkehrsveränderungen und Wechselwirkungen mit den anderen gesellschaftlichen Schadstoffemittenten klar, dass es sich bei einem umfassenden „*Road Pricing*“ nur um ein System mit einem relativ hohen Unsicherheitsniveau handeln kann. Die verkehrsseitige Basis dieser Schätzungen bilden die bis dato in ihrem Prognoseerfolg wenig Vertrauen erweckenden Entwicklungsszenarien. Regelmäßig durchgeführt werden diese Verkehrsprognosen z.B. durch die Shell AG (2001, 2004) und dem Bundesverkehrsministerium.⁷⁹

Vereinzelte, nicht eingeplante Verkehrsbeeinträchtigungen sind auch unter einem „*Road Pricing*“ nicht ausschließbar. Die kurzfristig erhöhten Verkehrsaufkommen werden bei zeitlich diskret gesetzten Mautsätzen im Bereich der Sprungstellen sogar endogen provoziert. Bei einer rationalen Antizipation werden die Autofahrer versuchen, im Bereich fallender Sätze kurz nach bzw. im Bereich steigender Sätze kurz vor den Sprungstellen ihre Fahrt zu legen. Die Kapazitätsbepreisung erzielt damit insbesondere dann hohe wohlfahrtsökonomische Ergebnisse, wenn eine hohe zeitliche Nutzungsstreuung aufgrund heterogener Verkehrsteilnehmer vorliegt.⁸⁰ C.-H. Laih (1994) ermittelte für dieses zeitlich abgestufte „*Road Pricing*“, dass die dadurch erreichbaren Wohlfahrtsgewinne ohne endogene Nachfrageverzerrungen dem $n/(n+1)$ -Teil, mit n Anzahl der differenzierenden Mautsätze, des mit einem dynamischen Tarif erreichbaren Wohlfahrtsniveaus entsprechen.⁸¹ Gleichzeitig bietet sich über ihre Anreizwirkung die abgestufte Mautlösung zur zeitlichen Steuerung bzw. Verlagerung des Verkehrs an. Diese Verkehrssteuerung kann sich durchaus als eine sinnvolle Lösung zur Aufrechterhaltung einer möglichst hohen Effizienz erweisen, wenn die Kapazitätsgrenzen der Straßen, wie z.B. in Stoßzeiten und Urlaubsverkehr, bereits überschritten werden.⁸² Fehlkalkulationen einer zu gering gewählten Kapazität werden sich dabei in andauernden Verkehrsbeeinträchtigungen und einer langfristigen Überfinanzierung äußern, während eine zu hoch gesetzte

⁷⁸Streit (1980) S.5f..

⁷⁹Berner u. Benz (2001)S.6. Man beachte, dass es sich sowohl bei den Szenarien der Shell AG (2001) und Shell AG (2004), als auch des Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2001) um Studien unter politischen Nutzungsregulierungen handelt, die nicht notwendigerweise anreizbasierend sind.

⁸⁰Hau (1998) S.57.

⁸¹Laih (1994) S.202ff. Für die reine einstufige „*Peak Load*“-Maut im Sinne einer „*Bottleneck*“-Bepreisung kamen Arnott u. a. (1993) S.161ff. auf einen Wohlfahrtsgewinn von 57-62 % und Chu (1999) S.714 auf 38-79 %.

⁸²Musgrave u. a. (1990) S.71 und Fritsch u. a. (2001) S.69. In der Praxis finden sich erfolgreiche Beispiele zur Steuerung der Verkehrsverlagerung z.B. auf dem „Zwei-Klassen-Highway“ Interstate 15 im Norden von San Diego in den USA. Die Gebührenerhebung schwankt hier variabel von 50 Cent bis 4 Dollar je nach Verkehrsaufkommen. Der Preis wird aktuell durch eine blinkende Gebührentafel angezeigt Blech (2000) S.254ff..

Kapazität in eine defizitäre Straßenbereitstellung mündet.⁸³

Mögliche Problembereiche ergeben sich durch die natürlichen Grenzen der Anpassungsfähigkeit einer Straßenkapazität und der Orientierung des „*Road Pricings*“ an der Engpassbepreisung.⁸⁴ Dadurch ist nicht auszuschließen, dass aufgrund der vorgegebenen Mindestkapazität einer Straße bzw. weiterer Ausbaustufen, trotz ausreichender Gesamtfinanzierungsbereitschaft, gar keine ausreichenden Kapazitätsengpässe zur Finanzierung der Kapazität entstehen. Finanzierungsprobleme sind z.B. bei den gering ausgelasteten Netzbereichen der Gemeindestraßen zu erwarten. Für die Lösung dieses Finanzierungsproblems finden sich verschiedene diskutierte Möglichkeiten. T.D. Hau (1992) bringt hier die Möglichkeit in die Diskussion, auf der Basis von Kosten-Nutzenabwägungen die Deckungslücke durch Ausgleichszahlungen von gewinnbringenden Straßen zu schließen.⁸⁵ Alternativ besteht bei einer ausreichenden Gesamtfinanzierungsbereitschaft die Möglichkeit, die Mauterhebung auch auf die Bereiche ohne direkte Verkehrsengpässe auszuweiten. In die gleiche Richtung gehen Vorschläge, die notwendigen Mittel durch eine zusätzlich erhobene fixe Beitragsgebühr im Sinne von mehrteiligen Tarifen einzuziehen, da fixe Abgabenteile keine direkte Anreizwirkung auf das Verkehrsaufkommen besitzen.⁸⁶ Oberhalb der notwendigen Mindestkapazität kann unter der zur Verfügung stehenden Technik der Kapazitätsvariation, beginnend bei einer Verbreiterung der einzelnen Spuren und des Einsatzes von Telematiksystemen zur Verbesserung des Verkehrsflusses,⁸⁷ dann von einer ausreichend hohen Variabilität der Kapazität ausgegangen werden.⁸⁸

Gerechtigkeitsvorstellungen werden bei einer rein anreizorientierten Kapazitäts- bzw. Engpassbepreisung durch das bereits bei der Erstellung zu berücksichtigende stetige Wachstum des Verkehrs strapaziert. Die idealisierte Engpassbepreisung würde dazu führen, dass durch das langfristige Verkehrswachstum in erheblichen Maße, wenn nicht sogar vollständig zukünftige Generationen zur Finanzierung heutiger Kapazitäten herangezogen würden. Korrigierend könnte z.B. durch einen fortlaufenden Kapazitätsausbau oder mittels kontinuierlicher Investitionen in Telematiksysteme zur Verbesserung des Verkehrsflusses entgegengewirkt werden.

⁸³Hau (1998) S.53.

⁸⁴Hau (1998) S.58. Kritisch sind daneben „*Economics*“ bzw. „*Diseconomics of Scale*“ bei der Kapazitätsanpassung über das Spurangebot und gegebenenfalls Telematiksystemen zu beachten Hau (1998) S.64 mit empirischen Anführungen für beide Fälle S.71 Fn 25..

⁸⁵Hau (1992) S.35f..

⁸⁶Knieps (2003) S.6.

⁸⁷Starkie (1982) S.259ff. zu den in den 80'er Jahren verstärkt aufkommenden neuen Möglichkeiten der Verkehrsflusssteuerung. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr (2003) S.599ff. zu heute und in nächster Zukunft absehbaren Möglichkeiten und Grenzen von Telematik-Systemen im Verkehr. Ein „dynamisches Auto-Pilot-System“ bietet heute bereits Daimler-Chrysler an. An Autobahnbrücken angebrachte Sensoren analysieren hier die Verkehrsdichte als Grundlage eines Staumelders für die teilnehmenden Fahrzeuge Blech (2000) S.254ff. und o.V. (1998a) S.82f.

⁸⁸Selbst kritische Autoren zum Teilbarkeitsargument Kraus (1981a) S.115ff. stellten in ihren Untersuchungen zu den Kosten der Kapazitätsausweitung Kraus (1981b) S.1ff. und Small u. a. (1989) S.103 eine hohe Variabilität der Kapazitätsanpassung im Straßenangebot trotz des augenscheinlich diskreten Faktors über die Spuren fest.

8.2 Privatisierung der Straßenbereitstellung

Die übertragbaren Aufgabenbereiche und die notwendige Abgeltung der Nebenwirkungen des effizienten „*Road Pricings*“ haben gezeigt, dass es sich bei der Straßenbereitstellung selbst nur um einen Ausschnitt eines anreizorientierten (wettbewerblichen) Straßenwesens handelt. Rahmengebend für die Spielräume der Bereitstellungsorganisation sind die übertragbaren Aufgabenbereiche. D.h. erst nach den Abwägungsentscheidungen individueller und gesellschaftlicher Belange, die über das Bauplanungsrecht den demokratisch legitimierten Aufgabenträgern vorbehalten sind, eröffnet die Bauzulassung den Raum für Marktelemente. Sinnbildlich für diese Schranken ist innerhalb der „*Property*“- und „*Liability Rights*“-Gestaltung die formal geregelte Zwangsenteignung nach z.B. § 19 FStrG und §§ 85ff. BauGB mit gesetzlich vorgegebenem Entschädigungsablauf zu sehen. Im Grunde handelt es sich bei diesem Genehmigungsverfahren um keine spezifische Eigenheit des Straßenwesens, sondern des gesamten Bauwesens. Dem grundsätzlichen Recht auf eine Baufreiheit und der kommerziellen Nutzung eines „vertretbaren“ Bauwerkes, steht dieses nicht entgegen, da bestehende Regelungen lediglich auf den Schutz flankierender gesellschaftlicher Belange abzielen.⁸⁹

Im Weiteren steht es dem Staat bei der Umsetzung privatwirtschaftlicher Elemente im Grundsatz frei, nicht verpflichtende staatliche Aufgabenbereiche der Daseinsfürsorge über eine öffentliche Wirtschaftstätigkeit zu betreiben oder zu privatisieren. Rahmengebend für die staatliche Freiheit ist die „wirtschaftspolitische Neutralität“ des Grundgesetzes, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Investitionshilfegesetz 1954 festgestellt hat. Dies ermöglicht dem Gesetzgeber, die ihm jeweils sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik zu verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz beachtet.⁹⁰

Ebenso ermangelt es den europäischen Verträgen, trotz deren grundsätzlichen Ausrichtung auf einen freien Wettbewerbsmarkt, einer eindeutigen Aussage zur Privatisierung, da der EG-Vertrag keine Vorschrift mit dem Titel „Privatisierung“ enthält.⁹¹ Kompetenzen für die Europäische Gemeinschaft zu dem mit der Privatisierung angeschnittenen Thema der Eigentumsregelungen in den Mitgliedstaaten schließt Art. 295 EGV (ex. Art. 222 EWG) gar explizit aus.

Der schillernde Begriff der „Privatisierung“ eröffnet daraus, ausgehend von der öffentlichen, über unterschiedlichste Modelle des „*Privat Public Partnership*“, ⁹² bis zur vollständigen privaten Aufgabenübernahme, eine breite Spannweite von Gestal-

⁸⁹Postlep u. Fromm (2001) S.36.

⁹⁰BVerfGE 4 S.7ff..

⁹¹Art. 31 und Art. 86 EGV des europäischen Vertragswerks lässt erkennen, dass die Existenz einer öffentlichen Wirtschaftstätigkeit zumindest geduldet wird.

⁹²Zu beachten gilt, dass „*Privat Public Partnership*“ kein eigenstehender Rechtsbegriff ist Dreher (2002) S.245 und Jaeger (2001) S.6. Zur Vielzahl der heute unter diesem Begriff erfassten Modelle Reuter (2005) S.1246ff..

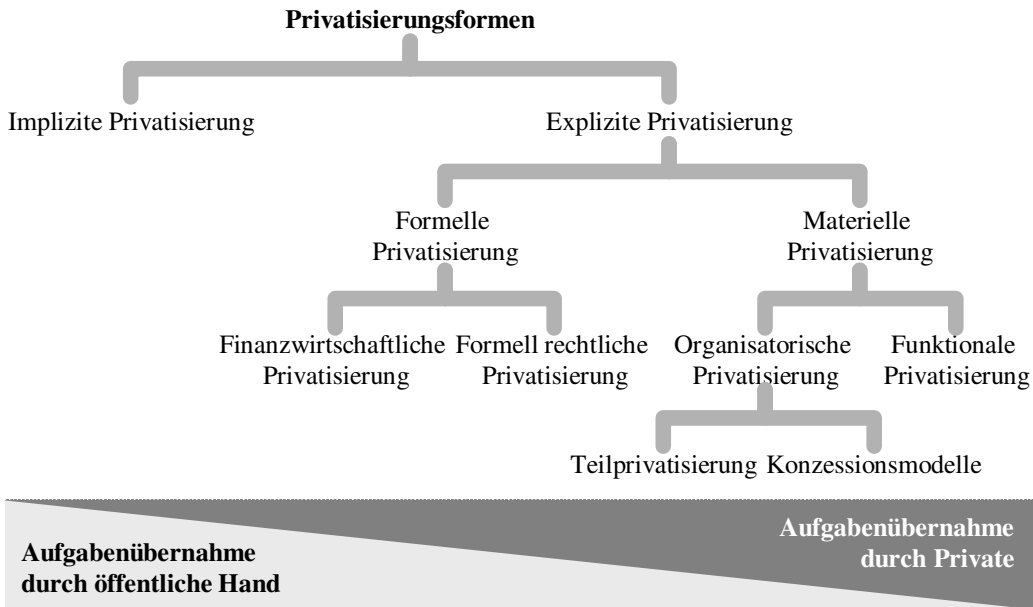


Abb. 8.6: Abgrenzung der Privatisierungsformen (Quelle: Bender u. Benz (2001)).

tungsmöglichkeiten.⁹³ Als organisatorische Kriterien können die Wertschöpfungsstufen (Netzplanung, technische Designplanung, Genehmigungsplanung, Unterhalt, Betrieb und Finanzierung), die räumliche Ausdehnung, die zeitliche Dauer, die Mittelherkunft und die Abgabenerhebung dienen.⁹⁴ Die Dimensionen der Umsetzung lassen sich, ohne eine vollkommene Überschneidungsfreiheit gewährleisten zu können, in eine implizite sowie den expliziten Formen der formellen und materiellen Privatisierung differenzieren (vgl. Abb. 8.6). Die rechtliche bzw. Organisationsprivatisierung⁹⁵ (implizite Privatisierung) ist lediglich eine Verschiebung der öffentlich-rechtlichen Rechtsposition der Organisation in eine Form des Privatrechts, ohne dass Private an dem Vermögen beteiligt werden. „Bildlich gesprochen, findet lediglich ein ‚Kleiderwechsel‘ statt“,⁹⁶ bei dem sich der öffentliche Träger das Gewand des Privatsubjekts überstreift. Die Aufgabe selbst bleibt im Hoheitsbereich der öffentlichen Hand.⁹⁷ Das Gegenstück stellt die formelle Aufgabenprivatisierung dar. Hier wird die Erledigung der Aufgabe an einen „echten“ Privaten übertragen, im Sinne einer „funktionalen Aufgabenprivatisierung“ durch eine privatwirtschaftliche Finanzierung bzw. inklusive weiterer formeller Aufgabenübernahmen.⁹⁸ Die Abgrenzung zu der materiellen Privatisierung, bei der die Aufgabe selbst übertragen wird, ist durch die verfassungsmäßige Aufgabendefinition und die konkretisierende Gesetzgebung

⁹³Ewers u. Rodi (1995) S.13 und Schmitt (1999) S.41.

⁹⁴Beckers u. Hirschhausen (2003) S.11f..

⁹⁵Pabst (1997) S.70 spricht auch von formeller Privatisierung.

⁹⁶Schmitt (1999) S.42.

⁹⁷Z.B. Privatisierungsformen der Öffa und der DEGES, vgl. Ausf. S.270f..

⁹⁸Schoch (1994) S.974. Pabst (1997) S.70 benutzt hier auch den Begriff der Beleihung.

vorgegeben.⁹⁹ Die materielle bzw. Vermögensprivatisierung ist die Übertragung von Aufgaben und Vermögenswerten. Im Straßenwesen beinhaltet dies die vollständige Übertragung der Finanzierung und Bewirtschaftung von der öffentlichen Hand auf Private.¹⁰⁰ Diese kann zeitlich begrenzt sein oder dauerhaft stattfinden.

Die propagierte „eigentumsrechtliche Neutralität“ des europäischen Vertragswerkes bedeutet nicht, dass ebenso die Möglichkeit ausgeschlossen ist, Einfluss auf den Schutz des Eigentums und die Modalitäten für dessen „Ausübung“ zu nehmen. Diese Eingriffe zeigen sich z.B. in den umfangreichen Vergaberechtsregelungen für die öffentliche Hand mit seinem Diskriminierungsverbot ausländischer Mitbewerber.¹⁰¹ Aus der Beschränkung der besonderen Rechte der öffentlichen Unternehmenstätigkeit auf Bereiche der „... Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ...“ und die hier uninteressanten Finanzmonopole nach Art 86 Abs.2 EGV (ex. Art. 90 EWG) leitet sich sogar eine indirekte Privatisierungstendenz für sonstige Unternehmenstätigkeiten ab. Entfällt der öffentliche Unternehmenscharakter sind die Unternehmen nach dem Vertrag rechtlich gleichgestellt. Beihilfen und einseitige wettbewerbsbeschränkende Begünstigungen, gleich welcher Art, fallen damit für öffentliche und private Unternehmenstätigkeiten unter die engen Zulässigkeitsgrenzen des Beihilferegimes nach Art. 87 EGV (ex. Art. 92 EWG). Der Begriff Unternehmenstätigkeit ist in diesem Kontext sehr weit gefasst. „Als Unternehmen lassen sich alle Gebilde qualifizieren, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, unabhängig von ihrem Rechtsstatus. Auch eine Abteilung der staatlichen Verwaltung kann demnach ein Unternehmen darstellen, ... [wobei es] nicht auf einen Erwerbzweck oder eine Gewinnerorientierung ankommt; es genügt, dass die betreffende Einrichtung »Güter und Dienstleistungen auf dem Markt« anbietet.“¹⁰² Im Ergebnis ist mit der Marktfähigkeit praktisch der öffentliche Charakter verschwunden und es bauen sich zunehmend Betätigungsschranken für die öffentliche Hand auf. Ein Privatisierungs- bzw. Teilprivatisierungszwang entsteht hier bereits bei einer betriebswirtschaftlichen Expansion, da eine Kapitalzuführung seitens des Eigentümers öffentliche Hand unter das Beihilfeverbot Art. 87 EGV fällt. Die Expansion wird damit gezwungenermaßen auf privatwirtschaftliche Wege über die freien Kapitalmärkte gelenkt.¹⁰³

Die Argumente für eine Privatisierungsentscheidung bilden die erwarteten Effizienzsteigerungen durch die Anreizeffekte einer privatwirtschaftlich orientierten Organisation und die Entbürokratisierung von Entscheidungs- und Verwaltungsabläufen. „Als Vorteile privater Betriebs- und Finanzierungsmodelle werden insbesondere genannt:

- Das besondere Know-how Privater in bestimmten Bereichen der öffentlichen

⁹⁹Schmitt (1999) S.43ff..

¹⁰⁰Schmitt (1999) S.41 und Schoch (1994) S.962. Pabst (1997) S.70 bezeichnet diese auch als vollständige Privatisierung.

¹⁰¹Schroeder (2002) S.174ff. und Weiss (2003) S.92ff..

¹⁰²Schroeder (2002) S.176.

¹⁰³Weiss (2003) S.108.

Infrastruktur . . . ,

- frühzeitige Einbindung des Privaten in die Projektvorbereitung und eine damit verbundene Kostenoptimierung,
- einheitliche Planung, Bau und Betrieb . . . ,
- Vorhandensein eines geschulten Personals sowie flexible Unternehmensführung durch Nichtgebundenheit an öffentliches Dienstrecht,
- Kosteneinsparungen in Folge kürzerer Bauzeiten

Demgegenüber werden auch Nachteile einer Privatfinanzierung und privaten Nutzung von Bauvorhaben geltend gemacht. Hier lassen sich nennen:

- Einseitige Abhängigkeitsgefahr von einem privaten Investor insbesondere bei langfristigen Verträgen,
- Gefahr der Monopolbildung in der Bauwirtschaft und Verstoß gegen die grundsätzliche Trennung von Planung und Ausführung, da die privaten Modelle (Planung, Bau und Betrieb) nur von den „Großen“ der Branche angeboten werden können,
- weiterbestehende (Rest-)verantwortung der öffentlichen Hand für den Fall des Schadens- und Haftungseintritts,
- Außerachtlassung des Wettbewerbs und Benachteiligung mittelständischer Unternehmen . . . ,
- Verschiebung der Belastungen auf zukünftige Haushalte.“¹⁰⁴

Bei der Abwägung kann die höhere Wirtschaftlichkeit sogar als zwingende Voraussetzung für die Zulässigkeit der Privatisierung betrachtet werden.¹⁰⁵ Daneben können die frei von öffentlich-rechtlichen Vorgaben agierenden Privaten auch neue Wege der Straßenfinanzierung, wie z.B. Mittel aus Werbung und Sponsoring, erschließen.¹⁰⁶ Die bestehenden engen Schranken durch öffentliche Vorgaben für derartig neue Wege der Straßenfinanzierung zeigt z.B. die Ablehnung des Angebotes des Conrad Electronic Konzerns durch die Autobahndirektion Nordbayern das Autobahnkreuz der A 6 - A 93 in „Conrad Electronic“ - Kreuz umzubenennen. Die Begründung bildete der schlichte Hinweis auf das Werbeverbot an Bundesautobahnen.¹⁰⁷

Die Grundlage für eine anreizwirksame Organisation bildet die Verwirklichung eines Kongruenzprinzips, sprich der Generierung eines direkten Zusammenhangs

¹⁰⁴Portz (2001) S.892.

¹⁰⁵Reuter (2005) S.1247f..

¹⁰⁶Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000) S.45.

¹⁰⁷Froehlingsdorf u. Knauer (2004) S.52f..

zwischen Kosten und Nutzung.¹⁰⁸ Entsprechend hebt G. Knieps (2000) hervor, dass bereits die Konkruenz unterminierende öffentliche Steuerungsvorbehalte „... die Erfolge der Liberalisierung und Öffnung der Netzsektoren zunichte machen [können]. Anstelle der Marktprozesse würde ein administrativer Regulierungsprozeß gesetzt mit den damit einhergehenden administrativen Kosten, Anreizverzerrungen und „*Rent Seeking*“ Aktivitäten der involvierten Interessengruppen. Selbst der ausgeklügeltste Regulierungsvertrag im Sinne der „*Principal Agency*“-Theorie kann einen funktionsfähigen Wettbewerbsprozeß weder imitieren noch ersetzen.“¹⁰⁹ Als weitere Einflussfaktoren der Effizienz zeichnen sich Skaleneffekte, z.B. durch eine möglichst gebündelte Vergabe von Unterhalt und Betrieb,¹¹⁰ und der Konzessionszeitraum, aufgrund der zu tätigen Investitionen, ab. So bestimmt z.B. der Konzessionszeitraum die betriebswirtschaftliche Wahl zwischen einer Beton- und einer Asphaltausführung und damit die effiziente Langzeitdimensionierung einer Straße.¹¹¹ Insgesamt weisen die Lebenserwartungen der einzelnen Bauteile einer Straßenkonstruktion auf nicht zu kurzfristig ausgelegte Vertragslaufzeiten bei den Konzessionen hin. Daraus leitet sich als Zielrahmen für die Verwirklichung und Sicherung privatwirtschaftlicher Anzeizeffekte eine klare und längerfristige Heraus-schälung wirtschaftlicher Entscheidungsbereiche aus dem Einflussbereich der Politik ab.¹¹²

8.2.1 Notwendige Regulierung eines privatwirtschaftlichen Straßenwesens

Die Straßenbereitstellung ist durch die Produktionsbedingungen, die Bereitstellung als Netzinfrastruktur und die umfangreichen Nebenwirkungen auf die Umwelt von einer Monopolstellung per se gekennzeichnet.¹¹³ Die absehbaren Folgen opportunistischer Angebotsstrategien mittels einer Kapazitätsverknappung zur Durchsetzung höherer Preise im Sinne eines Ausbeutungsmissbrauchs¹¹⁴ sind heute Teil na-

¹⁰⁸Grossekettler (1999) S.544.

¹⁰⁹Knieps (2000) S.7. Ähnlich Haucap u. Kruse (2004) S.268 „Weder die Ex-Ante-Regulierung noch die Ex-Post-Aufsicht können in der Realität so effiziente Ergebnisse erzielen wie der idealtypische Regulator der akademischen Lehrbücher.“

¹¹⁰Beckers u. Hirschhausen (2003) S.19 mit w.N..

¹¹¹Beckers u. Hirschhausen (2003) S.20 und Knoll u. a. (1999) S.53. Erfahrungen in den Nachbarländern verweisen hier auf Konzessionslaufzeiten, die keinesfalls unter 5-7 Jahren gewählt werden sollten Knoll u. a. (1999) S.21.

¹¹²Kossak (2001) S.412. Zu den Vorteilen, die bereits bei einer formellen Privatisierung zu erwarten sind Ewers u. Rodi (1995) S.75

¹¹³Vgl. Ausf. S.108f. zu den besonderen Marktbedingungen.

¹¹⁴Die von der Monopolkommission (2002) S.375 bei vorhandener Marktmacht angeführte Gefahr eines Verdrängungswettbewerbs bzw. Behinderungsmissbrauchs besitzt, aufgrund der bereits natürlich vorgegebenen regionalen Monopolstellung, im Straßenwesen kaum Relevanz. Zur Differenzierung zw. Ausbeutungsmissbrauch und Behinderungsmissbrauch bei dem der Rechtsrahmen des UWG an Relevanz gewinnt Schulz (2003) S.162.

hezu jedes mikroökonomischen Lehrbuches.¹¹⁵ J. Tirole (1999) und E. Wolfstetter (1999) verweisen daneben auf mögliche Probleme bei der Versorgungsqualität,¹¹⁶ da auch „... der Anreiz, Qualität zu liefern, ... von der Grenzzahlungsbereitschaft für Qualität ab[hängt], und zwar von der des Grenzverbrauchers ...“¹¹⁷ abhängig ist. Im Ergebnis erfüllt ein privatwirtschaftlich betriebener Straßenbereitstellungsmarkt, mit seinem nicht angreifbaren natürlichen Monopol, den zahlreichen Schlüsselementen mit „*Bottleneck*“-Charakter und nur schwer duplizierbaren Ressourcen,¹¹⁸ alle Kriterien eines als regulierungsbedürftig deklarierten Marktes.

Die rechtliche Regulierungsgrundlage basiert auf § 19 Abs.2. Nr.1 GWB, nach der ein Straßenbereitsteller eine marktbeherrschende Stellung besitzt. Der Missbrauch¹¹⁹ ist nach Art. 19 Abs.1 unabhängig von einer Untersagung oder aktiven Regulierungstätigkeit verboten.¹²⁰ Nach § 32 GWB kann die Kartellbehörde zu diesem Zweck missbräuchliche Verhalten untersagen und über eine Verfügung einen angemessenen Netzzugang schaffen.¹²¹ Daneben gewinnt in der nationalen Regulierungsdiskussion für die unter einer hohen gesellschaftlichen Bedeutung stehenden Netzinfrastrukturen die „*Essential Facilities Doctrine*“ nach Art. 82 EGV (ex. Art. 86 EWG) an Bedeutung. Von der ursprünglichen Zielsetzung, der Zusage der Netzzugang, wurde diese Doktrin auf das umfassende Ziel eines diskriminierungsfreien Nutzungsrechts an Infrastrukturnetzen weiterentwickelt,¹²² da es „... im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs in den nachgelagerten Märkten ... gleichgültig [ist], ob der etablierte Anbieter und Besitzer einer wesentlichen Einrichtung den Zugang zu dieser Einrichtung verweigert oder, ob er den Zugang zu Bedingungen anbietet, die hinsichtlich des Preises, der Qualität oder Verlässlichkeit prohibitiv wirken.“¹²³ Lediglich in der Umsetzung konzentriert sich der deutsche Gesetzgeber bei der Deregulierung, im Gegensatz zum sektorenübergreifenden europäischen Verständnis, auf eine sektorspezifische Regulierung mit speziellen Netzzugangsregelungen.¹²⁴ Die Spezialregelungen orientieren sich an den grundsätzlichen Vorgaben des § 19 GWB bzw. übergeordneten Art.

¹¹⁵So bezeichnet Musgrave (1971) S.53 nicht zuletzt die mit der Bereitstellung einer Verkehrsinfrastruktur einhergehende Marktmacht und die gesellschaftlich unerwünschten Angebotsergebnisse als den Hauptgrund für das spezifische Interesse der Wirtschaftspolitiker am Infrastruktursektor. Die Folgen des Mißbrauchs wurden wohl nirgendwo so deutlich, wie im bereits gewaltsam zu bezeichnenden Ende des englischen Mautstraßensystems im 19. Jhd. Lay (1994) S.127ff..

¹¹⁶Tirole (1999) S. 219ff. und Wolfstetter (1999) S.21f..

¹¹⁷Tirole (1999) S.221..

¹¹⁸Klimisch u. Lange (1998) S.22.

¹¹⁹„Missbrauch liegt vor, wenn ein Unternehmen (unangemessene - abhängig von Qualität, Quantität und Nutzungsbedingungen) Preise fordert, die von denjenigen abweichen, die sich bei einem wirksamen Wettbewerb mit hoher Wahrscheinlichkeit ergeben würden.“ Schulz (2003) S.161f..

¹²⁰Bechthold (2002) S.218 und Monopolkommission (2002) S.357.

¹²¹Monopolkommission (2002) S.361 zu einem möglichen Widerspruch nach § 64 GWB und sofortiger Wirksamkeit trotz Widerspruch § 65 GWB.

¹²²Bechthold (2002) S.211 und Klimisch u. Lange (1998) S.19.

¹²³Monopolkommission (2002) S.358.

¹²⁴Klimisch u. Lange (1998) S.15.

82 EGV.¹²⁵ Durch die einfließenden europäischen Interessen¹²⁶ erfassen die Regulierungsvorgaben ebenso das Handeln der öffentlichen Unternehmen und der öffentlichen Hand, wie z.B. privatwirtschaftliche Straßenbetriebsgesellschaften im Eigentum der öffentlichen Hand, wenn die Tätigkeit wirtschaftlicher und nicht hoheitlicher Natur ist.¹²⁷ Rechtliche Schranken einer Regulierung ergeben sich aus dem Eigentumsschutz nach Art. 14 GG und der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG.¹²⁸ Diese sind unter der gegebenen Problematik in der Infrastrukturbereitstellung aber als gering einzuschätzen und verweisen lediglich auf die notwendige Gewährung eines angemessenen Entgeltes.¹²⁹

„Die Regulierungspraxis [erzeugt jedoch] in aller Regel eine Reihe von Effizienzverlusten . . . , die stets in Gefahr stehen, diejenigen Effizienzverluste, denen mit der Regulierung entgegengewirkt werden sollte, zu kompensieren“¹³⁰ Daraus resultiert die Fragestellung, ob „. . . man realistischerweise hoffen kann, dass sich mit staatlichen Eingriffen unter Berücksichtigung der damit verbundenen Kosten ein höheres Wohlfahrtsniveau ergibt, als wenn man den nicht ‚perfekten‘ Markt sich selbst überließe“¹³¹ In einem ersten Schritt reduziert dies die Wettbewerbskontrolle auf eine Entscheidung zwischen einer ex ante Regulierung versus einer ex post Missbrauchsaufsicht.¹³² Für eine ex post Missbrauchsaufsicht sprechen das geringere Eingriffsniveau in betriebswirtschaftliche Entscheidungsvorgänge, niedrigere Organisationskosten und die Lösung zahlreicher Informationsprobleme vor dem Regulierungseingriff. Durch die zeitliche Verzögerung wäre der Schaden aber bereits passiert, da dieser bei einer ex post Missbrauchsaufsicht erst den Auslöser für den Regulierungseingriff bildet.¹³³ So befürwortet die Monopolkommission für Wirtschaftssektoren, wie das Straßenwesen, bei denen das Infrastrukturnetz eine unerlässliche Voraussetzung für den Wettbewerb in den nachgelagerten Märkten ist, verschiedene Fälle ähnliche Strukturen aufweisen und der Markt durch immer wieder auftretende Zugangsprobleme gekennzeichnet ist, die ex ante Regulierung.¹³⁴ In diesem Fall dominiert bei einer ausreichenden Information die Hoffnung auf effiziente Regulierung die Gefahren einer Fehlregulierung.¹³⁵

¹²⁵Bechthold (2002) S.217ff.

¹²⁶Art. 82 EGV bildet heute praktisch die zentrale Rechtsgrundlage bei der europ. Deregulierungsaufsicht von staatlichen und halbstaatlichen Monopolen Dirksen (2006) S.522.

¹²⁷Dirksen (2006) S.471.

¹²⁸Klimisch u. Lange (1998) S.23 und Weizäcker (1997) S.576ff..

¹²⁹Bechthold (2002) S.213f. und Klimisch u. Lange (1998) S.24f..

¹³⁰Schulz (2003) S.165.

¹³¹Fritsch u. a. (2001) S.91f.. Analog argumentiert Tullock u. a. (2000) S.12, da weder politische noch ökonomische Märkte perfekt sind, „. . . government and market alternatives should be compared on the same basis“

¹³²Haucap u. Kruse (2004) S.268 spricht hier in Anlehnung an statistische Fehlerabgrenzung auch vom Fehler erster Art, wenn die Regulierung nicht nötig bzw. gar schädlich ist und vom Fehler zweiter Art, wenn eine notwendige Regulierung unterlassen wird.

¹³³Haucap u. Kruse (2004) S.268f. und Monopolkommission (2002) S.368.

¹³⁴Monopolkommission (2002) S.369 u. S.377ff..

¹³⁵Haucap u. Kruse (2004) S.275 und Monopolkommission (2002) S.378.

8.2.2 Überführung und Regulierung in ein privatwirtschaftliches Straßenwesen

Die wirtschaftlichen Aktivitäten, von der Beteiligung bis zur materiellen Privatisierung, unterliegen als öffentliches Verwaltungshandeln einem teils engen öffentlichen Regelungsrahmen. Eine Privatisierung von Aufgabenbereichen und die Veräußerung von Vermögensgegenständen werden durch dieses jedoch nur zum Teil und indirekt erfasst,¹³⁶ da das Regelwerk im Grundsatz auf die Beschaffung und Auftragsvergabe der öffentlichen Hand ausgerichtet ist.

Die Ausgestaltung der Vergabe/Übergabe der Straßeninfrastruktur und des Bereitstellungsauftrages an die privatwirtschaftlichen Betriebsorganisationen bildet bei der Privatisierung des Straßenwesens den ersten Schritt in Richtung einer erfolgreichen Marktgestaltung. Nach der Überführung der einzelnen Netzteile gilt es, den Markt der Straßenbereitstellung langfristig für eine bedarfsgerechte Bereitstellung und gegen einen Machtmißbrauch mittels einer geeigneten Kontrolle/Regulierungsausgestaltung abzusichern.

8.2.2.1 Überführung in eine privatwirtschaftliche Bereitstellung

Die Anwendbarkeit des bestehenden Vergaberechts bei der Privatisierung bisheriger öffentlicher Aufgabenbereiche ist abhängig von dem Privatisierungsgrad. Grundsätzlich kann damit auch im Zuge einer Privatisierung bei Überschreiten der Schwellenwerte nach 2004/17/EG bzw. VgV die Verpflichtung zur Anwendung des Vergaberechts nach dem GWB eintreten. Der für die Beurteilung relevante Auftragswert ergibt sich durch den zugrundeliegenden betriebswirtschaftlichen Vertragswert.¹³⁷ Unterhalb der Schwellenwerte sind die nationalen haushaltsrechtlichen Bestimmungen einzuhalten.

Hilfestellung für die Beurteilung der Verpflichtung zum Vergaberecht liefert die Betrachtung der weiteren wirtschaftlichen Nutznießung. Findet lediglich eine implizite Privatisierung statt, fehlt die notwendige Aussenwirkung. Aufgrund des reinen „*In House*“-Geschäfts bleibt damit die Auftragsvergabe an das öffentliche Unternehmen von dem Vergaberecht freigestellt. Bedingung für diese Freistellung ist, dass die Gemeinde ihre Eigengesellschaft wie eine eigene Dienststelle kontrolliert und die Geschäftstätigkeit im Wesentlichen auf die Gemeinde konzentriert.¹³⁸ Findet die implizite Privatisierung mit dem Ziel statt, über die folgende materielle

¹³⁶Dietlein (2004) S.472 vgl. analog EU-Richtlinie 2004/18/EG Vorwort Nr. 24 „Dienstleistungsaufträge, die den Erwerb oder die Miete von unbeweglichem Vermögen oder Rechten daran betreffen, weisen Merkmale auf, die die Anwendung von Vorschriften über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen unangemessen erscheinen lassen, ...“ aber gleichfalls nach der Sektorenrichtlinie 2004/17/EG Vorwort Nr.18 in gewissem Sinne unter dem Beobachtungsvorbehalt stehen.

¹³⁷vgl. analog für Dienstleistungsaufträge Endler (2002) S.138 und Schimanek (2005) S.306. Zu den zeitlichen Bindungen zwischen „*In House*“-Verträgen und einer daraus resultierenden Vergaberechtsbindung bei einer Privatisierung und der weitergehenden Problematik bei Teilprivatisierungen Dreher (2002) S.249ff..

¹³⁸EuGH C-410/04, Dreher (2002) S.252 und Endler (2002) S.130.

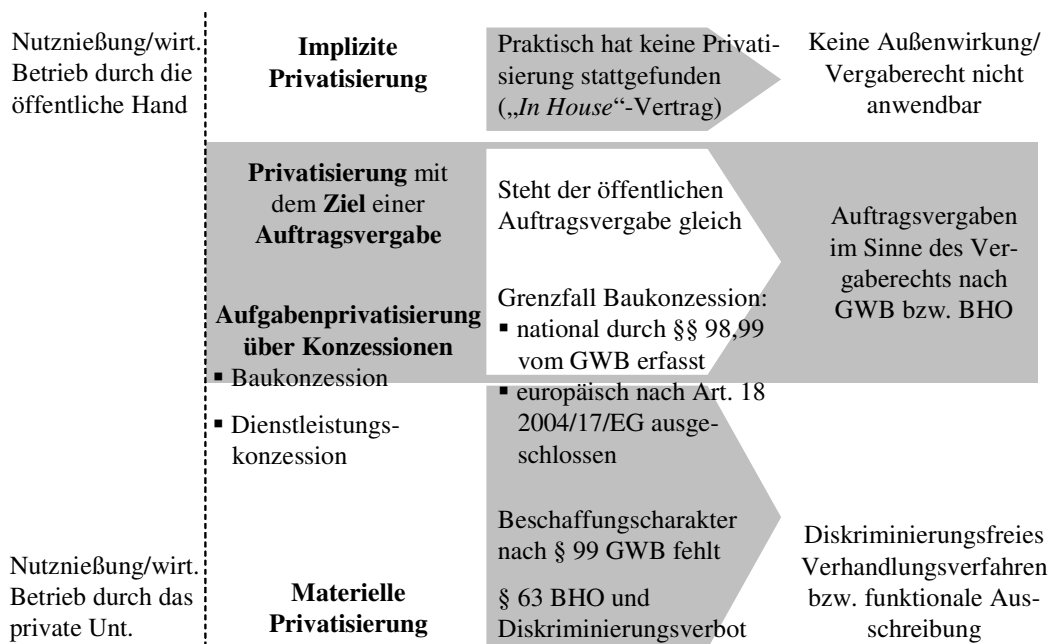


Abb. 8.7: Privatisierungsformen und das Vergaberecht.

Privatisierung (Unternehmensveräußerung) einen Auftrag an Private zu vergeben bzw. diese an einer Aufgabenerfüllung zu beteiligen, handelt es sich in Anknüpfung an eine funktionale Definition des Auftragsbegriffs vom Charakter her um eine Auftragsvergabe.¹³⁹ Die Beurteilung des hier im Grundsatz einzuhaltenden Vergaberechts ist jedoch oft schwierig, da diese Konstrukte der Privatisierung von den öffentlichen Entscheidern teils dazu gewählt werden, um gerade das Vergaberecht zu umgehen.¹⁴⁰

Geht die Nutznießung, sprich der wirtschaftliche Betrieb zeitlich auf das private Unternehmen über, handelt es sich um einen Konzessionsvertrag. Hier besteht national darüber Einvernehmen, dass §§ 98 Abs.6 und 99 Abs.3 GWB die Baukonzessionen umfasst. Diese Konzessionsform ist dieser Auffassung folgend explizit in Art. 32 bzw. 32a VOB/A vorgesehen.¹⁴¹ Die Dienstleistungskonzessionen werden dagegen von den Vergabeverordnungen nach herrschender Meinung nicht erfasst.¹⁴² Bei den Dienstleistungskonzessionen greift stellvertretend europäisches

¹³⁹Eine allgemeine Anwendbarkeit des Vergaberechts mit der Begründung, dass die öffentliche Hand grundsätzlich durch die Privatisierung indirekt privatwirtschaftliches „Know How“ einkauft und sie z.B. Kressenbrock (2001) S.123 vertritt, ist dabei nicht haltbar Dietlein (2004) S.476.

¹⁴⁰Krutisch (2003) S.650.

¹⁴¹Zur Diskussion Portz (2001) S.891ff..

¹⁴²Schimanek (2005) S.305. Die notwendigen Anpassungen werden zur Zeit in die Vergabeverordnungen eingearbeitet vgl. z.B. § 6 VgV Endler (2002) S.126f.. Europarechtlich wurden dagegen Baukonzessionen nach Art. 18 2004/18/EG im Sektorenbereich bzw. nach Art. 18 2004/17/EG für öffentliche Baukonzessionen im Allgemeinen vom Vergaberecht ausgegrenzt.

Primärrecht.¹⁴³ Europarechtlich ergibt sich hier eine beachtenswerte Abweichung. Zur Gleichbehandlung zwischen Dienstleistungs- und Baukonzession wird nach Art. 18 der novellierten Sektorenkoordinierungsrichtlinie 2004/17/EG die Baukonzessionen ebenso explizit ausgeschlossen.¹⁴⁴ Diese Konkretisierung ergibt sich aus der bisherigen Problematik der Einordnung zwischen Dienstleistungs- und Baukonzession. Erspart wird damit die oftmals schwierige Unterscheidung zwischen einer Betriebsübertragung für bestehende Netzteile, im Sinne einer unterhaltenden Bautätigkeit/Baukonzession mit Bindung an das Vergaberecht und einer dienstleistungsorientierten Betriebsträgerschaft, im Sinne einer Dienstleistungskonzession ohne Bindung an das Vergaberecht.

Wie die Dienstleistungskonzession erfüllt eine weitergehende Privatisierung in der Form der materiellen und gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft nicht mehr die Merkmale des öffentlichen Auftrags,¹⁴⁵ da dieser der wesensimmanente Beschaffungscharakter eines öffentlichen Auftrags nach § 99 GWB fehlt.¹⁴⁶ Die Freistellung von dem Vergaberecht bedeutet jedoch nicht, dass die öffentliche Hand bei einer Privatisierung bisheriger öffentlicher Aufgabenwahrnehmungen und dem Verkauf von Vermögenswerten durch das Raster des öffentlichen Rechtsrahmens gefallen ist. Auf nationaler Ebene lassen § 63 Abs.3 BHO, wie auch analog die Landeshaushaltsordnungen, einen Verkauf öffentlicher Werte unter deren Marktpreis in der Regel nicht zu. Ein derartiger Verkauf unter Wert ist nur zulässig, wenn damit ein bestimmter öffentlicher Auftrag bzw. Zweck verbunden ist.¹⁴⁷ Konkretisiert wird die verpflichtende Veräußerung zu Marktpreisen durch die Beihilfenkontrolle nach Art. 87ff. EGV. Diese verbietet Subventionen, gleich welcher Art nicht absolut, sondern unterwirft sie der Präventiv- und Repressivaufsicht durch die europäische Kommission.¹⁴⁸ Dem Verdikt der potenziell wettbewerbsverzerrenden Begünstigung entgehen öffentliche Subventionen lediglich, wenn keine einseitige wirtschaftliche Begünstigung eines Privaten entsteht und im Gegenzug eine gemeinwirtschaftliche Leistung erbracht wird.¹⁴⁹ Der notwendige gemeinwirtschaftliche Tatbestand wird hier aufgrund der besonderen Bedeutung der Straßen nach Art. 73 EGV pauschal als vertragskonform unterstellt.¹⁵⁰ Um einseitige Begünstigungen von Unternehmen, die unter das Diskriminierungsverbot fallen, auszuschließen sind Vergabe- bzw. hier Veräußerungsverfahren mit nicht notifizierten „versteckten“ Beihilfen grundsätzlich

¹⁴³Aumont u. Kaelble (2006) S.282 Fn 32.

¹⁴⁴Nach der BKR, die als einzige Vergaberichtlinie in Art. 1d BKR eine Definition der Konzession kannte, wurde die Baukonzession noch als besondere Form der Bauaufträge erfasst. Demgemäß finden sich in Art. 3 der BKR Sondervorschriften für die Auftragsvergabe des Konzessionärs. Die Vorschriften entbehren aber abschließender Regelungen für die Vergabe der Konzession selbst Portz (2001) S.898.

¹⁴⁵Schimanek (2005) S.306.

¹⁴⁶Endler (2002) S.132 und Jaeger (2001) S.7.

¹⁴⁷Dietlein (2004) S.473f. und Krutisch (2003) S.651f..

¹⁴⁸Beckers u. Hirschhausen (2003) S.15 und Dörr (2005) S.617.

¹⁴⁹Dörr (2005) S.619.

¹⁵⁰Dörr (2005) S.620.

auf dem Wege eines diskriminierungsfreien Verfahrens durchzuführen.¹⁵¹ Obwohl erste Beispiele zeigen, dass eine Ausschreibung auch für komplexe Privatisierungsmodelle durchgeführt werden kann,¹⁵² sehen hier die Rechtsprechung und die Literatur das offene Verhandlungsverfahren mit vorheriger Vergabebekanntmachung zur Sicherung der Offenheit und Transparenz als besonders zweckmäßig an.¹⁵³ Für das Verhandlungsverfahren bzw. zumindest die funktionale Ausschreibung spricht ebenso die wünschenswerte frühzeitige Beteiligung der Privaten zu einer möglichst umfassenden Nutzung des privatwirtschaftlichen „*Know Hows*“.¹⁵⁴

Auch ohne ein konkretisiertes Veräußerungsverfahren bleibt unter dem flankierenden nationalen und europäischen Rechtsrahmen das Ziel eines marktüblichen Verkaufspreises ohne diskriminierende Elemente für die Überführung unumstritten. Eine grenzüberschreitende Vergabe empfiehlt sich dabei aus der erhöhten Wettbewerberanzahl,¹⁵⁵ der Gewinnung des international bereits vorhandenen „*Know Hows*“ und der notwendigen Finanzkraft bei einer Überführung eines Anlagewertes, wie des nationalen Straßennetzes, in private Betreiberhände.¹⁵⁶ Eine systematische Beschränkung für ausländische Investoren würde hier im Weiteren mit den vertraglichen Vorgaben des freien Kapitalverkehrs nach Art. 56 und des Niederlassungsrechts nach Art. 43 EGV kaum vereinbar sein.

Damit bestimmt sich die Vergabe nach dem betriebswirtschaftlichen Wert V_i des Straßenbetriebs für ein Unternehmen i . Der Wert bestimmt sich aus dem erwarteten Verkehrsaufkommen $Q(t)$ für den Planungs- bzw. die Vertragslaufzeit T , dem in der Regulierung zugestandenen zeitlich abzudiskontierenden „*Road Price*“ p_t , mit den erwarteten Periodeneinnahmen $p_t Q(t) = P_t$, abzüglich der abzudiskontierenden nutzerabhängigen Kosten c_t , mit den Betriebskosten $c_t Q(t) = C_t$:

$$V_i = \sum_{t=1}^T \frac{P_t}{(1+r)^t} - \frac{C_t}{(1+r)^t} \quad (8.9)$$

Auf der Basis dieser Wertschätzung bewirbt sich das private Unternehmen in der Vergabe für die Straßenbereitstellung mit einem Angebot $b_i(V_i)$ abzüglich eines

¹⁵¹Schimanek (2005) S.308.

¹⁵²Zu einzelnen Beispielen vgl. Jaeger (2001) S.11. Z.B. wurde eines der ersten Konzessionsmodelle nach dem FStrPrivFinG in Deutschland, die Untertunnelung des Flusses Warnow für die Ortsdurchfahrt Rostock der Bundesstraße B103 (Warnow-Querung), über eine Ausschreibung mit Ideenwettbewerb nach §§ 32, 32a VOB/A vergeben Zeiss (1998) S.469.

¹⁵³Dietlein (2004) S.479 und Krutisch (2003) S.652f.. Damit werden im Grundsatz für Privatisierung von öffentlichen Unternehmen die gleichen Kriterien, wie bereits bei der Veräußerung staatlicher Grundstücke verwendet Dietlein (2004) S.473 und Schroeder (2002) S.178.

¹⁵⁴Beckers u. Hirschhausen (2003) S.17f..

¹⁵⁵Verschiedene Ausschreibungsmodelle für öffentliche Straßen diskutieren Ubbels u. Verhoef (2004), wobei sich deren Unterscheidung aber auf Neubauten bezieht und nur bedingt auf die Überführung eines bestehenden Netzes mit seinen geschaffenen Vorgaben übertragen lässt.

¹⁵⁶So wurde auch in Frankreich 2005 bei der Veräußerung des noch öffentlichen Autobahnnetzes die Einschränkung auf rein nationale Betriebsgesellschaften zugunsten eines höheren Erlöses verworfen o.V. (2005b). Ebenso erhielt ein Konsortium unter der Führung des französischen Mischkonzerns Bouygues den Zuschlag bei einem der ersten Privatisierungsmodelle Deutschlands, die Warnow-Querung bei Rostock Vehlewald (2000) S.57.

durch die Wettbewerbsintensität (Überlebenswahrscheinlichkeit des Angebotes), der Risikoneigung usw. determinierten Abschlag:

$$b_i = V_i - \text{Abschlag} \quad (8.10)$$

Die im Grundsatz zu erwartenden effizienten Marktergebnisse zeigen die unter der Annahme der Risikoneutralität bestehende weit reichende Ergebnis- und Effizienzäquivalenz zwischen verschiedenen wettbewerblichen Gebotsverfahren und Verhandlungsverfahren.¹⁵⁷ Durch zulässige negative Angebote $b_i < 0$ können dabei ebenso ex ante unwirtschaftliche Straßen $V_i < 0$, z.B. mit gesellschaftlichem Grundversorgungscharakter, über die so in der Vergabe gewährte öffentliche Subvention, dem privatwirtschaftlichen Wettbewerb zugeführt werden. Beachtenswert für das Marktergebnis bleibt der unterschiedliche Charakter einer Ausschreibung als verdeckt strategisches und der eines Verhandlungsverfahrens als offenes Preisbildungsverfahren. Dieser Charakter kann in Abhängigkeit der Risikoneigungen und Asymmetrien der Interessenten verzerrenden Einfluss gewinnen.¹⁵⁸

8.2.2.2 Regulierung der privaten Straßenbewirtschaftung

Die besonderen Marktbedingungen empfehlen für die Kontrolle des natürlichen Monopols in der Straßenbereitstellung die ex ante Regulierung. Die hierfür diskutierten Instrumente sind die „*Costs of Service*“- (auch „*Return on Investment*“), die „*Price Cap*“- und die Erweiterung um dynamische Elemente in der „*Sliding Scale*“-Regulierung.¹⁵⁹ Die Notwendigkeit der fallspezifischen Prüfung der Regulierungsinstrumente hebt G. De Fraja (1993) hervor, da es die perfekte Regulierung nicht gibt und gegebenenfalls auch die Beibehaltung des öffentlichen Bereitstellungsmonopols der erfolgversprechendste Weg sein kann.¹⁶⁰ Bei der Auseinandersetzung mit den einzelnen Regulierungsinstrumenten wird deutlich, dass im Gegensatz zu den idealistischen „*Public Interest*“-Vorstellungen der vollkommenen Zielerreichung, den unerwünschten Folgen des „frei gelassenen“ Opportunismus lediglich entgegenwirkt werden kann.¹⁶¹ Auf die Grenzen der möglichen Zielerreichung über die Regulierung weisen nicht zuletzt die Effizienzprobleme mit vollkommen kontrollierten öffentlichen Bereitstellungsmonopolen hin.¹⁶² Der Effizienz ist unter den natürlichen Grenzen der Regulierung abhängig von der Industriestruktur,¹⁶³ den Verhaltensspielräumen und den zu erwartenden Organisationsanpassungen.¹⁶⁴ Diese begründen sich in

¹⁵⁷Harris u. Raviv (1981) S.347ff., Wang (1993) S.838ff. und Wolfstetter (1999) S.183f. führen den Äquivalenznachweis des „*Revenue Equivalenz Theorem*“ vgl. Fn.41 S.131 über ein „*Take-It-Or-Leave-It*“-Modell auf freie Verhandlungsmodelle weiter.

¹⁵⁸Vgl. analog die Diskussion S.130ff. zur Auftragsvergabe auf den Straßenbaumärkten.

¹⁵⁹Parker (2002) S.501ff..

¹⁶⁰De Fraja (1993) S.17 und Liston (1993) S.30.

¹⁶¹Knieps (2000) S.2f., Parker (2002) S.4f. und Viscusi u. a. (2000) S.313.

¹⁶²Knieps (2000) S.5.

¹⁶³Liston (1993) S.38.

¹⁶⁴Parker (2002) S.508f..

dem begrenzten Informationsvolumen, asymmetrischen Informationsverzerrungen, den vorgegebenen Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten (z.B. die einzuhaltende „*Break Even*“-Bedingung) und zahlreichen administrativen und politischen Schranken (z.B. die bauplanungsrechtlichen Gegebenheiten).¹⁶⁵

Effiziente Regulierung

Das „traditionelle“ Regulierungsinstrument des „*Cost of Service*“ konzentriert sich unter der Aufgabenkomplexität auf die Beschränkung eines übermäßigen monopolistischen Gewinnstrebens. Erreicht wird dies bei der Sicherung der Rentabilität über einen gesellschaftlich als „gerecht“ empfundenen Aufschlag auf die Bereitstellungskosten des Anbieters. Als Nebenwirkung, reduziert der „*Cost of Service*“-Ansatz über die sicheren Aufschläge die Ausfallrisiken für die Geldgeber auf den Finanzmärkten.¹⁶⁶ Mit dem Blick auf die Finanzierungskosten können unter dieser impliziten Ausfallsicherung dem Regulierungsansatz durchaus gewisse Wirtschaftlichkeitsargumente entgegengebracht werden.¹⁶⁷ Andererseits muss, aufgrund der zu erwartenden relativen Größe der Betriebsgesellschaften und den als relativ sicher einzuschätzenden Investitionen, der entstehende Finanzierungsvorteil an den Kapitalmärkten als gering eingeschätzt werden.¹⁶⁸ Im Weiteren begründet sich die Kritik gegen die „*Cost of Service*“-Regulierung gerade in den anreizstörenden Sicherheiten am Bereitstellungsmarkt. Wie der „*Averch-Johnson*“-Effekt zeigt, führt die fehlende bzw. falsche Anreizsetzung zu einem ineffizienten Faktoreinsatz und/bzw. zur Nutzung von ineffizienten Technologien mit einer übermäßigen Kapitalakkumulation.¹⁶⁹ Im Grundsatz würden durch die „*Cost of Service*“-Regulierung bestehende Kritikpunkte am derzeitigen öffentlichen Bereitstellungssystem, das mit seiner anhängenden Statik weder Anreize zu einer Verwaltungseffizienz, zu kostenreduzierenden Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten oder zu dem Einsatz sonstiger Innovationen besitzt, lediglich auf die Privaten verlagert. Nur wenn Informationsprobleme und die Komplexität alternativen Regulierungsformen den Weg versperren, kann der „*Cost of Service*“-Regulierung aus den Gesichtspunkten der Effizienz ein gewisses Interesse abgerungen werden.¹⁷⁰

¹⁶⁵Liston (1993) S.25 und Laffont u. Tirole (1999) S.1ff..

¹⁶⁶Cowan (2004) S.286 und Ye u. Tiong (2003) S.414. Beachtenswert sind hier ebenso weitergehende Preiswirkungen Cowan (2004) S.288.

¹⁶⁷Jedoch hebt Liston (1993) S.39 in der Effizienzbeurteilung die hohen Kosten einer „*Rate of Return*“-Regulierung hervor, wobei der Informationsbedarf bei alternativen Regulierungsarten kaum geringer sein dürfte.

¹⁶⁸Beckers u. Hirschhausen (2003) S.25ff..

¹⁶⁹Die Darstellung der ineffizienten Anreizbildung zur übermäßigen Kapitalakkumulation geht zurück auf Averch u. Johnson (1962) S.1052ff., zu weiteren bestehenden Vorbehalten gegen die „*Cost of Service*“-Regulierung nennt Liston (1993) S.27 u.a. die fehlenden Anreize zur Kostenreduktion und die bei Braeutigam u. Panzer (1989) S.373ff. weiter ausgeführte Problematik, dass aus anderen Betriebsteilen (Mehrproduktunternehmen) Gemeinkosten (Fixkosten) in den regulierten Bereich umgebucht werden können bzw. insgesamt ineffiziente Produktmischungen gewählt werden.

¹⁷⁰Beckers u. Hirschhausen (2003) S.35.

Ausgehend von dem Umstand, dass ein perfektes Regulierungsregime nicht zu verwirklichen ist, kommt der Einfachheit und der Implementierbarkeit eine große Bedeutung zu. Unterstützend für einfache Regulierungssysteme kann der Ausgangspunkt der „*Bounded Rationality*“-Hypothese gesehen werden, „... daß eine Regulierung ohne Informationen bezüglich Kosten- und Nachfragebedingungen bereits eine Verbesserung für die Konsumenten bewirken kann, indem sie dafür sorgt, daß sich deren Situation nicht verschlechtert.“¹⁷¹ Von Bedeutung für das gewählte System sind die von C. Liston (1993) angeführten Industrie-,¹⁷² hier wohl besser Marktbedingungen. Die Unterdrückung von unerwünschten Ausweicheffekten bedingt für ein effizientes „*Road Pricing*“ ein ausgeglichenes Preissystem auf den Netzteilen.¹⁷³ Auch wenn es praktisch unvermeidbar sein wird, dass einzelne Netzteile entgegen ihrer geplanten Netzbedeutung in einen gewissen Wettbewerb rutschen, ist damit das Regulierungssystem per se auf eine Form der Preisvorgabe, entsprechend der für die Netzinfrasturkturregulierung befürworteten „*Price Cap*“-Regulierung, festgelegt.¹⁷⁴

Aufgabe bei der Einführung der „*Price Cap*“-Regulierung ist zunächst einmal die Bestimmung des gewährten effizienten „*Road Price*“,¹⁷⁵ der gewünschten qualitativen Straßennetzeigenschaft und -kapazität.¹⁷⁶ Folgt man der effizienten Angebotsbestimmung überlagert die „*Price Cap*“-Regulierung lediglich das „*Peak Road Pricing*“.¹⁷⁷ Dabei hat „... the regulator [to constitute] ... a peak-load structure by predefining the peak and off-peak periods and the respective prices. It should be stressed, however, that this regime does not allow the regulated firm any flexibility in prices ...“,¹⁷⁸ da daraus nur ein unerwünschter Wettbewerb zwischen den einzelnen Netzteilen zu befürchten wäre.

Ergänzt wird die Aufgabe durch eine zeitliche Entscheidung zu der Neufassung der Kapazitäts- und der „*Price Cap*“-Vorgaben, um die Regulierung an Veränderungen des Verkehrsaufkommens und des Fortschritts anzupassen. Für die Übergabe ist noch davon auszugehen, dass dem Regulierer durch die jahrelange Straßenverwaltung relativ klare Informationen über den aktuellen Anlagewert, die laufenden Kosten, das bestehende Verkehrsaufkommen sowie die notwendigen Qualitätsstandards des bestehenden Straßennetzes vorliegen. Dieses Wissen wird ergänzt durch zahlreiche

¹⁷¹Knieps (2000) S.8.

¹⁷²Liston (1993) S.38.

¹⁷³Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000) S.26.

¹⁷⁴Knieps (2003) S.12.

¹⁷⁵Liston (1993) S.30.

¹⁷⁶Diese ist eng mit der „*Output Floor*“-Regulierung als direktes Äquivalent der „*Price Cap*“-Regulierung verbunden. Zur grundsätzlichen Äquivalenz zwischen „*Price Cap*“- und „*Output Floor*“-Regulierung De Franja u. Iossa (1999) S.1404ff.. Die Idee der Quantitätsregulierung als Alternative zur Preisregulierung geht in der Monopolregulierung in ihren Grundsätzen zurück auf Weitzman (1974) S.477ff..

¹⁷⁷Privaten Betreibern kann in der Realität an einem „*Peak Load Pricing*“ nur ein geringes Interesse nachgesagt werden. Bevorzugt würde von diesen, u.a. zur Risikostreuung, eine durchgängige Maut de Palma u. Lindsey (2002) S.230f..

¹⁷⁸Brunekreeft (2000) S.5.

Studienarbeiten und Untersuchungen mit relativ klaren Kostenaussagen über die Belastungen (variable Kosten) der einzelnen Kraftfahrzeuge. Informationsprobleme für die Anpassung der Regulierung sind somit erst längerfristig in der Form zu erwarten, dass der Regulierer die aktuellen Kosten nicht mehr kennt¹⁷⁹ bzw. die Kosten kennt, aber aufgrund alter Regulierungsvorgaben keinen Einfluss auf diese hat.¹⁸⁰ Durchsetzungsprobleme ergeben sich dabei z.B. durch eine auf mehrere Straßenanbieter abzustimmende Regulierung oder aufgrund längerfristiger Vereinbarungen.

Effizienz der „Price Cap“-Regulierung

Notation:

Π	Gewinnfunktion des Straßenbetreibers
$Q(t)$	zeitabhängige Straßennachfrage
p_t	zeitabhängiger Preis aus der „Price Cap“-Regulierung
T	Planungszeitraum der Straße
e	F&E-Engagement der Unternehmen
c	variable Abnutzungskosten
C_{Inv}	Investitionskosten in die Straßenqualität und -kapazität
$C_{F\&E}$	Kosten der F&E-Aufwendungen

Innerhalb der Anreizdiskussion einer „Price Cap“-Regulierung im Straßenwesen sind die positiven Argumente zu Investitionsanreizen in Richtung einer kostengünstigen Kapazitätsbereitstellung¹⁸¹ mit einer gewissen Skepsis zur Vernachlässigung der Qualität verbunden.¹⁸² Für die Betrachtung wird die Gewinnfunktion, eines mittels der „Price Cap“-Vorgaben p_t regulierten Straßenbetreibers, um einen Faktor der F&E-Investitionsanstrengungen e erweitert. Durch diese können die variablen Betriebskosten $c(e)$ und die ex ante zu tätigen Kapazitätsinvestitionen $C_{Inv}(Qual, Quan, e)$ reduziert werden. Entgegengerechnet werden müssen diesen Kostensenkungen jedoch die anfallenden Investitionskosten $C_{F\&E}(e)$. Die Gewinnfunktion der privaten Bereitsteller erweitert sich somit zu:¹⁸³

$$\Pi = \Pi(e) = \int_T (p_t - c(e)) Q(t) dt - C_{Inv}(Qual, Quan, e) - C_{F\&E}(e) \quad (8.11)$$

Da Erfolge mit höherer Zielsetzung zunehmend schwieriger werden, kann die Wirkung der Anstrengungen in die Forschung und Entwicklung auf die Betriebs- und Bereitstellungskosten als degressiv betrachtet werden. Die so als gesichert anzusehende eindeutige Gleichgewichtsbedingung erster Ordnung der rationalen F&E Aufwen-

¹⁷⁹Baron u. Myerson (1982) S.911ff..

¹⁸⁰Laffont u. Tirole (1986) S.1ff..

¹⁸¹Zur produktiven und allokativen Effizienz Monopolkommission (2002) S.373.

¹⁸²Brennan (1989) S.133ff. und Liston (1993) S.29.

¹⁸³Für eine einfache Formulierung wird auf einen Diskontfaktor zukünftiger Periodenerlöse verzichtet. Die Modellformulierung lehnt sich an das Anreizmodell von Laffont u. Tirole (1999) S.154f. an.

dungen ergibt:

$$-\int_T \frac{Q(t)c(e)}{\partial e} dt - \frac{\partial C_{Inv}(Q_{qual}, Q_{uan}, e)}{\partial e} = \frac{\partial C_{F\&E}(e)}{\partial e} \quad (8.12)$$

Bei einem ersten Blick auf die rational verfolgten F&E Aufwendungen wird deutlich, dass durchaus positive Anreize zur Reduktion der Betriebskosten $Q(t)c$ und der Bereitstellungskosten C_{Inv} bestehen. Die Aufwendungen werden bis zu dem Punkt ausgeweitet, in dem die marginalen Kostensenkungen der Straßenbenutzung und der Investitionen den Grenzinvestitionsanstrengungen entsprechen. Der Anreiz für rational getätigte F&E Aufwendungen e sind die Gewinnsteigerungen der Straßenbetreiber durch gezielt eingesetzte Investitionen. Diese Anreize versagen erwartungsgemäß, wenn die Regulierung versucht, diese Gewinne ex post im Ganzen abzuschöpfen.¹⁸⁴

Bleibt man dem Anreizgedanken treu, gehen diese Anreize in die gleiche Richtung wie eine kostensenkende Einschränkung der Angebotsqualität und der Kapazität. Daraus führt T.J. Brennan (1989) für die nicht direkt kostensenkend wirksamen Einrichtungen (z.B. Sicherheitseinrichtungen) Anreize an, Kosten für diese, durch Unterlassung, erst gar nicht entstehen zu lassen. Eine Grenze wird hier lediglich durch die Haftungspflicht bei grober Fahrlässigkeit und der Unterhaltungspflicht gesetzt. Endogene Verbesserungen des Angebotes sind unter der „Price Cap“-Regulierung nicht bzw. kaum zu erwarten. Gesichert werden muss die wünschenswerte Bereitstellungskapazität und -qualität weiterhin durch Vorgaben und Mindeststandards mittels gesetzlicher Vorschriften und Regulierungsvorgaben. Deren Kontrolle kann z.B. durch die Fortführung der bestehenden öffentlichen Straßenaufsicht übernommen werden.

In begrenztem Maße ist davon auszugehen, dass bestehende Kostensenkungspotentiale bereits bei der Vergabe innerhalb der erwarteten Periodengewinne (vgl. Gl.8.9) in den Angeboten einkalkuliert werden. Langfristig werden dann aus dem abgezielten Fortschritt, Anpassungen der „Price Cap“-Regulierung unvermeidbar sein. Aufgrund der langsam und langfristig stattfindenden Veränderungen im Straßenwesen wird es sich hier aber weniger um Preisabschläge, als vielmehr um zu verhandelnde zukünftige Preisaufschläge, in Form eines Inflationsausgleichs handeln. D.P. Baron und R.B. Myerson (1982) heben hier, für eine freiwillige Informationsübermittlung über den wahren erzielten Kostenfortschritt, hervor, dass sich für die Unternehmen, analog der notwendigen Anreize für eine wünschenswerte F&E-Tätigkeit, ebenso eine wahrheitsgemäße Übermittlung lohnen muss.¹⁸⁵ Unterstützt wird die Informationsfindung durch das parallel bestehende Straßennetz mit einer zu erwartenden größeren Betreiberzahl.¹⁸⁶ Analog verweist auch das GWB für die Beurteilung der Marktsituation in Art. 19 Abs.4 Nr.2 auf die Verhältnisse in den Vergleichsmärkten.¹⁸⁷ Daraus kann für die Regulierung, unter den langsam

¹⁸⁴Knieps (2000) S.9f.

¹⁸⁵Baron u. Myerson (1982) S.922.

¹⁸⁶Zur Informationsgewinnung durch Vergleich verschiedener Projekte Ye u. Tiong (2003) S.411.

¹⁸⁷Bechthold (2002) S.207 und Schulz (2003) S.162.

stattfindenden Veränderungen, zumindest ein über die Zeit relativierbares umfangreiches Informationssystem erwartet werden.¹⁸⁸ Befürchtungen von unnötig hohen bzw. niedrigen „*Price Caps*“ durch Kostenunsicherheiten können so weitgehend ausgeschlossen werden.¹⁸⁹ Durch die eher langsame und unstetige Entwicklung im Straßenwesen, bei gleichzeitig relativ guten Kontrollinstrumenten auf Seiten der Regulierer scheinen Automatismen in der Anpassung, wie eine „*Sliding Scale*“-Regulierung überflüssig, wenn sich diese nicht sogar schädlich auswirken können.

In gewissem Sinne wird durch die durchschnittliche Informationsbildung der Kostenentwicklung über die verschiedenen Straßenbetreiber sogar ein Wettbewerb generiert.¹⁹⁰ Innovative Betreiber können dabei von der Durchschnittskostenbildung profitieren und gegebenenfalls unwirtschaftliche Betreiber aus dem Markt drängen. Auch hier zeigt sich unter den bestehenden Sicherheitsanforderungen die Bedeutung der Straßenaufsicht, da gerade die Straßenbetreiber in wirtschaftlicher Not erwartungsgemäß notwendige Instandhaltungs- und Ersatzinvestitionen hinauschieben bzw. unterlassen werden.

8.2.2.3 Überführungs- und Regulierungseffizienz

In der rechtlichen Abwägung hat sich gezeigt, dass im Grundsatz eine Aufgabenübergabe durch die öffentliche Hand ebenso möglich ist wie eine privatwirtschaftliche Bereitstellung. Der bereits in die Wertschätzungen (vgl. Gl. 8.9) der Angebotserstellung (vgl. Gl. 8.10) einfließende „*Road Price*“ zeigte für eine effiziente Überführung in private Betreiberhände, dass ein zu hoch oder zu niedrig angesetztes Entgelt bereits hier antizipiert wird. Das hat zur Folge, dass die ausschreibende öffentliche Vergabestelle durch opportunistisch gesetzte „*Road Price*“-Vorgaben Monopol-Gewinne generieren kann und ihr diese über die Vergabe zufließen. Bei dieser weit reichenden Bedeutung der Vorgaben zeigt sich die enge Verknüpfung der Vergabebedingungen mit der nachhaltigen Effizienz einer regulierten privatwirtschaftlich betriebenen Infrastrukturbereitstellung.

Zentral wird diese Effizienz der Überführung durch die Reaktion der Interessenten mitbestimmt, da diese Unsicherheiten über den betriebswirtschaftlichen Wert

¹⁸⁸Ergänzt werden kann die Kostenerhebung durch die Erhebung von Audits. Aufgrund des hoch einzuschätzenden bestehenden Informationsvolumens besteht jedoch ebenso die Gefahr, dass eine weitere Informationsakkumulation durch sinkende Grenzinformationsgewinne, wie Baron u. Besanko (1984) S.447ff. zur rationalen Infogewinnung dargelegt haben, gering bleibt Laffont u. Tirole (1999) S.158ff.. Sind, trotz aller Verkehrserhebungen, verbleibende Unsicherheiten nicht auszuschließen bzw. ist, aufgrund des Einzugs der Maut, von einer besseren Information des aktuellen Betreibers über die Verkehrsnachfrage auszugehen, kann sich der Regulierer bei steigenden Grenzkosten auf die übermittelten Informationen eher verlassen, wie bei fallenden Grenzkosten. Zur Neigung der Informationsübermittlung bei steigenden Grenzkosten Lewis u. Sappington (1988a) S.990ff. und bei fallenden ebd. S.992ff.. Insgesamt reduziert eine beiderseitige Unsicherheit die Neigung der öffentlichen Hand zur Regulierung Lewis u. Sappington (1988b) S.453.

¹⁸⁹Zur Befürchtung falscher „*Price Caps*“ durch Unsicherheiten Liston (1993) S.29.

¹⁹⁰Zu einer frühen Diskussion einer privatwirtschaftlichen Straßenbereitstellung unter maßvoller Regulierung Friedman (1971) S.55f..

mittels steigender Sicherheitsabschläge vorbeugen. Risiken sind dabei kein originäres Problem der Regulierung sondern erstrecken sich praktisch über alle Phasen der Planungs-, Bau- und Betriebsphase. Sie bilden somit einen zentralen Einflussfaktor bezüglich der Attraktivität eines privatisierten Straßenwesens für private Investoren bzw. Betreiber und damit für deren anreizbasierende Effizienz.¹⁹¹

Den betriebswirtschaftlichen Risiken zuzuordnende planerische Unsicherheiten ergeben sich aus den natürlichen Gegebenheiten einer Bauplanung, wie z.B. möglichen Auflagen in der Planfeststellungsphase und notwendigen Modifikationen aufgrund von neuen Erkenntnissen natürlicher oder bautechnischer Natur.¹⁹² Diese Risiken beinhalten die Gefahr einer Projektverzögerung oder gar des Scheiterns, mit einem einhergehenden Verlust der bis dato getätigten Planungs- und Investitionskosten.¹⁹³ Die Baurisiken im Straßenwesen umfassen die natürlichen Unsicherheiten der Bauausführung und nicht vorhersehbarer Ereignisse. Diese verschärfen die bestehenden unternehmerischen Risiken durch Kostensteigerungen auf den stark preisreaktiven Baumärkten.¹⁹⁴ Die weiteren Betriebsrisiken umfassen Nachfrageverschiebungen in der langfristig ausgerichteten Refinanzierungsphase sowie mögliche Regressforderungen aus der Haftung der Straßenbaulastträger für Sicherheitsmängel der Straße.¹⁹⁵ Liegt deren Ursache in einer schlechten Witterung, konjunkturellen Faktoren oder einer möglichen Konkurrenz durch alternative Verkehrsträger, dann sind diese den normalen unternehmerischen Risiken zuzuordnen. Diese betriebswirtschaftlichen Risiken sind, in mehr oder weniger ausgeprägter Form, allen privatwirtschaftlichen Märkten im „*Real Estate*“ bzw. „*Facility Management*“-Bereich anhängig. Deren Beherrschung durch eine flexible Kostenplanung bildet gerade eine der Stärken der privatwirtschaftlichen Unternehmertätigkeit.

Wie die wechselhafte Verkehrsregulierung im historischen Rückblick zeigt, erweisen sich für private Bereitsteller insbesondere die politischen Risiken als nur bedingt betriebswirtschaftlich kalkulierbar.¹⁹⁶ Deren inhärente Gefahr für privatwirtschaftliche Engagements im Straßenwesen resultiert einerseits aus der verpflichtenden öffentlichen Beteiligung an dem Planungsprozess. Auf der anderen Seite werden diese durch wiederaufflammende politische Leitinteressen, in einem ehemals poli-

¹⁹¹Ewers u. Rodi (1995) S.58, Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000) S.31 und Ye u. Tiong (2003) S.411. Zu den besonderen Risiken bei BOT Straßenprojekten Westphal (1991) S.17f. und Goedel (1991) S.21f..

¹⁹²Mögliche neue Auflagen umfassen hier z.B. Lärmschutzvorkehrungen, natürliche Baurisiken und Altlasten auf dem Baugrund Reidt u. Stickler (1997) S.245 und Schmitt (1999) S.147f..

¹⁹³Ewers u. Rodi (1995) S.59 und Schmitt (1999) S.146f..

¹⁹⁴Ewers u. Rodi (1995) S.59.

¹⁹⁵Schmitt (1999) S.151f., die Kontrolle der Straßenverkehrssicherheitspflicht verbleibt, auch bei einem Betrieb durch Private, bei der öffentlichen Hand ebd. S.153ff..

¹⁹⁶Entsprechend der abschreckenden Wirkung der politischen und planerischen Risiken auf privatwirtschaftliche Investoren sieht auch einer der ersten privaten Konzessionsverträge im Straßenwesen, bei der Travequerung (privat finanzierte Elbunterquerung) in Lübeck, neben Anpassungsmöglichkeiten auf Inflationsentwicklung explizit eine Risikovorkehrung gegenüber nicht vorhersehbarer Mehrkosten durch z.B. planungsrechtliche und politische Risiken vor Alfen (2001) S.229.

tisch dominierten gesellschaftlichen Interessenbereich, gestärkt. Ursächlich für diese Risiken sind die durch „*Rent Seeking*“-Gruppen beeinflussten gesellschaftlichen Regulierungs- und Nutzungsziele („*Regulatory Capture*“),¹⁹⁷ nachdem der private Straßenbereitsteller die hochgradig spezifischen und irreversiblen Fixkosteninvestitionen (*Sunk Costs*) getätigt hat.¹⁹⁸ Neben direkten Preisvorgaben sind zu diesen Risiken ebenso eine unerwünschte Stärkung der Nachfrage, wie z.B. durch eine Anhebung des zulässigen Gesamtgewichtes,¹⁹⁹ oder eine schwächende Wirkung, wie z.B. eine restriktive Straßenverkehrsgesetzgebung, zu rechnen.²⁰⁰ Wenn ein privatwirtschaftlich organisiertes Straßenwesen durch die notwendige Regulierung als „politisch“ gefährdet betrachtet werden muss,²⁰¹ kann diesen Risiken für eine effiziente private Beteiligung durch klar festgeschriebene Regulierungsprinzipien entgegengewirkt werden. Die Determinanten der effizienten Regulierung finden sich z.B. bei D.Parker (2002) mit Bezug auf Lord C. Haskins²⁰² in den angeführten 5 Prinzipien:²⁰³

- *Accountability*: Die Regulierung soll lediglich ihren langfristig gesetzten Regeln unterworfen sein, innerhalb derer sie für ihre Entscheidungen zur Rechenschaft verpflichtet ist.²⁰⁴
- *Transparency*: Alle betroffenen Gruppen sind über die Regulierungsziele zu informieren und an diesen zu beteiligen.
- *Proportionality*: Die Regulierung soll dem Verhältnis des Marktversagens entsprechen.
- *Targeting*: Die Regulierung soll auf die Bereiche des Marktversagens begrenzt sein.
- *Consistency*: Die Regulierung soll einheitlich und langfristig konstant sein.²⁰⁵

¹⁹⁷Parker (1999) S.117ff. und Parker (2002) S.507.

¹⁹⁸Grundlegend zur Risikodefinition sind fundamentale Transformationen durch spezifisch getätigte Investitionen Williamson (1990) S.70ff.. Die stetig inhärente Gefahr des „*Regulatory Capture*“ wird heute an den ständigen Versuchen der nationalen Interessengruppen deutlich, einseitig ausländische Verkehrsteilnehmer stärker zu belasten.

¹⁹⁹Man beachte hier die exponentiellen Wirkungsvorhersagen des „*ASSHO Road Tests*“. Konstruktiv können diese, bei nie für diese Belastung vorgesehenen Konstruktionen, über die zugestandenen Preise der Straßenbenutzung nur bedingt aufgefangen werden.

²⁰⁰Zu politischen Risiken Ewers u. Rodi (1995) S.48, allgemeine Betriebsrisiken ebd. S.59. Ein Modell der Risikobewertung der privaten Straßenbauprojekte liefern Berner u. Benz (2001) S.10ff..

²⁰¹Stigler (1971) S.3ff. und Peltzman (1976) S.211ff., zusammenfassend Viscusi u. a. (2000) S.317ff..

²⁰²Mitglied der UK Better Regulation Task Force.

²⁰³Parker (2002) S.506, damit bestätigte er seine selbst aufgestellten Zielsetzungen ebd. S.504 und Parker (1999) S.117ff..

²⁰⁴Monopolkommission (2002) S.376. Haucap u. Kruse (2004) S.271ff. konkretisieren das „*Accountability*“-Prinzip in den Forderungspunkten der Unabhängigkeit, der formalen und der fachlichen Kompetenz, dem Informationsstand und einer geeigneten Anreizstruktur der Regulierungsbehörde.

²⁰⁵Haucap u. Kruse (2004) S.270f. spricht hier auch von einer zeitlichen, branchenübergreifenden und regionalen Konsistenz.

Eine gewisse Vorkehrung gegenüber einer unkalkulierbaren Regulierung bringt bereits die Implementierung eines effizienten „*Road Pricing*“ auf der Basis der betroffenen „*Property Rights*“. Durch die eindeutige Kostenbasis werden Kalkulationsrisiken durch ideologische und politische Einflüsse zumindest zurückgedrängt.

Die langfristigen bzw. dynamischen Effizienzziele werden dabei zentral durch die im „*Peak Load Pricing*“ im Grundsatz an Kapazitätsengpässe anlehenden Gewinne determiniert. Die „*Price Cap*“-Deckelung setzt hierfür, in Abstimmung mit dem erwarteten Verkehrsaufkommen, Nutzungspreise für einzelne Zeiträume fest. Natürlicherweise werden unter dieser Vorgabe die Anreize für den Straßenanbieter eine Kapazitätsausweitung vorzunehmen, im Gegensatz zu den aufgezeigten Kostensenkungen, gering sein. Solange sich die Verkehrsteilnehmer, trotz Beeinträchtigungen, noch innerhalb ihrer ursprünglichen Preiszone verteilen und damit eine Kapazitätsausweitung umsatzneutral ist, müssen die Anreize für diese als gegen Null tendierend eingestuft werden. Erst wenn die Verkehrsteilnehmer, aufgrund der Misslichkeiten ihre ursprüngliche Preiszone verlassen, steigt der Anreiz für die Straßenbetreiber, notwendige Erweiterungsinvestitionen vorzunehmen, um mehr Verkehrsteilnehmer durch die rentablen „*Bottlenecks*“ zu schleusen. Die bestehenden expansiven Verkehrsprognosen deuten damit auf Tendenzen hin, dass den Straßenbenutzern bei steigenden Nachfrageveränderungen seitens der Straßenbereitsteller ineffiziente individuelle Zeitkosten aufgebürdet werden.

Hier zeichnet sich wohl die schwierigste zu implementierende Zielsetzung der Verkehrsregulierung ab. Zwar enthält das Grundgesetz nach Art. 14 GG Möglichkeiten der Verpflichtung zum gemeinnützigen Einsatz des Eigentums, auf deren verfassungsmäßigen Legitimation stützt sich nicht zuletzt die Regulierung, wie auch die für die Baugrundbeschaffung notwendige Enteignung. Die Verpflichtung eines privaten Betreibers zu einer Kapazitätsausweitung auf ein gewünschtes gesellschaftliches Versorgungsniveau mit seinen hohen Kosten würde hier aber einen sehr weitreichenden Eingriff darstellen. Dieser wird sich umso schwieriger gestalten, je schlechter sich der betroffene Straßenanbieter im indirekten Kostenwettbewerb zwischen den Straßenbetreibern behauptet hat, da eine Verpflichtung zu einer Kapazitätsanpassung schnell ruinöse Bereiche erreichen kann. Damit werden Verpflichtungen zur Kapazitätsausweitung in der Regel nur mit unerwünschten staatlichen Zuschüssen (Subventionen) oder sonstigem öffentlichen Entgegenkommen durchzusetzen sein. Im Ergebnis zielt die effiziente Privatisierungsdiskussion auf einen notwendigen Kompromiss zwischen der Nutzung der Anreize einer privatwirtschaftlichen Marktorganisationen und öffentlichen Einflussmöglichkeiten für langfristige Anpassungsmöglichkeiten ab. Die notwendigen langfristigen Anpassungen sprechen hier eher für eine zeitliche Begrenzung mittels Konzessionen. Diese sollte aus der Effizienzsicht der privatwirtschaftlichen Planungen aber auch nicht zu kurz bemessen sein oder sonstige fesselnde politische Einflussmöglichkeiten beinhalten.

9. Kapitel Kleine Schritte der Neuordnung und offene Veränderungen auf dem Weg zu einer umfassenden Reorganisation

„Existieren heißt sich verändern.

Sich verändern heißt reifen.

Reifen heißt sich selbst endlos neu erschaffen.“

Henri Bergson

Die verfassungsmäßigen Spielräume und die neuen technischen Möglichkeiten zeigen den Weg für die Lösung der steigenden Finanzierungsprobleme und Nebenwirkungen im Straßenwesen auf. Unterstützt werden die Vorstöße zu einer Neuorganisation von Argumenten, dass „... langfristig kaum einzusehen ist, daß ein Bereich der Verkehrsweginfrastruktur privatwirtschaftlich organisiert ist und somit seine Wegekosten über direkte Gebühren decken muß, während die anderen Verkehrsträger weiterhin auf staatlich bereitgestellte und aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanzierte Verkehrswege zurückgreifen können.“¹ Letzteres Argument wird verständlicherweise schnell durch das erreichte Abgabenniveau des Straßenverkehrs entkräftet.

Dagegen zeigen die kleinen Schritte der Neuordnung, dass das Straßenwesen nur langsam den bereits deutlich von Privatisierungszielen erfassten anderen Verkehrssektoren folgt. Der verbleibende Veränderungsbedarf wird bei einer Betrachtung der notwendigen Anpassungen auf der Verwaltungsebene sowie den zu erwartenden Veränderungen auf der Abgabenseite bei der Umsetzung eines an identifizierbaren „*Property Rights*“ anknüpfenden „*Road Pricings*“ deutlich.

9.1 Kleine Schritte der Neuordnung

Im Gegensatz zu anderen Verkehrssektoren bestimmen im Straßenwesen eher politische Ausweichversuche aus dem engen öffentlich-rechtlichen Rahmen die Deregulierungsdiskussion und privatwirtschaftliche Elemente. Erste Ansätze in diese Richtung finden sich bei einer genaueren Betrachtung bereits kurz nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland. Obwohl diese bis in die 90'er Jahre meist im öffentlich dominierten System verschwammen, wurden diese bis heute stetig weiterentwickelt. Neben dieser nationalen Suche nach Alternativen zur traditionellen steuerfinanzierten Bereitstellung, setzen zunehmend europäische Rahmenvorgaben neue marktorientierte Akzente. Jedoch verpassen bei einer genaueren Betrachtung

¹Ewers u. Rodi (1995) S.88.

die nationalen wie auch europäischen Zielsetzungen, durch ein stetiges Zurückrudern nach neuen Vorstößen, eindeutige Schritte in Richtung einer echten Marktorganisation.

9.1.1 Privatwirtschaftliche Vorläufer im deutschen Straßenwesen

Privatwirtschaftliche Komponenten und Ideen sind im deutschen Straßenwesen nicht völlig neu. Im Grundsatz stellt bereits die 1955 bis 1973 für die Straßenvorfinanzierung herangezogene Gesellschaft für Öffentliche Arbeiten (Öffa) eine im Privatrecht verankerte Finanzierungsgesellschaft dar.² Der Bund ist in dieser Konstellation lediglich der Eigentümer nach dem Privatrecht. 1991 folgte die privatwirtschaftlich implementierte Planungsgesellschaft Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -baugesellschaft mbH (DEGES), die Planungsabläufe im Aufbau der ostdeutschen Infrastruktur koordinieren sollte.

Marktorientiert waren die Ziele hinter diesen Gesellschaften nicht. Der Zweck der Öffa war nicht, private Finanziere an der Straßenbaufinanzierung zu beteiligen, sondern lediglich die verfassungsmäßigen Schranken eines schuldenfinanzierten Infrastrukturaufbaues zu unterlaufen. Ebenso wenig war die Zielsetzung der 1991 gegründeten DEGES darauf ausgerichtet, die Planung des Infrastrukturaufbaues und die Bauherrenaufgaben an privatwirtschaftliche Planungsbüros zu übergeben.³ Diese GmbH ersetzte im Straßenwesen lediglich die fehlende materielle Planungsbeteiligung des Bundes bei den Landesgrenzen überschreitenden Herausforderungen und den bis dato unbekanntem Abstimmungsbedarf im Aufbau der Infrastrukturen in den neuen Ländern.⁴ Rückblickend kann dabei bis zu Beginn der 90'er Jahre die deutsche Verwaltungsrechtsordnung als gar nicht eingestellt auf eine Bereitstellung öffentlicher Verkehrswege durch Private bezeichnet werden.⁵

Die Gebührendiskussion findet sich in einer Grundidee bereits im Leber Plan 1968.⁶ Eine Umsetzung wurde jedoch erst mit den Deregulierungszwängen durch die europäischen Binnenmarktziele ab Mitte der 80'er Jahre in Angriff genommen. Den ersten Schritt stellte die in Einklang mit der EU-Richtlinie 93/89/EWG bzw. deren revidierten Fassung 99/62/EG gemeinsam mit den Beneluxländern, Dänemark

²Die Gesellschaft Öffa selbst existierte seit 1930 und wurde bereits 1947 reaktiviert Pabst (1997) S.40ff.. Verständlicherweise entzündete deren Zweck, die Aushebelung der Finanzverfassung im GG heftige Kritik, allen voran des Bundesrechnungshofes. Trotz dessen behielt die Öffa als Buchgesellschaft für die Bundesverschuldung bis 1973 eine gewisse Bedeutung, wurde jedoch aufgrund der bestehenden Bedenken 1973 endgültig durch den Bundestag aufgelöst Bundesministerium für Verkehr (1995) S.33, Postlep u. Fromm (2001) S.32, Schmitt (1999) S.46ff. und Schmuck (1996) S.111.

³Heldmann (1999) S.503 und Stürer (1992) S.1528, Gesellschafter der DEGES sind der Bund, die Rhein-Main-Donau-AG und die fünf neuen Bundesländer Schmitt (1999) S.67.

⁴Mit der Ausweitung des Geltungsbereiches des Grundgesetzes auf die neuen Länder griff hier automatisch auch die Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG.

⁵Steiner (1988) S.1100f. und Wendrich (1985) S.152ff..

⁶Keßler (2001) S.435.

und Schweden⁷ eingeführte Lkw-Vignette 1995 („Eurovignetten-Übereinkommen“) dar. Die Vignette stellte die Weichen für das gesteckte Ziel der streckenabhängigen Maut für den Schwerlastverkehr auf Deutschlands Autobahnen. Die Umsetzung der streckenbezogenen Maut selbst verzögerte sich aufgrund technischer Probleme des privaten Betreiberkonsortiums Toll Collect GmbH⁸ mehrmals.⁹ Umgesetzt wurde diese im Januar 2005.

Durch die Umsetzung einer Gebührenordnung für die Straßenbenutzung wurde gleichzeitig die notwendige Grundlage für weitere Privatisierungsvorhaben im deutschen Straßennetz geschaffen.¹⁰ Die notwendige rechtliche Grundlage für die Privatisierungsmodelle bildete das 1994 verabschiedete FStrPrivFinG.¹¹ 2002 folgte eine Novellierung zur Anpassung des Gesetzes an die streckenabhängige Mauterhebung und die diskutierten Betreibermodelle. Mit diesem Gesetz kam der Bund zweierlei Zielsetzungen nach. Einerseits sollte zur langfristigen finanziellen Absicherung der öffentlichen Straßenbereitstellung das bisherige reine Steuersystem um eine benutzungsabhängige Gebühr ergänzt werden.¹² Andererseits sollte die rechtliche Grundlage nach Art. 74 Abs.22 GG für die Beteiligung Privater an der Straßeninfrastrukturversorgung durch eine wirtschaftliche Einnahmemöglichkeit geschaffen werden.

9.1.2 Diskutierte Privatisierungsmodelle

Die heute für die Privatisierung in der Diskussion stehenden Modelle gehen auf erste Ideen ab Beginn der 90'er Jahre zurück. Ausgehend von dem Leasingmodell der deutschen Bauindustrie, dem Konzessionsmodell der Bundesregierung und dem Betreibermodell nach dem FStrPrivFG werden in letzter Zeit verschiedene Formen der Funktionsbauverträge diskutiert und in ersten Versuchsmodellen eingesetzt.

9.1.2.1 Leasingmodell der Deutschen Bauindustrie

Das Leasingmodell wurde durch den eingereichten Vorschlag des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie 1991 initiiert. Das Modell sah vor, dass der Bund für die zuvor erworbenen Grundstücke einer privaten „Objekt KG“¹³ ein Erbbaurecht für 60 Jahre einräumt und mit dem Bau der Straße betraut. Die aus steuerrechtlichen Gründen auf 27 Jahre ausgelegte Leasingfinanzierung sollte zu 20 Prozent aus Eigenkapital durch die Bauunternehmen und zu 80 Prozent über Kredite am Kapitalmarkt aufgenommen werden.¹⁴ Nach Ablauf der Mietzeit kam

⁷Beitritt 1998.

⁸Toll Collect ist ein Gemeinschaftsunternehmen der Deutschen Telekom AG, Daimler-Chrysler und Cofiroute.

⁹Cloes (2004) S.10.

¹⁰Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (2005)

¹¹Rinke (1999b) S.391f..

¹²Zur weitergehenden Zielsetzung Cloes (2004) S.8.

¹³Die vorgeschlagene Rechtsform war eine GmbH & CoKG.

¹⁴Zu den Besonderheiten der Leasingfinanzierung Büschgen u. Ergenzinger S.84.

eine Vertragsverlängerung, unter neu auszuhandelnden Konditionen, in Betracht oder die Straße sollte zu einem Restpreis von 10 Prozent durch den öffentlichen Träger erworben werden.¹⁵

Die finanzielle Attraktivität und damit auch das Leasingmodell scheiterte an der fehlenden steuerlichen Abschreibungsmöglichkeit der Baukosten für die Objekt KG. Steuerrechtlich ist, aufgrund der spezifischen Eigenschaft des Leasinggutes (Spezialleasing), das Eigentum von Beginn an der Gebietskörperschaft zuzurechnen.¹⁶ Zu erwartende Steuerausfälle¹⁷ und die zeitlich begrenzte Entlastung der öffentlichen Haushalte führten dazu, dass das Modell auch bei einer alternativen Rechtsinterpretation zur Abschreibung, weder bei den Gebietskörperschaften, noch bei den privaten Investoren jemals besonderes Interesse fand.¹⁸ In einer haushaltsrechtlichen Bewertung können „*Sale and Lease Back*“-Geschäfte gar als unzulässig bewertet werden, weil es der öffentlichen Hand verboten ist, Vermögensgegenstände zu verkaufen, die sie in absehbarer Zeit wieder benötigt.¹⁹

9.1.2.2 Konzessionsmodell der Bundesregierung

Ähnlich dem Leasingmodell, erwirbt die Gebietskörperschaft die für das Straßenbauprojekt notwendigen Grundstücke. Der bestellte private Investor erhält im Gegenzug für die Erstellung des Straßenprojektes das Nutzungsrecht als „Konzession“ für eine bestimmte Zeit. Nach der Fertigstellung überträgt die private Projektgesellschaft dieses Nutzungsrecht in einem gesonderten Nutzungsvertrag entgeltlich an die Gebietskörperschaft, in deren Eigentum dann die Straße nach Ablauf des Konzessionsvertrages fällt.²⁰

De facto kommt es bei dem Konzessionsmodell analog dem Leasingmodell lediglich zu einer Vorfinanzierung des Straßenbauprojektes durch einen privaten Investor. Es sind weder eine langfristige Entlastung des Staatshaushaltes, noch günstigere Finanzierungsbedingungen durch die zu erwartenden höheren Zinssätze des privaten Investors an den Kapitalmärkten zu erwarten.²¹ Der Vorteil für die öffentliche Hand findet sich in erster Linie darin, dass der aktuelle Haushaltsplan durch die Finanzierung nicht belastet wird. Damit wäre eine schnellere Verwirklichung der notwendigen Straßenprojekte möglich. Es tauchen aber ähnliche verfassungsrechtliche Bedenken wie bei der Vorfinanzierung durch die Gesellschaft für öffentliche Aufgaben auf.²²

¹⁵Grupp (1994) S.142, Höfling (1995) S.143 und Stewing (1991) S.706.

¹⁶Grupp (1994) S.142 und Schmitt (1999) S.50ff.. Die bereits im öffentlichen Immobilienleasing verwirklichten Vorteile konnten so nicht realisiert werden. Zu den Vorteilen im öffentlichen Immobilienleasing Kolodziej (1996) S.109ff..

¹⁷Stewing (1991) S.706.

¹⁸Ewers u. Rodi (1995) S.46f. und Schmitt (1999) S.53.

¹⁹Reuter (2005) S.1249.

²⁰Grupp (1994) S.145 und Schmitt (1999) S.53ff.

²¹Grupp (1994) S.143 u. 147.

²²Schmitt (1999) S.56, zu den rechtlichen Bedenken ebd. S.58ff..

	A-Modell	F-Modell
Gesetzliche Grundlage	nicht notwendig	FStrPrivFinG
Aufgabenumfang des privaten Betreibers	Ausbau zusätzlicher Fahrstreifen, Erhaltung (aller Fahrstreifen), Betrieb (aller Fahrstreifen) und Finanzierung von Teilstrecken der BAB.	(Neu-)Bau, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung von Brücken, Tunnel und Gebirgspässe im Zuge von BAB und Bundesstraßen. ^I
(Re)-Finanzierung		
Lkw-Nutzer	Ja, allgemeine Lkw-Maut für schwere Lkw (12 Tonnen und mehr zulässiges Gesamtgewicht)	Ja, projektbezogene Mauthöhe
Pkw-Nutzer	Nein	Ja ^{II}
Staat (Anschubfin.)	Ja (Bund: durchschnittlich 50%)	Ja ^{III} (Bund: max. 20%)
Projektbezogene Mauterhebung	Nein	Ja
Musterregelungen vorhanden (z. B. Konzessionsvertrag)	Ja (Dezember 2002)	Ja

I) Mehrstreifige Bundesstraßen mit getrennten Fahrbahnen für den Richtungsverkehr.

II) Projektbezogene Mauthöhe.

III) Bei Bedarf möglich.

Tab. 9.1: A- und F-Betreibermodell im Bundesfernstraßenbau (Quelle: Ministerium für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen).

9.1.1.2.3 Betreibermodell bzw. „Build-Operate-Transfer-Modell“ BOT-Modell nach dem FStrPrivFinG

Die notwendige rechtliche Gebührengrundlage nach Art. 74 Abs. 22 GG für die BOT-Modelle („Build-Operate-Transfer-Modelle“) im Straßenwesen schuf das FStrPrivFinG 1994. Bei dem Betreibermodell ist nicht nur ein privater Investor zur Finanzierung zwischengeschaltet, sondern auch der zeitlich begrenzte privatwirtschaftliche Betrieb über die Mauteinnahmen vorgesehen. Nach Ablauf der Konzession wird die Straße in das Eigentum an den Staat rückübertragen.²³

Das Betreibermodell, in der Straßenbereitstellung auch als „Mautmodell“ bekannt, ermöglicht Straßenprojekte, für die ein wirtschaftliches Interesse besteht, früher zu realisieren als mit den stetig knappen Mitteln aus den öffentlichen Kassen. Gleichzeitig wird im Gegensatz zum Leasing- und Konzessionsmodell der öffentliche Haushalt durch die Finanzierung über Mauteinnahmen entlastet. Angewendet wird das Betreibermodell in zwei Modellformen (A- und F- Modell). Beide Modelle weisen

²³Schmitt (1999) S.79.

die folgenden Gemeinsamkeiten auf:

- Die Infrastrukturverantwortung des Bundes und der Länder bleibt durch die Betreibermodelle unberührt. Dies wird darin deutlich, dass für den Bau einer BOT Bundesfernstraße die Berücksichtigung im Bedarfsplan des Bundes gefordert wird.
- Die Betreibermodell-Projekte können nur im Einvernehmen mit den Ländern durchgeführt werden.²⁴
- Die zeitliche Befristung der Konzession.

Die Unterschiede zwischen den beiden Modellen bestimmen sich aus den praktischen Umsetzungsmöglichkeiten bzw. durch die abgezielte Privatisierungsdimension.²⁵

Das A-Modell ist aufgrund seiner Flexibilität und des öffentlichen Betriebs, sprich die Gebührenerhebung verbleibt bei dem Bund, umfassend, wie für den Ausbau zusätzlicher Fahrstreifen, die Erhaltung und den Betrieb aller Fahrstreifen usw. einsetzbar. Die Refinanzierung findet durch die Weiterleitung des Gebührenaufkommens der schweren Lkw im auszubauenden Streckenabschnitt an die Privaten statt. Die durch die Nutzung der Pkw's und leichten Lkw's entstehenden Infrastrukturkosten werden in Form einer Anschubfinanzierung (ca. 50 Prozent der üblichen Baukosten) aus dem Straßenbauhaushalt eingebracht.²⁶

Der Einsatzspielraum des weiter reichenden F-Modells, mit der Übertragung des wirtschaftlichen Betriebs über Mauteinnahmen, wird durch die Möglichkeiten zur Übertragung der Gebührenerhebung und den bestehenden europarechtlichen Schranken eingeschränkt.²⁷ Die notwendige Gebührenermächtigung der privaten Betreiber beschränkt die Anwendungsmöglichkeiten auf Brücken, Tunnel und Gebirgspässe und primär den Neubau von Bundesautobahnen und mehrstreifigen Bundesstraßen mit getrennten Fahrbahnen für den Richtungsverkehr (autobahnähnlich ausgebaut, zweibahnige Bundesstraßen).²⁸

9.1.2.4 Funktionsbauvertrag

Im Gegensatz zum Bauvertrag, innerhalb dessen die Leistung über technische Bestimmungen zu den Baustoffen, -ausführung usw. festgeschrieben wird, ist im

²⁴Erwartungsgemäß werden sie nur einen vergleichsweise geringen Anteil des Gesamtnetzes der Bundesfernstraßen umfassen und damit kaum den Fortbestand der Auftragsverwaltung nach Art. 90 Abs.2 GG gefährden.

²⁵Jeweils aktualisierte Umsetzungen finden sich auf der Web-Seite des Bundesministeriums für Verkehr- Bau- und Wohnungswesen, www.bmvbw.de.

²⁶Eine ausführliche Diskussion liefern Beckers u. Hirschhausen (2003) S.54ff. und Deutsches Verkehrsforum S.4ff.. Zu den ersten Projekten auf der Basis des A-Modells Keppel (2003) S.66.

²⁷Deutsches Verkehrsforum S.2f. Zu den ersten Projekten auf der Basis des F-Modells Keppel (2003) S.64 und Vehlewald (2000) S.56f..

²⁸Eine ausführliche Diskussion liefern Beckers u. Hirschhausen (2003) S.51ff..

Funktionsbauvertrag eine in qualitativer und quantitativer Ausrichtung abgesteckte Nutzungseigenschaft (Funktion) für einen bestimmten Zeitraum bzw. eine bestimmte Verkehrsleistungsaufnahme festgeschrieben. Im Gegensatz zur Ausschreibung nach der VOB können dadurch von einzelnen Unternehmen nach eigener Kosten-Nutzenabwägung innovative Baustoffe, Bauausführungen usw. genutzt werden.²⁹ Ziel dieser Vertragsvariante sind weniger die privatwirtschaftliche Finanzierung bzw. der privatwirtschaftliche Betrieb, sondern in erster Linie Kostenersparnisse im Erhaltungsbereich. Die Hoffnungen für diese Ersparnisse bilden der verbesserte Einfluss privaten Know Hows und die neuen Innovationsanreize für die Straßenbaubetriebe.

Das Ziel, eine bestimmte Funktionalität für einen bestimmten Nutzungszeitraum zu gewährleisten, F. Kappel (2003) geht hier z.B. von sinnvollen Laufzeiten zwischen 15 bis 30 Jahren aus,³⁰ rückt die Funktionsbauverträge in eine gewisse Nähe zu den anderen Privatisierungsmodellen. Von der zeitlichen Ausrichtung ausgehend, werden die Funktionsbauverträge bereits des öfteren direkt in die Diskussion mit verschiedenen Formen eines privatwirtschaftlichen Betriebs über verschiedene Konzessionsmodelle eingebunden.³¹

9.1.3 Zukünftige Zielsetzungen

Trotz der stetigen Betonung der Vorteile einer privaten Bereitstellung zeigt die mittel- bis langfristige Sicherung des Straßeneigentums für die Gebietskörperschaften in den Privatisierungsmodellen die Grenzen der bestehenden „Privatisierungsinteressen“. Erhalten bleibt damit die bis heute nicht versiegende öffentliche Finanzquelle für verkehrspolitische Steuerungsmaßnahmen und dem allgemeinen Haushalt.

Einen Hinweis auf die zukünftigen Zielsetzungen in der Infrastrukturbereitstellung und die Verkehrssteuerung liefern die noch informell formulierten nationalen und europäischen Zielsetzungen. Als die am weitesten fortgeschrittenen Konzepte zur Erreichung einer gesellschaftlichen Effizienz des Verkehrs können von diesen das Grünbuch 1996 und die folgenden Weißbücher 1998 und 2001 der EU bezeichnet werden. Ähnliche Zielsetzungen der Bundesregierung zur zukünftigen Verkehrspolitik werden regelmäßig in den politischen Mitteilungen publiziert. Einige zentrale Anforderungen für die zukünftige Zielsetzung eines effizienten Systems der Straßeninfrastrukturbereitstellung werden im Weißbuch 1998 bzw. 2001 beschrieben. Bei diesen handelt es sich um die Forderung gleicher Prinzipien für die Gebührenerhebung in der Europäischen Union, eine Kostenanlastung nach dem Verursacherprinzip, einem direkten Verhältnis der Gebühren zu den von den Nutzern verursachten Kosten und die Förderung einer effizienten Bereitstellung der Infrastruktur.³² Für

²⁹Knoll (1999) S.10. Zu den ersten beiden Pilotprojekten in Rheinland-Pfalz und Baden Württemberg sowie den Erwartungen seitens der Straßenbauverwaltungen Dreher (2003) S.260ff. und der Bauwirtschaft Kappel (2003) S.263ff..

³⁰Kappel (2003) S.263.

³¹Beckers u. Hirschhausen (2003) S.56 und Knoll u. a. (1999) S.19ff..

³²Europäische Kommission (1998) S.10 und Europäische Kommission (2001) S.22ff..

weitergehende Privatisierungshoffnungen ist jedoch die sektorenübergreifende Kostenrechnung kritisch einzuschätzen. Ähnlich bisheriger Ausgleichsziele im Wettbewerb der Verkehrsträger orientiert sich auch die Vollkostenrechnung des Weißbuches 1998, die 2001 explizit gefordert wird, an einem sektorenübergreifenden Budgetausgleich, sprich über Straße, Schiene usw., als infrastrukturelles Komplettsystem.³³

Wenig verwunderlich, vermisst man unter diesen verkehrspolitischen Zielsetzungen auf europäischer Ebene weitergehende Deregulierungs- bzw. gar umfassende Privatisierungsansätze. Ursächlich für dieses Zurückrudern eines freien Wettbewerbs der Verkehrsträger dürften weniger die Probleme im Straßenwesen, als vielmehr die bis heute nicht gelösten Probleme des inzwischen zum „Milliardengrab“ für Steuergelder avancierten Schienenverkehrs sein. Fraglich bleibt damit, ob nicht auch das Nachhaltigkeitsprinzip, das dem neuen Richtlinienentwurf mit seiner Gebührenausschweitung auf gewerbliche Lastkraftwagen über 3,5 Tonnen³⁴ zugrundeliegt, am Ende von einem gesellschafts- und umweltorientierten „*Sustainable Development*“ auf eine nachhaltige öffentliche Quersubventionierung zwischen den Verkehrsträgern reduziert wird.³⁵

9.2 Veränderungen durch eine Marktorganisation

Die Betrachtung der marktorientierten Neuordnung hat gezeigt, dass für ein anreizorientiertes „*Road Pricing*“, wie auch einer verstärkten Beteiligung privatwirtschaftlicher Engagements im Straßenwesen zunächst „... ways have to be found to enable all road costs to be paid for by those who use, or benefit from roads, and that the amounts payable need not be determined by governments except when road users face monopolistic road suppliers.“³⁶

In der Diskussion der übertragbaren Aufgabenbereiche in Kapitel 7 und der Effizienzpotentiale im Straßenwesen in Kapitel 8 wurde bereits auf den grundlegenden rechtlichen Ablaufrahmen und erste Rechtsanpassungen eingegangen. Trotz dieser Anpassungen in den letzten Jahren, um eine private Beteiligung bei dem Infrastrukturneubau auf Bundesebene zu ermöglichen, ist das bestehende Straßenrecht noch klar auf die Regelung und Steuerung der traditionell bestehenden öffentlichen Straßenverwaltung ausgerichtet.

Unabhängig von einem öffentlichen oder privaten Betrieb zeichnen sich tiefgreifende Veränderungen bereits durch das „*Road Pricing*“ ab. Neue Gewinner und Verlierer sind dabei auf der Beitragsebene als obligatorisch anzusehen. Ursächlich für

³³Eisenkopf (1999) S.67 und Europäische Kommission (2001) S.71.

³⁴Zur Verwirklichung der sehr viel weiter als die Richtlinie 99/62/EG gehenden informellen Zielsetzungen im Weißbuch einigten sich die EU-Verkehrsminister im Dezember 2003 auf eine zügige Neuordnung der EU-Richtlinien zur Gebührenerhebung.

³⁵Nowak (2004) S.306 zu den europäischen Verkehrszielen, die mit ihrer Konzentration auf öffentliche Engagements mit EU-Beteiligung, private Initiativen ebenso wie den Straßenbau im Vergleich zu anderen Infrastrukturträgern vernachlässigen.

³⁶Roth (1996) S.104.

die Veränderungen ist das beanspruchungs- und nebenwirkungsabhängige Abgabensystem des „*Road Pricing*“. Durch dieses Abgeltungssystem würden die Spielräume für politische Steuerungs- und „*Rent Seeking*“-Aktivitäten auf der Verwaltungsebene weitgehend ausgeräumt.

Aufgrund der bestehenden Ausrichtung des Straßenrechts auf die Steuerung der öffentlichen Verkehrspolitik und Bereitstellungübernahme zeichnet sich dabei für eine weitergehende Privatisierung noch ein erheblicher Anpassungsbedarf ab. Der Teil der aktuellen Rechtsregelungen zur politischen Finanzmittelverteilung, wie z.B. das „Gemeindeverkehrsfinanzgesetz“ und das „Verkehrsfinanzgesetz“, würde vollständig überflüssig. Den Rahmen für die weiteren Anpassungen liefert aufgrund des Charakters der Straßen als Bauwerk das übergeordnete öffentliche Bauplanungsrecht mit seinen tangierten gesellschaftlichen Nebenbereichen der Raumordnung, Umweltschutz usw.. Tiefgreifende Veränderungen würde eine Privatisierung auf der Betriebs- und Verwaltungsebene bewirken. Auszuräumende Schranken bilden sich für diese Neuordnung der Betriebs- und Verwaltungsebene insbesondere in den Rechtsregelungen der unteren Gebietskörperschaftsebenen ab. In welchem Umfang sich dabei ein privatisiertes Straßenwesen von bestehenden formalisierten Ablaufregelungen lösen kann, bleibt dabei nicht zuletzt von der Generierung eines Wettbewerbs selbst abhängig.

9.2.1 Veränderungen auf der Finanzierungsebene durch das „*Road Pricing*“

Tiefgreifende Veränderungen lassen sich auf der Abgabenseite durch die Ausrichtung des „*Road Pricing*“ auf eine verursachungsgerechte Abgeltung der Infrastrukturkosten und der Nebenwirkungen erwarten. Beachtenswert ist durch die anreizorientierte Grenzkosten-Grenznutzen-Abstimmung des Abgabenniveaus aber auch, dass eine effiziente Umsetzung nicht nur ein „Kassieren“, sondern ebenso eine effiziente Straßenbereitstellungsmenge und Abgabenzuordnung an die eigentlichen „*Property Rights*“-Inhaber beinhaltet.

Idealerweise knüpft die Beitragserhebung direkt am Gut bzw. den tangierten „*Property Rights*“ an, sei dies nun die Straßenbenutzung oder die beeinträchtigte Lebensqualität der Bürger. Da ein direktes Anknüpfen, mangels bestehender Möglichkeiten und rechtlicher Schranken, oftmals nicht umsetzbar ist, muss ein „*Road Pricing*“-System rein pragmatisch an dem bestehenden Abgabensystem anknüpfen.

Eine Einschätzung der zu erwartenden Verschiebungen liefern die letzten Kostenkalkulationen zu den notwendigen Verkehrsabgaben für die Straßenfinanzierung und zur Abgeltung der Nebenwirkungen. Verbesserungen zeichnen sich bei dieser Betrachtung allen voran für die privaten Pkw-Benutzer ab.

9.2.1.1 Verschiebungen im Abgeltungssystem

Einen quantitativen Ausdruck der Verschiebungen gibt ein Vergleich der Kosten und Abgaben der Systeme im Straßenwesen. Die zugrundegelegte Datenbasis der Kosten im Straßenwesen bilden Schätzungen der UNITE-Studie (2002) im Auftrag der europäischen Union.³⁷ Für den Vergleich werden dadurch die zu erwartenden Wirkungen auf das Verkehrsaufkommen ausgeschlossen. Unberücksichtigt bleiben ebenso die teils angeführten Kosten für die Verkehrspolizei. Argumentativ können diese als Kosten eines allgemeinen Ordnungsinteresses gesehen werden, für deren Finanzierung die Verkehrsteilnehmer sowohl Umsatz- und sonstige Steuern abgeführt haben.

Individuell und über das privatwirtschaftliche Versicherungsgewerbe abgewickelt bleiben die internen Unfallkosten von 68,8 Mrd. €. Diese Unfallkosten errechnen sich aus ca. 20 Prozent materieller Schäden und 80 Prozent individueller Risikoschäden.³⁸ Aus den Risikoschäden erklärt sich der hohe Anteil von 66,5 Mrd. € des privaten Verkehrs. Bei einem „*Road Pricing*“ erhöhen sich diese Unfallkosten um bisher nicht erfasste externe Beträge in der Höhe von ca. 16,7 Mrd. € auf 86,1 Mrd. €. Auch bei diesen muss dem privaten Verkehr mit ca. 16,7 Mrd. € der „Löwenanteil“ zugerechnet werden. Die weiteren Nebenkosten errechnen sich aus Trennwirkung, Lärm, Luftschadstoffe und Klimaschäden auf eine Summe von ca. 20,5 Mrd. €. Diese Kosten lassen sich zu 11,4 Mrd. € dem privaten und zu 9,1 Mrd. € dem gewerblichen Verkehr zuordnen. Hinzu kommen beachtenswerte Abnutzungen an den Straßen von 27,3 Mrd. €, mit einem Kostenanteil von 14,4 Mrd. € für den privaten und 12,9 Mrd. € für den gewerblichen Verkehr.

Direkt abgegolten wurden im bestehenden System 51,9 Mrd. € durch die Verkehrsabgaben und 68,8 Mrd. € durch die internen Unfallkosten. An diesen Abgaben trägt der private Straßenverkehr etwas über 70 Prozent. Hinzu zu rechnen sind durch den unzureichenden Straßenausbau des aktuellen Systems die von den Verkehrsteilnehmern getragenen Staukosten von 21,6 Mrd. €. Diese verteilen sich relativ gleichmäßig mit 10,3 Mrd. € auf die privaten und 11,3 Mrd. € auf die gewerblichen Straßenbenutzer. In welchem Umfang Staukosten unter einem „*Road Pricing*“ verblieben, lässt sich nur schwer bestimmen, da diese ebenso von zeitlichen Verkehrsverschiebungen abhängig sind. Daneben ist bei einer umfassenden Berücksichtigung auch der Werteverzehr des aktuellen Systems an der Infrastruktur aus unterlassenen Instandhaltungskosten mit einer jährlichen Summe von ca. 10 Mrd. € anzurechnen.

Bei einem Deckungsvergleich verwundert zunächst auf Seiten der Privaten die bestehende Unterdeckung der Kosten von ca. 6 Mrd. €. Diese erklären sich aus der relativ hohen Anrechnung von externen Unfallkosten für die privaten Straßenbenutzer. Lediglich bei den gewerblichen Straßenbenutzern lässt sich unter Anrechnung aller Nebenwirkungen noch eine deutliche Unterdeckung der Kosten von 8 Mrd. € feststellen. Diesen Unterdeckungen kann jedoch ein Werteverzehr an der aktuellen

³⁷Link u. a. (2002).

³⁸Zu dem hohen Kostenansatz der Risikoschäden Link u. a. (2002) S.131.

Kostenvergleich für das Jahr 2005 in Mrd. €		Priv. Straßenverkehr		Gew. Straßenverkehr		Ges. Straßenverkehr	
		aktuell	Neuord- nung	aktuell	Neuord- nung	aktuell	Neuord- nung
Kostenniveau des Straßen- wesens	Verursachte Kosten am Straßennetz		14,4		12,9		27,3
	int. u. ext. Unfallkosten		83,2		2,9		86,1
	Umweltschäden (Trennwirkung, Lärm, Luftschadstoffe u. Klimaschäden):		11,4		9,1		20,5
Abgaben und int. Kosten	Abgaben*	37,1		14,8		51,9	
	int. Unfallkosten	66,5		2,3		68,8	
	Kosten- u. Ab- geltungsniveau der Straßenbenutzung	103,6	109	17,1	24,9	120,7	133,9
	Staukosten Werteverzehr am Bestand	10,3	???	11,3	???	21,6	???
	Kosten u. Abgelt- ungsniveau unter Berücksichtigung des Werteverzehrs					152,3	133,9***

* Mauteinnahmen im Jahr 2005 von 2,86 Mrd. € berücksichtigt.

** Schätzwert

*** Ohne verbleibende Staukosten

Tab. 9.2: Vergleich der Abgabensysteme (Quelle: Link (2002)).

Straßeninfrastruktur und die Staukosten aufgrund eines bereits heute dem Bedarf nicht mehr gerecht werdenen Straßenausbaus entgegengehalten werden.

Klärung für die Veränderungen und die möglichen Effizienzgewinne liefert ein Blick auf die Kostenentstehung und Mittelverwendung. Selbst unter Beachtung der immer wieder für Abgabenerhöhungen herangezogenen Nebenwirkungen von 20,5 Mrd. € bildet sich bei den aktuellen Verkehrsabgaben von 55,1 Mrd. € nach Abzug der Mittel für die Straßenbereitstellung von ca. 17,5 Mrd. €³⁹ eine Überdeckung durch die aktuellen Verkehrsabgaben von knapp 14 Mrd. € ab. Die von den Privaten, Krankenversicherungen und Industrie getragenen externen Unfallkosten wurden bei diesem Vergleich bei dem aktuellen System noch gar nicht berücksichtigt. Der Weg zu

³⁹Hierbei handelt es sich um die letzte bekannt gegebene Angabe für alle Gebietskörperschaften des Jahres 2001. Aufgrund der stagnierenden Ausgaben der letzten Jahre kann diese Angabe als Schätzwert für das Jahr 2005 herangezogen werden.

den versprochenen Effizienzgewinnen eines „*Road Pricing*“ zeichnet sich aus dieser Überdeckung in dem bedarfsgerechten Infrastrukturausbau ab. Durch diesen Ausbau ist eine deutliche Reduktion der Staukosten und indirekt der Nebenwirkungen und der Unfallkosten zu erwarten.

9.2.1.2 Abgabenträger im „*Road Pricing*“

Die Heterogenität der Vielzahl von Straßenbenutzern erschwert unter den bestehenden technischen Erhebungsmöglichkeiten eine direkte Bestimmung der verursachten Kosten, wie sich auch manchen Ideen schlicht rechtliche Bedenken entgegenstellen. Die Nutzung umfassender fahrzeugspezifischer Erfassungsmethoden, einschließlich der hierfür notwendigen Dokumentation, dürfte sich gerade unter den Datenschutzbedenken weitgehend verschließen.⁴⁰ Daraus stellt sich die Frage der wirtschaftlich vertretbaren Exklusions- und Abgabenerhebungstechnik. „Wirtschaftlich vertretbar“ heißt eine Exklusionstechnik, wenn sie sich dadurch auszeichnet, dass die mit ihrer Hilfe mögliche Exklusion zu einer Einsparung von Überfüllungs- und/oder Verschwendungskosten im Vergleich zum Zustand der entgeltlosen (öffentlichen) Bereitstellung führt und dass der Wert dieser vermiedenen Kosten nicht kleiner ist als derjenige der anfallenden Exklusionskosten.⁴¹ Unter Berücksichtigung technischer Umsetzungsprobleme werden hier immer wieder die privaten Komplementärgüter Kraftfahrzeuge für einen effizienten Ausschluss von Nutzern herangezogen.⁴² Für die Abgabenerhebung wird man aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten zumeist noch auf bestehende Träger angewiesen sein. Die Anreizorientierung des „*Road Pricing*“ schließt hier die bestehenden fixen Abgaben der Kfz-Steuer, zeitliche Vignette usw. aus. Damit konzentriert sich die Betrachtung auf die Nutzungsmöglichkeiten der bestehenden variablen Abgabenträger der Mineralölsteuer und der streckenabhängigen Mautabgaben. Trotz der hohen Individualität der Kosten wird dabei der Weg an verschiedenen Klasseneinteilungen kaum vorbeiführen.⁴³ Unterstützt werden die Klassifizierungsansätze durch bestehende Regelungen des Straßenverkehrsrechts, die eine gewisse technische Gleichheit innerhalb der Kraftfahrzeuggruppen und eine gewisse Vereinheitlichung des Verkehrsverhaltens sichern.

Daneben gilt es, durch die neue Anreizorientierung unerwünschte Effekte der Verkehrsverlagerung, d.h. einen direkten Wettbewerb einzelner Straßenverbindungen im Netz, zu verhindern.⁴⁴ Die Folgen eines derartigen Aushebelns der verkehrsspezifischen Zuordnung, vom Fern- über das überregionale hin zum regionalen Straßennetz,

⁴⁰Blech (2000) S.254ff..

⁴¹Grossekettler (1985) S.222f. Zur analogen Definition Fritsch u. a. (2001) S.67.

⁴²Nowotny (1999) S.39.

⁴³Johansson-Stenmann u. Sterner (1998) S.155 weisen auf die notwendige regelmäßige Überprüfung und gegebenenfalls Neuklassifizierung hin.

⁴⁴Praktisch zeichnete sich diese Problematik eines verstärkten, praktisch unsinnigen Verkehrsaufkommens bereits an den jeweiligen Randzonen der städtischen Parkpreissteuerung ab Richardson u. Bae (1998) S.251 mit Bezug auf empirische Untersuchungen von Anderson u. Mohring (1995) S.16.

würden nicht nur unerwünschte Ausweichfahrten mit seinen Auswirkungen auf die Anwohner und die Umwelt verursachen, sondern ebenso einzelne Straßen mit einem Verkehrsaufkommen belasten, für das sie gar nicht konzipiert wurden. Dies kann nur über ein möglichst einheitliches, alle Kraftfahrzeugbenutzer und Straßen umfassendes System verhindert werden.⁴⁵ Im weiteren würden Gerechtigkeitsgrundsätze stark strapaziert, wenn einzelne Kommunen die Bereitstellung über privatwirtschaftliche Betriebsmodelle finanzieren würden, während benachbarte Netze in traditioneller Weise aus den öffentlichen Haushalten finanziert bzw. den Anliegern angelastet werden. Infolgedessen reduzieren die Forderungen nach einem möglichst einheitlichen und umsetzbaren System die Anzahl der möglichen Abgabenträger und vermeiden eine unnötige Komplexität.

Die Straßenabnutzung, die Kapazitätsstrapazierung, die Trennwirkungen mit ihrem Einfluss auf den Umweltverbrauch und die Lärmkosten sind innerhalb der abzugeltenden Kosten von einer relativ guten örtlichen, wie im Allgemeinen auch zeitlichen Zurechenbarkeit gekennzeichnet. Wenn sich der technisch mögliche und ökonomisch vertretbare Ausschluss mit der zunehmenden Vernetzung und Unübersichtlichkeit der Straßeninfrastruktur von den Autobahnen hinab zu den Gemeindestraßen auch problematischer gestaltet,⁴⁶ weist die örtliche und zeitliche Kostenabhängigkeit hier eindeutig in Richtung eines direkten differenzierenden Mautsystems.⁴⁷ Dadurch kann sowohl den höheren Investitionskosten innerhalb der

⁴⁵Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr (2000) S.186 verweist hier bereits auf die Gefahr der Problematik mit Ausweicheffekten bei bestehenden Privatisierungsmodellen. Vickrey (1993) S.5 allgemein zum Problem von erhöhtem Verkehrsaufkommen an Schnittstellen von verschiedenen Systemen.

⁴⁶Kolodziej (1996) S.30.

⁴⁷Entsprechend sind die von Rudolfo u. Bertini (2003) S.33ff. diskutierten Mautalternativen primär verschiedene Varianten der Mineralölbesteuerung und direkten Mauterhebungen. Als städtisches Komplement wird hier des Öfteren in den vom einfallenden Verkehr überrollten Städten die Parkpreispolitik zur Verkehrssteuerung diskutiert Glazer u. Niskanen (1992) S.123ff. und Verhoef u. a. (1995) S.141ff.. Die Parkgebühren können genutzt werden, den Stadtverkehr zu reduzieren Button (1998) S.119f., oder auch innerhalb der Stadt mittels variierender Parkgebühren zu steuern Glazer u. Niskanen (1992) S.128.. Jedoch wies bereits Gillen (1977) S.186ff. auf das zu erwartende Verkehrschaos in den Randzonen der einzelnen Parkzonen hin. Ähnlichen Charakter besitzen die bereits in anderen Ländern in verschiedenen Formen umgesetzten Citymautsysteme mit dem weiterführenden Effekt, dass der Verkehr bereits an den Stadtgrenzen abgehalten und damit der Stadtverkehr insgesamt reduziert wird. Pionier für eine städtische Area-Maut stellte London in den frühen 70'er Jahren dar, wobei dessen Umsetzung noch am politischen Widerstand scheiterte Li (2002) S.732. Entsprechend der ähnlichen Wirkung betrachten Carlthorp u. a. (2000) S.65ff. die Area-Maut und die Parkgebühren als begrenzte strategische Substitute. In deren Wirkungsbetrachtung stellte sich das Parkgebührensysteem mit 70 % der Wohlfahrtsverbesserungen eines kombinierten Systems, gegenüber 53 % der alleinigen Area-Maut, gar als das bessere Einzelsystem heraus. Für ein streckenbezogenes anreizorientiertes „Road Pricing“ schließen sich diese Park- und reinen Area-Mautsysteme aufgrund deren Nähe zu den fixen Abgabensystemen jedoch aus. Entsprechend kam Shepard (2002) S.411ff. innerhalb des „AFFORD“-Projekts (Acceptability of Fiscal and Financial Measures and Organisational Requirements for Demand Management) für die Europäische Kommission zu dem Ergebnis, dass selbst für die städtische Verkehrssteuerung die noch relativ undifferenziert wirkende Mineralölsteuer mit einer Wohlfahrtsverbesserung von 69-84 %

Städte, die durch die höheren Bodenpreise bestimmt werden, als auch den höheren Trennkosten auf den Überlandstrecken Rechnung getragen werden. Im Grundsatz bietet bereits heute das, im Jahr 2005, in Deutschland eingeführte Mautsystem für die Benutzung der Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen, auf der Basis einer GPS-Ortung, die notwendige Technik für ein umfassendes System.⁴⁸ Allerdings ist diese Technik bislang noch mit hohen Kosten verbunden. Bereits bei den bisher den Luftschadstoffen zugeordneten Staubkosten schwindet die örtliche und zeitliche Zurechenbarkeit. In ihrer Entstehung sind diese Luftschadstoffe primär dem Verbrauch der Treibstoffe in den Verbrennungsmotoren der Kraftfahrzeuge zuzuschreiben. Jedoch lässt sich über die verkauften Kraftstoffe weder eine regionale, noch eine zeitliche Zuordnung erreichen. Daneben ist der Zusammenhang zwischen Kraftstoffen und Luftschadstoffen in erheblichem Maße von dem individuellen technischen Stand des Kraftfahrzeuges abhängig. Die Erhebung dieser gesellschaftlichen Kosten empfiehlt somit eine Mischkalkulation bestehend aus einer Straßenbenutzungsgebühr entsprechend des technischen Fahrzeugstandes⁴⁹ und einem Aufschlag auf die Treibstoffe (Mineralölsteuer). Die Treibhausgase können, aufgrund ihrer proportionalen Abhängigkeit vom Kraftstoffverbrauch, über einen Kraftstoffaufschlag (Mineralölsteuer) erhoben werden.⁵⁰

Damit zeigt sich, dass im Prinzip bereits heute mit dem bestehenden Abgabensystem bei einem angepassten Einsatz ein den individuellen Straßenbelastungen und spezifischen Nebenwirkungen relativ gut Rechnung tragendes Abgabensystem möglich ist. Deutlich wird in dem auf zentrale Abgabenträger ausgerichteten System jedoch auch, dass die Durchsetzung der „*Property Rights*“ häufig nur mit einer staatlichen Unterstützung innerhalb der „*Liability Rules*“ abgesichert werden kann.⁵¹

deutlich besser abschneidet, als alternative regionale Area-Mautsysteme mit lediglich 24-56 %. Das zugrunde liegende Datenmaterial bezog sich auf die engl. Stadt Edinburgh ebd. S.422ff.. In ähnlichen Modellierungen erreichte eine Pauschalsteuer bei Chu (1999) S.714f. lediglich Verbesserungen von 27-66 % bzw. bei Arnott u. a. (1993) von 12-30 % der optimalen Besteuerung.

⁴⁸Kossak (2004b) S.249 zu Stand und Perspektiven der Mauterhebung. Verstärkt begann die Suche nach neuen technischen Umsetzungsmöglichkeiten mit dem Forschungsprogramm DRIVE 1989 der Europäischen Kommission. Zu den hier diskutierten technischen Möglichkeiten und Ergebnissen Büschgen u. Ergenzinger S.68f., Hills u. Blythe (1990) S.8ff. und Kolodziej (1996) S.29. Entsprechend verweisen Fleischer u. Halbritter (2004) S.363ff. bei der Diskussion um die Einführungsverzögerungen des deutschen Mautsystems durch *Toll Collect* auch mehr auf die Vertrags- als auf die technischen Schwierigkeiten. Eine andere Alternative zeigt die seit 2001 in der Schweiz genutzte Möglichkeit auf, über den Fahrtenschreiber (Odometer) eine streckenabhängige Mauterhebung von Lastwagen ab 3,5 t zu erheben Kossak (2004b) S.247 und Blech (2000) S.254ff.. Eine ortsabhängige Zuordnung entfiel damit jedoch.

⁴⁹Diese Berücksichtigung findet sich praktisch bereits in der 2005 eingeführten streckenabhängigen Straßenbenutzungsgebühr für den Schwerlastverkehr auf den bundesdeutschen Autobahnen Cloes (2004) S.10.

⁵⁰Entsprechend hebt Button (2004) S.24 die Mineralölsteuer als gute Abgeltungsgrundlage der Nebenwirkungen hervor.

⁵¹Siemer (1999) S.3.

9.2.1.3 Veränderungen im Beitragssystem unter einem „Road Pricing“

Zweifelsohne wird die Umstellung des Abgabensystems auf ein rein variables Gebührensystem zu einer tiefgreifenden Neuordnung führen. Durch den Wegfall wirtschafts- und sozialpolitischer Einflüsse werden gruppenspezifische Veränderungen spürbar verstärkt. Differenzierte Analysen zu den verursachten Kosten der verschiedenen Straßenbenutzergruppen liefern die aktuellen nationalen und europäischen Studien zu den Wegekosten. Um der Neuordnung der Abgaben eine gewisse Struktur zu verleihen, kann die differenzierte Ansetzung der Abgaben für die Straßenbenutzung und die verursachten Nebenwirkungen beibehalten werden.

Zunächst ist hier vor dem Hintergrund der bevorstehenden Verteuerung der Mobilität durch die Umsatzsteuererhöhung von 16 auf 19 Prozent mit Jahresbeginn 2007 kurz auf deren überlagernde Abgabewirkung einzugehen. Der Umsatzsteuer unterliegen nach § 1 Abs.1. UStG die Umsätze, die mittels Lieferungen und sonstigen Leistungen im Inland, gegen Entgelt, im Rahmen eines Unternehmens ausgeführt werden. Somit werden die Abgaben für eine marktorientierte Infrastrukturbenutzung voll durch diesen Besteuerungstatbestand erfasst. Diskussionsbedarf entsteht hinsichtlich der Abgeltungen der Nebenwirkungen. Würden diese direkt an die geschädigten Bürger ausgezahlt, entbehrt die Abgeltung dem Tatbestand der gewerblichen Tätigkeit. Hingegen muss der gewerbliche Tatbestand für die Abgaben als erfüllt betrachtet werden, wenn diese durch eine wohl notwendige zentrale Erhebungsstelle im Rahmen einer Dienstleistung verwaltet und die Abgaben erhoben werden. Weitere Verzerrungen im direkten Systemvergleich resultieren daraus, dass das bestehende Abgabensystem von der Umsatzsteuer nur zum Teil erfasst wird. Während die Mineralölsteuer praktisch nachbesteuert wird, werden die Kfz-Steuer und die Autobahnmaut für den Schwerlastverkehr ohne eine Umsatzbesteuerung erhoben. Damit ist die dominante Abgabe im aktuellen System, die Mineralölsteuer, bereits von der Umsatzsteuer erfasst. Bei der Kfz-Steuer handelt es sich lediglich um eine anreizfreie fixe Abgabe. Die Umsatzsteuer besitzt daraus, im alten wie im alternativen Marktsystem, eine praktisch alle relevanten Abgaben überlagernde Betrachtung. Mit dem Fokus auf den reinen Kostenvergleich der Bereitstellungssysteme kann diese damit ebenso wie die Nettopreise für die Treibstoffe vernachlässigt werden.

Spezifische Straßenbenutzungskosten

Relativ aktuelle nach den Verkehrsmitteln untergliederte Kostenaufstellungen der Straßenbenutzung liefern die IWW u. Prognos Studie (2002) im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und die UNITE Studie (2002) im Auftrag der Europäischen Kommission für die europäischen Mitgliedsländer. Erstgenannte diente als Vorarbeit für die 2005 eingeführte streckenabhängige Maut für den Schwerlastverkehr auf Bundesautobahnen. Letztere differenziert zusätzlich

in Cent/km	Straßennetz insg.	Autobahnen		Bundes- u. Landstr.	Bundesstr.	Sonst. Straßen
	UNICE 2002	UNICE 2002	IWW- Prognos 2002 ^{III}	UNICE 2002	IWW- Prognos 2002 ^{III}	UNICE 2002
Krafträder	1.1	0.5	0.2	0.8	0.4	1.4
PKW u. Kombi	2.6	1.1	1.0	1.8	2.0	4.0
Busse	9.9	3.9	10.0	7.3	27.0	13.2
LGV ^I	4.6	2.0	3.0	3.2	5.0	6.0
HGV ^{II}	20.7	9.4	13.0	14.4	30.0	57.2
Durchschnittl.	4.2	2.3		2.8		6.3

^I Güterkraftverkehr bis 3,5 t.

^{II} Güterkraftverkehr über 3,5 t.

^{III} Ohne Kosten eines Mautsystems

Tab. 9.3: Nutzerspezifischen Benutzungskosten des Straßenverkehrs

nach der regionalen Bedeutung der Straßennetzeile.⁵² Die Berechnung für diese umfassende Kostenerfassung basiert im Wesentlichen auf der über die Jahre fortgeführten methodischen Wegekostenberechnung nach der „*Perpetual-Inventory-Methode*“ des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (Berlin).⁵³ Die IWW u. Prognos Studie (2002) orientiert sich an der umfangreichen Neubewertung des Straßennetzes in der Baulastträgerschaft des Bundes. Die Neubewertung beinhaltet eine detaillierte Zustandserfassung einzelner Bauelemente und Netzteile für eine aktualisierte Ermittlung der Restleistungsfähigkeit und dient heute einer realitätsnäheren Abschreibung (Werteverzehr) der Infrastrukturen über die erwartete Verkehrsbelastung.⁵⁴

Für eine Kostenzurechnung nach dem Verursacherprinzip wurden in den Studien die benutzerspezifischen Kapazitätsansprüche, der verursachergerechte Verschleiß,⁵⁵ systemspezifische Investitionen für den Pkw- und Lkw-Verkehr, Betriebskosten und kalkulatorische Zinsen auf das Anlagevermögen berücksichtigt.⁵⁶ Die zeitliche Auslastung, im Sinne eines echten „*Peak Road Pricing*“, wurde jedoch nicht in die Berechnung mit einbezogen. Statt dessen wurde lediglich eine eher pragmatische Kostenzurechnung, im Sinne einer Durchschnittskostenbildung, durchgeführt.

⁵²IWW u. Prognos (2002) und Link u. a. (2002).

⁵³Die „*Perpetual-Inventory-Methode*“ (Kumulationsmethode) ist ein Berechnungsmodell, bei dem die Kapitalstockinvestitionen auf der Basis der natürlichen Lebensdauer unter Berücksichtigung von Abschreibungen und getätigten Instandsetzungsinvestitionen fortgeschrieben werden Kunert u. Link (2001) S.644f. u. Link u. a. (2002) S.52.

⁵⁴Basis bildete die detaillierte Bestandserfassung der Bundesstraßen 1997/98 und der Bundesautobahnen 1998/99 IWW u. Prognos (2002) S. Z-5 u. S.31ff..

⁵⁵Für deren Bestimmung liegt auch diesen beiden Studien die ingenieurwissenschaftliche Grundlage des „*ASSHO Road Tests*“ zugrunde.

⁵⁶IWW u. Prognos (2002) S. Z-5ff. u. S.66ff..

Die deutlich höheren Kosten der IWW u. Prognos Studie (2002) begründen sich durch die neue Kosten- und Verschleißbewertung, der realitätsnäheren Abschreibungsberechnung mit einer höheren kalkulatorischen Verzinsung des Nettoanlagevermögens,⁵⁷ der exakteren Berücksichtigung von Verwaltungs-, Betriebs-, Erhaltungssystem- und Erhebungskosten.⁵⁸ Daneben begründen sich die Kostenunterschiede zwischen Bundes- bzw. Landstraßen und den Bundesautobahnen durch Skaleneffekte bei der Kapazitätsbereitstellung und die unterschiedlichen Auslastungsgrade. Die hohen Nutzungskosten der UNITE Studie (2002) für sonstige Straßen resultieren aus den hohen Baulandkosten innerhalb der bebauten Gebiete.

Spezifische Nebenkosten der Straßenbereitstellung

Das „*Road Pricing*“ alleine wird, aufgrund unterschiedlicher individueller Bewertungen, wie auch die noch sehr ideologisch geprägte Diskussion zeigt, niemals allen Interessen gerecht werden können.⁵⁹ Aufgrund bestehender Bewertungsprobleme, wie auch sub-

in Cent/km	Luftver- schmutzung	Klima- erwärmung	Lärm	Trenn- wirkung	Insg.
Krafträder	0,5	0,2	2,7	0,1	3,6
Kfz	0,8	0,5	0,5	0,2	2,0
Busse	9,6	1,8	4,1	0,8	16,3
LGV	1,6	0,7	5,3	0,4	8,0
HGV	7,2	2,0	3,5	0,6	13,2

Tab. 9.4: Nutzerspezifische Nebenkosten der Straßen und ihres Verkehrs(Quelle: Linke (2002) S.143).

jektiver Komponenten, wird das angesetzte Abgabenniveau für die Befürworter der Straßeninteressen immer zu hoch sein. Analog ist das Abgabenniveau für die Straßengegner immer zu niedrig. Einen Anhaltspunkt für die Kosten auf der Basis einer umfassenden Differenzierung und einer Bewertung der Nebenwirkungen des Straßenverkehrs liefert die UNITE Studie (2002).⁶⁰

Darin werden die Trennkosten in der Höhe fix unterstellt.⁶¹ Entsprechend orientiert sich die Kostenbewertung für den Verlust an Umwelt und natürlicher Artenvielfalt am Flächenverbrauch für die Straßenbauwerke. Die Kosten für „Ersatz“-Habitats (Kosten für deren Aufbau, Landverbrauch und den Transaktionskosten

⁵⁷IWW u. Prognos (2002) S.58f. setzten hier 3 - 5 % gegenüber bisherigen Kostenstudien wie z.B. des DIW mit 2,5 % an ebd. S. Z-6.

⁵⁸Z.B. werden hier ebenfalls Kosten der Verkehrspolizei dem Straßenbetrieb vollständig mit eingerechnet IWW u. Prognos (2002) S. Z-9. Unterschiede bei der unterschiedlichen Kostenzurechnung auf die Straßenbenutzer ergeben sich z.B. aus der geringeren Kapazitätskostenzurechnung für den privaten PKW-Verkehr ebd. S. Z-7.

⁵⁹Vgl. Ausf. S.97ff. zu den Nebenwirkungen des Straßenwesens.

⁶⁰Link u. a. (2002). Bei der IWW u. Prognos Studie für das Bundesverkehrsministerium blieben die Nebenwirkungen, aufgrund der Fokussierung auf eine Maut-Erhebung, weitgehend ausgeklammert IWW u. Prognos (2002) S. Z-13. Lediglich bei der Kostenaufteilung auf die einzelnen Verkehrsteilnehmer fanden die Nebenwirkungen eine gewisse Berücksichtigung ebd. S.158f.

⁶¹van den Bosche u. a. (2005) S.15.

der Umsetzung), Versiegelungskosten, der durch Straßen- und Winterdienst unvermeidbaren Erd- und Grundwasserverschmutzung sowie weiteren Effekten, wie den Trennkosten, werden dabei abdiskontiert aufsummiert.⁶² Die Lärmschäden werden nach subjektiven Beeinträchtigungen der Lebensqualität und zahlreichen gesundheitlichen Schädigungswirkungen angesetzt.⁶³ Für die Bewertung der Luftverschmutzung diente das „*EcoSense*“-Modell der Europäischen Kommission, das auf einer Systematik der Emissions-, Ausbreitungs- und einer chemisch-physikalischen Wirkungsbetrachtung aufbaut.⁶⁴ Die Ergebnisse dienen einer umfangreichen Kostenbewertung von regional abzuschätzenden Gesundheits-, Ernte- und Gebäudeschäden auf der Basis bestehender Wirkungsstudien.⁶⁵ Der Kostenschätzung für die Treibhausgase liegen die Studien für die Klimakonferenz von Kyoto zugrunde. Dabei wurde ein Mittelwert von 20 € pro t CO₂ angesetzt.⁶⁶ Innerhalb der angeführten sonstigen Nebenkosten kommen bis heute nicht internalisierte Nebenwirkungen des Verkehrs hinzu, die sich primär aus den externen Unfallkosten ergeben.

9.2.1.4 Veränderungen im Beitragssystem

Die einzelnen Verkehrsteilnehmer würden von einer Neuordnung des Abgeltungssystem sehr unterschiedlich betroffen. Die Erklärung für auffällige Verzerrungen in den Abgaben findet sich in den bestehenden technischen Abgasreglements für die Kraftfahrzeuge und deren überwiegenden Einsatzort. So steigen z.B. die Schädigungswirkungen bei einem hohen Verkehrsanteil innerhalb der Städte und Gemeinden schnell an. Eine Einschätzung ergibt die Betrachtung einiger repräsentativer privater und gewerblicher Verkehrsteilnehmer. Gewisse Bewertungsschwierigkeiten ergeben sich daraus, dass im steuerfinanzierten öffentlichen Finanzierungssystem sowohl fixe (Kfz-Steuer) und variable Nutzungsabgaben (Mineralölsteuer und Lkw-Maut) existieren, während das „*Road Pricing*“-System auf dem anreizwirksamen variablen Gebührensystem aufbaut.⁶⁷

Innerhalb der Gruppe der privaten Kraftfahrzeugbenutzer ist primär eine Verteuerung für die Krafräder, die heute weitgehend dem Freizeitverkehr dienen, und bedingt für die Diesel betriebenen Pkw zu erwarten. Die Krafradbesitzer zahlen hier

⁶²Mit Bezug auf die Kostenschätzung der INFRAS u. IWW (2000) Studie wurden hier z.B. 25,6 € pro m² Flächenversiegelung, 7,2 € pro m² Erd- und Grundwasserverschmutzung und 10 € pro m² Trennkosten angesetzt Link u. a. (2002) S.88ff..

⁶³Letztere gesundheitliche Folgen überwogen darin deutlich subjektiveren Lebensbeeinträchtigungen. Die Bewertungen basieren auf der, für die UNITE Studie begleitend durchgeführten Lärmkostenuntersuchung von Metroeconomica (2001), Link u. a. (2002) S.85f..

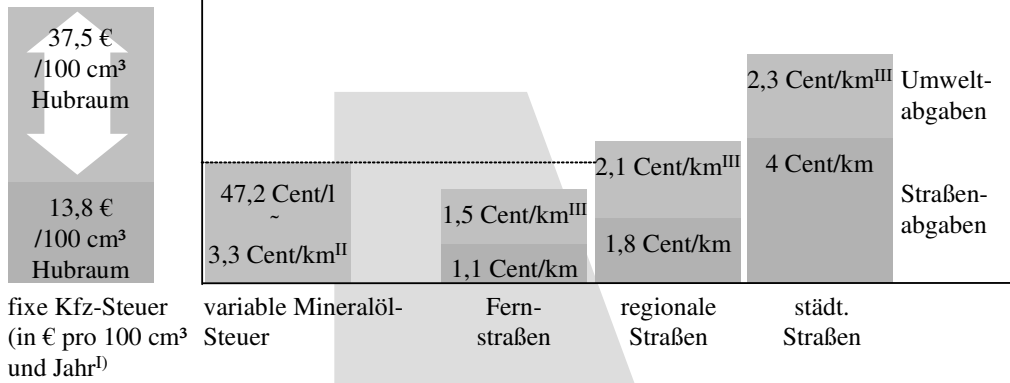
⁶⁴Zur Systematik des Modells Europäische Kommission (1999).

⁶⁵Link u. a. (2002) S.75ff..

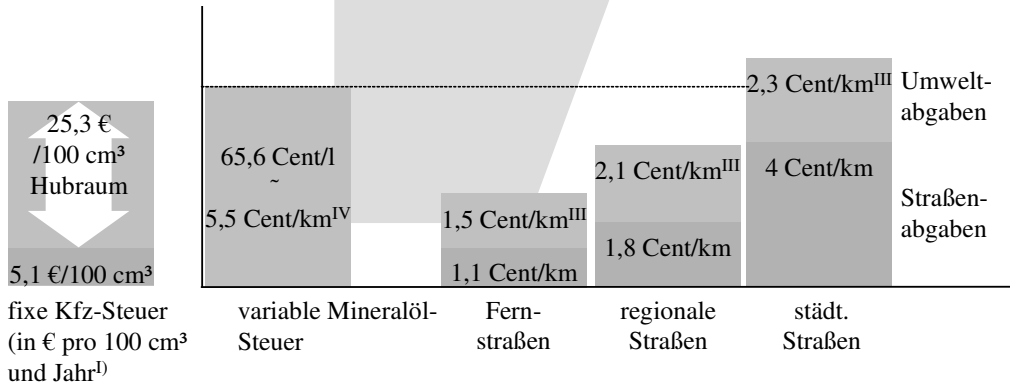
⁶⁶Innerhalb der großen Spannweiten von Kostenschätzungen zur Schädigungswirkung der Treibhausgase handelt es sich bei diesem Ansatz um einen Mittelwert Link u. a. (2002) S.84. Sollen z.B. die hoch angesetzten Zielsetzungen nach dem Kyoto Protokoll erreicht werden, müssten nach der INFRAS u. IWW (2000) Studie deutlich höhere Anreizpreise von 135 € pro t CO₂ angesetzt werden.

⁶⁷Fixe Abgaben wären z.B. noch sinnvoll zur Kapazitätsfinanzierung ohne ausreichende „*Peak Load*“-Finanzierungsbeiträge vgl. Ausführungen zu Kapazitätsproblemen S.248.

PKW mit Dieselmotor:



PKW mit Ottomotor:



^I Sätze abh. von Schadstoffklassen

^{II} akt. Durchschnittsverbrauch von 6,9 l/ 100 km eines Diesel-PKW vgl. Verkehr in Zahlen (2004/2005)

^{III} Entspricht den Durchschnittskosten von 2 Cent/km. Die Kosten sind bei den Diesel-fahrzeugen aufgrund der hier angesetzten Durchschnittswerte über alle PKW eher noch leicht zu erhöhen. Die Lärmkosten werden aufgrund der Zurechnungsprobleme vollständig dem Stadtverkehr zugerechnet.

^{IV} akt. Durchschnittsverbrauch von 8,4 l/100 km eines PKW mit Ottomotor vgl. Verkehr in Zahlen (2004/2005)

Abb. 9.1: Veränderungen für den PKW-Verkehr.

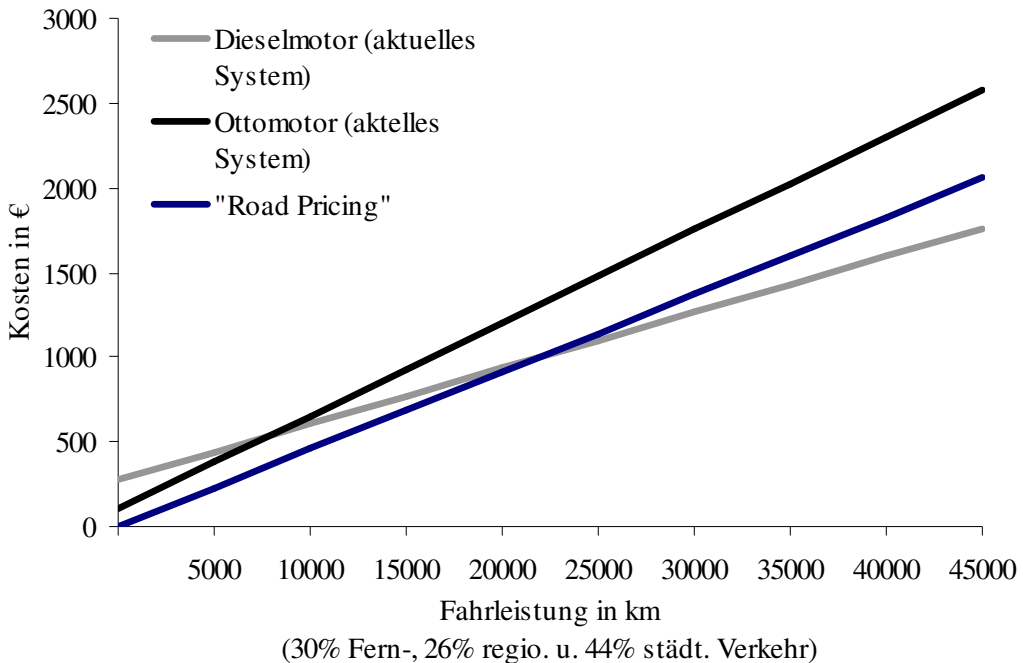
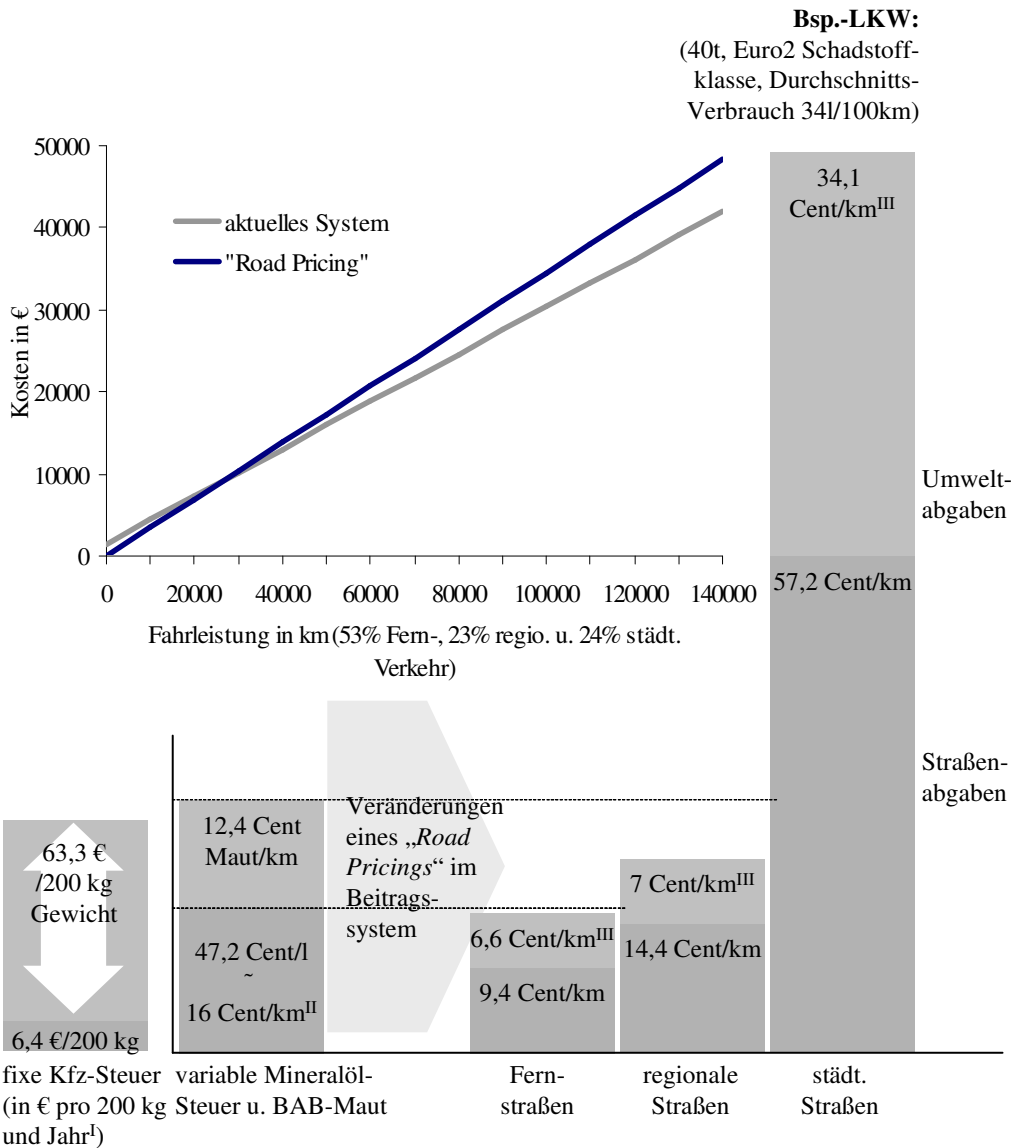


Abb. 9.2: Mobilitätskosten für einen repräsentativen PKW mit 2 l Hubraum in Diesel- und Ottomotorenausführung nach den aktuellen Steuerabgaben und im „Road Pricing“-System.

für deren bestehende Begünstigung bei den technischen Verkehrsvorschriften über die hoch anzurechnenden Beiträge für die Lärmkosten und die Luftverschmutzung. Die bestehende steuerliche Begünstigung des Dieselkraftstoffs und der günstige Verbrauch der Diesel betriebenen Pkw bewirkt, dass diese auf den unteren Straßenklassen und innerhalb der Städte und Gemeinden das neue Gebührensystem, durch die notwendige Deckung der hier höheren Wegekosten, zu spüren bekommen würden (vgl. Abb. 9.1 oben). Da die Diesel-Pkw typischerweise von Vielfahrern genutzt werden und damit einen relativ hohen Fernverkehrsstraßenanteil besitzen, dürften diese höheren Wegekosten jedoch häufig wieder durch die Ersparnis aus der entfallenden hohen Kfz-Steuer kompensiert werden. So zeigt sich in einem repräsentativen Beispiel, dass der Diesel-Pkw-Fahrer durch die entfallenden Kfz-Steuern bei einem repräsentativen Querschnitt aus Fern-, Regional- und Stadtstraßen erst ab einer jährlichen Fahrleistung von über 25 000 km eine Mehrbelastung erfahren würde. (vgl. Abb. 9.2) Besitzer von Fahrzeugen mit Ottomotor nach aktuellem technischen Stand würden die Neuordnung, aufgrund der bestehenden hohen Mineralölsteuersätze lediglich auf den Straßen innerhalb der Städte und Gemeinden als geringfügig negativ empfinden. Insgesamt wären die Benzin-Pkw, durch die sinkende Mineralölsteuer, wohl zu den großen Gewinnern zu zählen (vgl. Abb. 9.1 unten). Quantitativ schwierig ist anhand der zugrundegelegten UNITE Studie, die Diesel- und Ottomotor-Kfz gleichbehandelt, die Wirkung des bis heute technisch deutlich



^I Sätze abh. von Schadstoff- und Lärmklasse, Höchstsatz hier 1521 €.

^{II} Üblicher Durchschnittsverbrauch von 34 l/ 100 km angesetzt.

^{III} Entspricht Durchschnittskosten von 13,2 Cent/km. Die Lärmkosten werden aufgrund allgemeiner Zurechnungsprobleme vollständig dem städt. Verkehr zugerechnet.

Abb. 9.3: Veränderungen für den gewerblichen Straßenverkehr.

schwieriger zu handhabenden Abgasverhaltens der Dieselfahrzeuge zu beurteilen.⁶⁸ Bei der Berücksichtigung der ungünstigeren Abgaswerte der Dieselfahrzeuge dürfte die Entlastung noch deutlicher zugunsten der Fahrzeuge mit Ottomotor ausfallen, während Besitzer eines Dieselmotors im direkten Vergleich eine leichte Erhöhungen erfahren würden.

Deutliche Verschiebungen sind für den gewerblichen Kraftfahrzeugverkehr zu erwarten. Je nach Berechnungsgrundlage für die Straßenabnutzung sind die Auswirkungen auf den höheren Straßenklassen nach der IWW-Prognos (2002) Studie gering und nach der UNITE (2002) Berechnung sogar entlastend. Dies begründet sich in der Tatsache, dass für den Schwerlastverkehr nach den Mineralölsteuererhöhungen, der ÖKO-Steuer und der Lkw-Maut auf den Bundesautobahnen die Abgaben in den letzten Jahren empfindlich angehoben wurden. Gleichzeitig wurden mit den neuen technischen Reglementierungen die Nebenwirkungen kontinuierlich eingedämmt. Andererseits ist auf den unteren Straßenkategorien und innerhalb der Städte und Gemeinden für den Lkw-Verkehr mit deutlichen Verteuerungen zu rechnen (vgl. Abb. 9.3 unten). Für einen durchschnittlichen Straßenbenutzungsmix können im Ergebnis, nachdem bei einer Fahrleistung von etwas über 25 000 km die Kfz-Steuerersparnisse aufgezehrt sind, bei den hohen Lkw-Fahrleistungen deutliche Mehrbelastungen im unteren zweistelligen Prozentbereich erwartet werden. Noch deutlicher betrifft die Neuordnung den leichteren Güterverkehr sowie den Busverkehr (vgl. Tab. 9.4 u. Tab. 9.3). Der leichte Güterverkehr wird dabei aufgrund seiner bis dato geringeren technischen Reglementierung durch höhere Abgaben bei den Nebenwirkungen belastet. Für den Busverkehr wirken sich dessen bisherige Begünstigung bei der Kraftfahrzeugsteuer im ÖPNV, sowie der überdurchschnittliche Verkehrsanteil innerhalb von Städten und Gemeinden mit dem hohen Abgeltungsniveau für die Nebenwirkungen negativ aus.

Der vielversprechende Einsatz einer Maut in anderen Ländern deutet auf die bestehenden Möglichkeiten eines derartigen „*Road Pricing*“-Systems zur anreizorientierten wohlfahrtssteigernden Verkehrslenkung hin.⁶⁹ Dabei scheint, wie die Shell Studie (2001) mit ihrer Vermutung eines linearen Zusammenhanges zwischen der Mobilität und des Einkommensniveaus bereits erahnen lässt,⁷⁰ bei den Bürgern ein außerordentlich rationales Kosten-Nutzen-Kalkül vorzuherrschen.⁷¹ Ursächlich

⁶⁸Bredow u. a. (2005) S.86.

⁶⁹Paehlmann (2004) S.557.

⁷⁰Shell AG (2001) S.9.

⁷¹Vgl. z.B. Modellierungen der Kraftfahrzeughaltung und Nutzung durch De Jong (1990) S.971ff. und Van Dender (1996) für die Niederlande. Aufgrund ähnlichem Einkommensniveaus, Kraftfahrzeugdichte und Abgabenstruktur können die Ergebnisse auf Deutschland weitgehend übertragen werden. Mittels der Modellierung des Wirkungszusammenhanges zwischen einem allgemeinen Güterkonsum und der Straßenbenutzung über eine kombinierte fixe und variable Benutzungsgebühr stellte De Jong (1990) S.971ff. für steuerneutrale Veränderungen eine Fixkostenelastizität von -0,88 (38 % Nutzungsverhaltensänderung, 62 % Veränderung des Kfz-Besitzes) und eine variable Nutzungspreiselastizität von -1,11 (59 % Nutzungsverhaltensänderung, 41 % Veränderung des Kfz Besitzes) fest. Ähnlich schätzten Walker u. Wirl (1993) S.190f., dass sich eine deutliche Erhöhung der variablen Kosten in einer Größenordnung von 20-50 % der Mobilität niederschlagen kann. Bei

hierfür dürfte die individuelle Kostenbedeutung der Kraftfahrzeugbeschaffung und –nutzung sein. Die Hoffnungen auf eine parallel vorangetriebene merkliche Effizienzverbesserung der verwendeten Kraftfahrzeuge durch die anreizwirksamen Nutzungskosten müssen dagegen als begrenzt bezeichnet werden. Verschiedene Untersuchungen stellten fest, dass aufgrund der hohen Entwicklungskosten, im Verhältnis zu den möglichen Ersparnissen, erst bei deutlichen Preiserhöhungen von 30 Prozent und mehr verstärkte Entwicklungsanstrengungen seitens der Kraftfahrzeughersteller zu erwarten sind.⁷² Entsprechend müssen bestehende Fortschritte zur Reduktion der Umweltwirkungen häufig den rechtlichen Reglementierungen zugeschrieben werden. Die richtigen Abgaben für die Schädigung vorausgesetzt, werden durch ein „*Road Pricing*“ zumindest die entstehenden Schädigungswirkungen für die deklarierten „*Property Rights*“-Inhaber regionen- und generationenübergreifend abgegolten.

9.2.2 Veränderungen auf der Betriebs- und Verwaltungsebene

Der abgezielte Privatisierungsgrad einer Neuordnung bestimmt den Umfang der Anpassungen innerhalb der öffentlichen Verwaltungsstruktur im Straßenwesen. Die Schranken für die Neuordnung setzt dabei die Verfassung mit der Abgrenzung rein öffentlicher Tätigkeitsbereiche, d.h. Aufgaben, die öffentlichen Trägern vorbehalten sind und schlicht öffentlicher Tätigkeitsbereiche, die lediglich aus gesellschaftlichem Interesse heraus übernommen wurden. Erhalten bleibt durch den Charakter der Straßen als Bauwerke der baurechtliche Rahmen von der notwendigen Baugenehmigung nach dem Bauplanungsrecht und die Bauausführung nach dem Bauordnungs- bzw. Baunebenrecht. Veränderungen lassen sich vor allem mit steigendem Privatisierungsgrad für die Betriebs- und Verwaltungsorganisation absehen. Schranken der Neugestaltung bauen sich hier durch die bestehenden Besonderheiten der Straßenfinanzierung auf Kommunalebene für das untere Straßennetz auf. Die abschließende Loslösung aus den europäischen Rahmenvorgaben innerhalb der Sektoren wird vom Erfolg einer Wettbewerbsgenerierung selbst abhängen.

einer aufkommensneutralen Verlagerung der bisherigen fixen Kfz-Steuer auf variable Straßenbenutzungsabgaben würden jedoch neue Autobesitzer, aufgrund der schwindenden Zutrittsschranke, die reduzierte Straßenbenutzung der bisherigen Autobesitzer bis auf eine kaum nachweisbare Nutzungsveränderung von – 2 % nahezu ausgleichen De Jong (1990) S.971ff.. Das Ergebnis wurde in dem statischen und dynamischen Modellansatz von Van Dender (1996) zur einkommensabhängigen Nutzungselastizität in seinen Aussagen bestätigt Proost u. Van Dender (1998) S.137ff.

⁷²Proost (1997) S.15 schätzte die Kosten einer Effizienzverbesserung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs von 6,6 auf 5 l/100km innerhalb von 10 Jahren auf ca. 18 % der Herstellungskosten, die aber nur zur Hälfte durch die Einsparungen an den aktuellen Kraftstoffausgaben gedeckt würden. Zu ähnlichen Studien für die USA Walker u. Wirl (1993) S.190f.. und Khazzoom (1994), zusammenfassend Proost u. Van Dender (1998) S.140f.. Eine merkliche Verbesserung für die Umwelt, durch die Reduktion der Kraftfahrzeugnutzung, konnte so in Deutschland lediglich Ende der 90'er Jahre nach einer deutlichen Erhöhung der Kosten der Kraftfahrzeughaltung festgestellt werden Landesanstalt für Umweltschutz BW (2002) S.4. Jedoch ließ sich gleichzeitig gerade bei Vielfahrern, aufgrund deren Flucht auf die inzwischen salonfähig gewordenen Diesel-PKW, mit höheren Fixkosten ein, dem eigentlichen Ziel der Variabilisierung der Kosten, entgegenlaufendes Verhalten beobachten.

9.2.2.1 Bauplanungsebene

Die verschiedenen Planungsverfahren strukturieren sich grob nach einer noch weitgehend freien politischen Entscheidung bezüglich der Bauvorhaben, die ebenso von einem Privaten ausgehen kann. Die weitere Umsetzung unterliegt der abwägenden Verträglichkeitskontrolle mit sonstigen gesellschaftlichen Interessen nach dem formalisierten Bauplanungsprozess, dessen Ergebnis die Baugenehmigung ist. Eine Genehmigung im Rahmen der besonderen Planungsverfahren ist lediglich zulässig, wenn keine Konflikte zu erwarten sind bzw. das Straßenprojekt direkt aus einer bereits stattgefundenen Baugenehmigung hervorgeht.⁷³

Das Bauplanungsrecht und die praktisch unvermeidbare öffentliche Planungsbeteiligung bei notwendigen Enteignungen zur Baulandbeschaffung als rein öffentlichen Tätigkeitsbereich stützen die bestehende Einflussnahme der öffentlichen Hand. Straßen werden nach § 29 Abs.1 BauGB als „... Vorhaben, die die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen zum Inhalt haben und ... Aufschüttungen und Abgrabungen größeren Umfangs ...“ erfasst,⁷⁴ für die ein Baugenehmigungsprozess als obligatorisch angesehen werden kann.⁷⁵ Inhalt des Baugenehmigungsprozesses bildet die Abwägung zwischen den individuellen Nutzungsinteressen am Baugrundstück⁷⁶ und den bei der Bebauung mit einer Straße tangierten gesellschaftlichen Interessen. Diese Abwägung ist im gesetzlichen Rahmen demokratisch legitimierten Aufgabenträgern vorbehalten und findet in Einklang mit den tangierten Bereichen der Raumordnung, der Umweltverträglichkeit usw. statt. Die Verträglichkeit des Bauprojektes mit den Gemeinschaftsinteressen ergibt sich bei privaten Bauträgern implizit aus der Genehmigungsfähigkeit eines Projektes.⁷⁷

Offen für verschiedene Alternativen ist der Planungsweg (Bauleit-, Fachplanung usw.), mittels dessen die verpflichtende Baugenehmigung erreicht wird. Innerhalb der bebauten Gebiete dominiert die städtische Bauleitplanung, die der Zustimmung möglicher Fachplanungsträger unterliegt. Im Außenbereich der Bebauungspläne bedarf nach § 36 BauGB die Bebauung bereits der Zustimmung der übergeordneten Baugenehmigungsbehörde. Im Allgemeinen steigt bei einer Straße mit der Verkehrsbedeutung der Kreis der betroffenen Gebietskörperschaften. Im Hinblick darauf, dass auch Privaten das Antragsrecht auf ein Planfeststellungsverfahren

⁷³Vgl. Ausf. S.62f. zu den besonderen Instituten der Straßenplanung.

⁷⁴Zu den vom BauGB erfassten Bauvorhaben Löhr (2002c) S.443ff. und Finkelnburg u. Ortloff (1998a) S.313ff.

⁷⁵Zu den engen Grenzen der genehmigungsfreien Bauwerke Finkelnburg u. Ortloff (1998b) S.81ff..

⁷⁶Art. 2 und Art. 14 GG sichern hier den jeweiligen Verfügungsberechtigten ein grundsätzliches Recht zu, über Grund und Boden frei zu verfügen und darauf Bauwerke zu errichten Battis (1999) S.64ff. und Peine (2003) S.103ff.. Art. 14 Abs.2 GG bestimmt aber postwendend, dass der im Eigentum begründeten Verfügungsfreiheit Schranken durch gesetzliche Regelungen gesetzt werden können Finkelnburg u. Ortloff (1998a) S.20 und Peine (2003) S.103ff..

⁷⁷Peine (2003) S.97. Entsprechend bezeichnet Battis (1999) S.211 diese Genehmigung im Hinblick auf die Baufreiheit als „... Schulbeispiel eines präventiven Verbots mit Erlaubnisvorbehalt.“

zusteht,⁷⁸ empfiehlt sich hier, für eine Konzentration des Genehmigungsverfahrens und zu erwartender Enteignungsverfahren zur Baulandbeschaffung, der Weg über die Fachplanung durch die höheren Gebietskörperschaften. Die Durchführung schreibt das Straßenrecht dem jeweiligen Regierungsamt in den Fachplanungsabteilungen der Straßenverwaltungen zu. Da die Übertragung des Planfeststellungsverfahrens aufgrund der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs.2 GG nur bei einem überregionalen Verkehrsinteresse offen steht, bleibt die bestehende Kompetenzstruktur im Straßenwesen nach der Verkehrsbedeutung gewahrt.

9.2.2.2 Betriebs- und Verwaltungsebene

Veränderungen sind vor allem für die Straßenverwaltung abzusehen. In Abhängigkeit des Privatisierungsgrades stellt sich die Frage, ob mangels Substanz für die verpflichtend rein öffentlichen Aufgaben noch eine eigenständige Straßenverwaltung über alle Gebietskörperschaftsebenen sinnvoll ist. Für die klassifizierten Straßen ist daher bereits heute die Straßenaufsicht, die in der öffentlichen Hand verblieben ist, auf die Landesbehörden konzentriert. Lediglich für nicht klassifizierte Straßen liegt landesabhängig die Zuständigkeit bei den Kreisverwaltungsbehörden.

Anpassungsbedarf für eine Verwaltungsverschlinkung bildet sich, aufgrund der bestehenden Ausrichtung des Straßenrechts auf eine öffentliche Baulastwahrnehmung, in den bereitstellungsorientierten Regelungsbereichen des Straßenrechts ab. Auf der Verwaltungsebene des Fernstraßennetzes würde die Übertragung des Straßennetzes an eine öffentliche bzw. im Weiteren privaten Betriebsgesellschaft zunehmend die Auftragsverwaltung nach Art. 89 und 90 Abs.2 GG unterminieren. In welchem Umfang der Begriff „verwalten“ in Art. 90 Abs.2 GG der Auftragsverwaltung eine Aufgabenwahrnehmung bzw. -aufteilung zwischen Bund und Ländern nur in öffentlicher Form zulässt, ist in diesem Kontext bislang nicht geklärt.⁷⁹ Um daraus resultierende Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund, Ländern und Privaten vorzubeugen, ist eine Anpassung der bestehenden Kompetenzregelungen zumindest zu empfehlen.⁸⁰

Durch die bestehenden Verträge zur technischen Umsetzung der Mauterhebung auf dem Fernstraßennetz durch das private Konsortium Toll Collect bleibt aber auch hier noch für einige Zeit eine vertragliche öffentliche Beteiligung unausweichlich. Ebenso wird eine Durchsetzungshilfe, im Sinne von „*Liability Rights*“, durch die öffentliche Hand zur Abschreckung von Schwarzfahrern nur schwer zu umgehen sein. Aufgrund der rechtlichen Problematik der Beleihung von Privaten mit der Verkehrsüberwachung entbehrt auch das FStrPrivFinG Ausführungen zu Bußgeldvorschriften zur Abschreckung von Schwarzfahrern.⁸¹

Im Grundsatz sehen auch die Straßen- und Wegegesetze für das weitere Straßen-

⁷⁸vgl. Ausf. Fn. 36 S.226.

⁷⁹Neumann u. Müller (2003) S.302.

⁸⁰Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000) S.46.

⁸¹Schmitt (1999) S.215f..

netz die Möglichkeit zur Gebührenerhebung durch Gesetzerlass vor. Ebenso ist eine Aufgabenübertragung der Baulastträgerschaft auf der Basis von privatwirtschaftlichen Verträgen möglich. Da die Erfüllungs- bzw. Vorsorgeverpflichtung der Gebietskörperschaftsebenen von diesen Verträgen unberührt bleibt,⁸² muss die bestehende Legitimationsgrundlage für eine gleichzeitige Übertragung von Baulastträgerschaft und Bewirtschaftung mit einer gewissen Skepsis betrachtet werden. Die rechtliche Verpflichtung der Gebietskörperschaften zum Vorhalten von qualifiziertem Personal⁸³ und die Aufgabenwahrnehmung in Ausübung eines öffentlichen Amtes⁸⁴ deuten darauf hin, dass die Straßen- und Wegegesetze eine weitergehende Aufgabenübertragung gar nicht vorsehen. Für den Bau von Erschließungsstraßen ist nach §§ 127ff. BauGB bzw. deren Erneuerung und Verbesserung nach den Kommunalabgabengesetzen, durch die Verpflichtung der Anlieger zur Baulastübernahme eine Gebührenfinanzierung, wie auch die Übertragungsmöglichkeit der Baulast, nach der derzeitigen Rechtslage als ausgeschlossen einzuschätzen. Lediglich wenn die Erschließungsstraßen ausschließlich durch Private bei einer bestehenden Baugenehmigung auf eigenem Baugrund erstellt würden, wäre deren betriebswirtschaftliche Kostendeckung auch bei öffentlicher Widmung über Gebühren möglich.⁸⁵

Ob bei einer verstärkten Aufgabenübertragung an Private die Verwaltungsstruktur der Straßen nach der Verkehrsbedeutung erhalten bliebe, muss aufgrund regionaler Skaleneffekte bei der Verwaltung und dem Betrieb bezweifelt werden. Regionale Verbundnetze empfehlen sich hier insbesondere im Bereich des engmaschigen Straßennetzes innerhalb der Städte und Gemeinden.⁸⁶ Die Frage nach der effizienten Betriebsgröße privater Unterhalts- und Betriebsgesellschaften lässt sich nach dem derzeitigen Forschungsstand nur schwer beantworten.⁸⁷ Infolge der angeführten Skaleneffekte bei der Vergabe, der Betriebs- und Unterhaltungsorganisation⁸⁸ sowie die bestehende Tendenz im Bauwesen größere eigenständige, mit den „*Facility Management*“-Aufgaben betraute Betriebsgesellschaften auf Konzernebene auszubilden, ist auch hier eher von größeren Verwaltungsbereichen auszugehen.⁸⁹

Chancen für wirtschaftliche Effizienzgewinne bieten hier vor allem die Netzbereiche auf den unteren Gebietskörperschaftsebenen. Während auf den höheren Körperschaftsebenen verwaltungsintern bereits ein umfangreiches Planungs- und Kostenmanagement implementiert wurde, wird die Straßeninfrastruktur auf Kommunalebene aufgrund der hohen Verwaltungskosten und der fehlenden Netzgröße meist stiefmütterlich behandelt.⁹⁰ Weitere Effizienzgewinne begründen sich durch

⁸²Vgl. z.B. Art. 44 Abs.2 BayStrWG.

⁸³Vgl.z.B. Art. 60 BayStrWG.

⁸⁴Vgl. z.B. Art. 72 BayStrWG.

⁸⁵Vgl. z.B. in Art. 55 BayStrWG.

⁸⁶Zu den Effizienzaspekten von Strecken- vs Netzkonzession Beckers u. Hirschhausen (2003) S.39ff..

⁸⁷Beckers u. Hirschhausen (2003) S.19.

⁸⁸Beckers u. Hirschhausen (2003) S.37.

⁸⁹Vgl. Ausf. S.86 zur organisatorische Entwicklungen im Baugewerbe.

⁹⁰Vgl. Ausf. S.140 zum Straßenmanagement über die öffentlichen Gebietskörperschaften. Ebenso

die Entflechtung der Entscheidungen aus der Politik. Vermieden werden hierdurch die verzerrenden Wirkungen der „*Rent Seeking*“ Aktivitäten verschiedenster Seiten⁹¹ und durch begleitende wirtschaftspolitische Zielsetzungen initiierte Kosten. Bereits vorsichtige Schätzungen gehen hier auf der Basis von internationalen Erfahrungen von Kosteneinsparungen von 10 – 20 Prozent durch einen privatwirtschaftlichen Betrieb aus.⁹² Diese Einsparungspotentiale können in Deutschland, durch das vielfach wirtschaftspolitisch motivierte Vergaberecht für öffentliche Bauaufträge, als untere Messlatte betrachtet werden.⁹³

9.2.2.3 Formalisierte Ablaufregelungen

Aufgrund des Charakters der Straßen als Bauwerke können in Erweiterung der Genehmigungsfähigkeit eines Bauwerkes die bauordnungs- und -nebenrechtlichen Vorschriften mit steigendem Privatisierungsgrad eher noch als gestärkt angesehen werden. Nach erfolgter Privatisierung beschränkt sich der Rechtsrahmen auf den allgemeinen Gesetzesrahmen. Angesichts der überkommenen Marktstrukturen mißtraute jedoch die Europäische Gemeinschaft in den traditionellen Bereichen der Daseinsvorsorge, der disziplinierenden Wirksamkeit des Wettbewerbs. Daher unterstellt das Vergaberecht auch nach der materiellen Privatisierung die Tätigkeiten rund um die Straßeninfrastrukturbereitstellung und -bewirtschaftung, aufgrund deren Zurechnung zu den „Sektoren“ nach § 98 Abs.4 GWB bzw. Art. 5 Abs.1 2004/17/EG, dem öffentlichen Vergaberecht.⁹⁴

In welchem Umfang sich der Betrieb im Straßenwesen im weiteren Verlauf, wie z.B. erste Bereiche des Telekommunikationssektors,⁹⁵ von dem öffentlichen Vergaberecht befreien kann, wird in erheblichem Maße von dem Umfang der Privatisierung und der funktionierenden Wettbewerbsgestaltung abhängen. Die Freigabe von dem Vergaberecht mit seinen Ablaufregelungen nach der VOB sollte im Hinblick auf mögliche Effizienzgewinne auch nicht überschätzt werden. Aufgrund deren nachgewiesenen Wirtschaftlichkeit binden sich bereits heute zahlreiche private Auftraggeber im Bauwesen freiwillig an diese angepassten AGB's für das Bauwe-

lassen Untersuchungen von Small u. Winston (1988) S.560ff., aufgrund der in Deutschland verwendeten „*ASSHO Road Test*“ Berechnungsgrundlage, noch eine deutliche Unterkonstruktion der Straßen, aufgrund von kurzfristigem Ausgabendenken gegenüber einer langfristigen Wirtschaftlichkeitsplanung, vermuten.

⁹¹Dieses Ziel wird zum Beispiel bei der Forderung der Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000) S.34f. und vom Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr (2000) S.186ff. nach der Ausgliederung in ein eigenständiges öffentliches Unternehmen deutlich. Grundsätzliches Ziel ist hier nicht die Privatisierung, sondern zunächst einmal die klare Aufgabendifferenzierung bei der Bereitstellung, der Herstellung und des Betriebs einer Verkehrsinfrastruktur Grossekkter (1999) S.522.

⁹² Grupp (1994) S.147, Keppel (2003) S.62 und Pabst (1997) S.117. Schätzungen der Kostenersparnisse der Vermögensverwaltung im Straßenwesen decken sich damit in etwa mit Erwartungen in der allgemeinen Immobilienverwaltung von 10 - 20 % Ecke (2004) S.77.

⁹³Vgl. Ausf. S.72 zum wirtschaftspolitisch beeinflussten Vergaberecht.

⁹⁴Otting (2004) S.471.

⁹⁵Endler (2002) S.134.

sen. Mögliche Effizienzgewinne verspricht man sich vielmehr durch die Loslösung der Bereitstellungstätigkeit von den wirtschaftspolitischen Steuerungseinflüssen. So gehen z.B. von der Befreiung aus dem Tarifreuegesetz, dem die Monopolkommission in ihrem Hauptgutachten 2002 eine Verteuerung der Bauaufträge um ca. 5 Prozent zuspricht,⁹⁶ deutlich höhere Effizienzeinflüsse aus.

Änderungsbedarf bildet sich für eine effizienzsteigernde Flexibilisierung der Abläufe in den bis dato engen Genehmigungsrahmen ab. So stehen z.B. den angeführten neuen Finanzierungsmöglichkeiten über Sponsoring, Werbung und der Namensgebung für Straßen die Genehmigungsvorbehalte höherer Verwaltungsbehörden bzw. öffentlichen Stellen vorbehaltene Kompetenzen im Weg.⁹⁷ Wenn keine Sicherheitsbedenken durch verkehrsbeeinträchtigende bauliche Einrichtungen tangiert werden,⁹⁸ wären hier für die einfachere Nutzung neuer Finanzierungsalternativen zumindest vereinfachte Genehmigungsverfahren und eine Entscheidungsbefugnis bei den privaten Betreibern wünschenswert.

9.2.3 Grenzen der Neuordnung

An der bezweckten verursachungsgerechten Zurechnung der Kosten wird bereits klar, dass eine faire und effiziente Bepreisung der Infrastrukturbenutzung mit der bestehenden alleinigen Erfassung des Schwerlastverkehrs unter Ausklammerung des Pkw-Verkehrs nicht verwirklichtbar ist.⁹⁹ Aufgrund der beobachtbaren Ausweichversuche des Schwerlastverkehrs zur Mautumgehung muss man sogar davon ausgehen, dass eine Maut erst dann echte Effizienzgewinne generieren kann, sobald sich die Erhebung über das gesamte Netz erstreckt.¹⁰⁰ Damit rückt man in eine gewisse Dilemma-Situation. Bereits bei einer Ausweitung der streckenbezogenen Mautabgaben auf den Pkw-Verkehr ist mit hohen individuellen Kosten für die technische Ausrüstung zur korrekten Abgabenerhebung zu rechnen.¹⁰¹ Unter den teils kurzen jährlichen Fahrleistungen sind die entstehenden Erhebungskosten zur Zeit noch schlichtweg als unwirtschaftlich zu bezeichnen. Gleichzeitig ist die wirtschaftliche und technische Umsetzung eines „*Road Pricings*“ gerade auf den Stadtstraßen mit ihren hohen Wegekosten und Nebenwirkungen, aufgrund des unübersichtlichen Vernetzungs-

⁹⁶Monopolkommission (2002) S.77.

⁹⁷Vgl. z.B. die notwendige Ausnahmegenehmigung durch die oberste Landesstraßenbaubehörde für Werbung an Fernstraßen nach § 9 Abs.8 FStrG. und die Ablehnung des Angebotes des Conrad Electronic Konzerns zum Sponsoring des angrenzenden Autobahnkreuzes vgl. Ausf. S.252. Eine „vermarktbar“ Namensgebung für Straßen ist z.B. nach dem Art. 52 BayStrWG lediglich für Gemeindestraßen vorgesehen und den Gemeinden vorbehalten.

⁹⁸So betrachten auch die Bauordnungen eine Werbeanlage als bauliche Anlage vgl. z.B. Art. 2 Abs.1 BayBO.

⁹⁹Beckers u. Hirschhausen (2003) S.11 und Eisenkopf (1999) S.67, ähnlich kritisch mit stärkerer Ausrichtung an rechtlichen Aspekten Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr (1999) S.438.

¹⁰⁰Beckers u. Hirschhausen (2003) S.48f..

¹⁰¹Beckers u. Hirschhausen (2003) S.24f..

grades der Straßen, besonders schwierig bzw. zur Zeit noch als unwirtschaftlich zu bezeichnen.

Natürliche Effizienzgrenzen werden dem „*Road Pricing*“ nach oben durch die natürlichen Ausbaugrenzen und nach unten durch die notwendigen Mindestkapazitäten des Straßennetzes gesetzt. Praktisch bedeutet dies, dass Straßen bepreist werden, auf denen gar keine „*Peak Load*“-Probleme bestehen. Daraus folgt, dass ein öffentliches Gut, dem wohlfahrtsökonomischen Gedanken entgegenlaufend, unnötig sanktioniert wird. In welchem Umfang Staus, im Sinne von variablen Zeitkosten, selbst verkehrssteuernde Bedeutung behalten, ist schwer einzuschätzen. Insbesondere in städtischen Ballungsgebieten, mit den begrenzten Ausbaumöglichkeiten der Straßenkapazität, werden die Verkehrsbeeinträchtigungen praktisch nie vollkommen unterdrückt werden können.¹⁰²

¹⁰²May (1986) S.114f. hält z.B. fest, dass in den Anfängen, aufgrund der niedrigen Kosten, kaum andere Methoden als akzeptierte Staus zur Verkehrsregulierung genutzt wurden.

10. Kapitel Wohin führt der Weg des deutschen Straßenwesens?

„It has become a commonplace event for transportation economists to put the conventional diagram on the board, note the self-evident optimality of pricing solutions, and then sit down waiting for the world to adopt this obviously correct solution. Well, we have been waiting for seventy years now, and it's worth asking what are the facets of the problem that we have been missing. Why is the world reluctant to do the obvious?“

Lave (1995) S.465

In Fortführung der historisch geschaffenen Fakten hat die öffentliche Straßenbereitstellung in der Bundesrepublik unbestreitbar eines der am besten ausgebauten Straßennetze der Welt hervorgebracht. Unterstützend bei diesem Erfolg wirkten nicht zuletzt die guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland. In dieser Entwicklung konnte das Straßenwesen durch den Lebenswandel in der Gesellschaft und durch die Entwicklung der industriellen Transportbedürfnisse seine Stellung innerhalb der Verkehrsinfrastrukturen kontinuierlich ausbauen. Die hitzigen Debatten in der Presse, Verkehrspolitik usw. verweisen aber auch auf die bestehenden Probleme dieses Kurses. Hier zeigten nach den Finanzierungsproblemen bald die Verkehrsbeeinträchtigungen, die ersten Anzeichen der Nebenwirkungen und die explodierende Abgabenlast schnell die Grenzen des verfolgten Weges.¹

Die Finanzierungsprobleme wurden dabei zunächst auf einen korrumpativen und von hohen Preisreaktionen gekennzeichneten Straßenbaumarkt geschoben. Höhepunkt dieser Vorurteile bildete die zu Beginn der 70'er Jahre in Auftrag gegebene Studie „Enquete über die Bauwirtschaft“ zur Untersuchung der Funktionalität der Baumärkte.² Die anfänglich irritierend hohe Preisreaktivität erklärte sich aber schnell in der sensibleren projektspezifischen Preisbildung und den innerbetrieblichen Anpassungsproblemen an die Flexibilitätsansprüche der Bauproduktion. Nach der fortlaufenden Anpassung der Betriebsorganisation und einer engeren überbetrieblichen Zusammenarbeit sind die anfänglich hohen Preisausschläge bei Nachfrageschwankungen heute bedeutungslos geworden.

Einen neuen Versuch, die Finanzierungsprobleme der langfristigen Investitionsobjekte Straße in den Griff zu bekommen, bildete die Lockerung der strengen Haushaltsdisziplin in der „Finanzreform“ des Grundgesetzes 1969. Damit wurden jedoch ebenso dem unersättlichen Drang der Interessengruppen um staatliche Zuwendungen neue Türen geöffnet. Die in der Folge steigenden staatlichen Haushaltsprobleme, die langsam zum Milliardengrab avancierende Bahn, die wachsende

¹Vgl. Ausf. S.89ff. zu den aktuellen Problemen des Straßenwesens.

²Zinkahn (1973).

Abgabenlast des Straßenverkehrs usw. forcierten den politischen Druck der einzelnen Interessengruppierungen zur Sicherung der eigenen Position. Eine Lösung konnten in dieser Situation der 70'er Jahre, die von einem gewissen allgemeinen Versagen der keynesianisch geprägten Wirtschaftspolitik gekennzeichnet war, auch neue politische Interventionen nicht herbeiführen. Eine sich verschärfende Diskussion war damit vorprogrammiert.

Dem Erfolg des Straßenverkehrs taten diese Probleme keinen Abbruch. Durch die enger zusammenrückenden Verkehrsteilnehmer stiegen nicht nur die Unfallzahlen. Zusammen mit den Emissionen der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung wurden auch die bestehenden Schwellenwerte der Schadstoffe und Absorbtionspotentiale der Natur schnell überschritten. Mangels neuer Ideen verbreitete sich zu Beginn der 80'er Jahre eine gewisse Resignation in der Verkehrspolitik.

Neuen Schwung brachten erst die Wettbewerbsauflagen aus dem EuGH-Urteil 1985 und die in der Gesellschaft zunehmend Fuss fassenden Umweltinteressen. Unter den neuen Zielvorgaben finden sich in der stetigen Abgabenerhöhung auch vermehrt umweltorientierte Steuerungselemente. Zur stärkeren Beteiligung des Güterverkehrs am dringend notwendigen Fernstraßenausbau wurde das Projekt der Straßenbenutzungsgebühr in Angriff genommen. Auf der Bereitstellungsseite begleitete die Mautdiskussion die Frage um die Nutzungsmöglichkeiten privaten Know Hows und Finanzkapitals zur Meisterung der Herausforderungen im Infrastrukturausbau. Herausforderungen gab es aufgrund des Verkehrswachstums durch die Liberalisierung des Straßengüterverkehrs und durch die Öffnung der Grenzen zu Osteuropa im weiteren Verlauf zur Genüge.

Einer tiefgreifenden Neuordnung stellten sich jedoch auf europäischer Ebene die fehlende Einigungsfähigkeit zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik und auf nationaler Ebene der Widerstand der verschiedensten Interessengruppierungen in den Weg.³ Unter dem unstillbaren Finanzmittelbedarf der klammen öffentlichen Haushalte dominierten in der Folge weiterhin fiskalpolitische Ziele die Novellierungen der Verkehrsabgaben. Ein explodierendes Abgabenniveau war damit vorprogrammiert. Zusammen mit einem den Verkehr langsam erstickenden Infrastrukturzustand forcierte diese Abgabenexplosion den politischen Widerstand der Straßenbefürworter.

Auf den Weg zur Lösung der bestehenden Probleme verweist die Idee des anreizorientierten „*Road Pricing*“. Durch die Orientierung dieses Marktsystems an den Wettbewerbsmärkten wird parallel die Tür für privatwirtschaftliche Engagements mit ihrem Know How und Finanzierungspotential geöffnet. Trotz aller aufgezeigten Effizienzpotentiale eines konsequenten „*Road Pricing*“, werden Veränderungen von den Interessengruppen im politischen Entscheidungsprozess immer wieder blockiert. Dies lenkt den Blick auf die bestehenden Akzeptanzprobleme und Befürchtungen

³Ein Eingriff in die bestehende föderalistische Mittelaufteilung, Kfz-Steuer für die Länder und Mineralölsteuer für den Bund, hätte unter dem stetig wachsenden Kampf der Gebietskörperschaften um ihre Einnahmen wohl auch die nationale Kompromissbereitschaft der Gebietskörperschaften überstrapaziert.

der einzelnen Interessengruppen. Die praktisch allseitig bestehenden Widerstände forcierten in der politischen Diskussion zahlreiche Ideen zur Akzeptanzförderung. Mehr denn je zeigen jedoch gerade diese Ansätze zur Akzeptanzförderung das vielfach noch fehlende Verständnis für ein „*Road Pricing*“ bzw. den fehlenden Willen zur Neuordnung.

10.1 Gesellschaftliche Akzeptanz und Widerstände

Der Austausch eines „*Rent Seeking*“-Entscheidungsprozesses durch ein anreizorientiertes „*Road Pricing*“ würde zweifelsohne zu einer tiefgreifenden organisatorischen und funktionalen Veränderung führen.⁴ Ausgetauscht würden auf diesem Weg die mittels Gerechtigkeitsvorstellungen und politischen Zielsetzungen begründeten Interventionen und Umverteilungen durch ein anreizorientiert abgestimmtes Kapazitäts- und Abgabensystem.⁵ Die weitergehende Privatisierung der Infrastrukturen würde den politischen Prozess endgültig zurückdrängen.

Die Betrachtung der Veränderungen einer Neuordnung zeigte, dass ein „*Road Pricing*“ von dem privaten bzw. bürgerlichen, über den wirtschaftlichen bis zum öffentlichen Sektor sowohl Gewinner wie auch Verlierer hervorbringen würde. Unabhängig hiervon, ziehen sich die Blockaden durch alle gesellschaftlichen Anspruchsgruppen. Leicht verständlich sind die Widerstände auf Seiten der vom aktuellen System Begünstigten aufgrund des Verlustes liebgegewonnener Subventionen. Genauer zu betrachten sind dagegen die Akzeptanzprobleme der Nutznießer. Ursächlich finden sich hier deren Befürchtungen sozialer Ungerechtigkeiten und weiter steigender Belastungen.

10.1.1 Bürgerliche Akzeptanz des „*Road Pricing*“

Die Abneigung der privaten Pkw-Besitzer gegenüber einem anreizorientierten „*Road Pricing*“ scheint auf den ersten Blick ungewöhnlich. Sowohl bei den Veränderungen der Abgabenstruktur als auch bei einer Abgeltung der Lebensbeeinträchtigungen wären sie die großen Gewinner der Neuordnung.⁶ Hinzu kämen die deutlichen Kostensenkungspotentiale durch die Senkungen der Staukosten und der Risiken auf

⁴May (1992) S.328. Bereits Vickrey (1963) S.461f. verwies darauf, dass „*Road Pricing*“ langfristig signifikante Auswirkungen auf die ganze regionale Entwicklung und Eigentumsrechte entwickeln kann.

⁵Button u. Verhoef (1998a) S.7f..

⁶Analog der aufgezeigten Veränderungen vgl. Ausf. S.286ff. zeigt die IWW Szenarioberechnung im Auftrag der Pällmann-Kommission zu einer vollständigen Bemaunung der Bundesfernstraßen zur Infrastrukturfinanzierung, dass die Privaten, selbst bei der tendenziell überschätzten Rechnung aufgrund ihres derzeitigen Finanzierungsanteils, im Vergleich mit den schweren LKW's (> 12 t) + 8000 €, leichten LKW's + 95 € und PKW's – 80 € pro Jahr die Gewinner einer Straßenmaut wären Kossak (2001) S.410.

Deutschlands Straßen durch den bedarfsgerechten Infrastrukturausbau.⁷

Trotz dessen sind die Argumente gegen ein „*Road Pricing*“ vielfältig. Diese reichen von den natürlichen sozialen Ungleichheiten einer Marktorganisation,⁸ über Vorwürfe, dass für die bereits finanzierten Straßen nochmals gezahlt werden müsste,⁹ bis zu Befürchtungen, dass die Autofahrer noch weiter in die Position einer „*Cash Cow*“ für einen stetig klammen Haushalt gedrückt¹⁰ und die schwächeren Verkehrsteilnehmer von den Straßen gepreist würden.¹¹ In eine ähnliche Richtung gehen Darlegungen, dass „Zahlen“ die am wenigsten faire Lösung des Stauproblems wäre¹² und der Verlust der freien Straßenbenutzung einem Grundrechtsentzug gleich zu setzen sei.¹³ Gestärkt werden diese Argumente durch Untersuchungen zum „*Peak Road Pricing*“, dass die verkehrsreduzierende Wirkung vor allem von einem Mobilitätsverzicht der ärmeren Bevölkerungsschichten getragen würde.¹⁴ In der Folge wären die sozial besser Gestellten mit ihrer höheren Zeitbewertung die Profiteure.¹⁵ Der Vorteil der sozial besser Gestellten lässt sich einerseits in dem geringeren Grenzscha- den einer Geldzahlung und andererseits im höheren Grenznutzen aus der gewonnenen Zeit begründen.¹⁶ G. Giuliano (1992, 1994) führt in dieser Opfer- Nutznießer-Diskussion noch weitere soziale Einflussfaktoren, wie z.B. das Geschlecht, die individuellen Möglichkeiten flexible Arbeitszeitangebote nutzen zu können, die Verfügbarkeit von öffentlichen Verkehrsmitteln und die Möglichkeit von Fahrge- meinschaften an. Im Ergebnis hält sie fest, dass es praktisch unmöglich ist, allen Ansprüchen gerecht zu werden und das Ergebnis meist personen- bzw. gruppen- spezifisch ist.¹⁷

⁷Vgl. Ausf. S.278f. zu den Stau- und Unfallkosten.

⁸Für Borins (1988) S.43 ist die Idee des „*Road Pricing*“ aufgrund der zu erwartenden gesellschaftlichen Widerstände gar zum Scheitern verurteilt.

⁹ADAC (2003) S.1.

¹⁰ADAC (1999) S.3.

¹¹Im Allgemeinen weichen sozial Schwächere eher aus als wohlhabendere Verkehrsteilnehmer. Chen u. Bernstein (2004) S.62. Grundsätzlich bringen die Bürger, deren primäre Zielsetzung im Gegensatz zu einer allgemeinen Effizienzsteigerung, eine individuelle Rentengeneration ist, dem anreizorientierten System eines „*Road Pricing*“, im Vergleich zu Pauschalabgaben, wenig Interesse entgegen. Ein System der Pauschalabgaben ist dabei einfach weniger stressig, als unter einem stetigen Anreizsystem agieren zu müssen Chu (1999) S.698 und Gomez-Ibanez (1992) S.343ff.. Eine Zusammenfassung verschiedener empirischer Studien zur verkehrsreduzierenden Wirkung liefert Button (2004) S.14.

¹²Oberholzer-Gee u. Weck-Hannemann (2002) S.357ff..

¹³Jakobsson u. a. (2000) S.154.

¹⁴Für eine Verteuerung des Individualverkehrs um 5 Cent pro km in Kalifornien stellte z.B. Cameron (1994) bei einer zu erwartenden Verkehrsreduktion von 11 % fest, dass diese Reduktion vor allem von der 29 %-igen Abnahme der Kraftfahrzeugnutzung der ärmeren Bevölkerungsschichten getragen würde. Die mittleren Einkommensschichten reduzieren diese um 13 %, während eine Abnahme bei den höheren Einkommensschichten mit 3 % kaum feststellbar wäre. Zusammenfassend Richardson u. Bae (1998) S.250f..

¹⁵Unter vielen Arnott u. a. (1994) S.144, Layard (1977) S.301, Niskanen (1987) S.172.

¹⁶Verhoef u. a. (1996) S.281. Im speziellen für den Berufsverkehr Teubel (1997) S.9f. mit einer spezifischen Untersuchung für die Stadt Dresden.

¹⁷Giuliano (1994) S.250ff. und Giuliano (1992) S.335f..

Eindeutiger ist das Akzeptanzproblem bei den sozial schwächer einzuschätzenden Nicht-Pkw-Besitzern. Durch den zu erwartenden Wegfall bestehender Subventionen wären Verteuerungen des öffentlichen Verkehrs absehbar. Bei einer weitergehenden Verpflichtung des öffentlichen Verkehrs zur Abgeltung seiner Nebenwirkungen würde dieser aufgrund der hohen Kosten wahrscheinlich sogar innerhalb der bestehenden Ballungszentrum stark ausgedünnt. Ob die Wohlfahrtsverluste der Nutzer von öffentlichen Verkehrsmitteln durch mögliche Ausgleichszahlungen für deren Lebensbeeinträchtigungen durch den Straßenverkehr gedeckt werden könnten, muss aufgrund des Subventionsniveaus dieses Verkehrs bezweifelt werden.

Zunächst einmal wird jedoch lediglich ein in allen wirtschaftlichen Märkten von knappen Gütern unausweichlicher Sanktions- bzw. Anreizeffekt kritisiert. Ebenso leiden Gerechtigkeitsargumente daran, dass im bestehenden System die zahlungskräftigere Bevölkerung mit ihrer höheren Zeitpräferenz überproportional unter den Staus leidet.¹⁸ Ein Vorteil des „*Peak Road Pricing*“ ist, dass die Kapazitätsfinanzierung den zeitempfindlicheren und damit im Allgemeinen den sozial stärkeren Mitgliedern der Gesellschaft angelastet würde.¹⁹ Die sozial Schwächeren würden mit ihrer höheren Geldbewertung gleichzeitig überproportional von den Ausgleichszahlungen für die Beeinträchtigung der Lebensqualität durch den Verkehr profitieren. Damit reduzieren sich mit Blick auf das bestehende hohe Abgabenniveau und den Wegfall der aussperrenden Kfz-Steuer²⁰ rational nachvollziehbare Befürchtungen lediglich noch auf die Gefahr von „*Rent Seeking*“-Verzerrungen im politischen Umsetzungsprozess.²¹

10.1.2 Akzeptanz des „*Road Pricing*“ im Wirtschaftssektor

Die Akzeptanz des „*Road Pricings*“ ist aus der Sicht des Wirtschaftssektors ambivalent. Begründet wird diese Ambivalenz durch die zu erwartenden Gewinner und Verlierer bzw. den befürchteten Kostenerhöhungen und den neuen wirtschaftlichen Chancen. Für eine Abgrenzung der Ursachen innerhalb der wirtschaftlichen Gruppierungen kann auf die einführende Unterscheidung von direkten, indirekten und externen Interessen zurückgegriffen werden.

¹⁸Giuliano (1992) S.349 und Rietveld u. Verhoef (1998) S.289f..

¹⁹Jones (1998) S.265.

²⁰Durch den Wechsel auf das anreizorientierte, weitgehend variable Abgabensystem entfielen die als Eintrittsschranke wirkende Kfz-Steuer als Fixkosten für die sozial schwächeren Gesellschaftsmitglieder vgl. Ausf. Fn 71 S.290.

²¹Unter Berücksichtigung aller Faktoren muss man sich wohl Glazer u. Niskanen (2000) S.43ff. anschließen, dass im Ergebnis mehr oder weniger deutlich der Medianwähler der Mittelschicht aufgrund bisheriger durchgesetzter Begünstigungen, zu den schwächsten Gewinnern innerhalb einer insgesamt gewinnenden Gesellschaft zu zählen ist. Diese Schicht kann hier weder, wie die sozial Schwächeren, einen neuen Nutzen durch die plötzlich mögliche Verkehrsteilnahme generieren und wird gegenüber den stärkeren sozialen Gruppen zumindest empfindlicher durch das neue Anreizsystem getroffen Hultkrantz (2004) S.3.

10.1.2.1 Direkte Wirtschaftsinteressen

Auf Seiten der gewerblichen Straßenbenutzer stößt, vergleichbar mit den Befürchtungen der Bürger, eine weitere Verteuerung der Straßenbenutzung auf wenig Gegenliebe.²² Wie die Betrachtung der Veränderungen im Abgabenniveau aufzeigt, würde die Abgeltung der Nebenwirkungen insbesondere den leichten Güter- und den Omnibusverkehr verstärkt zur Kasse zu bitten.²³

Positive Resonanz würde die eindeutige Mittelherhebung und -verwendung innerhalb eines geschlossenen Marktes des Straßenwesens bei dem Transportgewerbe finden. Dadurch würde sowohl den Vorwürfen der Wettbewerbsverzerrung zwischen inländischen und ausländischen Transportunternehmen als auch zwischen den Infrastrukturträgern die Argumentationsgrundlage entzogen. Durch den bedarfsorientierten Straßenausbau mit seinem positiven Effekt auf die Staukosten und die Unfallzahlen bilden sich dabei deutliche Sparpotentiale für das Transportgewerbe ab, die möglichen Verteuerungen für die Straßenbenutzung und Abgeltung der Nebenwirkungen entgegenwirken.²⁴ Verloren gingen durch die Abgeltung der Nebenwirkungen dagegen bisher kostenlos genutzte Ressourcen zukünftiger Generationen. Diese besaßen praktisch eine Subventionswirkung der aktuellen Wirtschaftstätigkeit.

Damit konzentrieren sich mögliche Widerstände des Straßentransportgewerbes vor allem auf die Frage der Nachfrageentwicklung. Diese ist in einem liberalisierten Wettbewerb mit den konkurrierenden Infrastrukturträgern abhängig von dem möglichen Nachfrageeinbruch durch die zu erwartende Verteuerung der Transporte und den möglichen Zugewinnen am Gesamttransportaufkommen. Ein Blick über die Landesgrenzen weist hier bei abnehmenden verkehrspolitischen Interventionen in Richtung eines deutlich ansteigenden Anteils des Straßenverkehrs am Transportaufkommen hin.²⁵

10.1.2.2 Indirekte Wirtschaftsinteressen

Die Einstellungen des Straßenbaugewerbes und seiner Zulieferindustrie, als primäre Repräsentanten der indirekten Interessen, können im Grundsatz als positiv betrachtet werden. Grundlage bilden die Hoffnungen auf eine Verstetigung und Stärkung der Nachfrage durch die Mittel aus der nachfrageorientierten Straßenbenutzungsgebühr, im Vergleich zu der in den letzten Jahren negativ wahrgenommenen politischen Mittelverteilung. Alleine die abnutzungsgerechte Instandhaltung würde hier bereits eine Nachfragestärkung von jährlich fast 10 Mrd. € bedeuten.²⁶ Dabei wurden die Ausgaben für den zunächst notwendigen bedarfsgerechten Infrastrukturausbau noch gar nicht berücksichtigt.

²²Gegenzurechnen wären hier noch die gegenläufigen effizienzsteigernden Potentiale eines privaten Betriebes der Straßenbereitstellung mit Kostenersparnissen von 10 - 20 % vgl. Ausf. Fn. 92 S.295.

²³Vgl. Ausf. S.283ff. zu den Veränderung des Beitragssystems.

²⁴Vgl. Ausf. S. 278f. zu Stau- und Nebenwirkungen.

²⁵Wolf (1999) S.15f. und Baum u. Behnke (1997) S.60.

²⁶Vgl. Ausf. S.278 zur jährl. Abnutzung an der Straßeninfrastruktur.

Ambivalent muss die Einstellung zu der Konfrontation mit rein privaten Betriebsgesellschaften eingeschätzt werden. Wirtschaftspolitisch motivierte Elemente der Auftragsvergabe nach der VOB, wie die gewerkweise Auftragsvergabe, werden durch Private wohl kaum in dem bestehenden Maße weiterverfolgt. Die auf diesem Weg zur Wirkung kommenden „*Economics of Scale*“ in der Straßenbauproduktion lassen hier zumindest langfristig, wie in den Nachbarländern zu beobachten, eine höhere Konzentration der bis heute bewahrten mittelständischen Struktur erwarten. Im Ergebnis wird sich die Haltung des Straßenbaugewerbes und seiner Zulieferer auch im Mittelstand zunächst einmal nach der Einbindung in das veränderte Bereitstellungssystem richten, sprich wie gut die einzelnen Beteiligten des Straßenbausektors an diesem partizipieren können.

Gewisse Risiken können auf den Seiten der qualitativen Schutzinteressen gesehen werden. Erstens wird die Verbreitung des neuen Wissensstandards zumindest zeitlich durch die in einem privaten Wirtschaftssektor an Bedeutung gewinnenden Patente zum Schutz eigener Entwicklungen gehemmt. Zweitens wirken Anreize zu einer gewinnorientierten Vernachlässigung des Straßenzustandes. Zumindest letzteres Problem dürfte jedoch eine Straßenaufsicht gegenüber Privaten besser lösen, als gegenüber einem in eine finanzielle Schieflage geratenen öffentlichen Baulastträger.²⁷ Öffentliche Aufgabenträger können hier lediglich im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten zu einer Aufgabenwahrnehmung verpflichtet werden.²⁸ Einer Aufgabenentziehung stehen aber die Selbstverwaltungsgarantien entgegen.

10.1.2.3 Externe Wirtschaftsinteressen

Die Transportpreise bilden in der heutigen arbeitsteiligen Produktion einen zentralen Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft.²⁹ Entsprechend kritisch steht die von den Transporten abhängige Wirtschaft möglichen Verteuerungen gegenüber. Die sektorenübergreifende Verkehrspolitik weist in diesem Kontext auf die beachtenswerte Reichweite einer Neuordnung hin. Aufgrund der bestehenden Konkurrenzbeziehung wird dies innerhalb des Verkehrssektors insbesondere die Bahn und die hiervon abhängigen Wirtschaftssektoren tangieren.

Grundsätzlich käme es den bahnnahen Interessen entgegen, wenn ihr primärer Konkurrent umfassend für die von ihm verursachten Kosten herangezogen würde.³⁰ Bei einem fairen Wettbewerb müsste jedoch ebenso die Bahn mit den Kosten

²⁷Zur Notwendigkeit einer öffentlichen Straßenaufsicht vgl. Ausf. S.264 und S.265.

²⁸Eine Ausnahme in engen Grenzen für eine Aufgabenverpflichtung bildet lediglich die Haftung für Schäden aus der unterlassenen Verkehrssicherungspflicht Steiner (1995) S.711ff. Auf eine direkte Aufgabenwahrnehmung können die Geschädigten daraus aber auch nicht klagen, „...“, da § 823 BGB kein Handeln, sondern nur einen Schadensersatzanspruch regelt.“ Marschall (1980) S.33.

²⁹Insgesamt ist der Transportkostenanteil jedoch noch relativ gering. Ein merklicher Einfluss würde hier eine nicht zu erwartende Preiserhöhung voraussetzen Verron (2003) S.11.

³⁰Zum erreichten Umfang der Verkehrssubventionen aus den Straßenverkehrsabgaben Aufhüpfle u. a. (2005) S.58 und Laaser u. Rosenschon (2001) S.60ff., 3/4 sind hierfür alleine der Bahn und 1/5 dem ÖPNV zuzuordnen ebd. S.61.

für die Trennwirkungen ihrer Trassen und den weiteren Beeinträchtigungen durch den Schienenverkehr verursachungsgerecht belegt werden. Gleichzeitig entfielen die Subventionen, die mit Argumenten der Wettbewerbsgerechtigkeit und Umweltfreundlichkeit begründet werden. In der Folge dürfte die Bahn durch die absehbare Verteuerung und die sich vom Massengüterverkehr abwendende Transportnachfrage noch weiter an Boden verlieren.

Als Faktoren der Akzeptanz lassen sich daraus die möglichen Verteuerungen, die Verschiebung zwischen den Transportsektoren und die Abhängigkeit von den einzelnen Transportsektoren ableiten. Im Ergebnis werden wahrscheinlich die Widerstände aus den Wirtschaftsbereichen, deren Transportaufkommen sich auf die Bahn konzentriert, größer sein, als der Widerstand, der vom Straßentransport selbst abhängigen Industriezweige.

10.1.3 Akzeptanz des „*Road Pricing*“ im öffentlichen Sektor

Die Betrachtung der öffentlichen Seite fokussierte sich bis dato auf den konstitutionellen Rechtsrahmen, der die einzuhaltenden Grenzen der Neuordnung vorgibt. Die Zielsetzung mehr Markt im Straßenwesen würde aber vor allem für die Gruppierungen der öffentlichen Hand tiefgreifende Veränderungen mit sich bringen. Auf das notwendige weitergehende Verständnis der Politik verwies bereits die Betrachtung des Politikers als Programmoptimierer in der Wahl. In diesem Kontext müssen folglich ebenso die Beteiligten auf Seiten der öffentlichen Hand als eigenständige beteiligte Interessengruppierungen verstanden werden.³¹ Während ein „*Road Pricing*“ zunächst einmal die Regierungsebene tangiert, schließt die Privatisierungsdiskussion den gesamten Verwaltungsapparat mit ein. Die daraus resultierende Differenzierung zwischen Regierung und Verwaltung strukturiert die Akzeptanz auf Seiten der öffentlichen Hand.

10.1.3.1 Regierungsebene

Die Abgaben für ein idealisiertes „*Road Pricing*“ orientieren sich an den „*Property Rights*“ der Straßenbereitsteller und des weitergehenden gesellschaftlichen Ressourcenverbrauchs (Lebensqualität usw.) über eine Grenznutzen-Grenzkostenabstimmung. Eine Neuordnung der Bereitstellungsorganisation brächte aus dieser klaren Vorgabe einen umfassenden Verlust von Steuerungsmöglichkeiten für die öffentliche Hand mit sich. Raumordnungs- und Umweltinteressen würden durch eine weitergehende Privatisierung auf die Einflussnahme in der Baugenehmigungsplanung begrenzt. Öffentliche Grundversorgungsinteressen könnten gegenüber dem Bürger nur noch durch die Regulierung des Straßenbetriebs und die Straßenaufsicht gesichert werden. Wirtschaftspolitische Einflussmöglichkeiten auf den Straßenbaumarkt würden weitgehend fallen, da bei einem funktionierenden Wettbewerb auf den Bereitstellungsmärkten die Freistellung der privaten Betreiber von den öffentlichen

³¹Felli u. Merlo (2002) S.1ff. und Persson u. Tabellini (2000) S.69ff..

Vergaberichtlinien absehbar wäre.

Der Umfang des öffentlichen Einflussverlustes, den die Neuordnung mit sich bringen würde, zeigt sich innerhalb der Abgabenstruktur des „*Road Pricings*“.³² Die Wirkung träte bei einer reinen Abgeltung nach dem Ressourcenverbrauch auch für ein weiterhin öffentlich verwaltetes Straßenwesen auf, da darin dem öffentlichen Haushalt zunächst einmal lediglich noch die Mittel für den Straßenbau und -unterhalt zugesprochen würden. Selbst bei einem Verbleib der Abgeltungen für die Nebenwirkungen (Trennwirkungen, Lärm-, Luftschadstoff- und Klimaauswirkungen) für den öffentlichen Haushalt ergäbe sich bei einer vorsichtigen Aufrechnung noch immer eine Deckungslücke von 10 Mrd. €. Der Wegfall der Steuern des Straßenwesens würde aufgrund ausfallender Finanzmittel dazu führen, dass die mit Argumenten der Wettbewerbsgerechtigkeit, Umweltschutz usw. begründeten Subventionen an konkurrierende Verkehrsträger und den ÖPNV zumindest stark eingeschränkt werden müssten.³³ Damit würde das „*Road Pricing*“ nicht nur einen umfangreichen Rückzug aus der Straßenpolitik, sondern ebenso aus der Verkehrspolitik bedeuten.

Im Ergebnis würde die Ausgliederung des Straßenwesens, aufgrund dessen Finanzier-Position für zahlreiche andere staatliche Aufgaben, eine politische Bedeutung weit über das Straßenwesen hinaus besitzen. Widerstände seitens der verschiedensten Gruppierungen gegen den Verlust ihrer bisherigen Zuwendungen wären damit vorprogrammiert. Vermittlungsprobleme zeichnen sich daneben auch gegenüber den eigentlichen Nutznießern des neuen Systems ab. Zum Beispiel dürfte sich hier für die Glaubwürdigkeit bei der Wählerschaft die Aufklärung über die deutlich schlechteren Abgaswerte der bis heute steuerlich begünstigten Dieselfahrzeuge nicht gerade förderlich auswirken.³⁴

Im Ergebnis würde die Neuordnung trotz der Lösung der bestehenden Probleme im Straßenwesen für die Regierenden nur eine Problemverschiebung bedeuten. Die abzusehende Deckungslücke in Milliardenhöhe in den Haushalten aller Gebietskörperschaften spechen hier deutliche Worte.³⁵ Daraus erklärt sich zusammen mit dem einhergehenden Verlust an Einfluss und Prestige das geringe Interesse an einer wirklichen Neuordnung. Exemplarisch für die Angst um ihren Einfluss kann bereits der Widerstand der Kreise gegen die Verwaltungsübertragung der Kreisstraßen auf die Landesbehörden zur Zeit der Gründung der Bundesrepublik gesehen werden. Aktuelles Beispiel bildet die im Jahr 2000 von den Landesverbänden eingereichte Verfassungsklage gegen die Zusammenlegung der Obersten Straßenbaubehörden in Nordrhein-Westfalen. Hier setzten sich jedoch die Zielsetzungen der nordrhein-westfälischen Landesregierung durch. Die ebenso starke Abneigung der politischen

³²Einer vollständigen Variabilisierung steht zur Zeit noch die EU-Richtlinie 99/62 EG mit ihren Kfz-Steuer-Mindestsätzen für den LKW-Verkehr im Wege vgl. Ausf. Fn. 182 S.205.

³³Laaser u. Rosenschon (2001) S.72. Umweltpolitische Steuerungsmaßnahmen über einzelne Förderungen (Katalysator usw.) im Straßenwesen selbst würden dabei marktintern über das Preissystem und der notwendigen Abgeltung der „*Property Rights*“ gesetzt.

³⁴Bredow u. a. (2005) S.86.

³⁵Vgl. Ausf. S.212 zu den quantitativen Veränderungen.

Gestalter gegenüber neuen Einflüssen von außen auf die Straßenbereitstellung zeigte die Ablehnung eines mit Spendengeldern der regionalen Wirtschaft geförderten Baus der Autobahnverbindung A 31 im Emsland. Die Mautfinanzierung wurde hier gegenüber den zweckgebundenen „Geldgeschenken“ klar präferiert, um den Einfluss der Privaten auf das Projekt zu begrenzen.³⁶

An eine umfassende Neuordnung zu einem „*Road Pricing*“ ist dabei nicht zu denken, wie sich bei der Neugestaltung der Abgabenstruktur und der Einführung erster privatwirtschaftlicher Beteiligungsmodelle ab den 80’er Jahren zeigt. Bis heute gehen alle in der Testphase befindlichen Privatisierungsmodelle davon aus, dass die Straßen zwar über eine Maut finanziert, aber nach deren Refinanzierung zurück in die öffentliche Verwaltungshoheit überführt werden.

10.1.3.2 Verwaltungsebene

Mit steigendem Privatisierungsgrad des Straßenwesens würden mehr und mehr Teile des vielfach sehr spezifisch qualifizierten Verwaltungsapparates in den öffentlichen Straßenverwaltungen überflüssig. Wohl würden Teile dieses Personals in den privaten Betriebsgesellschaften eine Beschäftigung finden, jedoch basiert ein großer Teil der Effizienz der privaten Bereitstellung auf einem flexibleren und rationelleren Einsatz des Verwaltungspersonals.³⁷ Dem Verlust der bestehenden Sicherheit im öffentlichen Dienst und ihrer „Entmachtung“ wird das bisherige öffentliche Verwaltungspersonal kaum etwas Positives abgewinnen können. Da sich die Stärke des Widerstandes einerseits aus der Größe einer Verwaltung und andererseits durch den Umfang des Verlustes an Einfluss und Macht bestimmt,³⁸ kann dieser mit Blick auf den umfangreichen Straßenverwaltungsapparat nicht unterschätzt werden.

10.1.3.3 Struktur der öffentlichen Akzeptanz

Geht man bei dem Steuerungsdruck bzw. Widerstand der öffentlichen Beteiligten davon aus, dass dieser Durch analog zu der Nutzenentscheidung bei politischen Abstimmungsentscheidungen wächst, ist eine Blockade aufgrund der fiskalischen Bedeutung und des umfangreichen Verwaltungsapparates aus der Auftragsverwaltung vor allem auf Landesebene zu erwarten.³⁹ Widerstände bzw. gar Blockaden wären damit bei der unausweichlichen Grundgesetzänderung zur Auflösung der Bundesauftragsverwaltung im Straßenwesen und den weiteren Gesetzesänderungen im Bundesrat vorprogrammiert.⁴⁰ Etwas positiver muss die Einstellung von Regierungs- und Verwaltungsseite auf Kommunalebene eingeschätzt werden. Auf dieser Ebene

³⁶Froehlingsdorf u. Knauer (2004) S.52f.

³⁷So basierten auch die Produktivitätssteigerungen der heutigen DB AG im Wesentlichen auf dem Personalabbau Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000) S.47.

³⁸Windhoff-Hritier (1994) S.82.

³⁹Vgl. Ausf. S.42ff. zur Organisation der Straßenverwaltungen.

⁴⁰Zu den notwendigen Grundgesetz-Änderungen Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr (2000) S.186.

sind auf der einen Seite die Straßenverwaltungen und damit die inneren Widerstände weniger stark ausgeprägt. Auf der anderen Seite bestehen aufgrund der fehlenden direkten Beteiligung an den besonderen Deckungsmitteln des Straßenverkehrs nur geringe fiskalische Interessen der Städte und Gemeinden.⁴¹ Verloren gingen jedoch auch für diese die bestehenden Förderungen des öffentlichen Nahverkehrs und des Straßenbaus durch den Bund und die Länder. Auf der unteren Gebietskörperschaftsebene dürften daher eher politische Selbstverwaltungsinteressen mögliche Akzeptanzschwierigkeiten dominieren.

10.1.4 Gesellschaftliche Akzeptanz

Wie K.A. Small und J.A. Gomez-Ibañez (1998) feststellten, ist „Winning political approval for any form of congestion pricing project is difficult in a democracy, even with careful planning.“⁴² Akzeptanzprobleme bzw. gar Engagements zur Blockade begründen sich rein rational bei einem Verlust durch die Neuordnung. Damit ist ein „*Rent Seeking*“-Gegensteuern der verlierenden Gruppen absehbar.⁴³ Dieser Widerstand muss um so größer eingeschätzt werden, je größer der Verlust der einzelnen Bevölkerungsgruppe ist.⁴⁴

Dabei muss das vielfach angeführte Akzeptanzproblem der Privaten nach der Betrachtung der Gewinner und Verlierer eines „*Road Pricings*“ jedoch verwundern. Gerade die Bürger und das gewerbliche Transportgewerbe wären, im Falle der Privaten direkt bzw. im Falle der Gewerblichen durch die relative Verbesserung der Wettbewerbsposition im Verkehrssektor indirekt (Ausnahme des ÖPNV), die großen Gewinner einer Neuordnung. Aus dem Fokus der aktuellen Diskussion auf den Straßenverkehr kann vermutet werden, dass sich die eigentlichen Verlierer zur Zeit noch bedeckt halten. Für die bereits hitzige Verkehrsdiskussion muss daraus bei einer konkreteren Formulierung in Richtung eines „*Road Pricings*“ noch ein deutliches Steigerungspotential erwartet werden. Obligatorisch wird dabei der Widerstand der bisher von den Abgaben des Straßenverkehrs subventionierten Verkehrssektoren, wie der Bahn und des ÖPNV, und deren anhängigen Industriebereiche sein.

Bei einem Blick auf die Steuerungsengagements durch die opportunistischen Zielsetzungen kann daher die Situation und politische Diskussion nur als verfahren und widersprüchlich bezeichnet werden. So finden sich z.B. auch bei dem eigentlich eher freundlich zum Straßenverkehr eingestellten Straßenbaugewerbe

⁴¹In seiner Analyse des Standes der Immobilienverwaltung größerer Städte hob Ecke (2004) S.91 aber auch die fehlende Veränderungsbereitschaft der Verwaltungsmitarbeiter als „Bremse“ einer Neugestaltung hervor.

⁴²Small u. Gomez-Ibanez (1998) S.239. Formal zeigen für den „*Rent-Seeking*“-Wettbewerb Alesina u. Drazen (1991) S.1170ff. wie der Wettbewerb die Akzeptanz für effiziente Veränderungen vermindern kann und Fernandez u. Rodrik (1991) (1991) S.1146ff. wie Unsicherheiten zu Blockaden von Reformen führen. Die gleiche Wirkung zeigt Coate u. Morris (1995) S.1210ff. für den Wahlwettbewerb und die Beeinflussung der Politiker.

⁴³Button (2004) S.29.

⁴⁴Glazer u. Niskanen (2000) S.43ff..

öffentlich geäußerte Befürwortungen für eine höhere Abgabenbelastung. Verständlicherweise waren diese Befürwortungen stets mit der opportunistischen Forderung nach einer Mittelbindung für den Straßenbau verbunden.⁴⁵ Ähnlich sind die, seit den 70'er Jahren, durch den Deutschen Gemeindetag angeführten Argumente zu werten, dass der „... Maßstab für die volkswirtschaftliche Bedeutung der Bahn nicht deren Rentabilität sein kann ...“⁴⁶ Damit stellte sich die Vertretung der Kommunen gegen geplante Streckenstilllegungen der Bahn im Nahverkehr. Diese Befürwortung war aber weniger Ausdruck einer negativen Einstellung der Regionalpolitiker zum Straßenverkehr, sondern lediglich der Versuch, kostengünstig über fremde Haushalte die regionale Daseinsfürsorge im Personennahverkehr zu erfüllen.

Im Ergebnis muss festgehalten werden, dass die von opportunistischen Interessen geprägten Äußerungen meist wenig über die gruppenspezifische Akzeptanz gegenüber einer Neuordnung aussagen. Symptomatisch verweisen die bestehenden Befürchtungen der Privaten auf die bis heute fehlende bzw. politisch nie bezweckte Vermittlung der Chancen eines „*Road Pricing*“.⁴⁷ Entsprechend gering ist die Wahrscheinlichkeit, dass in der bestehenden Verkehrsdiskussion Lösungen für die eigentlichen Probleme im Straßenwesen verfolgt werden.

10.2 Diskutierte Akzeptanzhilfen

Die immer wieder aufkommenden gesellschaftlichen Widerstände in der verkehrspolitischen Diskussion förderten Ideen zur Erhöhung der gesellschaftlichen Akzeptanz. Im Allgemeinen knüpfen diese Akzeptanzhilfen an den substitutiven Verkehrsmitteln des ÖPNV und der abgeschwächten Einführung eines Mautsystems über Mischsysteme zu der Abpufferung von sozialen und wirtschaftlichen Härten an.

10.2.1 Mischsystem der Straßenbereitstellung

Überlegungen zur Erhöhung der politischen Akzeptanz einer Neuordnung, wie z.B. über steuerliche Begünstigungen, sind nicht neu. Die Beispiele für derartige Kom-

⁴⁵Vgl. neuerdings für die Straßenmaut Aufhüpfle u. a. (2005) S.60 und früher für die Mineralölsteuer Didzoleit (1990) S.152.

⁴⁶Schmuck (1996) S.126.

⁴⁷Z.B. stellte Ison (2000) S.269ff. in seiner Untersuchung zur Akzeptanz eines gebührenfinanzierten Straßenwesens eine Steigerung von 11.3 % auf 54.6 % fest, nachdem die Mittelverwendung auf 32 Ziele spezifiziert wurde. Dies läßt sich in dem in der heutigen Verkehrsbesteuerung erfassten Argument: „Drivers should know what they are paying for.“ Jones (1998) S.282 kurz fassen. Schlag (1998) S.310ff. differenziert hier die Abhängigkeit der Akzeptanz von der Informationsvermittlung, der wahrgenommenen Effektivität und Effizienz, der Beziehung zum Kfz und dem Schutz der Privatsphäre, die Einnahmenverwendung und die Gleichbehandlung. Entsprechend findet sich eine Akzeptanz vor allem in Regionen mit großen Problemen ebd. S.309 bzw. einem hohen Mehrnutzen der Verkehrsteilnehmer, wie das Beispiel der Travequerung zeigt. Hierbei hatten die Verkehrsteilnehmer zwischen einer erheblich den Verkehrsfluss verbessernde Tunnellösung und einer öffentlich finanzierten Klappbrücke zu entscheiden Alfen (2001) S.427ff..

promisslösungen sind auch im aktuellen System allgegenwärtig. Zu diesen können die regionalen Interessen zu Gute kommende Subventionierung des ÖPNV, die den gewerblichen Verkehr begünstigende niedrigere Mineralölsteuer auf den Dieseldieselkraftstoff und die Arbeitnehmer entlastende steuerliche Absetzbarkeit der Fahrten zum Arbeitsplatz gezählt werden.

Den konsequentesten Ansatz eines Mischsystems bei einer Neuordnung bilden Vorschläge, parallel zu einem „*Road Pricing*“-System unbemannte Strecken zu belassen, um den sozial schwächeren Gesellschaftsgruppen eine Mobilitätsalternative zu gewähren.⁴⁸ Da die Finanzierung der unbemannten Straße aber ebenso sichergestellt werden muss, wie die Deckung der entstehenden Nebenwirkungen, stellt sich die Frage nach dem Sinn eines Parallelsystems mit einem nach Effizienzgesichtspunkten suboptimalen Finanzierungssystem.⁴⁹

10.2.2 Öffentlicher Nahverkehr

Der öffentliche Nahverkehr ist in der verkehrspolitischen Diskussion, seit den ersten Förderungsmaßnahmen Ende der 60'er Jahre, bereits traditionell das soziale Ausgleichsmedium für Mehrbelastungen des Individualverkehrs. Die Bedeutung, die dem ÖPNV heute zugesprochen wird, gewinnt in der Verankerung dessen Förderung in Art. 106a GG ihren Ausdruck. Der Ausbau der öffentlichen Verkehrsmittel findet sich, in Abhängigkeit der jeweiligen Brisanz, auch mehr oder weniger stark ausgeprägt als Akzeptanzkriterium für Veränderungen bei der Bevölkerung wieder.⁵⁰

Wie die bisherige Entwicklung bereits zeigt, kann der öffentliche Personenverkehr als Substitut des Individualverkehrs erst bei einer relativen Verbesserung seiner Wettbewerbsposition an Attraktivität gewinnen. Wie die stetige Ausweitung der Steuerbegünstigungen und Fördermittel für den ÖPNV zeigen, wird die Attraktivität im bestehenden System in hohem Maße von verkehrspolitischen Interventionen bestimmt. Die Wettbewerbsposition nach einer Neuordnung ist dagegen schwerpunktmäßig von den reinen Nutzenfaktoren, wie dem Betriebsfluss, der Bedienungsfrequenz usw. abhängig. Eine Chance für die relative Verbesserung der Position ergibt sich unter den neuen Vorgaben insbesondere in Regionen mit hohen Staukosten, da dort der wirtschaftliche Betrieb eines ÖPNV leichter fällt.⁵¹ Diesen Hoffnungen, dass der öffentliche Verkehr bei einem „*Road Pricing*“ an Attraktivität gewinnen könnte, muss jedoch entgegen gehalten werden, dass dieser, zumindest bei einem reinen Preisvergleich unter dem aktuell hohen Abgabenniveau des Individualverkehrs nur verlieren kann. Nach der Implementierung eines umfassenden „*Road Pricing*“ verliert der ÖPNV nicht nur den aktuellen Finanzier für die Subventionszahlungen, sondern er müsste bei einem fairen Wettbewerb ebenso Abgaben entsprechend seiner Straßenabnutzung und Nebeneffekte leisten. Bei einem direkten

⁴⁸Small u. Winston (1986) S.172 und Jones (1998) S.280f..

⁴⁹Verhoef u. a. (1996) S.280ff..

⁵⁰Gueller (2002) S.9ff..

⁵¹Small (2003) S.2.

Wettbewerb können dem ÖPNV aber ohne weitere Fördermittel nur geringe Chancen eingeräumt werden. Derartige Unterstützungszahlungen ließen sich lediglich noch aus Überlegungen der allgemeinen Daseinsfürsorge heraus rechtfertigen. Die Subventionen müssten bei einer konsequenten Neuordnung aber ab dato aus dem allgemeinen öffentlichen Haushalt finanziert werden. Damit wird es, wie bereits W.S. Vickrey (1963) festgestellt hat, fallspezifisch sein, ob ein öffentlicher Nahverkehr eine höhere Attraktivität nach der Implementierung eines „*Road Pricings*“ gewinnen kann.⁵²

10.2.3 Problem der Akzeptanzhilfen

Weder das Mischsystem noch der ÖPNV zeigen eine große Kompatibilität mit dem Gedanken der Anreizsetzung und umfassenden Kostendeckung eines „*Road Pricing*“-Systems. Gerade das Mischsystem steht hier den Forderungen nach einem einheitlichen und umfassenden System zur Vermeidung von Ausweichversuchen entgegen. Aufgrund der Unterminierung des Anreizsystems zeugen die Maßnahmen zur Erhöhung der Akzeptanz eher von einem fehlenden Verständnis bzw. dem fehlenden Willen als von dem Versuch einer Neuordnung. Zieht man im Weiteren die diskutierten Bedenken zum bestehenden Willen der politischen Entscheider zur Neuordnung hinzu, kommt bei den Maßnahmen mehr und mehr die Befürchtung auf, dass sie lediglich als eine Alibi- bzw. Sicherungsfunktion für das bestehende System dienen.

10.3 Der weitere Weg

Der Straßeninfrastruktur war lange Zeit ein wirtschaftlich kaum zu beherrschender öffentlicher Gutcharakter anhängig. Kaum wurde der öffentliche Gutcharakter in einzelnen Infrastrukturteilen (Brücken, Engpässen usw.) überwunden, kamen durch den natürlichen Monopolcharakter postwendend die den Netzinfrastrukturen anhängigen opportunistischen Angebotsspielräume zur Wirkung. Diese Marktbedingungen ließen historisch die öffentliche Übernahme der Bereitstellung nahezu als unausweichlich erscheinen.

Neben diesen technisch und wirtschaftlich fundierbaren Gesichtspunkten finden sich, wie z.B. die Verstaatlichung der Bahn vor Augen führt, bereits ebenso frühzeitig fiskalische Interessen an der öffentlichen Bereitstellung der Infrastrukturen.⁵³ Privatwirtschaftliche Engagements konnten sich allenfalls bei der Bauproduktion festigen. Aufgrund der steigenden Ansprüche im Straßenbau sicherten sich hier

⁵²Vickrey (1963) S.461, ebenso Glazer u. Niskanen (2000) S.43ff. und Hultkrantz (2004) S.7.

⁵³So war auch der Kauf nahezu aller Privatbahnen durch den Staat 1875 bis 1885, zwar unter einem anderen politischen System, vielfach von rein fiskalischen Interessen beherrscht, da die Bahngesellschaften bis zum ersten Weltkrieg gute Gewinne machten Köberlein (1997) S.138 und van Suntum (1986) S.96.

die auf Maschinenkapazitäten spezialisierten Unternehmen frühzeitig ihre Position am Markt. Weitergehende privatwirtschaftliche Engagements blockierte der öffentliche Verwaltungsapparat mit seiner Bereitstellungsübernahme und der auf die rein öffentliche Bereitstellung im Straßenwesen zugeschnittene Rechtsrahmen. Innerhalb dieses Rechtsrahmens verhinderte die, bis in die 90'er Jahre fehlende Gebührenregelung auf öffentlichen Straßen, praktisch jegliches privatwirtschaftliches Interesse an einem Engagement.

10.3.1 Die Alternativen

Die Beispiele von privaten Autobahnbetriebsgesellschaften in anderen Ländern und die 2005 erfolgreich eingeführte streckenabhängige Maut für den Schwerlastverkehr zeigen die heute bestehenden Alternativen zur rein öffentlichen Bereitstellung. Unterstützt werden die Forderungen nach neuen Wegen durch die ausufernden Krisenherde im Straßenwesen und die voranschreitenden Privatisierungserfolge bei den anderen Infrastrukturen. Der argumentative Bezug auf den Erfolg in den anderen Infrastrukturen verweist neben den spezifischen natürlichen Rahmenbedingungen zunächst einmal auf deren speziellen Bereitstellungsorganisationen. Bei den heute privatisierten bzw. auf dem Weg der Privatisierung befindlichen Infrastrukturen fand die Versorgung überlicherweise über ein relativ gut abzugrenzendes öffentliches Unternehmen statt.⁵⁴ Für diese Infrastrukturen diene bzw. dient der Staat lediglich bei Bedarf als Ausfallbürge für die Betriebsverluste. Dies erleichterte deren Überführung in privatwirtschaftliche Unternehmensformen als auch deren weitere Verpflichtung zu den gesellschaftlichen Interessen der Daseinsfürsorge. Im Vergleich hierzu gestaltet sich die tief in die verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften „hineingewachsene“ Verwaltungsstruktur der Straßeninfrastrukturbereitstellung und der individualistische Straßenverkehr deutlich komplexer.

Die für die Fernverkehrsstraßen stets bestehende Alternative stellt der in den südeuropäischen Ländern überwiegend über privatwirtschaftliche Engagements durchgeführte Autobahnaufbau dar. Als ursächlich für deren Weg können die unterschiedlichen Startbedingungen in diesen Ländern gesehen werden.⁵⁵ Die in den 80'er Jahren beginnende Privatisierung der Infrastrukturen lassen jedoch diese unterschiedlichen Startbedingungen als Erklärung für die bis andauernde Rigidität der öffentlichen Straßenbereitstellung in Deutschland in den Hintergrund rücken.

Durch die technische Weiterentwicklung der Mauterhebungsmöglichkeiten ist sogar in einem überschaubaren Zeitraum zu erwarten, dass eine Gebührenfinanzierung, auch unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten, auf weite Teile bzw. das gesamte Straßennetz ausgedehnt werden könnte. Die inzwischen in anderen Infrastrukturnetzen bewährte „*Price Cap*“-Regulierung zeigt hierfür den weiteren Wege für

⁵⁴Vgl. die ehemals öffentlich rechtlichen Monopolbetriebe Deutsche Bundesbahn, Deutsche Lufthansa, Deutsche Bundespost, Städtische Versorgungsbetriebe verschiedenster Art usw.. Schmitt (1999) S.40 und Introduction in Tullock u. a. (2000).

⁵⁵Vgl. Ausf. S.116 zu den unterschiedl. Startbedingungen.

privatwirtschaftliche Engagements im Straßenwesen auf. Nach der Lösung der technischen und wirtschaftlichen Hindernisse rücken mehr und mehr die rechtlichen Schranken als Umsetzungsproblem für ein „*Road Pricing*“ in den Mittelpunkt. Die Ausgestaltung eines gebührenorientierten Mautbetriebes schränken hier die europäischen Mindestsätze für die Mineralölsteuer und Kfz-Steuer für den Schwerlastverkehr ein bzw. untersagen sogar eine Mauterhebung für den Schwerlastverkehr auf den Überlandstraßen ohne Fernverkehrsbedeutung. National sind für die höher klassifizierten Straßen in den Straßen- und Wegegesetzen bereits die grundlegenden Möglichkeiten für private Engagements und eine Gebührenerhebung vorhanden. Rechtliche Schranken für die Privatisierung zeichnen sich lediglich bei den Anliegerstraßen aufgrund der stattgefundenen Finanzierung durch Erschließungsbeiträge ab. Daraus zeichnet sich auf der gemeinschaftlichen, wie auch nationalen Ebene noch erheblicher rechtlicher Anpassungsbedarf ab.

Zweifelsohne könnte die Neuorganisation über ein anreizorientiertes „*Road Pricing*“ und das Aussperren politisch motivierter Verzerrungen die Effizienz im Straßenwesen steigern. Die richtigen „*Road Price*“ vorausgesetzt, würden einerseits die bedarfsgerechte Bereitstellung für ein effizientes Verkehrsaufkommen sichergestellt und andererseits die tangierten Bürger für deren Lebensbeeinträchtigungen durch den Straßenverkehr entschädigt.

Durch die Umsetzung ist neben einer Verkehrsausweitung auf den Überlandstraßen eine Verkehrsverminderung in den Städten zu erwarten, da hier aufgrund der Bodenpreise und Nebenwirkungen höhere „*Road Price*“ verlangt werden müssten.⁵⁶ Oftmals wird daraus eine Zersiedelung der bisherigen Stadtkerne befürchtet. Diesen Bedenken ist aber nur bedingt Folge zu leisten, da ein effizientes „*Road Pricing*“ keineswegs auf eine Verkehrsverminderung, sondern lediglich auf ein anreizorientiert abgestimmtes Verkehrsaufkommen mit der zugehörigen Netzkapazität abzielt. Die quantitative und regionale Verkehrsentwicklung folgt dabei lediglich der anreizorientierten Selbststeuerung. D.h. mögliche Zersiedelungseffekte wären in diesem Sinne als ein gesellschaftliches Interesse zu werten, das auf einer wohlfahrtssteigernden Kosten-Nutzen-Abwägung basiert. Durch den Austausch von Verkehrsbeeinträchtigungen gegen Mautgebühren könnten die Städte über die zusätzlich generierte höhere Lebensqualität sogar an Attraktivität gewinnen.

Deutlich werden bei diesen Verkehrsverlagerungen die mit jeder organisatorischen Lösung, ob Steuern, Gebühren usw. gesetzten Anreize. Problematisch könnten sich aus diesen neuen Anreizen die bereitgestellte Qualität, langfristige Kapazitätsanpassungen und nicht zuletzt aufgrund des natürlichen Monopolcharakters die praktisch ursächlichen opportunistischen Bereitstellungsspielräume einer Straßeninfrastruktur erweisen. Eine staatliche Aufsicht ist daraus bei einer privatwirtschaftlichen Bereitstellung als unausweichlich zu betrachten. Zu dieser Aufsicht sind einerseits die Straßenaufsicht zur Sicherung der wünschenswerten Qualität und andererseits die Regulierung der privaten Betreiber zu zählen. Die auch bei einer Regulierung

⁵⁶Zu den zu erwartenden Verkehrsverlagerungen Jones (1998) S.271.

kaum zu lösenden Probleme möglicher Kapazitätsanpassung verweisen dabei auf eine zeitliche Befristung über Konzessionen.

Skaleneffekte der Effizienz sind dabei nicht nur bei dem Privatisierungsgrad, sondern ebenso bei dem „*Road Pricing*“ selbst zu beachten. Hierauf deuten bestehende Auswüchse des Tanktourismus in den Grenzregionen. Trotz der Abgeltung der Nebeneffekte wären neue Anreize zum Tanktourismus an den Landesgrenzen aufgrund unterschiedlicher Finanzierungssysteme nur schwer mit einem Effizienzgedanken in Einklang zu bringen. Die Lösung dieser durch Fehlanreize provozierten Reaktion der Straßenbenutzer deutet klar in Richtung einer möglichst grenzübergreifenden Lösung, wie sie bereits in der Zielsetzung einer gemeinsamen Verkehrspolitik in Art. 72 EGV im Grundsatz festgehalten ist.⁵⁷

10.3.2 Die bestehende Problematik

Die sich verschärfende Verkehrsdiskussion forcierte ab Ende der 80'er Jahre die akademischen Arbeiten zur effizienten Reorganisation des Straßenwesens, die an den vielversprechenden Wettbewerbsansätzen für das Straßenwesen anknüpfen. Bei einem Blick auf diese Arbeiten stellt man fest, dass die Grundzüge der darin immer feiner ausgearbeiteten Empfehlungen bereits lange vor dem Aufkommen der aktuellen Probleme im Straßenwesen formuliert waren. Ausgehend von den ersten Arbeiten der Väter des „*Road Pricing*“ A.C. Pigou (1920, 1928) und F.H. Knight (1924) zur Vermeidung von Verkehrsproblemen erweiterten H.D. Mohring u. M. Harwitz (1962), W.S. Vickrey (1963) und A.A. Walters (1961, 1968) diese Ansätze zum „*Peak Road Pricing*“ der effizienten Kapazitätsfinanzierung. Ideenlieferant für dieses Konzept der auslastungsorientierten Netzinfrastrukturfinanzierung bildeten die Arbeiten von P. Steiner (1957) und M. Bointeux (1960) zum „*Peak Load Pricing*“. Die Erweiterung auf die Nebenwirkungen lieferte R.Coase (1960) mit dem Verweis auf die notwendige Implementierung eines umfassenden „*Property Rights*“-Rahmens. Auf diesem Weg werden die unvermeidbaren Nebenwirkungen nicht ausgeschlossen. Die darauf aufbauende Möglichkeit zur Abgeltung sicherte jedoch deren Berücksichtigung als eine Form der Internalisierung

Die Befürwortung eines umfassenden und anreizorientierten Ressourcenverbrauchs über einen Grenznutzen-Grenzkosten-Ausgleich ist aufgrund der zugrundeliegenden Idee, dass jede Organisation bzw. jedes Marktsystem ein ganz eigenes Anreizsystem produziert, kaum verwunderlich. Der Effizienzidee dieses Ansatzes folgend lässt auch die Ausschreibung, als situationsspezifisch angepasster Wettbewerbsme-

⁵⁷Als ein erster Schritt, unerwünschte Anreizverzerrungen zu reduzieren, kann das europäische Ziel der Angleichung der Mineralölsteuern auf Diesel- und Ottokraftstoff gesehen werden. Damit wird den bestehenden Verzerrungen zwischen dem gewerblichen und privaten Straßenverkehr sowie Otto- und Dieselmotoren entgegengewirkt Kuhfeld u. Kunert (2003) S.207. Neue Schwierigkeiten sind hier jedoch aufgrund der damit grenzüberschreitend eher noch steigenden Abgabenunterschiede zu erwarten. Zu einem aktuellen Vergleich der unterschiedlichen Belastung des Transportgewerbes in Europa Kuhfeld u. Kunert (2003) S.202.

chanismus für eine abgezielte Straßenqualität und -quantität keine Kritik an dem produzierenden Bauproduktionsmarkt aufkommen. Die erfolgreiche Anreizsetzung bestätigt sich im Verlauf der Entwicklung des Straßenwesens durch die stetige Anpassung der Betriebs- und Marktorganisation an die besonderen Produktionsbedingungen und die im gesamtwirtschaftlichen Vergleich unterdurchschnittliche Preisentwicklung für die Straßenbauleistungen. Mit diesem Wettbewerbsmarkt kann aufgrund der hierarchisch ausgerichteten Organisation weder die Straßenverwaltung noch die öffentlich geprägte Forschung und Entwicklung unter Effizienzgesichtspunkten konkurrieren. Im internationalen und bausektorenübergreifenden Vergleich wird hier bereits von Kostenersparnissen von 10 bis 20 Prozent ausgegangen. Die öffentliche Verwaltungsübernahme und die vom Patentschutz weitgehend freie Forschung und Entwicklung in der eng reglementierten und überwachten Bauproduktion ermöglicht aber zumindest eine breite Anwendung und schnelle Umsetzung von neuen Erkenntnissen.

Die eigentliche Anreizproblematik in der öffentlichen Bereitstellungsübernahme konzentriert sich im Ergebnis auf den politischen Entscheidungsprozess. Unbestreitbar ist der Verkehrssträger Straße mit seinen Kraftfahrzeugen von deutlichen Nebenwirkungen auf die Umwelt und die Lebensqualität der Bürger gekennzeichnet. Daraus rechtfertigt sich im Prinzip, wie auch bei der differenzierten Aufrechnung im „*Road Pricing*“ deutlich wird, ein höheres Abgabenniveau als die reinen Infrastrukturkosten. Das dem Grundgesetz folgende Finanzierungssystem im Straßenwesen ordnet diese Verkehrsabgaben aufgrund der Erhebung als Steuern zunächst einmal den allgemeinen Haushaltseinnahmen zu. Ohne eine direkte Mittelbindung stehen diese Einnahmen den Gebietskörperschaften bei ihrer Haushaltsplanung frei zur Verfügung. Ein direkter Zusammenhang zwischen Einnahmen und Ausgaben ist in dem auf eine gesellschaftliche Versorgung und wohlfahrtsmaximierende Umverteilung ausgerichteten System nicht bezweckt. Lediglich aus dem Kongruenzprinzip Art. 104a GG und der Gewährleistungsverpflichtung einer öffentlich zugänglichen Straßeninfrastruktur nach Art. 2 Abs.1, Art. 3 Abs.1 und Art. 14 Abs.1 GG lässt sich eine Fürsorgepflicht der Gebietskörperschaften für die Straßen ableiten. Ein Blick auf das Abgabenniveau des Verkehrs erweist das Straßenwesen als einen der solventeren Sektoren. So muss es unter diesem öffentlichen Finanzierungssystem auch nicht besonders verwundern, dass man selbst bei einer stark ideologisch geprägten Aufrechnung der Schädlichkeit des Straßenverkehrs, allenfalls noch eine Rechtfertigung für eine leichte Abgabenerhöhung für den gewerblichen Straßenverkehr findet.

Widerprüchlich werden die Wohlfahrtsargumente bei einem genaueren Blick auf die angeführte Besteuerungsgrundlage. Wenn sich über den effizienten Umfang des Verkehrs auch streiten lässt, handelt es sich bei dem Straßenwesen, als zentraler Teil der Verkehrsinfrastrukturen, um einen Bereich der verfassungsmäßigen Grundversorgungsansprüche „Mobilität“. Da bei der Besteuerung des Straßenverkehrs im Weiteren Konsumpräferenzen und nicht die soziale Leistungsfähigkeit

von Bürgern besteuert wird,⁵⁸ können diese Abgaben den Zielsetzungen einer wohlfahrtökonomischen Umverteilung kaum gerecht werden. Ebenso leiden die Umweltargumente zur Besteuerung des Straßenverkehrs daran, dass durch die Mittel mit der Bahn ein Verkehrsträger subventioniert wird, der lediglich weniger, aber sicher nicht unschädlich ist. Der insgesamt deutlich schädlicher einzustufende Luftverkehr blieb daneben bis heute von Umweltabgaben unbehelligt.⁵⁹ Im Ergebnis ist das Straßenwesen heute der einzige Verkehrsträger, der selbst bei einer straßenkritischen Auslegung, für seine verursachten Nebenwirkungen Abgaben abführt. Eine Deckungslücke für die externen Effekte lässt sich daraus lediglich noch aus der anderweitigen Mittelverwendung begründen.

Die zunehmend in alle Richtungen gestärkte Blockadehaltung verdeutlicht, dass die Anreizsetzung eines politischen Entscheidungsprozesses, trotz einer umfassenden Beteiligung der gesellschaftlichen Interessen, nur verzerrte wohlfahrtsökonomische Ergebnisse liefert. Gesellschaftlich wünschenswerte Entscheidungen würden hier hohe Ansprüche an den Idealismus der Politiker stellen. Ein Verhalten, dass nach dem bestehenden politischen Anreizsystem der Wahl sogar als irrational bezeichnet werden müsste. Fraglich bliebe selbst bei idealistischen Politikern, ob diese erstens gewählt würden und zweitens ihre Ziele gegen die opportunistischen Informationskampagnen und konterkarrierenden „*Rent Seeking*“-Aktivitäten durchsetzen könnten. Ebenso offen wie fraglich bleibt damit, ob das bestehende demokratische System mit seiner Anreizsetzung zur Fehlinformation und Aufbau von politischem Druck einen Lösungsweg zum bestehenden Verkehrsdilemma finden kann.

10.3.3 Die Chancen der Neuordnung

Wenn nicht äußere Vorgaben, wie sie z.B. die europäischen Initiativen für die Deregulierung in den anderen Infrastrukturbereichen gaben, den Auslöser der Neuordnung bilden, muss dieser vom politischen Entscheidungsprozess selbst ausgehen. Die Betrachtung des politischen Entscheidungsprozesses verweist dabei für eine Reformfähigkeit einerseits auf die Erfordernis einer extremen Ausrichtung des Zielrahmens aus dem „*Preelection*“-Prozess und andererseits politisch durchsetzungsstarke Interessengruppierungen im „*Postelection*“-Prozess. Ein derartiger auf Reformen ausgerichteter Zielrahmen wäre unter dem gegebenen breiten Interessengeflecht im Allgemeinen eher bei kleinen als bei großen politischen Mehrheiten zu erwarten. Durch die knappen Mehrheiten stiege jedoch gleichzeitig der Anspruch an die politische Repräsentanz der die Deregulierung durchsetzenden Interessengruppierungen.

⁵⁸D.h.es ist nicht ausgeschlossen, dass der autofahrende Arbeiter den bahnfahrenden Manager subventioniert.

⁵⁹Einzuschränken gilt hier, dass eine Besteuerung des gewerblichen Flugbenzins erst durch die Energiesteuerrichtlinie 2003/96/EG zulässig wurde. Diese Möglichkeit beschränkt sich jedoch auf den rein nationalen Flugverkehr. Bereits bei Flügen in die europäischen Nachbarländer kommen erste noch offene rechtliche Fragen auf vgl. Rechtsgutachten Pache (2005). Auf internationalen Flügen verbietet das Chicagoer Abkommen (ChA) eine derartige Besteuerung.

Diese Vorgaben verweisen zusammen mit der gesellschaftlichen Akzeptanz auf die bestehende Problematik der Neuordnung und liefern die Antwort für die Rigidität des öffentlichen Straßenwesens trotz einer allgemeinen Deregulierungseuphorie im Netzinfrastrukturbereich. Ständen einer umfassenden Neuordnung lange Zeit wirtschaftliche Probleme im Weg, so muss man heute nach der technischen Entwicklung und mit Blick auf die gewachsene fiskalische Bedeutung des Straßenwesens mehr und mehr von einem politischen Problem sprechen.

Verfolgt man die letzten ergriffenen Schritte der 1998 eingeführten Ökosteuer, die parallel im Haushaltsgesetz 1998 ausgeweitete Mittelverwendung der Mineralölsteuer, die Einführung der streckenbezogenen Maut für den Schwerlastverkehr 2005 und die diskutierten Privatisierungsmodelle, dann ist fraglich, ob ein Umdenken eingeleitet wurde.

Die Ökosteuer hat über die Verteuerung des Treibstoffs zweifelsohne eine anreizgesteuerte Reduktion der umweltschädlichen Emissionen erreicht. Dies zeigen die rückläufigen Verkehrszahlen ab dem Jahrtausendwechsel.⁶⁰ Auf diesem Weg werden indirekt auch die Lebensbedingungen der zukünftigen Generationen geschont. Die Verwendung des Mittelaufkommens zur Senkung der Rentenbeiträge usw. lässt jedoch ein Verständnis für die hinter dieser Gebührenerhebung stehenden „*Property Rights*“ vermissen. Die Einnahmen aus der Ökosteuer verfolgen hier die Zielsetzung, den Energieverbrauch zu verteuern und gleichzeitig die Arbeitskraft in Deutschland über die Senkung der Rentenbeiträge zu verbilligen. Diese Verwendung der Ökosteuer zur langfristigen Senkung von Rentenversicherungsbeiträgen zeigt zwar eine gewisse Idee der Zukunftsausrichtung, praktisch wird diese aber bereits durch das Umlagesystem mit einer aktuellen Verwendung konterkariert. Im Ergebnis ist deren Zielsetzung rein politischer Natur einzuschätzen.

Die streckenabhängige Maut auf den Fernstraßen steht aufgrund der europäischen Richtlinienvorgaben zur Mittelbindung der Einnahmen für das Verkehrswesen dem „*Road Pricing*“ zumindest nahe. Die mitdiskutierten Entlastungsmöglichkeiten für das deutsche Transportgewerbe zeigen jedoch die Grenzen der Zielsetzungen auf, da die Rückvergütungen mit ihrer rein wirtschaftspolitischen Natur wieder jeglicher anreizorientierten Gebührengestaltung entgegenlaufen.

Die Sicherung bestehender Einflussverhältnisse setzt sich in der eigentlichen Privatisierungsdiskussion fort. Mangels schwindender öffentlicher Finanzierungsmöglichkeiten durch die stetig ausgeweitete Verwendung der Abgaben des Straßenverkehrs⁶¹ schlägt sich hier eher die Zielsetzung nieder, einen anderweitig nicht mehr zu finanzierenden Straßenunterhalt und –ausbau über neue private Geldquellen zu sichern.⁶² Entsprechend dieser Zielsetzungen sind die Umsetzungen auch eng auf den vordringlichen Bedarf der Verkehrswegeplanung beschränkt.⁶³

⁶⁰Landesanstalt für Umweltschutz BW (2002) S.4.

⁶¹Bujnoch u. a. (2003) S.611f. zu den Mittelverschiebungen durch die Verkehrspolitik.

⁶²Für die Tradition dieser Flucht der öffentlichen Verwaltung in das Privatrecht bei mangelnden eigenen Finanzspielräumen vgl. z.B. die Ausf. zur Gesellschaft für öffentliche Aufgaben S.270.

⁶³Keppel (2003) S.62f..

Die politischen bzw. vielmehr fiskalischen Zielsetzungen schlagen sich auch in der weiteren Diskussion um die Pkw-Maut und die Besteuerung des Biosprits nieder. Sinnbildlich für die Zielsetzungen bemerkte hier Bayerns Wirtschaftsminister O. Wiesheu zur Pkw-Maut „Wenn man am Ende nur das gleiche Geld zur Verfügung hat, dies aber mittels eines sehr bürokratischen Systems erheben muss, dann weiß ich nicht, welchen Sinn das haben soll.“⁶⁴ Ähnlich warnte das Finanzministerium zur Besteuerung des Biosprits Widerständler in den eigenen Reihen, dass ein Wegfall der Steuer einen Verlust von bis zu zwei Milliarden Euro Steuereinnahmen pro Jahr bedeutet.⁶⁵ Fiskalische Zielsetzungen, die auch die ersten Ideen des Finanzministeriums zum Verkauf des deutschen Autobahnnetzes beherrschten. Ob dieser Gedanke der Privatisierung des Fernstraßennetzes kurzfristig weiter geführt wird, muss jedoch bezweifelt werden, da die Einnahmen aus dem Verkauf kaum für die Haushaltsfinanzierung herangezogen werden könnten. In konformer Auslegung des Art. 115 GG müssten diese aufgrund deren Hypothek für die aktuelle Staatsverschuldung bei einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung vollständig in die Schuldentilgung fließen.

Ähnlich gering sind heute auch die Hoffnungen auf europäische Vorgaben zu einer Deregulierung der öffentlichen Straßenbereitstellung einzuschätzen. Die zunächst vielversprechenden Zielsetzungen des Grünbuchs 1995 und des Weißbuchs 1998 zur eindeutigen Kostenabgeltung wandelten sich bereits im konkretisierenden Weißbuch 2001. Die bei einer reinen Kostenargumentation selbstverständliche Abgrenzung der einzelnen Verkehrssektoren ging hier wieder zugunsten eines sektorenübergreifenden Lösungsansatzes verloren.⁶⁶ Die weiteren Grenzen zeigen sich an dem bis heute fehlenden Einigungswillen zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik, dem für ein kostengerechtes „*Road Pricing*“ eher hinderliche als förderliche Richtlinien (Mineralölsteuererrichtlinie usw.) entsprangen.

Im Ergebnis muss der politische Prozess nicht nur als ursächlich für zahlreiche Probleme im aktuellen System betrachtet werden, sondern aufgrund der notwendigen Umsetzung einer Neuordnung über den politischen Prozess ebenso für die bisher eher zögerliche Deregulierung und die damit verbundene Rigidität des bestehenden Systems im Straßenwesen. Jegliche Veränderung am bestehenden System wird, wenn nicht bereits blockiert, dann doch unvermeidbar von „*Rent Seeking*“-Engagements der Interessengruppen zur Verbesserung ihrer Position begleitet. Damit bleibt fraglich, wie eine Neuordnung umgesetzt werden könnte, ohne dass die Neuordnung selbst bereits durch politische Engagements verzerrt wird.⁶⁷ Gleichzeitig muss bei dem Einsatz neuer politischer Steuerungsmethoden nicht nur die Wirkung der Neuordnung beachtet werden, sondern ebenso deren Wirkung auf

⁶⁴Aufhüpfle u. a. (2005) S.60.

⁶⁵o.V. (2006a).

⁶⁶Vgl. Ausf. S.275f. zu den zukünftigen verkehrspolitischen Zielsetzungen.

⁶⁷Beispielhaft für die Problematik ist der Forderungskatalog an eine effiziente Regulierung mit der geforderten Abschottung von politischer Einflussnahme vgl. Ausf. S.267f.. Analog argumentieren Buchanan u. Vanberg (1988) S.101ff., dass eine politische Intervention zur Beherrschung der Externalitäten über eine „*Pigou*“-Steuer nur dann sinnvoll ist, wenn der unter dem politischen Druck erzielbare Wohlfahrtsgewinn die Wohlfahrtsverluste übersteigt.

tangierte Zielbereiche und bestehende Instrumente.⁶⁸ Hilfestellung zur Abgrenzung und wünschenswerten Zielfindung kann hier in gewissem Sinne die voranschreitende technische Entwicklung in Richtung eines sauberen und ökologisch besser zu bewertenden Straßenverkehrs liefern. In der politischen Vermittlung wird diese Klärung zumindest die weitere Nutzung des Straßenverkehrs als „Cash Cow“ über Umweltargumente bzw. Subventionsträger für „saubere“ Verkehrsträger erschweren.

Zur Beantwortung der zu Beginn aufgetretenen Frage nach der Rigidität der bestehenden Ordnung im Straßenwesen muss mit einem gewissen Realismus festgestellt werden, dass das Straßenwesen aufgrund seiner inzwischen weit über die Infrastrukturversorgung hinausgehenden Bedeutung, eine echte Chance zur Deregulierung erst mit einem Ende seiner fiskalischen Bedeutung hat. Im Rückblick auf die Entwicklung des Straßenwesens kann dabei festgehalten werden, dass ein öffentliches Marktsurrogat mit seinen besonderen Mitteln der staatlichen Zwangsgewalt geeignet ist, über einen Kontraktzwang ein Marktversagen zu verhindern. Mit der Effizienz eines funktionierenden Wettbewerbsmarktes kann dieses Abstimmungssystem jedoch nicht konkurrieren. Darauf weisen neben den aufgezeigten Effizienzpotentialen im Straßenwesen ebenso die zahlreichen Deregulierungserfolge in den anderen ehemals öffentlichen Sektoren. Ebenso ist die Hoffnung gering, die bestehenden Probleme im Straßenwesen auf diesem Weg zu lösen. Die Probleme jedoch als systematisches Problem des Straßenwesens zu betrachten, muss aufgrund der bestehenden Alternativen verneint werden. Daneben wird am Straßenwesen insbesondere eine bis heute vielfach ignorierte Problematik des demokratischen Abstimmungssystems deutlich. Die gesellschaftlichen Mitbestimmungsrechte sichern gleichzeitig externen Interessen eine Nutznießung an einem solventen öffentlichen Marktsurrogat wie dem Straßenwesen. Diese Gruppierungen werden sich verständlicherweise einer politischen Entscheidung zur Herauslösung dieses Sektors aus der öffentlichen Umverteilung zur Verwirklichung rein marktinterner Effizienzpotentiale entgegenstellen.⁶⁹ Eine Erkenntnis zur politischen Entscheidungsfindung in demokratischen Systemen, die mit Bezug auf W. Churchill's berühmte Aussage: „Democracy is the worst form of government, except for all those other forms that have been tried from time to time.“⁷⁰ im Grundsatz so alt ist, wie die Lösungsvorschläge einer effizienten Straßenbereitstellung.

⁶⁸Belsey u. Coates (2001) S.2.

⁶⁹Ähnlich stellt sich die Frage, ob die anderen ehemals öffentlich bereitgestellten Infrastrukturen der Post, Telekom und Bahn, ohne den Druck der europäischen Interessen an einer Marktöffnung eine echte Deregulierungschance besessen hätten.

⁷⁰Rede vor dem House of Commons am 11. Nov. 1947.

Verzeichnisse

Gesetzesverzeichnis

Gesetze

Abgabenordnung (**AO**) verabsch. 1977, letzte Änd. 2006.

Arbeitsförderungsgesetz (**AFG**) verabsch. 1969, 1998 als Drittes Buch (SGB III) in das Sozialgesetzbuch eingeordnet.

Baugesetzbuch (**BauGB**) verabsch. 1960, novelliert u.a. durch Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien 2004, letzte Änd. 2005.

Baunutzungsverordnung (**BauNVO**) verabsch. 1962, letzte Änd. 1993.

Bayerische Bauordnung (**BayBO**) novelliert 1961, letzte Änd. 2006.

Bayerisches Kommunalabgabengesetz (**BayKAG**), verabsch. 1893, letzte Änd. 2004.

Bayerisches Straßen- und Wegegesetz (**BayStrWG**), verabsch. letzte Änd. 2005.

Benzinbleigesetz (**BzBIG**) verabsch. 1971.

Bundesbahngesetz (**BbG**) verabsch. 1951, mit Bahnreform 1993 nahezu außer Kraft gesetzt.

Bundesfernstraßenausbaugesetz (**BFStrAbG**) verabsch. 1980 (ersetzte die Bedarfsplanung durch formelle Bundesgesetze), letzte Änd. 2005.

Bundesfernstraßengesetz (**BFStrG**) verabsch. 1953, letzte Änd. 2005.

Bundeshaushaltsordnung (**BHO**) verabsch. 1969, letzte Änd. 2005.

Bundesimmisionsschutzgesetzes (**BImSchG**) verabsch. 1974, letzte Änd. 2005.

Bundesnaturschutzgesetz (**BNatSchG**) verabsch. 1976 (novellierte das Reichnaturschutzgesetz von 1935), letzte Änd. 2005.

Bundesstraßenvermögensgesetz (**BStrVermG**- Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs **BABG**) 1951, letzte Änd. 1972.

Bürgerliches Gesetzbuch (**BGB**) verabsch. 1900, letzte Änd. 2006.

EG Amtshilfegesetz (**EGAHiG**) verabsch. 1985, letzte Änd. 2005.

Europäischer Gemeinschaftsvertrag (**EGV** Vertrag von Maastricht) unterzeichnet 1992, grundlegend überarbeitet im Vertrag von Amsterdam.

Gemeindefinanzreformgesetz (**GemFinRefG**), verabsch. 1969, letzte Änd. 2006.

Gemeindeordnungen der Länder (**GO**) letzte Änd. Bayern 2002.

Gemeindeverkehrsfinanzgesetz (**GVFG**) erlassen 1972, letzte Änd. 2003.

Gemeindeverkehrsförderungsgesetz (**GVFöG**) verabsch. 1973, letzte Änd. 2003.

Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (**UWG**) verabsch. 1909, letzte Änd. 2006.

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz **GWB**) verabsch. 1957, novelliert u.a. durch Vergaberechtsänderungsgesetz (VerRÄG) 1998 letzte Änd. 2005.

Gesetz über den Bedarf und die Ausbauplanung der Landstraßen NRW (Landesstraßenausbaugesetz), erlassen 1980.

Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen - Autobahnmautgesetz (**ABMG**) verabsch. 2002.

Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform, verabsch. 1999.

Gesetz zu dem Übereinkommen über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Straßen mit schweren Nutzfahrzeugen (**StrBNÜbkG**) erlassen 1994, aufgehoben durch ABMG 2003.

Gesetz zur Aufhebung der Tarife im Güterverkehr - Tarifaufhebungsgesetz (**TAufhG**) verabsch. 1993.

Gesetz zur Neuregelung der Besteuerung von Energieerzeugnissen und zur Änd. des Stromsteuergesetzes - Energiesteuergesetz (**EnergieStG**) verabsch. 2006.

Grundgesetz (**GG**) verabsch. 1949.

Güterkraftverkehrsgesetz (**GüKG**) verabsch. 1952, letzte Änd. 2005.

Güterverkehrsänderungsgesetz, verabsch. 1949.

Haushaltsgrundsatzgesetz (**HGrG**) verabsch. 1969, letzte Änd. 2003.

Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (**HOAI**) verabsch. 1976, letzte Änd. 2006.

Investitionshilfegesetz (**IHG**) verabsch. 1954, mehrfach entspr. neuer Investitionszwecke novelliert.

Investitionsmaßnahmegesetz (**IMG**) verabsch. 1994.

Kraftfahrzeugsteuergesetz (**KraftStG**) erlassen 1927, Änd. u.a. durch Gesetz zur Änd. des Kraftfahrzeugsteuergesetzes 1968, Gesetz über steuerliche Maßnahmen zur Förderung des schadstoffarmen Personenkraftverkehrs 1990, Gesetz zur Bekämpfung des Missbrauchs und Bereinigung des Steuerrechts 1993 und Gesetz zur stärkeren Berücksichtigung der Schadstoffemissionen bei der Besteuerung von Personenkraftwagen 1997, letzte Änd. 2005.

Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (**KrW-/AbfG**) verabsch. 1996, letzte Änd. 2005.

Mineralsölsteuergesetz (**MinöStG**) erlassen 1930, stetige Änd. u.a. durch Gesetz zur Neuregelung der Abgaben auf Mineralöl 1953, Gesetz zur Umstellung der Abgaben auf Mineralöl 1963, Gesetz zur Änd. des Mineralölsteuergesetzes und Gesetzes über das Brandweinmonopol 1973, Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur 1975 und Gesetz zur Änd. von Verbrauchsteuern 1996, letzte Änd. 2004.

Personenbeförderungsgesetz (**PBefG**) erlassen 1935, novelliert 1961, letzte Änd. 2005.

Planungsvereinfachungsgesetz (**PlanVereinfG**), erlassen 1993.

Reichsautobahngesetz (**RAG**) verabsch. 1933, mit Neuord. des Straßenrechts der BRD aufgehoben.

Reichshaushaltsordnung (**RHO**) verabsch. 1922.

Reichsverfassung (**RV**) verabsch. 1871.

Raumordnungsgesetz (**ROG**) verabsch. 1965, letzte Änd. 2005.

Strafgesetzbuch (**StGB**) erlassen 1871, letzte Änd. 2006.

Straßenbaufinanzierungsgesetz (**StrFinG**) verabsch. 1960, letzte Änd. 2001.

Straßenregistrierungsgesetz (**StrRegG**), verabsch. 1934, mit Neuord. des Straßenrechts der BRD aufgehoben.

Straßenverkehrsordnung (**STVO**) verabsch. 1970, letzte Änd. 2006.

Straßenverkehrszulassungsordnung (**STZVO**) verabsch. 1937, letzte Änd. 2006.

Tarifreuegesetz (**TariftG**) verabsch. 2002.

Übergangsgesetz über Preisbildung. und Preisüberwachung - Preisgesetz (**PrG**) erlassen 1948.

Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (**UVPG**) verabsch. 1990, letzte Änd. 2006.

Verdingungsordnung für Bauleistungen (**VOB**), erlassen 1926, letzte Änd. 2006.

Verdingungsordnung für Dienstleistungen (**VOL**) erlassen 1936, letzte Änd. 2006.

Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (**VOF**), erlassen , letzte Änd. 2006.

Verfassung des Freistaates Bayern (**BayVerf**) verabsch. 1946.

Verkehrsfinanzgesetz (**VerkFinG**) verabsch. 1955, letzte Änd. 2001.

Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (**VerkPBG**) verabsch. 1991, letzte Änd. 1999.

Vertrag zur europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (**EWG**) unterzeichnet 1957, novelliert durch EGV.

Verwaltungsverfahrensgesetz (**VwVfG**) erlassen 1976, letzte Änd. 2004.

Verordnungen

Nationale Verordnungen

Bundesimmissionsschutzverordnung (**BImSchV**), stetig ergänzte Verordnungen zur Durchführung des BImSchG.

Preisbindungsverordnung erlassen 1940.

Preisstoppverordnung erlassen 1936.

Preisverordnung (Verordnung über Preise bei öffentlichen Aufträgen **VO PR 8/55**) novelliert mit Verordnung (Baupreisverordnung **VO PR 1/72**) zuletzt geändert PR VO 1/86 von 1986 und PR VO 1/89 von 1989.

Vergabeverordnung (**VgV**), verabsch. 2001, letzte Änd. 2005.

Verordnung über die Umlage zur Aufbringung der Mittel für das Wintergeld und das Winterausfallgeld, erlassen 1972.

Verordnung über Preise bei öffentlichen Aufträgen (**VO PR 30/53**) erlassen 1953.

Verordnung zur Festsetzung der Höhe der Autobahnmaut für schwere Nutzfahrzeuge (Mauthöheverordnung **MautHV**) verabsch. 2003.

Europäische Verordnungen

Verordnung über den Zugang zum grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrsmarkt (**VO 1841/88/EWG**), novellierte 1988 die VO 3164/76/EWG, ergänzt durch Verordnung über den Zugang zum Güterkraftverkehrsmarkt in der Gemeinschaft für Beförderungen aus oder nach einem Mitgliedstaat oder durch einen oder mehrere Mitgliedstaatenn (**VO 811/92/EWG**).

Verordnung zur Erhebung, zum Nachweis der ordnungsgemäßen Entrichtung und zur Erstattung der Maut - (LKW Mautverordnung **LKW-MautV**) verabsch. 2003.

Verordnung zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats (**VO 3118/93/EWG** - Kabotage-Verordnung) erlassen 1993, novelliert durch VO 792/94/EG und VO 3315/94/EG von 1994.

Richtlinien

Baukoordinierungsrichtlinie (**BKR 89/440/EWG**), verabsch. 1989, novelliert durch 93/38/EWG, 97/52/EWG, 2001/78/EG, nat. umgesetzt in den Verdingungsordnungen.

Bauproduktenrichtlinie (**BPR 89/106/EWG**), verabsch. 1989, nat. umgesetzt durch Bauproduktengesetz.

Dienstleistungskoordinierungsrichtlinie (**DKR 92/50/EWG**), verabsch. 1992, novelliert durch 97/52/EWG, abgelöst durch die Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG, nat. umgesetzt in den Verdingungsordnungen.

Empfehlungen für die Anlage von Erschließungsstraßen (**EAE 85**), veröffentlicht 1985, erweitert durch Ergänzungen 1995.

Empfehlungen für die Erhaltung von Innerortsstraßen (**EEMI**), veröffentl. 2003.

Empfehlungen für die Straßenraumplanung in bebauten Gebieten (**EAG 87**), veröffentl. 1987.

Flora und Fauna Habitatrictlinie (**FFH-RL 92/43/EWG**) verabsch. 1992, nat. umgesetzt im BNatSchG.

Lieferkoordinierungsrichtlinie (**LKR 77/62/EWG**), verabsch. 1977, novelliert durch 88/295/EWG und 93/36/EWG, nat. umgesetzt in Verdingungsordnungen.

Luftschadstoffrichtlinie (Luftstaubrichtlinie-RL. **1999/30 EG**) verabsch. 1999, nat. umgesetzt durch Verordnung zum BImSchG.

Mineralölsteuer-Satz-Richtlinie (**92/82/EWG**) verabsch. 1992, nat. umgesetzt im MinöStG.

Mineralölsteuerstrukturrichtlinie (**92/81/EWG**) verabsch. 1992, nat. umgesetzt im MinöStG.

Sektorenkoordinierungsrichtlinie (**SKR 90/531/EWG**), verabsch. 1990, novelliert in 93/38/EWG u. 98/4/EG, ersetzt durch die Richtlinie 2004/17/EG, nat. umgesetzt in den Verdingungsordnungen.

Sektorenüberwachungsrichtlinie (**SÜR 89/665/EWG**) verabsch. 1989, novelliert durch 92/13/EWG, nat. umgesetzt im GWB.

Richtlinie für die Anlage von Erschließungsstraßen (**RAS-E**) erlassen 1981, ersetzt durch die EAE und EAG.

Richtlinie für die Anlage von Landstraßen (**RAS-L**) erlassen 1984, letzte Fassung 1995.

Richtlinie für die Anlage von Landstraßen (**RAL**) erlassen 1937, ersetzt durch die verschiedenen RAS.

Richtlinie für die Anlage von Querschnitte (**RAS-Q**) erlassen 1989, letzte Fassung 1996.

Richtlinie für die Anlage von Stadtstraßen (**RAST**) erlassen 1944, abgelöst durch die RAS-E.

Richtlinie für die Gliederung des Straßennetzes (**RAS-N**) erlassen 1988.

Richtlinie für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen (**RStO**), erlassen 1986.

Richtlinie zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischen Strom - Energiesteuerrichtlinie (**EnRL 2003/96/EG**) verabsch. 2003, nat. umgesetzt im Energiesteuergesetz.

Richtlinie über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (**2004/18/EG**), verabsch. 2004, nat. noch nicht umgesetzt.

Richtlinie zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderen erneuerbaren Kraftstoffen im Verkehrssektor (Biotreibstoffrichtlinie **2003/30/EG**) verabsch 2003, nat. noch nicht umgesetzt.

Richtlinie zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (**2004/17/EG**), verabsch. 2004, nat. noch nicht umgesetzt.

Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung (**SUP-RL 2001/42/EG**) verabsch. 2001, erweiterte die UVP-RL, nat. umgesetzt im UVPG.

Überwachungsrichtlinie (**ÜR 89/665/EWG**) novelliert durch 92/50/EWG, nat. umgesetzt im GWB.

Umweltverträglichkeitsprüfungsrichtlinie (**UVP-RL 85/337/EWG**) verabsch. 1985, nat. umgesetzt in UVPG.

Vogelschutzrichtlinie (Vogelschutz-RL **79/409/EWG**) verabsch. 1979, erweitert in der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie FFH-RL 92/43/EWG, nat. umgesetzt in BNatSchG.

Vorläufige Richtlinien für Durchgangsstraßen in Ortschaften erlassen 1937, ersetzt durch RAST.

Vorläufige Richtlinien für die einheitliche Entwurfsgestaltung im Landstraßenbau (**REE**) 1936, ersetzt durch RAL.

Urteilsverzeichnis

Nationale Urteile

BVerwGE

BVerwGE 30, S.235-240, Zum Umfang der bundesrechtlichen Regelung des Gemeingebrauchs an Straßen, die nicht Bundesfernstraßen sind, IV C 195.65 v. 25.9.1968.

BVerwGE 72, S.15-28, Wasserstraßenrechtliche Planfeststellung (Main-Donau-Kanal), IV C 40.83 v. 12.7.1985.

BVerGE

BVerGE 3, S.407-439, Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass eines Baugesetzes, 1 PBvV 2/52 v. 16.6.1954.

BVerGE 4, S.7-27, Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft vom 7. Januar 1952, 1 BvR 459/52 v. 20.7.1954.

BVerGE 7, S.244-265, Voraussetzungen des Art. 126 GG, § 18 Abs.2 BVerGG, 2 BvO 1/57 v. 11.2.1958.

BVerGE 11, S.168-192, Die Bedürfnisprüfung nach § 9 Abs.2 des Personenbeförderungsgesetzes bei der Zulassung zum Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen und Droschken ist mit Art. 12 Abs.1 GG nicht vereinbar, 1 BvL 53/55, 16, 31, 53/56, 7, 18 und 24/57 v. 8.6.1960.

BVerGE 21, S.12-46, Vorläufige Gültigkeit der Allphasenumsatzsteuer und des Organschaftsprivilegs, 1 BvR 320/57 und 70/63 v. 20.12.1966.

BVerGE 26, S.172-186, Keine Befugnis des Bundes zu unmittelbarer Ordnung der finanziellen Verhältnisse der Gemeinden; Erhöhung der Gewerbesteuerfreigrenze; keine Garantie der Höhe des Realsteuereinkommens der Gemeinden, 2 BvR 480/61 v. 10.6.1969.

BVerGE 30, S.292-336, Indienstnahme Privater für öffentliche Aufgaben (Bevorratungspflicht für Erdölzeugnisse), 1 BvR 52, 665, 667 und 754/66.

BVerGE 38, S.61-102, Sonderbesteuerung des Straßengüterverkehrs („Leberpfennig“), 2 BvR 51, 160, 285/69 und 1 BvL 16, 18, 26/72 v. 14.7.1974.

BVerGE 39, S.96-128, Städtebauförderungsgesetz, Aufstellung und Abwicklung eines Bundesprogramms für den Einsatz von Finanzhilfen des Bundes zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, 2 BvF 1/72 v. 4.3.1975.

BVerGE 40, S.371-384, Verbot von reinen Werbefahrten im Rahmen des Straßenverkehrsrechts, 1 BvR 118/71 v. 10.12.1975.

BVerGE 41, S.291-314, Regelung des „Näheren“ im Sinne des Art. 104a Abs.4 Satz 2 GG bei der Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder, 2 BvG 1/74 v. 10.2.1976.

BVerGE 49, S.89-147, Verfassungsmäßigkeit des Atomgesetzes. Bestimmtheitserfordernisse im technischen Sicherheitsrecht, 2 BvL 8/77 v. 8.9.1978.

BVerGE 56, S.54-86, Beschreitung des Rechtswegs vor Inanspruchnahme des Verfassungsgerichts wegen eines Unterlassens von Behörden; Pflicht des Gesetzgebers zur Nachbesserung von Regelungen zur Bekämpfung des Fluglärms, 1 BvR 612/72 v. 14.1.1981.

BVerGE 67, S.256-290, Verfassungswidrigkeit der Investitionshilfeabgabe, 2 BvL 19, 20/83 und 2 BvR 363, 491/83 v. 6.11.1984.

BVerGE 84, S.239-285, Ungleichmäßige Besteuerung der Einkünfte aus Kapitalvermögen, 2 BvR 1493/89 v. 27.6.1991.

BVerGE 86, Länderfinanzausgleich, S.148-279, 2 BvF 1, 2/88, 1/89 und 1/90 v. 27.5.1992.

BVerGE 89, Maastricht-Vertrag, S.155-213, 2 BvR 2134 und 2159/92 v. 12.10.1993.

BVerGE 93, S.121-149, Vermögensteuerrechtliche Belastung von einheitswertgebundenem Grundbesitz, 2 BvL 37/91 v. 22.6.1995.

BVerGE 93, S.319-352, Wasserpfennig; Grundwasserabgabe (Baden-Württemberg, Hessen), 2 BvR 413/88 und 1300/93 v. 7.11.1995.

BVerGE, 2 BvR 2248/03 v. 29.7.04, Anforderungen an die Antragsbefugnis im vergaberechtlichen Nachprüfungsverfahren, In: Baurecht 2004, S.1837 u. Neue Juristische Wochenschrift 2004 S.3483.

Europäische Urteile

EuGH C-13/83, Gemeinsame Verkehrspolitik - Verpflichtungen des Rates v. 22.5.1985, In: EuGHE I 1985 S.1513-1603.

EuGH C-195/90, Vereinbarkeit der deutschen Schwerverkehrsabgabe mit dem Gemeinschaftsrecht v.19.5.1992, In: Neue Juristische Wochenschrift 1992, S. 1949 - 1950.

EuGH C-54/96, Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH / Bundesbaugesellschaft Berlin - Zulässigkeit der deutschen Rechtsaufsicht als Gerichtsinstanz v. 17.09.1997, In: EuGHE I 1997 S.4961-5011 und Neue Juristische Wochenschrift 1997 S.3365-3367.

EuGH C-81/98, Notwendigkeit der Nachprüfbarkeit des Zuschlags, Alcatel Austria AG v. 28.10.1999, In: EuGHE I 1999 S.7671-7832 und Neue Juristische Wochenschrift 1999 S.544-546.

EuGH C-410/04, Zulässige In-house-Vergabe im ÖPNV-Bereich - „ANAV“ v. 06.04.2006, In: Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht 2006 S.326-227 und Wirtschaft und Wettbewerb 2006 S.565-568.

Literaturverzeichnis

- Abelshauser, W. (1994): *Wirtschaftliche Wechsellagen, Wirtschaftsordnung und Staat: Die deutschen Erfahrungen*, In: Grimm (1994a), S. 199–232.
- Aberle, G. (1993): Bahnstrukturreform: Jahrhundertwerk mit Fragezeichen, In: *Internationales Verkehrswesen*, **45**, S. 687–696.
- Aberle, G. u. Engel, M. (1992): *Verkehrswegerechnung und Optimierung der Verkehrsinfrastrukturnutzung*, Giessener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, Hamburg.
- ADAC (1999): *Verkehrsinfrastrukturfinanzierung*, Forschungsbericht ADAC e.V., München.
- ADAC (2003): *Privatfinanzierung von Straßen*, Forschungsbericht ADAC e.V., München.
- Adolph, N. (1999): Ungebremst ins Chaos, In: *Der Spiegel*, Nr. 34, S. 62–74.
- Aidt, T.S. (2003): Redistribution and Deadweight Costs: The Role of Political Competition, In: *European Journal of Political Economy*, **19**, S. 205–226.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1991): *Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung*, VSB-Verlagsservice, Braunschweig.
- Al-Nowaihi, A. u. Levine, P.L. (1985): The Stability of the Cournot Oligopoly Model: A Reassessment, In: *Journal of Economic Theory*, **35**, S.307–321.
- Alchian, A.A. (1950): Uncertainty, Evolution and Economic Theory, In: *Journal of Political Economy*, **58**, S. 211–211.
- Alchian, A.A. u. Demsetz, H. (1973): The Property Rights Paradigm, In: *Journal of Economic History*, **33**, S. 16–27.
- Aleman, v.U. (1996): Informationen zur Politischen Bildung: Interessenverbände, In: *Informationen zur Politischen Bildung*, Nr.53.
- Alesina, A. u. Drazen, A. (1991): Why are stabilization delayed?, In: *American Economic Review*, **81**, S.1170–1188.
- Alfen, H.W. (2001): Privatfinanzierung aus Sicht der Industrie/Wirtschaft am Beispiel der Travequerung, In: *Straße und Autobahn*, **50**, S. 427–431
- Anderson, D. u. Mohring, H. (1995): *Congestion Costs and Congestion Pricing*, Conference Paper Beckham Center, Irvine-California.
- Appelbaum, E. and Katz, E. (1986): Transfer Seeking and Avoidance: On the Full Social Cost of Rent Seeking, In: *Public Choice*, **48**, S. 175–181.
- Arndt, H. and Swatek, D. (1971): *Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften*, Duncker & Humbolt Verlag, Berlin.
- Arnold, V. (1992): *Theorie der Kollektivgüter*, Verlag Franz Vahlen, München.
- Arnott, R., de Palma, A. u. Lindsey, R. (1990): Economics of a Bottleneck, In: *Journal of Urban Economics*, **27**, S. 11–30.
- Arnott, R., de Palma, A. u. Lindsey, R. (1993): A Structural Model of Peak-Period Congestion: A Traffic Bottleneck with Elastic Demand, In: *American Economic Review*, **83**, S. 161–179.
- Arnott, R., de Palma, A. u. Lindsey, R. (1994): The Welfare Effects of Congestion Tolls with Heterogenous Commuters, In: *Journal of Transport Economics and Policy*, **28**, S. 139–161.
- Arnott, R., de Palma, A. u. Lindsey, R. (1998): *Recent Developement in the Bottleneck Model*, In: Button u. Verhoef (1998a), S. 79–112.
- Arrow, K.J. (1951): *Social Choice and Individual Value*, John Wiley, New York.

- Arrow, K.J. (1969): *The Organization of Economic Activity. Issues Pertinent to the Choice of Market versus Nonmarket Allocation*, In: U.S. Joint Economic Committee, 91th Congress, 1. Session, S. 47–64
- Arrow, K.J. (1970): *Essays in the Theory of Risk Bearing*, North Holland, North Holland.
- Aschauer, D. (1989): Is Public Capital Expenditure Productive, In: *Journal of Monetary Economics*, **23**, S. 177–200.
- Assmann, H.-D., Kirchner, C. u. Schanze, E. (1993): *Ökonomische Analyse des Rechts*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Aufhüpfte, S., Bornhöft, P., Deggerich, M., Kleinhubbert, G., Knauer, S., Neumann, C. u. Schult, C. (2005): Geld auf der Straße, In: *Der Spiegel*, Nr. 43, S. 58–61.
- Aumann, R.J. and Hart, S. (1992): *Handbook of Game Theory with Economic Applications*, North Holland, Amsterdam.
- Austen-Smith, D. (1987): Interest Groups, Campaign Contributions, and Probabilistic Voting, In: *Public Choice*, **54**, S. 123–139.
- Averch, H. u. Johnson, J.L. (1962): Behavior of the Firm under Regulatory Constraint, In: *American Economic Review*, **52**, S. 1052–1069.
- Axer, L.M. (1995): Die Konzentrationswirkung der Plangenehmigung, In: *Die öffentliche Verwaltung*, **48**, S. 495–503.
- Bain, J.S. (1966): *Industrial Organization*, John Wiley, New York.
- Bajari, P. (1999): *Econometrics of the First-Price Auctions with Asymmetric Bidders*, Forschungsbericht Stanford University, Stanford.
- Bajari, P. u. Ye, L. (2003): Deciding between Competition and Collusion, In: *Review of Economics and Statistics*, **85**, S. 971–989.
- Bald, J.S. (2004): Erhaltung von Asphaltstraßen - Technische Regelwerke und Vertragsrelevanz, In: *Straße und Autobahn*, **55**, S. 245–249.
- Bamberger, R. (1996): Kostenansätze für Sachschäden durch Straßenverkehrsunfälle in Deutschland ab 1991, In: *Zeitschrift für Verkehrssicherheit*, **42**, S. 25–26.
- Bannenberg, B. (2002): *Korruption in Deutschland*, In: Netzwerk Recherche, Transparency International und Bund der Steuerzahler, S. 13–28.
- Baron, D. (1994): Electoral Competition with Informed and Uniformed Voters, In: *American Political Science Review*, **88**, S. 33–47.
- Baron, D.P. u. Besanko, D. (1984): Regulation, Asymmetric Information and Auditing, In: *RAND Journal of Economics*, **15**, S. 447–470.
- Baron, D.P. u. Myerson, R.B. (1982): Regulation a Monopolist of Unknown Cost, In: *Econometrica*, **50**, S. 911–930.
- Barro, R.J. (1973): The Control of Politicians: An Economic Model, In: *Public Choice*, **14**, S. 19–42.
- Barro, R.J. (1974): Are Government Bonds Net Wealth, In: *Journal of Political Economy*, **82**, S. 1095–1117.
- Bartholmei, B. (1995): Bauwirtschaft: Abschwächung der Nachfrage in West- und Ostdeutschland bei noch deutlichem Produktivitätsgefälle, In: *DIW Wochenbericht*, **62**, S. 828–830.
- Bartholmei, B. (1997): Zur Entwicklung der Bauwirtschaft in West- und Ostdeutschland In: *DIW Wochenbericht*, **64**, S. 771–783.
- Bartlsperger, R. (1966): *Die Bundesstraßen als Verwaltungsleistung*, Kirschbaum Verlag, Bonn.

- Bartlsperger, R., Boldt, H. u. Umbach, D.C (1979): *Der moderne Staat*, 2. Aufl., Bibliographisches Institut, Mannheim - Wien - Zürich.
- Bartlsperger, R. and Blümel, W. and Schröter, H.W. (1980): *Ein Vierteljahrhundert Straßengesetzgebung*, Joachim Heitmann Verlag, Hamburg.
- Barzel, Y. u. Sass, T.R. (1990): The Allocation of Resources by Voting, In: *Quarterly Journal of Economics*, **90**, S. 745–771.
- Bator, F.M. (1958): The Anatomy of Market Failure, In: *Quarterly Journal of Economics*, **72**, S. 351–379.
- Battis, U. (1999): *Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart - Berlin - Köln.
- Battis, U. (2002): *Allgemeine Vorschriften §2-§4b*, In: Battis et al. (2002), S. 129–181.
- Battis, U. u. Gusy, C. (1988): *Technische Normen im Baurecht*, Werner Verlag, Düsseldorf.
- Battis, U. and Krautzberger, M. and Löhr, R.-P. (2002): *Baugesetzbuch*, 8. Aufl., Verlag C.H. Beck, München.
- Battis, U. u. Krautzberger, M. u. Löhr, R.-P. (2004): Die Änderungen des Baugesetzbuchs durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau 2004), In: *Neue Juristische Wochenschrift*, **57**, S. 2553–2559.
- Bauer, B. (1999a): *Bahnkreuzungen*, In: Kodal u. Krämer (1999), S. 469–529.
- Bauer, B. (1999b): *Gewässerkreuzungen*, In: Kodal u. Krämer (1999), S. 542–555.
- Bauer, B. (1999c): *Kreuzungen mit Bundeswasserstraßen*, In: Kodal u. Krämer (1999), S. 530–541.
- Bauer, B. (1999d): *Straßenkreuzungen und -einmündungen*, In: Kodal u. Krämer (1999), S. 448–468.
- Bauer, B. (1999e): *Verkehrswegekrenzungen und ähnliche Gemeinschaftsverhältnisse*, In: Kodal u. Krämer (1999), S. 419–447.
- Baum, H. u. Behnke, N.C. (1997): *Der volkswirtschaftliche Nutzen des Straßenverkehrs*, Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie, Frankfurt a.M..
- Baum, H., Esser, K. u. Höhnscheid, K.-J. (1998): *Volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen des Verkehrs*, Kirschbaum Verlag, Bonn.
- Baumam, H. (1962): Rationalisierung im Straßenbau, In: *Internationales Verkehrswesen*, **14**, S.37.
- Baumeister, L. (1957): *Zur Geschichte und Problematik des deutschen Straßen- und Wegerechts*, Kirschbaum Verlag, Bonn.
- Baumol, W. (1977): On the Proper Cost Test for Natural Monopoly, In: *American Economic Review*, **67**, S. 808–822.
- Baumol, W., Panzar, J. u. Willig, R. (1982): *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Bechthold, R. (2002): *Kartellgesetz, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung*, 3. Aufl., Verlag C.H. Beck, München.
- Becker, G.S. (1983): A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence, In: *Quarterly Journal of Economics*, **98**, S. 371–400.
- Becker, G.S. (1985): Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs, In: *Journal of Public Economics*, **28**, S. 329–347.
- Beckers, T. u. Hirschhausen, v. C. (2003): *Privatisierung der Bundesautobahnen über Konzessionsmodelle - Alternative Konzepte, offene Fragen und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen*, Forschungsbericht Humboldt Universität, Berlin.

- Behrends, S. (2001): *Neue Politische Ökonomie*, Verlag Franz Vahlen, München.
- Belsey, T. u. Coates, S. (2001): Lobbying and Welfare in a Prerepresentative Democracy, In: *Review of Economic Studies*, **68**, S. 67–82.
- Bender, B. (1984): Probleme des Grundeigentumsschutzes bei der Planung von Straßen und anderen Projekten, In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, **99**, S. 301–320.
- Bender, D. (1999): *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik Band 1*, 7. Aufl., Verlag Franz Vahlen, München.
- Berner, F. u. Benz, T. (2001): *Privatisierung von Fernstraßen*, Forschungsbericht Universität Stuttgart, Stuttgart.
- Bernholz, P. u. Breyer, F. (1993): *Grundlagen der Politischen Ökonomie - Band 1: Theorie der Wirtschaftssysteme*, 3. Aufl., J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Bernholz, P. u. Breyer, F. (1994): *Grundlagen der Politischen Ökonomie - Band 2: Ökonomische Theorie der Politik*, 3. Aufl., J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Best, B. (2004): Systematische Straßenerhaltung jetzt auch in den Kommunen, In: *Straße und Autobahn*, **55**, S. 24–29.
- Bewley, T.F. (1987): *Advances in Economic Theory - Fifth World Congress*, Cambridge University Press, Cambridge - New York - Oakleigh.
- Bickel, P. u. Friedrich, R. (1995): *Was kostet uns die Mobilität? Externe Kosten des Verkehrs*, Springer Verlag, Berlin - Heidelberg - New York.
- Blankart, C.B. (2001): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 4. Aufl., Verlag Franz Vahlen, München.
- Blanzyczak, J. u. Voigt, U. (1985): Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur für den Produktionsprozeß, In: *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung - Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, S. 310–320.
- Blech, C. J. u. Wüst, W.J. (2000): Wegezoll aus der Mikrowelle, In: *Der Spiegel*, Nr. 37, S. 254–256.
- Bloech, J. (1994): *Industrieller Standort*, In: Schweitzer (1994a), S. 61–147.
- Blümel, W. (1980): *Die Straßenplanung im System der Raumplanung*, In: Bartlspiger et al. (1980), S. 309–341.
- Blümel, W. (1997): Fachplanung durch Bundesgesetz (Legalplanung), In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, **112**, S. 205–216.
- Boettcher, E. and Herder-Dorneich, P. and Schenk, K.-E. (1983): *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 2*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Böhringer, A. (1974): Leitbild für den Verkehr der Zukunft, In: *Straße und Autobahn*, **25**, S. 11–32.
- Bointeux, M. (1960): Peak-Load Pricing, In: *Journal of Business*, **33**, S. 157–177.
- Bolz, N. (2001): Die Wollust des Dahinrollens, In: *Der Spiegel*, Nr. 37, S. 118–120.
- Böringer, A. (1974): Leitbild für den Verkehr der Zukunft, In: *Straße und Autobahn*, **25**, S. 411–415.
- Borins, S.F. (1988): Electronic Road Pricing: An Idea Whose Time Never Come, In: *Transportation Research A*, **22**, S. 37–44.
- Bösen, A. (1997a): Der Rechtsschutz des Bieters bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, In: *Neue Juristische Wochenschrift*, **50**, S. 345–351.
- Bösen, A. (1997b): Der EuGH bejaht Vorlageberechtigung der Vergabeüberwachungsausschüsse, In: *Neue Juristische Wochenschrift*, **50**, S. 3350–3353.

- Braeutigam, R.R. u. Panzer, J.C. (1989): Diversification Incentives Under 'Price-Based' and 'Cost-Based' Regulation, In: *RAND Journal of Economics*, **20**, S. 373–391.
- Branco, F. (1997): The Design of Multidimensional Auctions, In: *RAND Journal of Economics*, **28**, S. 63–81.
- Brandt, L. (1951): Verkehrspolitische Grundsätze im Ausgleich von Schiene und Straße, In: *Internationales Archiv für Verkehrswesen*, **17**, S.385–387.
- Bramman, L., Klein, D.J. u. Weiss, L.W. (1987): The Price Effects of Increased Competition in Auction Markets, In: *The Review of Economics and Statistics*, **69**, S. 24–32.
- Bredow, v. R., Cziesche, D., Hackenbroch, V., Hawranek, D., Knauer, S., Sontheimer, M., Wassermann, A. u. Wüst, C. (2005): Die unsichtbare Gefahr, In: *Der Spiegel*, Nr. 14, S. 78–94.
- Brennan, T.J. (1989): Regulation by Capping Prices, In: *Journal of Regulatory Economics*, **1**, S. 133–147.
- Brümmerhoff, D. (2001): *Finanzwissenschaft*, 8. Aufl., R. Oldenbourg Verlag, München - Wien - Oldenbourg.
- Brunekreeft, G. (2000): *Price Capping and Peak Load Pricing in Network Industries*, Diskussionsbeitrag Nr. 73 Institut für Verkehrswissenschaft und Raumordnung Universität Freiburg, Freiburg.
- Buchanan, J.M. (1981): *Möglichkeiten institutioneller Reformen im Rahmen kulturell geformter abstrakter Verhaltensregeln*, In: Vanberg (1981), S. 45–48.
- Buchanan, J.M. u. Musgrave, R.A. (1999): *Public Finance and Public Choice*, The MIT Press, Cambridge - Massachusetts - London.
- Buchanan, J.M. u. Tullock, G. (1962): *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor Paperpacks, Michigan.
- Buchanan, J.M. u. Vanberg, V.J. (1988): The Politicalization of Market Failure, In: *Public Choice*, **57**, S.101–113.
- Buchholz, H. (1965): Entwicklung im modernen Straßenbau, In: *Der Verkehrsingenieur*, **14**, S. 30–32.
- Bujnoch, S., Huss, C. u. Sumpf, J. (2003): Stauen und Staunen, In: *Internationales Verkehrswesen*, **55**, S. 608–613.
- Bull, H.P (1977): *Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz*, Athenäum Verlag, Kronberg.
- Bulow, J., Geanakoplos, J. u. Klemperer, P. (1985): „Multimarket Oligopoly: Strategic Substitutes and Complements, In: *Journal of Political Economy*, **93**, S. 488–511.
- Bulow, J. u. Klemperer, P. (1996): Auctions versus Negotiations, In: *American Economic Review*, **86**, S. 180–196.
- Bulow, J. u. Klemperer, P. (2002): Prices and the Winner's Curse, In: *RAND Journal of Economics*, **33**, S. 1–21.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2001): *Raumentwicklung und Raumordnung in Deutschland*, Bundesdruckerei GmbH, Bonn.
- Bundesgesetzblatt - BGBl (versch. Jg.), Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft, Köln.
- Bundesministerium für Verkehr (1969): *Bericht der Arbeitsgruppe Wegekosten im Bundesministerium über die Kosten der Wege Eisenbahn-, Straßen und Binnenschiffahrtsverkehrs in der BRD*, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr (1995): *Strassen in Deutschland*, Bundesdruckerei GmbH, Bonn.

- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (2001a), *Forschung Straßenbau und Straßenverkehrstechnik*, Bundesdruckerei GmbH, Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2001b): *Verkehrsprognose 2015*, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, München - Freiburg - Essen.
- Bundesverband der Bauindustrie (1950): *Jahrbuch*, Verband der Bauindustrie, Hannover.
- Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (2005): *Chronik des Gesetzes zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen*, Bundesverband für Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung, Frankfurt a.M.
- Bungenberg, J. (2005): Primärrechtsschutz im gesamten öffentlichen Beschaffungswesen?, In: *Wirtschaft und Wettbewerb*, **56**, S. 899–907.
- Büschgen, H.E. u. Ergenzinger, T. (1993): *Privatwirtschaftliche Finanzierung und Erstellung von Verkehrsinfrastruktur-Investitionen unter besonderer Berücksichtigung des Leasing*, Knapp Verlag, Frankfurt a. M..
- Button, K. (2004): *Road Pricing*, Discussionpaper Center for Transportation Research, Operations and Logistics, George Mason University.
- Button, K.J. (1998): *Road Pricing and the Alternatives for Controlling Road Traffic Congestion*, In: Button u. Verhoef (1998a), S. 113–135.
- Button, K.J. and Verhoef, E.T. (1998a): *Road Pricing, Traffic Congestion and the Environment*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham - Northampton.
- Button, K.J. u. Verhoef, E.T. (1998): *Introduction*, In: Button u. Verhoef (1998a), S. 3–13.
- Byok, J. (1998): Das neue Vergaberecht, In: *Neue Juristische Wochenschrift*, **51**, S. 2774–2779.
- Byok, J. (2000): Rechtsschutz gegen die Aufhebung einer Ausschreibung, In: *Baurecht*, **31**, S. 718–726.
- Byok, J. (2004): Die Entwicklung des Vergaberechts seit 2002, In: *Neue Juristische Wochenschrift*, **57**, S. 198–206.
- Cadot, O. u. Sinclair-Desgagné, B. (1992): Prudence and Success in Politics, In: *Economics and Politics*, **4**, S. 171–189.
- Cameron, W.M. (1994): *Efficiency and Fairness on the Road: Strategies for Unsnarling Traffic in Southern California*, Environmental Defense Fund, Oakland C.A..
- Capen, E.C., Clapp, R.V. u. Campbell, E.M. (1971): Competitive Bidding in High-Risk Situations, In: *Journal of Petroleum Technology*, **126**, S. 641–653.
- Carlthrop, E., Proost, S. u. Dender, v. K. (2000): Parking Policies and Road Pricing, In: *Urban Studies*, **37**, S. 63–76.
- Carlton, D.W. u. Perloff, J.M. (1994): *Modern Industrial Organization*, Harper Collins College Publishers, New York.
- Carnis, L. (2001): Management versus Ownership: The Road-Privatization Debate, In: *Quarterly Journal of Austrian Economics*, **4**, S. 51–59.
- Cason, T.N. u. Friedman, D. (1997): Price Formation in Single Call Markets, In: *Econometrica*, **65**, S. 311–345.
- Cecchini, P. u. Stabenow, M. (1988): *Europa 2000: Der Vorteil des Binnenmarktes*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Che, Y.-K. (1993): Design Competition Through Multidimensional Auctions, In: *RAND Journal of Economics*, **24**, S. 668–680.

- Chen, C. u. Bernstein, D.H. (2004): Solving the Toll Design Problem with Multiple User Groups, In: *Transportation Research B*, **38**, S. 61–79.
- Chu, X. (1994): Alternative Congestion Pricing Schedules, In: *Regional Science and Urban Economics*, **29**, S. 697–722.
- Cloes, V.A (2004): *Einführung der streckenbezogenen LWK-Maut in Deutschland*, Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Berlin.
- Coase, R.H. (1937): The Nature of the Firm, In: *Econometrica*, **4**, S. 386–405.
- Coase, R.H. (1946): The Marginal Cost Controversy, In: *Econometrica*, **13**, S. 169–182.
- Coase, R.H. (1960): The Problem of Social Costs, In: *Journal of Law and Economics*, **3**, S. 1–44.
- Coase, R.H. (1984): The New Institutional Economics, In: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, **140**, S. 229–231.
- Coate, S. u. Morris, S. (1995): On the form of transfers to special interests, In: *Journal of Political Economy*, **103**, S.1210-1235.
- Coggins, J.S., Graham-Tomasie, T. u. Roe, T. (1991): Existence of Equilibrium in al Lobbying Economy, In: *International Economic Review*, **32**, S. 533–550.
- Cohen, Y. (1987): Commuter Welfare under Peak-Period Congestion Tolls: Who Gains and Who Loses?, In: *International Journal of Transport Economics*, **14**, S. 238–266.
- Congleton, R.D. (1991): Ideological conviction and persuasion in the rent-seeking society, In: *Journal of Public Economics*, **44**, S. 65–86.
- Corchon, L.C. (2000): On the Allocative Effects of Rent Seeking, In: *Journal of Public Economic Theory*, **2**, S. 483–491.
- Cornes, R. u. Hartley, R. (2003): *Aggregative Public Goods Game*, Discussion Paper, University of Nottingham.
- Cors, A. (2004): Bauproduktion: Talfahrt nur zeitweise gebremst, In: *DIW Wochenbericht*, **41**, S. 591–601.
- Corsten, H. (1986): Produktionsfaktorsysteme, In: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, **15**, S. 173–179.
- Corsten, H. (2000): *Produktionswirtschaft*, 9. Aufl., R. Oldenbourg Verlag, München - Wien - Oldenbourg.
- Coughlin, P., Mueller, D. u. Murell, P. (1990a): Electoral Politics, Interest Groups, and the Size of Government, In: *Economic Inquiry*, **28**, S. 682–705.
- Coughlin, P., Mueller, D. u. Murell, P. (1990b): A Model of Electoral Competition with Interest Groups, In: *Economic Letters*, **32**, S. 307–311.
- Cowan, S. (2004): Optimal Risc Allocation for Regulated Monopolies and Consumers, In: *Journal of Public Economics*, **88**, S. 285–303.
- Cox, J.C. u. Isaak, M.R. (1984): In Search of the Winner's Curse, In: *Economic Inquiry*, **22**, S. 579–592.
- Cox, J.C. u. Isaak, M.R. (1986): In Search of the Winner's Curse: Reply, In: *Economic Inquiry*, **24**, S. 517–520.
- Cox, J.C. u. Walker, M. (1998): Learning to Play Cournot Duoply Strategies, In: *Journal of Economic Behavior & Organization*, **36**, S. 141-161.
- Crampes, C. u. Estache, A. (1997): *Regulatory Trade-Offs in the Design of Cocession Contracts*, World Bank Working Paper No. 1854.
- Crampton, P. (1998): Applications of Auction Theory - Ascending Auctions, In: *European Economic Review*, **42**, S. 745–756.

- Cripps, M. u. Ireland, N. (1994): The Design of Auctions and Tenders with Quality Thresholds - The Symmetric Case, In: *The Economic Journal*, **104**, S. 316–326.
- Damm, K.-W. (2003): Chancen und Grenzen von Innovationen in der Asphaltbauweise, In: *Straße und Autobahn*, **54**, S. 582–587.
- Daumann, F. (1999a): *Interessenverbände im politischen Prozess*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Daumann, P. (1999b): Interessenverbände im Politischen Prozess, In: *ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, **50**, S. 171–206.
- De Fraja, G. (1993): Productive Efficiency in Public and Private Firms, In: *Journal of Public Economics*, **53**, S. 15–30.
- De Franja, G. u. Iossa, E. (1999): Price Caps and Output Floor: A Comparison of Simple Regulatory Rules, In: *Economic Journal*, **108**, S. 1404–1421.
- De Jong, G.C. (1990): An Indirect Utility Model of Car Ownership and Private Car Use, In: *European Economic Review*, **34**, S. 971–985.
- De Palma, A. u. Lindsey, R. (2002): Private Roads, Competition, and Incentives to Adopt Time-Based Congestion Tolling, In: *Journal of Urban Economics*, **52**, S. 217–241.
- De Silva, D.G., Dunne, T. u. Kosmopoulou, G. (2001): *An Empirical Analysis of Entrant and Incumbent Bidding in Road Construction Auctions*, Discussion Paper University of Oklahoma, Oklahoma.
- Decorla-Sauza, P. (1993): Congestion Pricing: Issues and Opportunities, In: *Institute of Transport Engineers Journal*, **12**, S. 27–32.
- Demetz, H. (1964): The Exchange and Enforcement of Property Rights, In: *Journal of Law & Economics*, **7**, S. 11–26.
- Demetz, H. (1967): Toward a Theory of Property Rights, In: *American Economic Review*, **57**, S. 347–359.
- Der Elsner (1992): *Handbuch für Straßen und Verkehrswesen*, Otto Elsner Verlagsgesellschaft, Darmstadt.
- Deutsches Verkehrsforum (2003): *Betreibermodelle für die Verkehrsinfrastruktur: A- und F-Modell im Fokus*, Deutsches Verkehrsforum, Berlin.
- Didzoleit, W. (1990): Zweifelhafte Erfolge, In: *Der Spiegel*, Nr. 43, S. 152.
- Dieckmann, A. (1992): Verkehrspolitik Europa nach dem Jahr 2000, In: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, **63**, S. 231–249.
- Dietl, H. (1993): *Institutionen und Zeit*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Dietlein, J. (2004): Anteils- und Grundstücksveräußerungen als Herausforderung für das Vergaberecht, In: *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, **5**, S. 472–480.
- Dirksen, D. (2006): *Artikel 82 Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung*, In: Langen et al. (2006), S. 466–537.
- Dixit, A. (1986): Comparative Statics for Oligopoly, In: *International Economic Review*, **27**, S. 107–122.
- Dixit, A. (1987): Strategic Behavior in Competition, In: *American Economic Review*, **77**, S. 891–898.
- Dohmen, F. u. Hornig, F. (2001): Zweierlei Maß, In: *Der Spiegel*, Nr. 51, S. 88–90.
- Dohmen, F., Hawranek, D. u. Hornig, F. (2004): Eine Frage der Ehre, In: *Der Spiegel*, Nr. 5, S. 54–61.
- Dörr, O. (2005): Infrastrukturförderung (nur) nach Ausschreibung?, In: *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, **6**, S. 617–624.

- Douglas, D.D. u. Wilson, B.J. (2002): Collusion in Procurement Auctions, In: *Economic Inquiry*, **40**, S. 213–230.
- Downs, A. (1965): Non-Market Decision Making, In: *American Economic Review, Paper and Proceedings*, **55**, S. 439–446.
- Downs, A. (1968): *Ökonomische Theorie der Demokratie*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Downs, A. (1993): Point of View: Implementing Peak-Hour Road Pricing at Full Scale: Finding Solutions to Practical Problems, In: *TR News*, **167**, S. 7–9.
- Drake, L.S., Schofer, J.L. u. May, A.D. (1967): A Statistical Analysis of Speed-Density Hypothesis, In: *Highway Research Record*, **154**, S. 53–87.
- Dr.B. (1960): Vom Straßenverkehr in deutschen Großstädten, In: *Internationales Archiv für Verkehrswesen*, **12**, S. 12.
- Dreher, A. (2003): Pilotprojekte mit Funktionsbauverträgen - Erwartungen an die Straßenbauverwaltungen, In: *Straße und Autobahn*, **54**, S. 260–262.
- Dreher, S. (1997): Das GWB als Magna Charta des Wettwerbs oder als Einfallstor politischer Interessen, In: *Wirtschaft und Wettbewerb*, **47**, S. 949–962.
- Dreher, S. (2002): Public Private Partnerships und Kartellvergaberecht - Gemischtwirtschaftliche Gesellschaften, In-house-Vergabe, Betreibermodell und Beleihung Privater, In: *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, **3**, S. 245–262.
- Dreier, von H. (2000): *Grundgesetz Kommentar, Band 3*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Dubey, P. (1980): Nash Equilibria of Market Games: Finiteness and Efficiency, *Journal of Economic Theory*, **22**, S. 363–376.
- Dürr, H. (1999a): *Öffentliche Straßenplanung*, In: Kodal u. Krämer (1999), S. 1191–1214.
- Dürr, H. (1999b): *Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren*, In: Kodal u. Krämer (1999), S. 1120–1190.
- Dürr, H. (1999c): *Verbindliche überörtliche Straßenplanung - Die Planfeststellung*, In: Kodal u. Krämer (1999), S. 984–1119.
- Dyer, D., Kagel, J.H. u. Levin, D. (1989): Resolving Uncertainty about the Number of Bidders in Independent Private-Value Auctions: An Experimental Analysis, In: *RAND Journal of Economics*, **20**, S. 268–279.
- Ecke, C. (2004): *Das Immobilien-Management der öffentlichen Hand in Deutschland: Ergebnisse einer empirischen Untersuchung*, In: Schulte u. Schäffers (2004), S. 75–99.
- Eglau, K. (1962): Rationalisierung der Planung im Straßenbau In: *Internationales Verkehrswesen*, **14**, S. 38–40.
- Eichinger, A. u. Knorr, A. (2004): Congestion Charging - das Beispiel Londons, In: *Internationales Verkehrswesen*, **56**, S. 366–371.
- Eisbach, J. u. Goldberg, J. (1992): *Die Europäische Bauwirtschaft - Nationale Besonderheiten oder Internationalisierung?*, Progress-Institut für Wirtschaftsforschung PIW, Bremen.
- Eisenkopf, A. (1999): Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung, In: *Straße und Autobahn*, **59**, S. 6670.
- Eisenmann, J. (1990): Bewertung der kummulativen Achsverteilung, In: *Straße und Autobahn*, **41**, S. 440–442.
- Eisenmann, J. (1992): *Von der Römerstraße zur Autobahn*, Festvortrag.
- Ellingsen, T. (1991): Strategic Buyers and the Social Cost of Monopoly, In: *American Economic Review*, **81**, S. 648–657.

- Ellwein, T. and Hesse, J.J. (1990): *Staatwissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Endler, J. (2002): Privatisierungen und Vergaberecht, In: *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, **3**, S. 125–137.
- Engelbrecht-Wiggans, R. (1980): Auctions and Bidding Models - A Survey, In: *Management Science*, **26**, S. 119–142.
- Epiney, A. u. Furrer, A. (1992): Umweltschutz nach Maastricht. Ein Europa der drei Geschwindigkeiten, In: *Europarecht*, **27**, S. 369–408.
- Epstein, G.S. and Nitzan, S. (2005): Seize and Distribution of Prizes and Efforts in Contests, In: *Economic Bulletin*, **10**, S. 1–10.
- Erlei, M. (1998): *Institutionen Märkte und Marktphasen*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Erlei, M., Leschke, M. u. Sauerland, D. (1999): *Neue Institutionenökonomie*, C.E. Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart.
- Ernst, W. (1991): *Die Bundesraumordnung von 1945 bis 1965*, In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1991), S. 3–31.
- Ertel, M. (2005): Dicke Luft und volle Kassen, In: *Der Spiegel*, Nr. 14, S. 84–85.
- Europäische Kommission (1996): *Faire und effiziente Preise im Verkehr*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der europäischen Gemeinschaft, Amt für amtliche Veröffentlichungen der europäischen Gemeinschaft, Luxemburg.
- Europäische Kommission (1998): *Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der europäischen Gemeinschaft, Luxemburg.
- Europäische Kommission (1999): *Extern Externalities of Energy - Methodology 1998 Update*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der europäischen Gemeinschaft, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2001): *Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellung für die Zukunft*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der europäischen Gemeinschaft, Luxemburg.
- Ewers, H.-J. u. Rodi, H. (1995): *Privatisierung der Bundesautobahnen*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.
- Eymann, H. (1968): Die langfristige Planung im Fernstraßenbau, In: *Straße und Autobahn*, **19**, S. 190–192.
- Eymann, H. (1979): *Geschichte des Straßenbaus*, In: Wehner et al. (1979), S. 1–23.
- Faber, A. (1995): Drittschutz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, In: *Die öffentliche Verwaltung*, **48**, S. 403–413.
- Faiz, A. (1993): Automobile Emissions in Developing Countries. Relative Implications for Global Warming, Acidification and Urban Air Quality, In: *Transportation Research A*, **27**, S. 167–186.
- Fehl, U. u. Güth, W. (1987): Internal and External Stability of Bidder Cartes in Auctions and Public Tenders, In: *International Journal of Industrial Organization*, **5**, S. 303–313.
- Feld, L. u. Matsusaka, J. (2000): *Budget Referendums and Government Spendings*, Working Paper No. 323 CES Ifo.
- Felli, L. u. Merlo, A. (2002): *Endogenous Lobbying*, Disussion Paper No. 3174 Center for Economic Policy Research, London.
- Fernandez, R. u. Rodrik, D. (1991): Resistance to reform: status quo bias in the presence of individual-specific uncertainty, In: *American Economic Review*, **81**, S. 1146–1155.

- Finkelburg, K. u. Ortloff, K.-M. (1998a): *Öffentliches Baurecht, Band I: Bauplanungsrecht*, Verlag C.H. Beck, München.
- Finkelburg, K. u. Ortloff, K.-M. (1998b): *Öffentliches Baurecht, Band II: Bauordnungsrecht*, Verlag C.H. Beck, München.
- Finsinger, J. (1985): Die Ausschreibung, In: *Jahrbuch für Sozialwissenschaften*, **36**, S. 302–321.
- Fläming, C. (1981): *Mineralölsteuer*, In: Strickrodt (1981), S. 997–999.
- Fleischer, E. (2000): Straßenbau - wohin führt der Weg?, In: *Straße und Autobahn*, **51**, S. 679–682.
- Fleischer, T. u. Halbritter, G. (2004): Toll Collect: Panne von Industrie und Politik, In: *Internationales Verkehrswesen*, **56**, S. 363–366.
- Folkers, C. (1998): *Wettbewerb zwischen Pressure Groups and Verteilungskampf im politischen System*, In: Pies u. Leschke (1998), S. 185–216.
- Fosgerau, M. u. Bjorner, T.B. (2006): Joint Models for Noise Annoyance and Willingness to Pay for Road Noise Reduction, In: *Transportation Research B*, **40**, S. 164–178.
- Frey, R.L. (1970): *Infrastruktur*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Friauf, K.-H. (1980): *Die Straßenbaufinanzierung*, In: Bartlspenger et al. (1980), S. 209–231.
- Friedman, L. (1956): A Competitive Bidding Strategy, In: *Operations Research*, **4**, S. 104–112.
- Friedman, M. (1971): *Kapitalismus und Freiheit*, Seewald Verlag, Stuttgart.
- Fritsch, M., Wein, T. u. Ewers, H.-J. (2001): *Marktversagen und Wirtschaftspolitik*, Verlag Franz Vahlen, München.
- Froehlingsdorf, M. (2003): Teures Pflaster, In: *Der Spiegel*, Nr. 19, S. 80.
- Froehlingsdorf, M. u. Knauer, S. (2004): Frühe Bescherung, In: *Der Spiegel*, Nr. 51, S. 52–53.
- Frohmeyer, A. (2002a): *Art. 70*, In: Grabitz u. Hilf (2002).
- Frohmeyer, A. (2002b): *Vorbemerkungen zu Art. 70 GG*, In: Grabitz u. Hilf (2002).
- Furth, D. (1986): Stability and Instability in Oligopoly, In: *Journal of Economic Theory*, **40**, S. 197–228.
- Grabitz, E. and Hilf, M. (2002): *Das Recht der Europäischen Union Kommentar*, Verlag C.H. Beck, München.
- Gebhardt, R. (1989): *Ansichts- und Wirkungsanalyse von Leistungsprivatisierungen*, Diss. Universität Lüneburg.
- Gehring, P., Gutknecht, J., Schüller, U. u. Weber, R. (2003): Generalverkehrsplanung für Deutschland, In: *Internationales Verkehrswesen*, **55**, S. 516–524.
- Gerhard, H.G. (1992): Die Bedeutung europäischer technischer Spezifikationen für öffentliche Bauaufträge, In: *Straße und Autobahn*, **43**, S. 776–784.
- Gerlach, A. (1993): *Festschrift zur Vollendung des 60. Lebensjahres*, Eigenverlag der Fakultät Bauingenieurwesen, Hannover.
- Gillen, D.W. (1977): Estimation and Specification of the Effects of Parking Costs on Urban Transport Mode Choice, In: *Journal of Urban Economics*, **4**, S. 186–199.
- Giuliano, G. (1992): An Assessment of the Political Acceptability of Congestion Pricing, In: *Transportation*, **19**, S. 335–358.
- Giuliano, G. (1994): *Equity and Fairness Considerations of Congestion Pricing*, In: Gridlock (1994), S. 250–279.

- Glaeser, K.-P. u. Vos, E. (2002): Der 'Tire Configuration Factor' - Neues Konzept für die Bewertung der Straßenbeanspruchung durch unterschiedliche LKW-Reifen, In: *Straße und Autobahn*, **53**, S. 708–713.
- Glazer, A. u. Niskanen, E. (1992): Parking Fees and Congestion, In: *Regional Science and Urban Economics*, **22**, S. 123–132.
- Glazer, A. u. Niskanen, E. (2000): Which Consumers Benefit from Congestion Tolls, In: *Journal of Transport Economics and Policy*, **34**, S. 43–54.
- Gluch, E. (1992): *Baubedarf in den neuen Bundesländern bis 2005*, Ifo Studien zur Bauwirtschaft, München.
- Goedel, J. (1991): Vertragsgestaltung in BOT-Projekten, In: *Betriebsberater*, **46**, Beilage 20, S. 19–23.
- Goerner, W. (1982): *Straßengeschichte: Daten aus der Elsner Handbuch für das Straßenwesen 1953 - 1982*, Otto Elsner Verlagsgesellschaft, Darmstadt.
- Goldberg, J. u. Eisbach, J. (1991): *Die deutsche Bauwirtschaft nach der Strukturkrise - Eine Bestandsaufnahme an der Schwelle des EG-Binnenmarktes*, Progress-Institut für Wirtschaftsforschung PIW, Bremen.
- Gomez-Ibanez, J.A. (1992): The Political Economy of Highway Tolls and Congestion Pricing, In: *Transportation Quarterly*, **46**, S. 343–360.
- Goodwin, P.B. (1989): The 'Rule of Three': A Possible Solution of the Political Problem of Competing Objectives to Road Pricing, In: *Traffic Engineering and Control*, **30**, S. 487–495.
- Göring, M. (1996): Zum aktuellen Stand der Diskussion um das deutsche Vergaberecht, In: *Wirtschaft und Wettbewerb*, **46**, S. 566.
- Gramlich, L. (1987): Anmerkung zu BVerG Urt. v. 24.03.87, In: *Die öffentliche Verwaltung*, **40**, S. 596–598.
- Grau, U. (2004): *Historische Entwicklung und Perspektiven des Rechts der öffentlichem Aufträge*, Peter Lang Verlag, Frankfurt a.M..
- Gridlock, C. (1994): *Peak-Period Fees to Relieve Traffic Congestion*, National Academy Press, Washington D.C..
- Grimm, D. (1994a): *Staatsaufgaben*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Grimm, D. (1994b): *Staatsaufgaben - eine Bilanz*, In: Grimm (1994a), S. 771–785.
- Grossekketter, H. (1985): Operations- und Grenzkostenpreise für Kollektivgüter unterschiedlicher Art und Ordnung, In: *Finanzarchiv*, **43**, S. 211–252.
- Grossekketter, H. (1999): *Öffentliche Finanzen*, In: Bender (1999), S. 519–672.
- Grossjohann, R. (1951): Die Divergenz der technischen Entwicklung im Straßen- und Fahrzeugbau als Ursache der Schwierigkeiten auf den Fernverkehrsstraßen, In: *Internationales Verkehrswesen*, **5**, S. 468–473.
- Grossman, G.M. u. Helpman, E. (1996): Electoral Competition and Special Interest Politics, In: *Review of Economic Studies*, **63**, S. 265–286.
- Grossman, G.M. u. Helpman, E. (2001): *Special Interest Politics*, The MIT Press, Cambridge - Massachusetts - London.
- Grupp, K. (1994): Rechtsprobleme der Privatfinanzierung von Verkehrsprojekten, In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, **109**, S. 140–147.
- Grezeswick, B. (2003): Vergaberecht zwischen Markt und Gemeinwohl, In: *Die öffentliche Verwaltung*, **56**, S. 649–657.
- Gscheidle, K (1977):. Das können Sie nicht steuern, In: *Der Spiegel*, Nr. 13, S. 100–107.

- Gueller, P. (2002): Road Pricing im internationalen Vergleich - Konzepte und Akzeptanz, In: *Die Volkswirtschaft*, **75**, S. 8–13.
- Guensler, R. u. Sperling, D. (1993): *Congestion Pricing and Motor Vehicle Emissions: An Initial Review*, Conference Paper TRB/CBASSE Congestion Pricing Symposium, Washington, D.C..
- Günnewig, D. u. Hoppenstedt, A. (2001): *Umweltschutz/Bürgerbeteiligung*, In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (2001a), S. 79–116.
- Gupta, S. (2002): Competition and Collusion in a Government Procurement Auction Market, In: *American Economic Journal*, **30**, S. 13–25.
- Güth, W. (1991): Game Theory's Basic Questions - Who is a Player? - Examples, Concepts and their Behavioral Relevance, In: *Journal of Theoretical Politics*, **3**, S. 403–435.
- Güth, W. (1995): Preisregeln für Auktionen und Ausschreibungen, In: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, **115**, S. 1–26.
- Güth, W. (1999): *Spieltheorie und ökonomische (Bei)spiele*, 2. Aufl., Springer Verlag, Berlin - Heidelberg - New York.
- Hahn, F. (1962): The Stability of the Cournot Oligopoly Solution Concept, In: *Review of Economic Studies*, **29**, S. 329–331.
- Hahn, F. (1989): *The Economics of Missing Markets and Information*, Oxford University Press, Oxford - New York.
- Hahn, F. (1991): The Next Hundred Years, In: *Economic Journal*, **101**, S. 47–50.
- Haight, F.A. (1963): *Mathematical Theories of Traffic Flow*, Academic Press, New York.
- Hanks, J.W. u. Lomax, T.J. (1992): *Roadway Congestion Estimates and Trends*, Research Report Texas A&M University System.
- Hardins, G (1968): The Tragedy of the Commons, In: *Science*, **88**, S. 1243–1247.
- Haritos, Z. (1974): The Theory of Road Pricing, In: *Transportation Journal*, **3**, S. 53–64.
- Harris, M. u. Raviv, A. (1981a): A Theory of Monopoly Pricing Schemes with Demand Uncertainty, In: *American Economic Review*, **71**, S. 347–365.
- Harris, M. u. Raviv, A. (1981b): Allocation Mechanisms and the Design of Auctions, In: *Econometrica*, **49**, S. 1477–1499.
- Harsanyi, J. (1967a): Games with Incomplete Information Played by 'Bayesian' Players - Part I The Basic Model, In: *Management Science*, **14**, S. 159–182.
- Harsanyi, J. (1967b): Games with Incomplete Information Played by 'Bayesian' Players - Part II Bayesian Equilibrium Points, In: *Management Science*, **14**, S. 320–334.
- Harsanyi, J. (1970): Games with Incomplete Information Played by 'Bayesian' Players - Part III The Basic Probability Distribution of the Game, In: *Management Science*, **17**, S. 496–502.
- Harsanyi, J.C. (1977): *Rational Behavior and Bargaining in Games and Social Situations*, Cambridge University Press, Cambridge - New York - Oakleigh.
- Hartmann, J. (1997): *Handbuch der deutschen Bundesländer*, 3. Aufl., Campus Verlag, Frankfurt a.M..
- Hassel, D. u. Weber, F.-J. (1993): Mean Emissions and Fuel Consumption of Vehicles in Use With Different Emission Reduction Concepts, In: *Science of the Total Environment*, **134**, S. 189–195.
- Hau, T.D. (1992a): *Economic Fundamentals of Road Pricing: A Diagrammatic Analysis*, World Bank Policy Research Working Paper WPS 1070.

- Hau, T.D. (1992b): *Congestion Pricing and Road Investment*, In: Button u. Verhoef (1998a), S. 39–78.
- Haucap, J. u. Kruse, J. (2004): Ex-Ante-Regulierung oder Ex-Post-Aufsicht für netzgebundene Industrien?, In: *Wirtschaft und Wettbewerb*, **54**, S. 266–275.
- Hauff, V. (1971): Im Umgang mit dem Auto erwachsen werden, In: *Der Spiegel*, Nr. 38, S. 126–127.
- Head, J.G. (1962): Public Goods an Public Policy, In: *Public Finance*, **17**, S. 197–219.
- Heinemann, I. (1999): *Public Choice und moderne Demokratietheorie*, Europäischer Verlag der Wissenschaft, Frankfurt a.M.
- Heinen, E. (1991a): *Industriebetriebslehre*, Gabler Verlag, Wiesbaden.
- Heinen, E. (1991b): *Industriebetriebslehre als entscheidungsorientierte Unternehmensführung*, In: Heinen (1991a), S. 1–72.
- Heinze, W. (2001): *Raumordnung*, In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (2001a), S. 47–77.
- Heldmann, H. (1999): *50 Jahre Verkehrspolitik in Bonn*, Kirschbaum Verlag, Bonn.
- Hellermann, J. (2001): *Artikel 104a*, In: Mangoldt et al. (2001), S. 1490–1612.
- Helmedach, A. (1996): Infrastrukturpolitische Grundsatzentscheidungen des 18. Jahrhunderts am Beispiel des Landverkehrswesens: Großbritannien, Frankreich, Habsburgermonarchie In: *Comparativ - Leipziger Beiträge zur Universalgeschichte und vergleichende Gesellschaftsforschung*, S. 11–50.
- Helmedag, F. (1991): Gleichgewicht im heterogenen Oligopol, In: *Jahrbuch für Nationalökonomik und Statistik*, **208**, S. 50–66.
- Helmedag, F. (2004): 'Ausschreibungsbetrug' im Lichte der Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Bietverfahren, In: *Wirtschaft und Wettbewerb*, **55**, S. 1000–1012.
- Henderson, J.M. u. Quandt, R.E. (1998): *Mikroökonomische Theorie*, 5. Aufl., Verlag Franz Vahlen, München.
- Hendler, R. (2003): Zum Begriff der Pläne und Programme der EG-Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung, In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, **118**, S. 227–234.
- Hendricks, K., Pinske, J. u. Porter, R.H. (2003): Empirical Implications of Equilibrium Bidding in First Price, Symmetric, Common Value Auctions, In: *Review of Economic Studies*, **70**, S. 115–145.
- Heng, S. (2000): *Ökonomische Betrachtungen zum Straßenverkehr*, Verlag Dr. Kovac, Hamburg.
- Henning, F.-W. (1991): *Handbuch der Wirtschafts- und Sozialgeschichte Deutschlands, Band 1: Deutsche Wirtschafts- und Sozialgeschichte im Mittelalter und in der frühen Neuzeit*, Verlag Ferdinand Schöningh, Paderborn - München - Wien - Zürich.
- Henning, F.-W. (1993a): *Die Industrialisierung in Deutschland 1800 bis 1914, Band 2*, 8. Aufl., Verlag Ferdinand Schöningh, Paderborn - München - Wien - Zürich.
- Henning, F.-W. (1993b): *Die Industrialisierung in Deutschland 1914 bis 1992, Band 3*, 8. Aufl., Verlag Ferdinand Schöningh, Paderborn - München - Wien - Zürich.
- Henning, F.-W. (1996): *Handbuch der Wirtschafts- und Sozialgeschichte Deutschlands, Band 2: Deutsche Wirtschafts- und Sozialgeschichte im 19. Jahrhundert*, Verlag Ferdinand Schöningh, Paderborn - München - Wien - Zürich.
- Hensher, D.A. u. Sullivan, C. (2003): Willingness to Pay for Road Curviness and Road Type, In: *Transportation Research D*, **8**, S. 139–155.
- Herber, F.R. (1999a): *Ein- und Umstufung*, In: Kodal u. Krämer (1999), S. 247–277.

- Herber, F.R. (1999b): *Einteilung öffentlicher Straßen*, In: Kodal u. Krämer (1999), S. 233–246.
- Herberg, H. (1994): *Preistheorie*, 3. Aufl., Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart - Berlin - Köln.
- Herdegen, M. (2001): *Europarecht*, 3. Aufl., Verlag C.H. Beck, München.
- Herder-Dorneich, P. (1959): *Politisches Modell der Wirtschaftstheorie. Theorie der Bestimmungsfaktoren finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit*, Diss. Universität Freiburg, Freiburg.
- Herder-Dorneich, P. and Schenk, K.-E. and Schmidtchen, D. (1994): *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 13*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Hermes, G. (1998): *Staatliche Infrastrukturverantwortung*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Hermes, G. (2000): *Artikel 90*, In: Dreier (2000), S. 302–314.
- Hertwig, S. (2000): *Praxis der öffentliche Auftragsvergabe VOB/VOL/VOF*, Verlag C.H. Beck, München.
- Herzog, R. (1988): *Ziele, Vorbehalte und Grenzen der Staatstätigkeit*, In: Isensee u. Kirchhof (1988), S. 83–120.
- Heun, W. (2000): *Das Finanzwesen, Art. 104a-114*, In: Dreier (2000), S. 711–917.
- Hillgruber, C. (2001): *Artikel 109*, In: Mangoldt et al. (2001), S. 1864–1935.
- Hillman, A.L. u. Riley, J.G. (1989): Politically Contestable Rents and Transfers, In: *Economics and Politics*, **1**, S. 17–39.
- Hills, P.u. Blythe, P. (1990): Road Pricing: Solving the Technical Problems, In: *Economic Affairs*, **10**, S. 8–10.
- Höfling, W. (1995): Private Vorfinanzierung öffentlicher Verkehrsinfrastrukturprojekte - ein staatschuldenerisches Problem?, In: *Die öffentliche Verwaltung*, **48**, S. 141–147.
- Höh, H. (2003): Baugewerbe in Deutschland - Struktur und Entwicklung seit 1995, In: *Wirtschaft und Statistik*, S. 41–45.
- Holm, P. (1999): Ein Streifzug durch die Geschichte der FGSV, In: *Straße und Autobahn*, **50**, S. 507–512.
- Holt, C. (1980): Competitive Bidding for Contracts Under Alternative Auction Procedures, In: *Journal of Political Economy*, **88**, S. 433–445.
- Hong, H. u. Shum, M. (2002): Increased Competition and the Winner's Curse: Evidence from Procurement, In: *Review of Economic Studies*, **69**, S. 871–898.
- Huber, F.C. (1885): *Das Submissionswesen*, Diss. Univ. Tübingen, Tübingen.
- Huber, J. (1991): Bundesverkehrswegeplanung im Lichte der Deutschen Einheit, In: *Straße und Autobahn*, **42**, S. 5–15.
- Huber, P.M. (2000): Der Schutz des Bieters im öffentlichen Auftragswesen unterhalb der sog. Schwellenwerte, In: *Juristenzeitung*, **55**, S. 877–882.
- Huck, S., Norman, H.-T. u. Oechssler, J. (1999): Learning in Cournot Oligopoly - An Experiment, In: *Economic Journal*, **109**, S. C80–C95.
- Huck, S., Norman, H.-T. u. Oechssler, J. (2002): Stability of the Cournot Process - Experimental Evidence, In: *International Journal of Game Theory*, **31**, S. 123–136.
- Huckenstein, B. u. Verron, H. (1996): *Externe Effekte des Verkehrs*, Umwelt Bundesamt - Texte, Berlin.
- Hultkrantz, L. (2004): *Voluntary Road Pricing*, Working Paper No. 5 Örebro University, Örebro.

- Hurley, T.M. (1998): Rent Dissipation and Efficiency in a Contest with Asymmetric Valuations, In: *Public Choice*, **94**, S. 289-298.
- Ibler, M. (2001): *Artikel 90*, In: Mangoldt et al. (2001), S. 801-848.
- INFRAS u. IWW (1995): *Externe Effekte des Verkehrs*, INFRAS und IWW, Zürich - Karlsruhe.
- INFRAS u. IWW (2000): *External Costs of Transport*, INFAS und IWW Study for the International Union of Railways, Paris.
- Ingenstau, H. u. Korbin, H. (2001): *Verdingungsordnung für Bauleistungen: Teile A und B - Kommentar*, 14. Aufl., Werner Verlag, Düsseldorf.
- Isensee, J. (1988): *Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat*, In: Isensee u. Kirchhof (1988), S. 3-82.
- Isensee, J. and Kirchhof, P. (1988): *Handbuch des Staatsrechts, Band III: Das Handeln des Staates*, C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg.
- Ison, S. (2000): Local authority and academic attitudes to urban road pricing: a UK perspective, In: *Transport Policy*, **7**, S. 269-277.
- Ivanova-Stenzel, R. u. Salom, T.C. (2004): Bidder Preferences among Auction Institutions, In: *Economic Inquiry*, **42**, S. 223-236.
- IWW u. Prognos (2002): *Wegekostenberechnung für das Bundesfernstraßennetz*, IWW und Prognos, Karlsruhe - Basel.
- Jaeger, W. (2001): Public Private Partnership und Vergaberecht, In: *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, **2**, S. 6-14.
- Jakobosson, C., Fujii, S. u. Gärling, T. (2000): Determinants of Private Car Users: Acceptance of Road Pricing, In: *Transport Policy*, **7**, S. 153-158.
- Jansen, N. (2005): Wettbewerbsbeschränkende Abreden im Vergabeverfahren, In: *Wirtschaft und Wettbewerb*, **56**, S. 502-523.
- Jarass, H.D. (1999): Wirkungen des EG Rechts in den Bereichen der Raumordnung und des Städtebaus, In: *Die öffentliche Verwaltung*, **52**, S. 661-669.
- Jarass, H.D. (2000): Europäisierung des Planungsrechts, In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, **115**, S. 945-952.
- Jensen, M.C. u. Meckling, W.H. (1976): Theory of the Firm. Managerial Behavior Agency Costs and Ownership Structure, In: *Journal of Financial Economics*, **3**, S. 305-360.
- Jeserich, K.G.A. (1983): *Deutsche Verwaltungsgeschichte, Band 2: Vom Reichsdeputationsausschuß bis zur Auflösung des deutschen Bundes*, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart.
- Jeserich, K.G.A. (1984): *Deutsche Verwaltungsgeschichte, Band 3: Das Deutsche Reich bis zum Ende der Monarchie*, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart.
- Jeserich, K.G.A. (1987): *Deutsche Verwaltungsgeschichte, Band 5: Die Bundesrepublik Deutschland*, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart.
- Jofre-Bonet, M. u. Pesendorfer, M. (2000): *Bidding Behavior in Repeated Procurement Auction*, Yale University, Yale.
- Johansen, L. (1977): *Lectures on Macroeconomic Planning I: General Aspects*, North Holland, Amsterdam.
- Johansson, O. (1997): Optimal Pigouvian Taxes with Regard to Altruism, In: *Land Economics*, **73**, S. 297-308.
- Johansson-Stenmann, O. u. Sterner, T. (1998): *What is the Scope for Environmental Road Pricing?*, In: Button u. Verhoef (1998a), S. 150-170.

- Johnes, P. (1991): Gaining Public Support for Road Pricing through a Package Approach, In: *Traffic Engineering and Control*, **32**, S. 194–196.
- Jones, P. (1998): *Urban Road Pricing: Public Acceptability and Barriers to Implementation*, In: Button u. Verhoef (1998a), S. 263–284.
- Kaftan, K. (1955): *Der Kampf um die Autobahnen, Geschichte und Entwicklung des Autobahngedankens in Deutschland 1907-1935 unter Berücksichtigung ähnlicher Pläne und Bestrebungen im übrigen Europa*, Wigankov Verlag, Berlin.
- Kagel, J.H. u. Levin, D. (1986): The Winner's Curse and Public Information in Common Value Auctions, In: *American Economic Review*, **76**, S. 894–920.
- Kagel, J.H., Levin, D., Battalio, R.C. u. Meyer, D.J. (1989): First-Price Common Value Auctions: Bidder Behavior and the 'Winners Curse', In: *Economic Inquiry*, **27**, S. 241–258.
- Kagel, J.H. u. Richard, J.-F. (2001): Super-Experienced Bidders in First-Price Common-Value Auctions: Rules of Thumb, Nash Equilibrium Bidding and the Winners Curse, In: *Review of Economics and Statistics*, **83**, S. 408–419.
- Kalinowska, D., Kuhfeld, H., Kunert, U. und Rüllicke, O. (2005): *Die Abgaben auf Kraftfahrzeuge in Europa im Jahr 2005*, Politikberatung Kompakt Nr. 12, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
- Kappel, F. (2003): Pilotprojekte mit Funktionsbauverträgen - Erwartungen der Bauwirtschaft, In: *Straße und Autobahn*, **54**, S. 263–266.
- Kappler, E. u. Rehkugler, H. (1991): *Konstitutive Entscheidungen*, In: Heinen (1991a), S. 73–240.
- Katz, E. (1986): Transfer seeking and avoidance: On the full social cost of rent seeking, In: *Public Choice*, **48**, S. 175–181.
- Kaufmann, F.-X. (1994): *Diskurse über Staatsaufgaben*, In: Grimm (1994a), S. 15–41.
- Keeler, T.E. (1984): Theories of Regulation and the Deregulation Movement, In: *Public Choice*, **43**, S. 173–186.
- Keeler, T.E. u. Small, K.A. (1977): Optimal Peak-Load Pricing, Investment, and Service Levels on Urban Express Ways, In: *Journal of Political Economy*, **85**, S. 1–25.
- Keldungs, K.-H. (2001): § 1 Teil B, In: Ingenstau u. Korbin (2001), S. 936–951.
- Keppel, A. (2003): Betreibermodelle für die Bundesfernstraßen in Deutschland, In: *Straße und Autobahn*, **54**, S. 61–67.
- Kern, W. (1976): Die Produktionswirtschaft als Erkenntnisbereich der Betriebswirtschaftslehre, In: *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung*, **28**, S. 756–767.
- Kern, W. (1992): *Industrielle Produktionswirtschaft*, 5. Aufl., C.E. Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart.
- Keßler, S. (2001): *Verkehrspolitische Ankündigungen und ihre Umsetzung*, In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen(2001), S. 421–472.
- Khazzoom, J.D. (1994): *An Econometric Model of Fuel Economy and Single-Vehicle Highway Facilities*, JAI Press Inc..
- Kiekenap, B. (1993): *Vom Pfad zur Autobahn - die Straße als Ingenieursaufgabe*, In: Gerlach (1993), S. 151–175.
- Kiesel, H. (2002): Die VOB 2002 - änderungen, Würdigung, AGB-Problematik, In: *Neue Juristische Wochenschrift*, **55**, S. 2065–2071.
- Klein, F. (1993): *Lexikon des Rechts: Steuer- und Finanzrecht*, 2. Aufl., Luchterhand Verlag, Neuwied - Darmstadt.

- Klemmer, P. (1993): Verkehrspolitische Herausforderungen Deutschlands in den neunziger Jahren, In: *Straße und Autobahn*, **44**, S. 453–469.
- Klemmer, P. (1998): *Handbuch europäische Wirtschaftspolitik*, Verlag Franz Vahlen, München.
- Klemperer, P. (1999): Auction Theory - A Guide to the Literature, In: *Journal of Economic Surveys*, **13**, S. 277–286.
- Klemperer, P. (2001): *Collusion and Predation in Auction Markets*, Oxford University, Oxford.
- Klemperer, P. (2002): What Really Matters in Auction Design, In: *Journal of Economic Perspectives*, **16**, S. 169–189.
- Klemperer, P. (2005): *Bidding Markets*, UK Competition Institution.
- Klenke, D. (1993): *Bundesdeutsche Verkehrspolitik*, Steiner Verlag, Stuttgart.
- Klenke, D. (1995): *Freie Fahrt für freie Bürger*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.
- Klimisch, A. u. Lange, M. (1998): Zugang zu Netzen und anderen wesentlichen Einrichtungen als Bestandteil der kartellrechtlichen Mißbrauchsaufsicht, In: *Wirtschaft und Wettbewerb*, **48**, S. 15–26.
- Kloas, J. , Kuhfeld, H. u. Kunert, U. (2004): Straßenverkehr: Eher Ausweichreaktionen auf hohe Kraftstoffpreise als Verringerung der Fahrleistung, In: *DIW Wochenbericht*, **41**, S. 602–612.
- Kloten, N. (1962): Die Gemeinwirtschaftlichkeit im Verkehr. Zum Stielwandel in der Verkehrspolitik, In: *ORDO Jahrbuch für die Ordnung für Wirtschaft und Gesellschaft*, **13**, S. 199–232.
- Klump, R. (1985): *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Steiner Verlag, Wiesbaden.
- Knemeyer, F.L. (1980): *Die gemeindliche Straßenverwaltung*, In: Bartlspenger et al. (1980), S. 557–574.
- Knie, A. (1997): Eigenzeit und Eigenraum - Zur Dialektik der Mobilität und Verkehrs, In: *Soziale Welt*, **47**, S. 39–54.
- Knieps, G. (2000): *Price Cap als innovatives Regulierungsinstrument in liberalisierten Netzsektoren*, Diskussionsbeitrag Nr. 65 Institut für Verkehrswissenschaft und Raumordnung Universität Freiburg, Freiburg.
- Knieps, G. (2003): *Verkehrsinfrastruktur*, Diskussionsbeitrag Nr. 98 Institut für Verkehrswissenschaft und Raumordnung Universität Freiburg, Freiburg.
- Knight, F.H. (1924): Some Fallacies in the Interpretation of Social Costs, In: *Quarterly Journal of Economics*, **38**, S. 582–606.
- Knipper, M. (1999): Tariftreueerklärung im öffentlichen Auftragswesen, In: *Wirtschaft und Wettbewerb*, **49**, S. 677–685.
- Knoll, E. (1999): Konzeptionen und Inhalt von Funktionsbauverträgen, In: *Straße und Autobahn*, **50**, S. 10–14.
- Knoll, E. (2001): *Der Elsner - Handbuch für Straßen und Verkehrswesen*, Otto Elsner Verlagsgesellschaft, Dieburg.
- Knoll, E., Roos, R., Ressel, W. u. Ditter, M. (1999): *Funktionsbauverträge*, Forschungsbericht aus dem Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen und der Forschungsgesellschaft für Straßenwesen e.V..
- Köberlein, C. (1997): *Kompendium der Verkehrspolitik*, R. Oldenbourg Verlag, München - Wien - Oldenbourg.

- Koch, R.-K. (2000): *Einführung in die Bayes-Statistik*, Springer Verlag, Berlin - Heidelberg - New York.
- Kockel, K. (1995): Zur Umstellung der Baugewerbestatistik auf die NACE Rev.1, In: *Wirtschaft und Statistik*, S. 828–832.
- Köckritz, v. S., Ermisch, G., Dittrich, N., Lamm, C. (2004a): *Bundeshaushaltsordnung BHO*, Verlag für Verwaltungspraxis, Franz Rehm, München.
- Köckritz, v. S., Ermisch, G., Dittrich, N., Lamm, C. (2004b): § 55 *Öffentliche Ausschreibung*, In: Köckritz et al. (2004b), Stand 2001.
- Kodal, K. u. Krämer, H. (1999): *Straßenrecht*, Verlag C.H. Beck, München.
- Kohli, I. u. Singh, N. (2001): A Model of Inequality and Interest Group Politics, In: *Economics and Politics*, **13**, S. 185–200.
- Kolodziej, M. (1996): *Die private Finanzierung von Infrastruktur*, Verlag Peter Lang, Frankfurt a.M. - Bern - New York.
- Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000): *Schlussbericht 2000 (Pällmann Bericht)*, Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, Berlin.
- Kopp, O. u. Ramsauer, U. (2000): *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 7. Aufl., Verlag C.H. Beck, München.
- Köppel, J., Langenheld, A., Peters, W. u. Wende, W. (2004): *Anforderungen der SUP-Richtlinie an die Bundesverkehrsplanung und Verkehrsentwicklungsplanung der Länder*, Umweltbundesamt, Berlin.
- Kopper, C. (2001): Ein Wagen fürs Volk, In: *Der Spiegel*, Nr. 32, S. 134–140.
- Körper, A. u. Kolmar, M. (1996): to Fight or not to Fight?, In: *Public Choice*, **88**, S. 381–392.
- Körner, J. (1991): *Bestimmungsgründe öffentlicher Bauinvestitionen*, Ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.
- Kossak, A. (2001): Lkw-Maut - Weichen richtig gestellt?, In: *Internationales Verkehrswesen*, **53**, S. 408–412.
- Kossak, A. (2004a): Straßenbenutzungsgebühren, In: *Internationales Verkehrswesen*, **56**, S. 536–540.
- Kossak, A. (2004b): Straßenbenutzungsgebühren weltweit, In: *Internationales Verkehrswesen*, **56**, S. 246–249.
- Kost, A. and Wehling, H.-G. (2003): *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*, Westdeutscher Verlag GmbH, Wiesbaden.
- Kra. (1980): Produzierendes Gewerbe: Kostenstruktur im Baugewerbe 1978, In: *Wirtschaft und Statistik*, S. 696–702.
- Krämer, H., Rinke, S. (1999): *Rechtsquellen*, In: Kodal u. Krämer (1999), S. 21–105.
- Krass, K., Jungfeld, I. u. Trogisch, H. (2002): Abfall, Aufbereitung und Verwertung von Recycling-Bausoffen und industriellen Nebenprodukten im Wirtschaftsjahr 1999, In: *Straße und Autobahn*, **53**, S. 22–30.
- Kraus, M. (1981a): Indivisibilities, Economics of Scale, and Optimal Subsidy Policy for Freeway, In: *Land Economics*, **51**, S. 115–121.
- Kraus, M. (1981b): Scale Economies Analysis for Urban Highway Networks, In: *Journal of Urban Economics*, **9**, S. 1–21.
- Krause, M. (2002): Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden, In: *Straße und Autobahn*, **53**, S. 264–269.
- Krautzberger, M. (2002): *Einleitung*, In: Battis et al. (2002), S. 1–18.

- Kremer, P. (1962): Entwicklung und Stand der Rationalisierung des Baubetriebes durch Mechanisierung, In: *Internationales Verkehrswesen*, **14**, S. 53–62.
- Kremer, P. (1965): Maschinen und Arbeitsverfahren beim modernen Verkehrswegebau, In: *Internationales Verkehrswesen*, **17**, S. 33–39.
- Kreps, W. (1988): *Verwaltungsorganisation*, In: Isensee u. Kirchhof (1988), S. 567–622.
- Kreps, W. (1999): Baurecht, In: Schmidt-Aßmann (1999), S. 327–459.
- Kress, G. and Sprenghaas, D. (1969): *Politikwissenschaft: Eine Einführung in ihre Probleme*, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt a.M..
- Kressenbrock, Graf T. (2001): Ist der Verkauf von Geschäftsanteilen oder Aktienmehrheiten kommunaler Stromversorger einem Vergabeverfahren gemäß §§ 97ff. GWB zu unterziehen?, In: *Wirtschaft und Wettbewerb*, **51**, S. 122–125.
- Kretz, R. (2003): Zustandserfassung und -bewertung der Fahrbahnoberflächen der Bundesfernstraßen, In: *Straße und Autobahn*, **54**, S. 271–282.
- Krishna, V. (2002): *Auction Theory*, Academic Press, New York.
- Kristov, L., Lindert, P. u. McClelland, P. (1992): Pressure Groups and Redistribution, In: *Journal of Economics*, **28**, S. 135–163.
- Kritzinger, S., Riedle, H. u. Rommerskirchen, R. (2001): *Erarbeitung von Entwürfen alternativer verkehrspolitischer Szenarien zur Verkehrsprognose 2015*, Prognos AG, Basel.
- Krueger, A. (1974): The Political Economy of Rent-Seeking Society, In: *American Economic Review*, **64**, S. 291–303.
- Krutisch, A. (2003): Materielle Privatisierung - Wann unterliegen Veräußerungen von Geschäftsanteilen dem Vergaberecht?, In: *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, **4**, S. 650–654.
- Kuhfeld, H. u. Kunert, U. (2002): Substantial Variation in the Tax Burden on Private Cars across Europe, In: *Economic Bulletin*, **12**, S. 431–440.
- Kuhfeld, H. u. Kunert, U. (2003): Das Tauziehen um die Abgabenbelastung des Transportgewerbes ist nur über eine europäische Harmonisierung zu lösen, In: *DIW Wochenbericht*, **70**, S. 202–209.
- Kühn, A. (2003): Der Umwelt eine Straße, In: *Der Spiegel*, Nr. 21, S. 48.
- Kühn, H. (1974): *Straßenforschung: 50 Jahre Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen 1924 -1974*, Kirschbaum Verlag, Bonn.
- Kulke, E. (1998): *Wirtschaftsgeographie Deutschlands*, Klett-Perthes Verlag, Gotha - Stuttgart.
- Kunde, H. (1950): Straßenbau und Straßenbauverwaltung, In: *Internationales Archiv für Verkehrswesen*, **2**, S. 97–101.
- Kunert, U. (1997): Kfz-Steuerreform: Nur geringe Umweltentlastung zu erwarten, In: *DIW Wochenbericht*, **64**, S. 625–634.
- Kunert, U. u. Link, H. (2001): Bundesverkehrswege: Neubau auf Kosten der Substanzerhaltung zukünftig nicht mehr vertretbar, In: *DIW Wochenbericht*, **68**, S. 639–647.
- Kus, A. (2000): Auswirkungen der EuGH-Entscheidung 'Alcatel Austria AG' auf das deutsche Vergaberecht, In: *Neue Juristische Wochenschrift*, **53**, S. 544–548.
- Laaser, C.-F. u. Rosenschon, A. (2001): *Verkehrsspezifische Ausgaben und Einnahmen der Gebietskörperschaften in Deutschland - Eine empirische Analyse*, Kieler Arbeitspapier Nr. 1039 Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

- Laaser, C.F. (1987): *Die Ordnungspolitische Sonderstellung des Straßenverkehrswesens bei der Liberalisierung der westdeutschen Wirtschaft nach 1945*, Kieler Arbeitspapiere Nr. 292 Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Laaser, C.F. (1991): *Wettbewerb im Verkehrswesen*, Kieler Studien Band 236, Kiel.
- Laffont, J.-J. (1988): *Fundamentals of Public Economics*, The MIT Press, Cambridge - Massachusetts - London.
- Laffont, J.-J. (1997): Game Theory and Empirical Economics: The Case of Auction Data, In: *European Economic Review*, **41**, S. 1–35.
- Laffont, J.-J. (2000): *Incentives and Political Economy*, Oxford University Press, Oxford - New York.
- Laffont, J.-J., Ossard, H u. Vuong, Q. (1995): Econometrics of First Price Auctions, In: *Econometrica*, **63**, S. 953–980.
- Laffont, J.-J. u. Tirole, J. (1986): Using Cost Observations to Regulate Firms, In: *Journal of Political Economics*, **94**, S. 614–641.
- Laffont, J.-J., Tirole, J. (1999): *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, 4. Aufl., The MIT Press, Cambridge - Massachusetts - London.
- Laih, C.-H. (1994): Queuing at a Bottleneck with Single- and Multi-step Tolls, In: *Transportation Research A*, **28**, S. 197–208.
- Lampe-Helwig (1986): *Die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) und der Bauvertrag*, In: Pastor (1986), S. 249.
- Landesanstalt für Umweltschutz BW (2002): *Entwicklung der Kraftstoffpreise in Deutschland ab 1970*, 3. Aufl., Landesanstalt für Umweltschutz-Baden Württemberg.
- Landsberger, M., Rubinstein, J., Wolfstetter, E. u. Zamir, S. (1996): *First-Price Auctions when the Ranking of Valuations is Common Knowledge*, Humboldt Universität zu Berlin, Berlin.
- Lärmer, K. (1975): *Autobahnbau in Deutschland 1933 bis 1945*, Akademie Verlag, Berlin.
- Laurikko, J., Erlandsson, L. u. Abrahamsson, R. (1995): *Exhaust Emission in Cold Ambient Conditions; Considerations for a European Test Procedure*, VTT, MTC, SNV.
- Lave, C. (1994): The Demand Curve under Road Pricing and the Problem of Political Feasibility, In: *Transportation Research A*, **28**, S. 83–91.
- Lave, C. (1995): The Demand Curve under Road Pricing and the Problem of Political Feasibility: Author's Reply, In: *Transportation Research A*, **29**, S. 464–465.
- Lay, M.G. (1994): *Die Geschichte der Straße - Vom Trampelpfad zur Autobahn*, Campus Verlag, Frankfurt - New York.
- Layard, R. (1977): The Distributional Effects of Congestion Taxes, In: *Economica*, **44**, S. 297–304.
- Leber, G. (1967): Programm zur Gesundung des deutschen Verkehrswesens, In: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, **103**, S. 881–888.
- Lebrun, B. u. Tremblay, M.-C. (2000): *Multi-Unit Pay-Your-Bid Auction with One-Dimensional Multi-Unit Demands*, Cahier de Recherche du GREEN.
- Leffler, K.B. (1978): Physician Licensure: Competition and Monopoly in American Medicine, In: *Journal of Law & Economics*, **21**, S. 165–186.
- Lehmann, C. (1997): *Die politische Ökonomie des Road Pricing*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.
- Leibholz, G. u. Mangoldt, v. H. (1951): *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Band 1*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.

- Leimböck, E. (2000): *Bauwirtschaft*, B.G. Teubner Verlag, Stuttgart.
- Leitzinger, H. (1982): *Submission und Preisbildung*, Diss. TH Aachen, Aachen.
- Lenz, C.O. (1999): *EG-Vertrag Kommentar*, 2. Aufl., Bundesanzeiger, Köln.
- Levin, D. u. Smith, J.L. (1991): Some Evidence on the Winner's Curse: Comment, In: *American Economic Review*, **81**, S. 370–375.
- Levinson, D., Harder, K., Bloomfeld, J. u. Winiarczyk, K. (2003): *Weighting Weiting: Evaluating the Perception of In-Vehicle Travel Time Under Moving and Stopped Conditions*, Conference Paper: 10th International Conference on Travel Behaviour Research Lucerne.
- Levinson, D.M. (1998): *Road Pricing in Practice*, In: Button u. Verhoef (1998a), S. 14–18.
- Lewis, T.R. u. Sappington, D.E.M. (1988a): Regulation a Monopolist with Unknown Demand, In: *American Economic Review*, **78**, S. 986–998.
- Lewis, T.R. u. Sappington, D.E.M. (1988b): Regulation a Monopolist with Unknown Demand and Cost Functions, In: *RAND Journal of Economics*, **19**, S. 438–457.
- Li, M.Z.F. (2002): The Role of Speed-Flow Relationship in Congestion Pricing Implementation with an Application to Signapore, In: *Transportation Research B*, **36**, S. 731–754.
- Link, H., Stewart, L.H., Doll, C., Bickel, P., Schmid, S., Friedrich, R., Krüger, R., Dorske-Franke, B. u. Krewitz, W. (2002): *UNITE Project: The Pilot Accounts for Germany*, European Commission, Brüssel.
- Linke, H. (2006): An Economic Analysis of Motorway Renewal Costs in Germany, In: *Transportation Research A*, **40**, S. 19–34.
- Liston, C. (1993): Price-Cap versus Rate-of-Return Regulation, In: *Journal of Regulatory Economics*, **5**, S. 25–48.
- Litzka, J. (1999): Bedeutung nationaler und internationaler Forschung, In: *Straße und Autobahn*, **50**, S. 513–515.
- Lohmann, S. (1994): Information Aggregation through Costly Political Action, In: *American Economic Review*, **84**, S. 518–530.
- Löhr, R.-P. (2002a): *Verbindlicher Bauleitplan*, In: Battis et al. (2002), S. 226–310.
- Löhr, R.-P. (2002b): *Vorbereitender Bauleitplan*, In: Battis et al. (2002), S. 182–225.
- Löhr, R.-P. (2002c): *Zulässigkeit von Vorhaben*, In: Battis et al. (2002), S. 439–505.
- Lohr, W. (1989): *Öffentliche Güter und Externe Effekte*, Hartung - Gorre Verlag, Konstanz.
- Lohrberg, K. (2003): *Der Bundesverkehrswegeplan 2003 - Was ist anders als 1992?*, In: *Straße und Autobahn*, **54**, S. 633–639.
- Loschelder, W. (1988): *Weisungshierarchie und persönliche Verantwortung in der Exekutive*, In: Isensee u. Kirchhof (1988), S. 521–566.
- Lubanski, N. (1999): Teh Impact of Europeanisation on the Construction Industry, In: *Industrielle Beziehungen*, **6**, S. 268–291.
- Lucdou, v. E. (1954): Die Entwicklung des Baugewerbes 1950-1953, In: *Wirtschaft und Statistik*, S. 375–378.
- Mackenscheidt, K. u. Steinhausen, J. (1977): *Finanzpolitik II*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Mahlow, G. (2001): Straßenwesen in der ehemaligen DDR, In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (2001a), S. 339–360.
- Malueg, D.A. u. Yates, J. (2004): Comparative Statics in Two-Player Contests, Working Paper, Tulane University, New Orleans.

- Malueg, D.A. u. Yates, J. (2006): Equilibria in Rent-Seeking Contests with Homogeneous Success Functions, In: *Economic Theory*, **27**, S. 719–727.
- Mangoldt, von H. and Klein, F. and Starck, C. (1999): *Das Bonner Grundgesetz, Band 1*, 4. Aufl., Verlag Franz Vahlen, München.
- Mangoldt, von H. and Klein, F. and Starck, C. (2000): *Das Bonner Grundgesetz, Band 2*, 4. Aufl., Verlag Franz Vahlen, München.
- Mangoldt, von H. and Klein, F. and Starck, C. (2001): *Das Bonner Grundgesetz, Band 3*, 4. Aufl., Verlag Franz Vahlen, München.
- Margolis, J. and Guitton, H. (1969): *Public Economics: An Analysis of Public Production and Consumption and Their Relations to the Private Sector*, MacMillan, London - Basingstoke.
- Mantscheff, J. (1994): *Einführung in die Baubetriebslehre 2: Baumarkt, Bewertung, Preisermittlung*, 4. Aufl., Werner Verlag, Düsseldorf.
- Mantscheff, J. (1998): *Baubetriebslehre 1: Bauvertrags- und Verdingungswesen*, 6. Aufl., Werner Verlag, Düsseldorf.
- Marschall, E.A. (1979): *Straßenbaurecht und Straßenverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*, In: Wehner et al. (1979), S. 24–63.
- Marschall, E.A. (1980): *Die Organisation der Straßenverwaltung*, In: Bartlspenger et al. (1980), S. 525–540.
- Mas-Colell, A., Whinston, M.C. u. Green, J.R. (1995): *Microeconomic Theory*, Oxford University Press, Oxford - New York.
- Maskin, E. u. Riley, J. (1984): Optimal Auctions with Risk Averse Buyers, In: *Econometrica*, **52**, S. 1473–1518.
- Maskin, E. u. Riley, J. (2000): Asymmetric Auctions, In: *Review of Economic Studies*, **67**, S. 413–438.
- Matthews, S.A. (1983): Selling to Risk Avers Buyers with Unobservable Tastes, In: *Journal of Economic Theory*, **39**, S. 370–400.
- Matthews, S.A. (1987): Comparing Auctions for Risk Averse Buyers: A Buyer's Point of View, In: *Econometrica*, **55**, S. 633–646.
- May, A.D. (1986): Traffic Restraint, a Review of the Alternatives, In: *Transportation Research A*, **20**, S. 109–121.
- May, A.D. (1992): Road Pricing: An International Perspective, In: *Transportation*, **19**, S. 313–333.
- May, E. (1963): Unsere Städte sind krank: Spiegel-Gespräch mit dem Städtebauer, In: *Der Spiegel*, Nr. 52, S. 92–95.
- McAfee, P.R. u. McMillan, J. (1987a): Auctions and Bidding, In: *Journal of Economic Literature*, **25**, S. 699–738.
- McAfee, P.R. u. McMillan, J. (1987b): Auctions with a Stochastic Number of Bidders, In: *Journal of Economic Theory*, **43**, S. 1–19.
- McAfee, P.R. u. McMillan, J. (1992): Bidding Rings, In: *American Economic Review*, **82**, S. 579–599.
- McMillan, J. (1994): Selling Spectrum Rights, In: *Journal of Economic Perspectives*, **8**, S. 145–162.
- Mestmäcker, E.-J. u. Bremer, E. (1995): Die koordinierte Sperre im deutschen und europäischen Recht der öffentlichen Aufträge, In: *Betriebsberater*, **50**, Beilage 19.
- Metroeconomica (2001): *Monetary Valuation of Noise Effects*, IER Substudy for the UNITE Project European Commission, Bath UK.

- Metz, R. (1993): Emission Characteristics of Different Combustion Engines in the City, on Rural Roads and on the Highway, In: *Science of Total Environment*, **134**, S. 225–235.
- Milgrom, P.R. (1979): *The Structure of Information in Competitive Bidding*, Diss. Stanford University, Stanford.
- Milgrom, P.R. (1981): Rational Expectations, Information Acquisition, and Competitive Bidding, In: *Econometrica*, **49**, S. 921–943.
- Milgrom, P.R. (1989): Auctions and Bidding - A Primer, In: *Journal of Economic Perspectives*, **3**, S. 3–22.
- Milgrom, P.R. u. Weber, R.J. (1982): A Theory of Auctions and Competitive Bidding, In: *Econometrica*, **50**, S. 1089–1122.
- Milgrom, R.P. (1987): *Auction Theory*, In: Bewley (1987), S. 1–32.
- Milz, M. (1999): Schnelle Verbesserung eines Straßennetzes - aufgezeigt an der Nachkriegsentwicklung in Bayern, In: *Straße und Autobahn*, **41**, S. 541–546.
- Mohring, H.D. (1976): *Transportation Economics*, Ballinger Press.
- Mohring, H.D. u. Harwitz, M. (1962): *Highway Benefits: An Analytical Framework*, Northwestern University Press.
- Monopolkommission (2002): *14. Hauptgutachten - Netzettbewerb durch Regulierung*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Morrison, S.A. (1986): A Survey of Road Pricing, In: *Transportation Research A*, **20**, S. 87–96.
- Morrison, S.A. (1987): The Theory of Optimal Highway Pricing and Investment: Comment, In: *Southern Economic Journal*, **49**, S. 560–564.
- Mueller, D.C. (2003): *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge - New York - Oakleigh.
- Mueller, D.C. u. Stratmann, T. (1994): Informative and Persuasive Campaigning, In: *Public Choice*, **81**, S. 55–77.
- Müller, U. (1996): Die Modernisierung der Straßenverkehrspolitik während der Industrialisierung. Ein deutsch-britischer Vergleich, In: *Comparativ*, **2**, S. 51–71.
- Münkner, H.-H. (2000): *Influence of Pressure Groups on Economic Decision-Making in Germany and the European Union*, In: Nitta (2000), S. 95–118.
- Musgrave, R.A. (1970): *Kosten-Nutzen-Analyse und Theorie der Staatswissenschaft*, In: Recktenwald (1970), S. 25–39.
- Musgrave, R.A. (1971): *Infrastruktur und die Theorie der öffentlichen Güter*, In: Arndt u. Swatek (1971), S. 43–54.
- Musgrave, R.A., Musgrave, P.B. u. Kullmer, L. (1990): *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis - Band 1*, 5. Aufl., J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Musgrave, R.A. and Peacock, A. (1958): *Classics in the Theory of Public Finance*, MacMillan, London - Basingstoke.
- Mutius, von A. and Friauf, K.H. and Westermann, H.P. (1984): *Handbuch für die öffentliche Verwaltung*, Luchterhand Verlag, Neuwied - Darmstadt.
- Myerson, R.B. (1981): Optimal Auction Design, In: *Mathematics of Operations Research*, **6**, S. 58–73.
- Naegelen, F. (2002): Implementing Optimal Procurement Auctions with Exogenous Quality, In: *Review of Economic Design*, **7**, S. 135–153.
- Nash, C. (2003): *UNITE Project: Final Report for Publication*, European Commission, Brüssel.

- Neumann, D. u. Müller, H. (2003): Privat- und Benutzerfinanzierung der Bundesfernstraßen, In: *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, **4**, S. 299–304.
- Newbery, D.M. (1988): Road Damage Externalities and Road User Charges, In: *Econometrica*, **56**, S. 295–316.
- Newbery, D.M. (1989): Cost Recovery from Optimally Designed Roads, In: *Economica*, **56**, S. 165–185.
- Nienhüser, M. (1999): 'Legal, illegal, ...' - Die Nutzung und Ausgestaltung von Arbeitskräftestrategien in der Bauwirtschaft?, In: *Internationale Beziehungen*, **6**, S. 292–319.
- Nijkamp, P. u. Shefer, D. (1989): *Urban Transport Externalities and Pigouvian Taxes: A Network Approach*, In: Button u. Verhoef (1998a), S. 171–189.
- Niskanen, E. (1987): Congestion Tolls and Consumer Welfare, In: *Transportation Research B*, **21**, S. 171–174.
- Niskanen, W.A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Atherton, Chicago.
- Niskanen, W.A. (1973): Bureaucrats and Politicians, In: *Journal of Law & Economics*, **18**, S. 617–643.
- Nti, K.O. (1997), Comparative Statics of Contests and Rent-Seeking Games, In: *International Economic Review*, **38**, S. 43–59.
- Nti, K.O. (1999), Rent-Seeking with Asymmetric Valuations, In: *Public Choice*, **98**, S. 415–430.
- Nitta, S. (2000): *Similarity and Difference in the Process of Economic Growth in Germany and Japan after World-War-II to the Present*, Center for International Programs Toyo University, Tokyo.
- Nitzan, S. (1994): Modelling Rent-Seeking Contests, In: *European Journal of Public Economy*, **10**, S. 41–60.
- North, D.C. (1978): Structure and Performance: The Task of Economic History, In: *Journal of Economic Literature*, **16**, S. 963–978.
- North, D.C. (1988): *Theorie des institutionellen Wandels: Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- North, D.C. (1991): Institutions, In: *Journal of Economic Perspectives*, **5**, S. 97–112.
- North, D.C. (1992a): *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- North, D.C. (1992b): *Privatization, Incentives and Economic Performance*, In: Siebert (1992), S. 3–16.
- North, D.C. (1994): Economic Performance Through Time, In: *American Economic Review*, **84**, S. 359–368.
- Nowak, H. (2004): Karel von Miert und der frische Wind in der europäischen Infrastrukturpolitik, In: *Internationales Verkehrswesen*, **56**, S. 304–306.
- Nowotny, E. (1999): *Der öffentliche Sektor*, 4. Aufl., Springer Verlag, Berlin - Heidelberg - New York.
- o.V. (1950): Bau- und Wohnungswesen, Die Bauwirtschaft im Höhepunkt der Bausaison 1950, In: *Wirtschaft und Statistik*, S. 302–304.
- o.V. (1951a): Das Baugewerbe im gesamtwirtschaftlichen Rahmen, In: *DIW Wochenbericht*, **18**, S. 1–3.
- o.V. (1951b): Die Bundesstraßen und Bundesautobahnen im Bundeshaushaltsplan, In: *Straße und Autobahn*, **2**, S. 158–159.

- o.V. (1954): Starke Zunahme der Bautätigkeit im Jahre 1953, In: *DIW Wochenbericht*, **21**, S. 11–13.
- o.V. (1955): Seebohm Gesetze: Das verlorene Monopol, In: *Der Spiegel*, Nr. 13, S. 12–22.
- o.V. (1958): Zur Effizienzentwicklung der Bauwirtschaft im Bundesgebiet, In: *DIW Wochenbericht*, **25**, S. 74–76.
- o.V. (1961): Die Bundesrepublik – Ein unterentwickeltes Land, In: *Der Spiegel*, Nr. 39, S. 48–61.
- o.V. (1963): Stau auf Deutschlands Autobahnen, In: *Der Spiegel*, Nr. 34, S. 24–34.
- o.V. (1966): Bauwirtschaft, In: *Wirtschaft und Statistik*, S. 130–132.
- o.V. (1967): Abgas-Entgiftung: Nackte Männer, In: *Der Spiegel*, Nr. 29, S. 49–51.
- o.V. (1968a): Der Leber Plan: In der Tasche, In: *Der Spiegel*, Nr. 8, S. 23.
- o.V. (1968b): Wege im Treibsand, In: *Der Spiegel*, Nr. 17, S. 162–164.
- o.V. (1968c): Zur Lage der Bauwirtschaft, In: *DIW Wochenbericht*, **35**, S. 157–160.
- o.V. (1969): Zur Lage der Bauwirtschaft, In: *DIW Wochenbericht*, **36**, S. 197–201.
- o.V. (1970): Zur Lage der Bauwirtschaft, In: *DIW Wochenbericht*, **37**, S. 103–109.
- o.V. (1971a): Das Gemetzel, das wir Verkehr nennen, In: *Der Spiegel*, Nr. 27, S. 30–48.
- o.V. (1971b): Mit Tempo Hundert aufs Abstellgleis: Spiegel-Titel über Verkehrsminister Leber, In: *Der Spiegel*, Nr. 39, S. 32–47.
- o.V. 1972: Bauwirtschaft, In: *Wirtschaft und Statistik*, S. 177–182.
- o.V. (1973): Wird das Auto ausgesperrt, In: *Der Spiegel*, Nr. 19, S. 54–81.
- o.V. (1974): Bauwirtschaft vor weiteren Produktionseinschränkungen, In: *DIW Wochenbericht*, **41**, S. 113–116
- o.V. (1975a): Bauindustrie gegen Einschränkungen im Straßenverkehr, In: *Straße und Autobahn*, **26**, S. 346–350.
- o.V. (1975b): Bauwirtschaft, Struktur des Bauhauptgewerbes 1974, In: *Wirtschaft und Statistik*, S. 125–129.
- o.V. (1975c): Produktionsrückgang im Baugewerbe verringert sich, In: *DIW Wochenbericht*, **42**, S. 101–106.
- o.V. (1976a): Aktionsgemeinschaft Straße fordert 50 % des Mineralölsteueraufkommens für den Straßenbau, In: *Straße und Autobahn*, **27**, S. 489–493.
- o.V. (1976b): Leichte Produktionszunahme im Baugewerbe, In: *DIW Wochenbericht*, **43**, S. 121–125.
- o.V. (1977): Meist kracht es Tags und auf dem Trockenen, In: *Der Spiegel*, Nr. 36, S. 57–62.
- o.V. (1978a): Jeder Punkt kostet Geld: Eine neue Kfz-Steuer soll umweltschädliches Fahren bestrafen, In: *Der Spiegel*, Nr. 13, S. 142–146.
- o.V. (1978b): Kaufhaus-Rennbahn in 1a Lage, In: *Der Spiegel*, Nr. 10, S. 196–201.
- o.V. (1978c): Mehr Straßen, weniger Wohlfahrt, In: *Der Spiegel*, Nr. 14, S. 41–57.
- o.V. (1978d): Schlechte Zeichen für Dübodo, In: *Der Spiegel*, Nr. 23, S. 65–73.
- o.V. (1978e): Umwelt-Autos: Nichts ist klar, In: *Der Spiegel*, Nr. 38, S. 21–24.
- o.V. (1978f): Wir müssen das Auto verbannen: Städte ersticken im Verkehr, In: *Der Spiegel*, Nr. 22, S. 76–90.
- o.V. (1980): Bauwirtschaft: Beschäftigungsrisiken nehmen zu, In: *DIW Wochenbericht*, **47**, S. 433–439.
- o.V. (1980): Totales Nichts}, In: *Der Spiegel*, Nr. 23, S. 86–87.

- o.V. (1983a): Bauwirtschaft: Nachfrageanstieg setzt sich verstärkt durch, In: *DIW Wochenbericht*, **50**, S. 155–162.
- o.V. (1983b): Bauwirtschaft: Weiter Nord-Süd-Gefälle, In: *DIW Wochenbericht*, **50**, S. 421–429.
- o.V. (1984): Beschäftigungszunahme in der Bauwirtschaft, In: *DIW Wochenbericht*, **51** S. 137–143.
- o.V. (1985a): Bauwirtschaft: Weiterer Produktions- und Beschäftigungsrückgang, In: *DIW Wochenbericht*, **52**, S. 156–162.
- o.V. (1985b): Zur Hölle fahren, In: *Der Spiegel*, Nr. 22, S. 84–89.
- o.V. (1986): Bauwirtschaft: Gegenläufige Entwicklung in den Baubereichen verstärkt sich, In: *DIW Wochenbericht*, **53**, S. 158–164.
- o.V. (1987): Bauwirtschaft: Weiterhin gespaltene Baukonjunktur, In: *DIW Wochenbericht*, **54**, S. 173–178.
- o.V. (1990): Bauwirtschaft, In: *DIW Wochenbericht*, **57**, S. 510.
- o.V. (1992): Vereinbarkeit der deutschen Schwerlastabgabe mit dem Gemeinschaftsrecht, In: *Neue Juristische Wochenschrift*, **45**, S. 1949–1950.
- o.V. (1993): Wir müssen das Auto verbannen, In: *Der Spiegel*, Nr. 11, S. 76–90.
- o.V. (1998a): Hilfe durch High-Tech?, In: *Der Spiegel*, Nr. 19, S. 82–83.
- o.V. (1998b): Das mobile Chaos, In: *Der Spiegel*, Nr. 29, S. 68–81.
- o.V. (1998c): Unfähige Stadtherren, In: *Der Spiegel*, Nr. 29, S. 72–73.
- o.V. (2004a): Der BDI warnt vor Korruptionsgefahr, In: *Der Spiegel*, Nr. 46, S. 99.
- o.V. (2004b): Transparency widerspricht Clement, In: *Der Spiegel*, Nr. 49, S. 85.
- o.V. (2005a): City-Maut ist Ländersache, In: *Der Spiegel*, Nr. 11, S. 17.
- o.V. (2005b): Frankreich verkauft Autobahnen für 14,8 Milliarden Euro, In: *Spiegel Online* (14. Dezember 2005), <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,390300,00.html>.
- o.V. (2006a): Benzinpreise sollen steigen, In: *Spiegel Online* (20. Mai 2006), <http://www.spiegel.de/auto/aktuell/0,1518,417243,00.html>.
- o.V. (2006b): Steuer auf Biokraftstoffe soll kippen, In: *Spiegel Online* (28. Mai 2006), <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,418362,00.html>.
- Oberholzer-Gee, F. u. Weck-Hannemann, H. (2002): Pricing Road Use: Politico-Economic and Fairness Considerations, In: *Transportation Research D*, **7**, S. 357–371.
- Oeter, S. (2000): *Art. 74*, In: Mangoldt et al. (2000), S. 2383–2541.
- Offe, C. (1969): *Politische Herrschaft und Klassenstrukturen: Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme*, In: Kress u. Sprenghaas (1969), S. 155–189.
- Olsen, M. (1968): *Die Logik des kollektiven Handelns, Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Opitz, G. (1940): *Selbstkostenbestimmung für Baubetriebe*, 2. Aufl., Otto Elser Verlagsgesellschaft, Berlin.
- Oppermann, T. (1999): *Europarecht*, 2. Aufl., Verlag C.H. Beck, München.
- Orthega-Reichert, A. (1968): *Models for Competitive Bidding under Uncertainty*, Diss. Stanford University, Stanford.
- Osborne, M.J. (1995): Spatial Models of Political Competition unter Plurality Rule, In: *Canadian Journal of Economics*, **28**, S. 261–301.
- Ossenbühl, F. (1980): *Die Ausbauplanung für die öffentlichen Straßen*, In: Bartlspieger et al. (1980), S. 297–307.

- Ostrom, E. (1986): An Agenda for the Study of Institutions, In: *Public Choice*, **48**, S. 3–25.
- Otting, O. (2004): Bau und Finanzierung öffentlicher Infrastruktur durch private Investoren, In: *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, **5**, S. 469–473.
- Pabst, H.-J. (1997): *Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung im Fernstraßenbau*, Duncker & Humboldt Verlag, Berlin.
- Pache, E. (2005): *Möglichkeit der Einführung einer Kerosinsteuer auf innerdeutschen Flügen*, Forschungsbericht 363 01 091 Umweltbundesamt, Berlin.
- Paehlmann, W. (2004): Perspektiven des Straßenverkehrs, In: *Straße und Autobahn*, **55**, S. 551–559.
- Panzar, J.C. u. Willig, R.C. (1975): *Economies of Scale and Economies of Scope in Multi-Output Production*, Bell Laboratories.
- Panzar, J.C. u. Willig, R.C. (1981): Economics of Scope, In: *American Economic Review*, **71**, S. 268–272.
- Papier, H.-J. u. Peine, F.-J.: *Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht*, In: Mutius et al. (1984), S. 391–433.
- Parker, D. (1999): Regulation Public Utilities: Lessons from the UK, In: *International Review of Administrative Science*, **65**, S. 117–131.
- Parker, D. (2002): Economic Regulation: A Review of Issues, In: *Annals of Public and Cooperative Economics*, **73**, S. 493–519.
- Pastor, W. (1986): *Festschrift Kobrion zum 60. Geburtstag*, Werner Verlag, Düsseldorf.
- Pauly, H. (1996): Zum Verhältnis von VOB/B und AGB, In: *Baurecht*, **27**, S. 328–335.
- Pederson, K.R. (1995): Rent-Seeking, Political Influence and Inequality: A Simple Analytical Example, In: *Public Choice*, **82**, S. 281–305.
- Peine, F.J. (2003): *Öffentliches Baurecht*, 4. Aufl. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Peirson, J., Skinner, I. u. Vicerman, R. (1998): The Microeconomic analysis of the External Costs of Road Accidents, In: *Economica*, **65**, S. 429–440.
- Peltzman, S. (1976): Toward a More General Theory of Regulation, In: *Journal of Law & Economics*, **19**, S. 211–240.
- Pepall, L., Richards, D.J. u. Norman, G. (1999): *Industrial Organization: Contemporary Theory and Practice*, South-Western College Publishing, Cincinnati.
- Persson, T. u. Tabellini, G. (2000): *Political Economics: Explaining Economic Theory*, The MIT Press, Cambridge - Massachusetts - London.
- Person, T. u. Tabellini, G. (2001): *Political Institutions and Policy Outcomes: What Are the Stylized Facts?*, Working Paper, Stockholm.
- Persson, T., Roland, G. u. Tabellini, G. (1998): Towards Micropolitical Foundations of Public Finance, In: *European Economic Review*, **42**, S. 685–694.
- Pesendorfer, M. (2000): A Study of Collusion in First Price Auctions, In: *Review of Economic Studies*, **67**, S. 381–411.
- Peters, A. (1985): *Ökonomische Kriterien für eine Aufgabenverteilung in der Marktwirtschaft*, Verlag Peter Lang, Frankfurt a.M. - Bern - New York.
- Picot, A., Dietl, H. u. Franck, E. (1999): *Organisation - eine ökonomische Perspektive*, 2. Aufl., C.E. Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart.
- Pierre, F. (1998): *Faszination Baumaschinen - Straßenbau - Geschichte*, Giesel Verlag für Publizität, Isernhagen.
- Pies, I. (1996): *Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik - Der Beitrag James Buchanans*, In: Pies u. Leschke (1996), S. 1–18.

- Pies, I. and Leschke, M. (1996): *James Buchanans konstitutionelle Ökonomie*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Pies, I. and Leschke, M. (1998): *Gary Beckers ökonomischer Imperialismus*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck)}, Tübingen.
- Pigou, A.C. (1920): *The Economics of Welfare*, MacMillan, London - Basingstoke.
- Pigou, A.C. (1928): An Analysis of Supply, In: *Economic Journal*, **38**, S. 238–257.
- PLANCO (1990): *Externe Kosten des Verkehrs. Schiene, Straße, Binnenschifffahrt*, PLANCO, Essen.
- Pommerhene, W. (1990): The Empirical Relevance of Comparative Institutional Analysis, In: *European Economic Review*, **34**, S. 458–469.
- Porter, M.E. (1999): *Wettbewerbsstrategie*, 10. Aufl., Campus Verlag, Frankfurt a.M. - New York.
- Porter, R. u. Zona, D. (1993): Detecting of Bid Rigging in Procurement Auctions, In: *Journal of Political Economy*, **101**, S. 518–538.
- Porter, R. u. Zona, D. (1999): Ohio School Milk Markets: An Analysis of Bidding, In: *RAND Journal of Economics*, **30**, S. 263–288.
- Portz, N. (2001): *Art. 32 und 32a VOB/A*, In: Ingenstaub u. Korbion (2001), S. 891–903.
- Posner, R.A. (1971): Taxation and Regulation, In: *Bell Journal of Economics and Management*, **2**, S. 22–50.
- Postlep, R.-D. u. Fromm, O. (2001): *Finanzierung des Straßenwesens*, In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (2001a), S. 27–46.
- Potters, J. u. Sloof, R. (1996): Interest Groups: A Survey of Empirical Models that Try to Assess their Influence, In: *European Journal of Political Economy*, **12**, S. 403–442.
- Prahalad, C.K. u. Hamel, G. (1990): The Core Competence of the Corporation, In: *Harvard Business Review*, **3**, S. 75–91.
- Pratt, J.W. (1964): Risk Aversion in the Small and in the Large, In: *Econometrica*, **32**, S. 122–136.
- Pratt, J.W. and Zeckhauser, R.J. (1985): *Principals and Agents: The Structure of Business*, Harvard Business School Print, Boston - Massachusetts.
- Praxenthaler, H. (1999): *Die Sache mit der Geschwindigkeit*, Kirschbaum Verlag, Bonn.
- Preuß, N. u. Schöne, B. (2003): *Real Estate and Facility Management*, Springer Verlag, Berlin - Heidelberg - New York.
- Pérez-Castrillo, D. u. Verdier, T. (1992): A General Analysis of Rent-Seeking Games, In: *Public Choice*, **73**, S. 335–350.
- Proost, S. (1997): *Economic Evaluations of Community Options to Limit CO₂, SO₂ and NO_x Emissions at the Horizon 2005 to 2010 - Transport Sector*, Europäische Kommission, Brüssel.
- Proost, S. u. Van Dender, K. (1998): *Variabilization of Car Taxes and Externalities*, In: Button u. Verhoef (1998a), S. 136–149.
- Rassenti, S., Reynolds, S., Smith, V. u. Szidarovszky, F. (2000): Adaption and Convergence of Behavior in Repeat Experimental Cournot Games, In: *Journal of Economic Behavior & Organization*, **41**, S. 117–146.
- Recktenwald, H.C. (1970): *Nutzen - Kosten - Analyse und Programmbudget*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Reichwald, R. u. Dietel, B. (1991): *Produktionswirtschaft*, In: Heinen (1991a), S. 395–622.

- Reidt, O. u. Stickler, T. (1997): Das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz und der Baukonzessionsvertrag, In: *Baurecht*, **28**, S. 241–250 u. S. 365–374.
- Reinboth, K. (1994): Zur Vor- und Frühgeschichte des Automobilstraßenbaus - Eine kleine historische Betrachtung, In: *Straße und Autobahn*, **45**, S. 639–652.
- Reinboth, K. (2001): Die Wiederverwendung von Asphalt: Technologie, Ökonomie und Ökologie - Teil 1, In: *Straße und Autobahn*, **52**, S. 616–621
- Reinboth, K. (2002): Die Wiederverwendung von Asphalt: Technologie, Ökonomie und Ökologie - Teil 2, In: *Straße und Autobahn*, **53**, S. 31–35.
- Reinboth, K. (2003a): Qualitätssicherung für Asphalt im Straßenbau - Ein Streifzug durch die Entwicklung der letzten 50 Jahre - Teil 1, In: *Straße und Autobahn*, **54**, S. 84–91.
- Reinboth, K. (2003b): Qualitätssicherung für Asphalt im Straßenbau - Ein Streifzug durch die Entwicklung der letzten 50 Jahre - Teil 2, In: *Straße und Autobahn*, **54**, S. 283–290.
- Reuter, A. (2005): PPP-Refinanzierung unter Haushalts-, Gebühren-, Preis- und Beihilferecht: Zielkonflikte und Lösungsansätze, In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, **24**, S. 1246–1257.
- Richardson, H.W. u. Bae, C.-H.C. (1998): *The Equity Impacts of Road Congestion Pricing*, In: Button u. Verhoef (1998a), S. 247–262.
- Richter, R. (1990): Sichtweise und Fragestellungen der Neuen Institutionenökonomik, In: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, **110**, S. 571–591.
- Richter, R. (1994): *Institutionen ökonomisch analysiert. Zur jüngeren Entwicklung auf einem Gebiet der Wirtschaftstheorie*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Richter, R. u. Furubotn, E.G. (1999): *Neue Institutionenökonomik - Eine Einführung und kritische Würdigung*, 2. Aufl., J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Rieke, H. (1996): Weiterhin Wachstum von Fahrleistungen und Kraftstoffverbrauch im Straßenverkehr, In: *DIW Wochenbericht*, **63**, S. 221–226.
- Rietveld, P. u. Verhoef, R.T. (1998): *Social Feasibility of Policies to Reduce Externalities in Transport*, In: Button u. Verhoef (1998a), S. 285–308.
- Riley, J.G. u. Samuelson, W.F. (1981): Optimal Auctions, In: *American Economic Review*, **71**, S. 381–392.
- Rinke, S. (1999a): *Die gesetzlichen Träger der Straßenbaulast*, In: Kodal u. Krämer (1999), S. 332–349.
- Rinke, S. (1999b): *Die Mittel zur Erfüllung der Straßenbaulast*, In: Kodal u. Krämer (1999), S. 379–405.
- Rinke, S. (1999c): *Rahmenplanung für das überörtliche Straßennetz*, In: Kodal u. Krämer (1999), S. 931–953.
- Rinke, S. (1999d): *Straßenaufsicht*, In: Kodal u. Krämer (1999), S. 406–415.
- Rinke, S. (1999e): *Die Straßenplanung im System der öffentlichen Planung*, In: Kodal u. Krämer (1999), S. 921–930.
- Rinke, S. (1999f): *Vorbereitende überörtliche Straßenplanung*, In: Kodal u. Krämer (1999), S. 954–983.
- Rogmans, J. (1994): Vergabeordnung und Nachprüfungsverfahren, In: *Neue Juristische Wochenschrift*, **47**, S. 3134–3138.
- Rogoff, K. (1990): Equilibrium Political Business Cycles, In: *American Economic Review*, **80**, S. 21–36.
- Rolle, C. (2000): *Europäische Regionalpolitik zwischen ökonomischer Rationalität und politischer Macht*, Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Münster.

- Ronellenfitch, F. (2001): *Verwaltungsaufbau, Aufgabenorganisation und Rechtsentwicklung*, In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (2001a), S. 1–26.
- Ronellenfitch, M. (1991a): Maßnahmengesetz zur Beschleunigung von Verkehrsprojekten, In: *Die öffentliche Verwaltung*, **44**, S. 771–780.
- Ronellenfitch, M. (1991b): Der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie Berlin, In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, **106**, S. 920–933.
- Ronellenfitch, M. (1994): Neues Verkehrswegerecht, In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, **109**, S. 441–449.
- Ronellenfitch, M. (1998): Das Zusammentreffen von qualifizierten Straßenbauplänen (isolierten Bebauungsplänen) mit Fachplanungen, In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, **113**, S. 653–661.
- Ross, S.A. (1973): The Economic Theory of Agency: The Principals's Problem, In: *American Economic Review*, **63**, S. 134–139.
- Ross, S.A. (1981): Some Stronger Measures of Risk Aversion in the Small and in the Large with Applications, In: *Econometrica*, **49**, S. 621–639.
- Roßnagel, A. (1996): Europäische Techniknormen im Lichte des Gemeinschaftsvertragsrechts, In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, **111**, S. 1181–1189.
- Roth, G. (1996): *Roads in a Market Economy*, Technical, Avebury Vt..
- Rothengatter, W. u. Kessel, P. (1990): Entwicklung von Wirtschaft und Verkehr in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR, In: *Straße und Autobahn*, **41**, S. 375–381.
- Rouwendal, J. (1996): An Economic Analysis of Fuel Use per Kilometre by Private Cars, In: *Journal of Transport Economics and Policy*, **30**, S. 3–14.
- Rudolfo, A.M. u. Bertini, R.L. (2003): Designing Alternatives to State Motor Fuel Taxes, In: *Transportation Quarterly*, **57**, S. 33–46.
- Rußig, V., Deutsch, S. u. Spillner, A. (1996): *Branchenbild Bauwirtschaft: Entwicklung und Lage des Baugewerbes sowie Einflußgrößen und Perspektiven der Bautätigkeit in Deutschland*, Duncker & Humboldt Verlag, Berlin.
- Rybicki, R. (1995): *Bauausführung und Bauüberwachung*, 2. Aufl., Werner Verlag, Düsseldorf.
- Sachs, M. (2003a): *Grundgesetz - Kommentar*, 3. Aufl., Verlag C.H. Beck, München.
- Sachs, M. (2003b): *Art. 90 - Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs*, In: Sachs (2003a), S. 1865–1865.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (2004): *Umweltgutachten*, Sachverständigenrat für Umweltfragen, Berlin.
- Salzwedel, J. (1983): *Wege, Straßen, Wasserwege*, In: Jeserich (1983), S. 199–226.
- Salzwedel, J. (1984a): *Das Verkehrs- und Nachrichtenwesen*, In: Jeserich (1984), S. 460–484.
- Salzwedel, J. (1984b): *Wege, Straßen, Kanäle*, In: Jeserich (1984), S. 332–358.
- Samuelson, P.A. (1955): Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure, In: *Review of Economics and Statistics*, **5**, S. 350–389.
- Sandkaulen, B. (2001): *Investitionen und Netzentwicklung*, In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (2001a), S. 167–194.
- Sarcinelli, U. (1987): *Politikvermittlung: Beiträge zur politischen Kommunikationskultur*, Verlag Bonn Aktuell, Bonn.
- Savage, L. (1954): *Foundations of Statistics*, Wiley, New York.
- Schaechterle, K. (1998): Straße und Wirtschaft, In: *Internationales Verkehrswesen*, **50**, S. 312–318.

- Scheel, W. (1958): Finanzierungsprobleme des Straßenbaus der Gemeinden, In: *Der Volkswirt*, **12**, S. 2235–2237.
- Scheele, U. (1993): *Privatisierung von Infrastruktur - Möglichkeiten und Alternativen*, Bund-Verlag, Köln.
- Schelle, H. (1999): Schadenersatz wegen rechtswidriger Aufhebung einer Ausschreibung, In: *Baurecht*, **30**, S. 1233–1237.
- Schemmel, L. (1981): *Besteuerung des Straßenverkehrs - Ohne Maß und ohne Grenzen*, Institut des Bundes der Steuerzahler e.V., Wiesbaden.
- Scherer, F.M. u. Ross, D. (1990): *Industrial Market Structure and Economic Performance*, 3. Aufl., Houghton Mifflin Company, Boston.
- Schimaneck, P. (2005): Die Ausschreibungspflicht von Privatisierungen, In: *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, **6**, S. 304–312.
- Schlag, B. (1998): Zur Akzeptanz von Straßenbenutzungsentgelten, In: *Internationales Verkehrswesen*, **50**, S. 3008–312.
- Schleicher, E. (1966): Die Straßenbauindustrie der Bundesrepublik, In: *Der Verkehrsingenieur - Sonderteil Internationales Archiv für Verkehrswesen*, **16**, S. 29–37.
- Schmale, H. (1999): Autonom oder Automobil?, In: *Der Spiegel*, Nr. 23, S. 166–167.
- Schmidt, R. (1995): *Öffentliches Wirtschaftsrecht, Besonderer Teil 2*, Springer Verlag, Berlin - Heidelberg - New York.
- Schmidt, R. (2001): *Einführung in das Umweltrecht*, 6. Aufl., Verlag C.H. Beck, München.
- Schmidt, T. (1992): Rent-Seeking Firms and Consumers: An Equilibrium Analysis, In: *Economics and Politics*, **4**, S. 137–149.
- Schmidt, I. u. Elßer, S. (1990): Innovationsoptimale Unternehmensgrößen und Marktstrukturen, In: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, **19**, S. 556–562.
- Schmidt-Aßmann, E. (1999): *Besonderes Verwaltungsrecht*, Walter de Gruyter, Berlin - New York.
- Schmidt-Eichstedt, G. u. Löhr, R.P. (2004): Das Baunebenrecht - oder: Was die Architekten schon immer hätten wissen sollen, aber nicht gerne wissen wollten, In: *Die öffentliche Verwaltung*, **57**, S. 282–288.
- Schmidhuber, P.M. u. Hitzler, G. (1991): Die Planungskompetenz der Europäischen Gemeinschaft beim Ausbau der europäischen Infrastrukturen, In: *Die öffentliche Verwaltung*, **44**, S. 271–278.
- Schmitt, P., Schupp, R., Swope, K. u. Cadigan, J. (2004): Multi-Period Rent Seeking Contests with Carry Over: Theory and Experimental Evidence, In: *Economics of Governance*, **5**, S. 187–211.
- Schmitt, S. (1999): *Bau, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private nach dem FStrPrivFinG*, Duncker & Humboldt Verlag, Berlin.
- Schmuck, A. (1996): *Wege zum Verkehr von heute - Daten, Fakten und Meinungen zu 50 Jahren Verkehr und Verspolitik in der Bundesrepublik (1945-1995)*, Verlagsgesellschaft Grütter, Hannover.
- Schneider, A., Thoenes, H.J. u. Trageser, H. (1982): *Die deutsche Bauwirtschaft - Wachstum und Strukturwandel seit 1960*, Verlag Weltarchiv GmbH, Hamburg.
- Schneider, F. u. Bartel, R. (1990): *Gemeinwirtschaft versus Privatwirtschaft, ein Effizienzvergleich*, Schriftenreihe des Ludwig-Boltzmann-Instituts, Wien.
- Schoch, R. (1994): Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, **109**, S. 962–971.

- Schranner, U. (2001): *Vergabebestimmungen nach der EG-Sektorenrichtlinie*, In: Ingenstau u. Korbin (2001), S. 911–932.
- Schröder, M. (1988): *Die Bereiche der Regierung und der Verwaltung*, In: Isensee u. Kirchhof (1988), S. 499–520.
- Schroeder, W. (2002): Die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und das EG-Beihilfenrecht, In: *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, **13**, S. 174–180.
- Schubert (1986): *Zur Entstehung der VOB (Teile A und B) von 1926*, In: Pastor (1986), S. 389–403.
- Schuldt, K. (1992): *Die westdeutsche Bauwirtschaft an der Schwelle der neunziger Jahre - Ergebnisse einer Unternehmensbefragung*, Progress Institut für Wirtschaftsforschung PIW, Bremen.
- Schulte, K.-W. and Schäfers, W. (2004): *Handbuch Corporate Real Estate Management*, 2. Aufl., Rudolf Müller GmbH&Co.KG, Köln.
- Schulz, N. (2003): *Wettbewerbspolitik*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Schulz, W.H. (1985): *Der monetäre Wert besserer Luft*, Europäische Hochschulschriften: Volks- und Betriebswirtschaft No. 664, Frankfurt a.M..
- Schulz, W.H. u. Wicke, L. (1987): *Die Kosten des Lärms*, In: Umwelt und Energie (1987), S. 7/77–7/104.
- Schumpeter, J.A. (1987): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 6. Aufl., J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Schuppert, G.F. (1994): *Institutional Choice im öffentlichen Sektor*, In: Grimm (1994a), S. 647–683.
- Schwaderer, W. (1960): Der ASSOH-Road-Test, In: *Straße und Autobahn*, **10**, S. 531–540.
- Schwarz, K.-A. (2001): *Artikel 106*, In: Mangoldt et al. (2001), S. 1683–1766.
- Schweitzer, M. (1994a): *Industriebetriebslehre*, 2. Aufl., Verlag Franz Vahlen, München.
- Schweitzer, M. (1994b): *Gegenstand der Industriebetriebslehre*, In: Schweitzer (1994a), S. 3–60.
- Schwell, D. u. Jäger, W. (2000): Verkehrsfreigaben von Autobahnen in den Jahren 1939–1945, In: *Straße und Autobahn*, **51**, S. 478–488.
- Seade, J. (1980): The Stability of Cournot Revisited, In: *Journal of Economic Theory*, **23**, S. 15–27.
- Sebaldt, M. (1997): *Organisierter Pluralismus*, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- Seebohm, H.C. (1950): Rede auf der Mitgliederversammlung der Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen, In: *Straße und Autobahn*, **1**, S. 1–6.
- Seebohm, H.C. (1952): Straßenplanung und Forschung, In: *Straße und Autobahn*, **3**, S. 361–380.
- Seebohm, H.C. (1956): Die Grundlagen des Zehnjahresplanes, In: *Straße und Autobahn*, **7**, S. 337–348.
- Seebohm, H.C. (1964): Vortrag zur Straßenbautageung 1964 in Berlin, In: *Straße und Autobahn*, **15**, S. 359–369.
- Seligmann, K. (1958): *Das Weltreich der Magie*, Deutsche Verlags Anstalt, Stuttgart.
- Selmer, P. u. Brodensee, P. (1995): *Juristische Kurzeexpertise zur Studie 'Privatisierung der Bundesautobahnen'*, In: Ewers u. Rodi (1995), S. 123–140.
- Selz, T. (1993): Angebots- und nachfrageseitige Steuerung der Verkehrsnachfrage?, In: *Zeitschrift für die Verkehrswissenschaft*, **65**, S. 100–125.
- Shell AG (2001): *Shell PKW Szenarien bis 2020*, Shell Deutschland Oil.

- Shell AG (2004): *Shell PKW Szenarien bis 2030*, Shell Deutschland Oil.
- Shepard, S.P. (2002): Towards Marginal Cost Pricing: A Comparison of Alternative Pricing Systems, In: *Transportation*, **30**, S. 411–433.
- Shepard, W.G. (1997): *The Economics of Industrial Organization: Analysis, Markets, Policies*, 4. Aufl., Prentice-Hall, New Jersey.
- Siebert, H. (1992): *Privatization*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Siegenburg, P. (1992): Zum AGB-Charakter der VOB und deren Privilegierung durch das AGB, In: *Baurecht*, **23**, S. 9–16.
- Siekmann, H. (2003): *Das Finanzwesen Art. 104a - 115*, In: Sachs (2003a), S. 2070–2313.
- Siemer, J.P. (1999): *Das Coase-Theorem*, LIT-Verlag, Münster.
- Skaperdas, S. (1996): Contest Success Functions, In: *Economic Theory*, **7**, S. 283–290.
- Small, K.A. (1992): Using the Revenues from Congestion Pricing, In: *Transportation*, **19**, S. 359–381.
- Small, K.A. (2003): *Road Pricing and Public Transportation*, University of California.
- Small, K.A. u. Gomez-Ibañez, J.A. (1998): *Road Pricing for Congestion Management: The Transition from Theory to Policy*, In: Button u. Verhoef (1998a), S. 213–246.
- Small, K.A. u. Winston, C. (1986): Efficient Pricing and Investment Solutions to Highway Infrastructure Needs, In: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, **76**, S. 165–169.
- Small, K.A. u. Winston, C. (1986): Optimal Highway Durability, In: *American Economic Review*, **78**, S. 560–569.
- Small, K.A., Winston, C. u. Eavans, C.A. (1989): *Road Work: A Highway Pricing and Investment Policy*, The Brookings Institut, Washington D.C..
- Sobotschinski, A. (1976): Die Neuordnung der Statistik des Produzierenden Gewerbes, In: *Wirtschaft und Statistik*, S. 405–412.
- Sommermann, K.-P. (1997): *Staatsziele und Staatszielbestimmung*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Stalk, G., Evans, P. u. Shulman, L.E. (1992): Competing on Capabilities - The New Rules of Corporate Strategie, In: *Harvard Business Review*, **70**, S. 57–69.
- Starck, C. (1999): *Art. 1*, In: Mangoldt et al. (1999), S. 30–187.
- Starkie, D.N.M. (1982): Road Indivisibilities: Some Observations, In: *Journal of Transport Economics and Policy*, **16**, S. 259–266.
- Statistisches Bundesamt (1979): *Nace 1*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2003): *Umwelt - Umweltproduktivität, Bodennutzung, Wasser, Abfall*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Steg, L. (2005): Car Use: Lust and Must. Instrumental, Symbolic and Affective Motives for Car Use, In: *Transportation Research A*, **39**, S. 147–162.
- Stein, W. (2003): Strategische Umweltprüfung in der Verkehrsplanung in Deutschland, In: *Internationales Verkehrswesen*, **55**, S. 405–410.
- Steiner, P. (1957): Peak Loads and Efficient Prices, In: *Quarterly Journal of Economics*, **71**, S. 585–610.
- Steiner, U. (1988): *Verkehr und Post*, In: Isensee u. Kirchhof (1988), S. 1087–1119.
- Steiner, U. (1995): *Straßen- und Wegerecht*, In: Schmidt (1995), S. 671–743.
- Stern, W. (1990): EG-Richtlinien und ihre Auswirkungen auf das deutsche Bau-Vergabewesen, In: *Straße und Autobahn*, **41**, S. 4–7.

- Steven, M. (1991): Umwelt als Produktionsfaktor?, In: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, **61**, S. 509–523.
- Stewing, C. (1991): Wirtschaftliche und rechtliche Aspekte bei der Finanzierung öffentlicher Objekte durch Private, In: *Baurecht*, **22**, S. 703–711.
- Stigler, G.J. (1971): The Theory of Economic Regulation, In: *Bell Journal of Economics*, **2**, S. 3–21.
- Stigler, G.J. u. Becker, S. (1977): De Gustibus Non Est Disputandum, In: *American Economic Review*, **67**, S. 76–90.
- Streinz, R. (2001): *Europarecht*, 5. Aufl., C.F. Müller Verlag, Heidelberg.
- Streit, M.E. (1980): *Die Straße als wirtschaftliches Gut*, In: Bartlspenger et al. (1980), S. 1–11.
- Streit, M.E. (2000): *Theorie der Wirtschaftspolitik*, Werner Verlag, Düsseldorf.
- Strickrodt, G. (1981): *Handwörterbuch des Steuerrechts*, 2. Aufl., Verlag C.H. Beck, München.
- Stürer, B. (1992): Einschaltung Privater beim Verkehrswegebau, In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, **107**, S. 1528–1537.
- Sturmberg, G. (1998): Neues Vergaberecht - deutlich verbesserter Bieterschutz, In: *Baurecht*, **29**, S. 1063–1069.
- Syben, G. (1991): *Das Umstellungsdilemma: Der Strukturwandel in der Bauwirtschaft in den Neuen Ländern am Beispiel Frankfurt/Oder*, PIW Progress Institut für Wirtschaftsforschung, Bremen.
- Syben, G. (1997): Arbeitskräftepotentiale im Strukturwandel der Bauwirtschaft, In: *WSI-Mitteilungen*, **50**, S. 493–500.
- Teubel, U. (1997): *Wirkung von Straßenbenutzungsabgaben auf die Wohlfahrt von Berufspendlern*, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Wirtschaft und Verkehr Nr. 2/97 Technische Universität Dresden, Dresden.
- Thaler, R.H. (1988): Anomalies - The Winner's Curse, In: *Journal of Economic Perspectives*, **2**, S. 191–202.
- Thiel, S.E. (1988): Some Evidence of the Winner's Curse, In: *American Economic Review*, **78**, S. 884–895.
- Thieme, H. u. Correll, C. (1999): Deutsches Vergaberecht zwischen nationaler Tradition und europäischer Integration. In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, **114**, S. 884–891.
- Thomson, M.E. (1974): *Modern Transport Economics*, Penguin, Harmondsworth.
- Tirole, J. (1999): *Industrieökonomik*, 2. Aufl., R. Oldenbourg Verlag, München - Wien - Oldenbourg.
- Transparency International (2004): *Transparency International Corruptions Perceptions Index (CPI) 2004*, Transparency International.
- Treuner, P. (1996): *Handwörterbuch der Raumordnung*, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover.
- Tullock, G. (1967): The Welfare costs of Tariffs, Monopolies, and Theft, In: *Western Economic Journal*, **5**, S. 224–232.
- Tullock, G., Seldon, A. u. Brady, G.L. (2000): *Government: Whose Obedient Servant? A Primer in Public Choice*, The Institute of Economic Affairs, London.
- Tzedakis, A. (1980): Different Vehicle Speeds and Congestion Costs, In: *Journal of Transport Economics and Policy*, **14**, S. 81–103.
- Ubbels, B. u. Verhoef, E. (2004): *Auctioning Concessions for Private Roads*, Vrije Universiteit, Amsterdam.

- Uechtritz, M. (2002): Möglichkeiten für die private Verkehrsinfrastrukturbetreiber außerhalb der öffentlichen Haushalte, In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, **118**, S. 739–745.
- Uechtritz, M. u. Deutsch, M. (2003): Die >>Lkw-Maut<<: Ein Schritt zur Nutzerfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur, In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, **118**, S. 575–582.
- UIP (1991): *Umweltwirkungen von Finanzinstrumenten im Verkehrsbereich*, UIP, Heidelberg.
- Umwelt und Energie (1987): *Handbuch für die betriebliche Praxis*, Haufe Verlag, Freiburg i.Br..
- Umweltbundesamt (1996): *Mobilität um jeden Preis?*, Umweltbundesamt, Berlin.
- Umweltbundesamt (1999): *Entwicklung eines Verfahrens zur Aufstellung umweltorientierter Verkehrskonzepte als Beitrag zur Bundesverkehrswegeplanung*, Umweltbundesamt, Berlin.
- U.S. Joint Economic Committee, 91th Congress, 1. Session (1969): *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures, The PPB System*, Band 1, Washington.
- van den Bosche, M., Certan, C., Goyal, P., Gommers, M. u. Sansom, T. (2005): *UNITE Project: Marginal Cost Methodology*, European Commission, Brüssel.
- Vanberg, V. (1981): *Liberaler Evolutionismus oder Vertragstheoretischer Konstitutionalismus?*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- VanDender, K. (1996): *A Dynamic Partial Equilibrium Model for Passenger Car Transport*, Msc. Paper University Leuven, Leuven.
- Van Miert, K. (1998): Probleme der wettbewerblchen Öffnung von Märkten mit Netzstrukturen aus europäischer Sicht, In: *Wirtschaft und Wettbewerb*, **48**, S. 7–14.
- van Suntum, U. (1986): *Verkehrspolitik*, Verlag Franz Vahlen, München.
- Varian, H.R. (1996): *Intermediate Microeconomics*, 4. Aufl., W.W. Norton & Company, New York.
- Vehlewald, H.-J. (2000): Nie wieder Stau, In: *Der Spiegel*, Nr. 4, S. 56–57.
- Velske, S., Mentlein, H. u. Eymann, P. (2002): *Straßenbautechnik*, 6. Aufl., Werner Verlag, Düsseldorf.
- Verhoef, E.T. (1994): The Demand Curve under Road Pricing and the Problem of Political Feasibility: A Comment, In: *Transportation Research A*, **29**, S. 459–465.
- Verhoef, E.T. (1999): Time, speed flows and densities in static models of road traffic congestion and congestion pricing, In: *Regional Science and Urban Economics*, **29**, S. 341–369.
- Verhoef, E.T., Nijetkamp, P. u. Rietveld, P. (1995): The Economics of Regulatory Parking Policies, In: *Transportation Research A*, **29**, S. 141–156.
- Verhoef, E.T., Nijetkamp, P. u. Rietveld, P. (1996): Second-Best Congestion Pricing: The Case of an Untolled Alternativ, In: *Journal of Urban Economics*, **40**, S. 279–302.
- Verkehrkehr in Zahlen (versch. Jg.), Deutscher Verkehrsverlag, Hamburg.
- Verron, H. (2003): *Treiber des Verkehrswachstums*, Umweltbundesamt, Berlin.
- Vickrey, W.S. (1961): Counterspeculation, Auctions, and Sealed Tenders, In: *Journal of Finance*, **16**, S. 8–37.
- Vickrey, W.S. (1963): Pricing in Urban and Suburban Transportat, In: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, **53**, S. 452–465.
- Vickrey, W.S. (1969): Congestion Theory and Transportation Investment, In: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, **59**, S. 251–260.
- Vickrey, W.S. (1993): Principles and Applications of Congestion Pricing, In: *TR News*, **167**, S. 4–5.

- Vincent, J. (1992): *Processus de conception en France et en Allemagne*, Plan Construction et Architecture Actualities, Paris.
- Viscusi, K.W., Vernon, J.M. u. Harrington, J.E. (2000): *Economics of Regulation and Antitrust*, The MIT Press, Cambridge - Massachusetts - London.
- Vitaliano, D.F. u. Held, J. (1991): Road Accident and External Effects: An Empirical Assessment, In: *Applied Economics*, **23**, S. 373–378.
- Voigt, F. (1965): *Verkehr: Band II - 1. Hälfte, Die Entwicklung des Verkehrssystems*, Duncker & Humboldt Verlag, Berlin.
- Voigt, F. (1973): *Verkehr: Band I - 1. Hälfte, Die Theorie der Verkehrswirtschaft*, Duncker & Humboldt Verlag, Berlin.
- Voswinkel, S. (1999): Normalisierung und Verbetrieblischung der industriellen Beziehungen in der Bauwirtschaft, In: *Industrielle Beziehungen*, **6**, S. 320–339.
- Wahl, R. (1990): *Staatsaufgaben im Verfassungsrecht*, In: Ellwein u. Hesse (1990), S. 29–54.
- Wahl, R. (1993): Die Einschaltung privatrechtlich organisierter Verwaltungseinrichtungen in den Straßenbau, In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, **108**, S. 517–523.
- Walker, I.O. u. Wirl, F. (1993): Irreversible Price Induced Efficiency Improvements: Theory and Empirical Applications to Road Transportation, In: *The Energy Journal*, **14**, S. 183–205.
- Walters, A.A. (1961): The Theory and Measurement of Private and Social Cost of Highway Congestion, In: *Econometrica*, **29**, S. 676–699.
- Walters, A.A. (1968): *The Economics of Road User Charges*, Johns Hopkins University Press.
- Wang, R. (1993): Auctions versus Posted-Price Selling, In: *American Economic Review*, **83**, S. 838–851.
- Wasielewski, A. (2000): Stand der Umsetzung der UVP-änderungs- und der IVU-Richtlinie, In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, **19**, S. 15–21.
- Weber, H.K. (1980): Zum System produktiver Faktoren, In: *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung*, **32**, S. 1056–1071.
- Weber, J. (1987): *Politikvermittlung durch Verbände*, In: Sarcinelli (1987), S. 203–218.
- Wehner, B. and Siedek, P. and Schulze, K.-H. (1979): *Handbuch des Straßenbaus, Band 1: Grundlagen und Entwurf*, Springer Verlag, Berlin - Heidelberg - New York.
- Weinreich, S. (2000): *Die externen Luftverschmutzungskosten des motorisierten Individualverkehrs in Deutschland - ein regionaler Vergleich*, Diskussions-Papier Nr. 00-57 Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung ZEW.
- Weise, G. u. Durth, W. (1997): *Straßenbau - Planung und Entwurf*, 3. Aufl., Verlag für Bauwesen, Berlin.
- Weiss, W. (2003): Europarecht und Privatisierung, In: *Archiv des öffentlichen Rechts*, **128**, S. 91–133.
- Weitzman, M.L. (1974): Prices vs. Quantities, In: *Review of Economic Studies*, **41**, S. 477–491.
- Weizäcker, von C.C. (1997): Wettbewerb in Netzen, In: *Wirtschaft und Wettbewerb*, **47**, S. 572–579.
- Wendrich, K. (1985): Der Bau von Straßen für den öffentlichen Verkehr durch Private in der Bundesrepublik, In: *Baurecht*, **16**, S. 152–169.
- Wendt, R. (2001): *Artikel 115*, In: Mangoldt et al. (2001), S. 2142–2174.

- Wendt, R. (2003): *Art. 14 - Eigentum, Erbrecht und Enteignung*, In: Sachs (2003a), S. 607–607.
- Westphal, M. (1991): Planung und Durchführung von BOT-Projekten, In: *Betriebsberater*, **46**, Beilage 20, S. 16–18.
- Weyreuther, F. (1981): über die Erforderlichkeit von Bebauungsplänen, In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, **96**, S. 369–373.
- Wied-Nebbling, S. (2004): *Preistheorie und Industrieökonomik*, Springer Verlag, Berlin - Heidelberg - New York.
- Wiegelmann, H. (1957): Straßenbau eine Aufgabe des Bundesparlamentes, In: *Internationales Archiv für Verkehrswesen*, **9**, S. 141–143.
- Wiehler, H.-G. (1996): *Straßenbau: Konstruktion und Ausführung*, 4. Aufl., Verlag für Bauwesen, Berlin.
- Wienecke, C. (1956): *Entwicklungskritische Betrachtung des deutschen Straßenwesens in den Jahren 1871 - 1945*, Kirschbaum Verlag, Bonn.
- Wienecke, C. (1959): *Grundlagen und Aufbau des deutschen Straßenwesens nach 1945 bis zum Ende des zweiten deutschen Bundestages*, Kirschbaum Verlag, Bonn.
- Wilke, D. (1980): *Die Auftragsverwaltung im Straßenrecht*, In: Bartlspenger et al. (1980), S. 541–556.
- Wille, E. (1990): *Marktversagen versus Staatsversagen - ein ideologisches Karusell?*, In: Ellwein u. Hesse (1990), S. 251–277.
- Willeke, R. (1996): *Mobilität, Verkehrsmarkordnung, externe Kosten und Nutzen des Verkehrs*, Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie e.V., Frankfurt a.M..
- Willeke, R. (2003): Bundesverkehrswegeplan 2003, In: *Internationales Verkehrswesen*, **55**, S. 525–528.
- Williamson, O.E. (1975): *Markets- and Hierarchies: A Study in the Economics of Internal Organization*, Free Press, New York.
- Williamson, O.E. (1990): *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus: Unternehmen, Märkte, Kooperationen*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Williamson, O.E. and Winter, S.G. (1991): *The Nature of the Firm: Origins, Evolution and Development*, Oxford University Press, Oxford - New York.
- Wilson, R.B. (1992): *Strategic Analysis of Auction*, In: Aumann u. Hart (1992), S. 227–280.
- Winter, D. u. Weber, H.P. 1973): *Autobahnbenutzungsgebühren im Ausland*, In: *Internationales Verkehrswesen*, **25**, S. 170–174.
- Winter, H. (1994): *Bauwirtschaft in der Europäischen Union*, Bundesstelle für Außenhandelsinformation, Köln - Berlin.
- Wirth, W. (2002): Die technisch begründete Wegekostenkalkulation, In: *Straße und Autobahn*, **53**, S. 413–417.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr (1984): Stellungnahme zur Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der Deutschen Bundesbahn, In: *Internationales Verkehrswesen*, **36**, S. 9–15.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr (1999): Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung, In: *Internationales Verkehrswesen*, **51**, S. 436–446.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr (2000): Straßeninfrastruktur: Wege zu marktkonformer Finanzierung, In: *Internationales Verkehrswesen*, **52**, S. 186–190.

- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr (2003): Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes von Telematik im Verkehr, In: *Internationales Verkehrswesen*, **55**, S. 599–607.
- Wittmann, D. (1999): Why Democracies Produce Efficient Outcomes, In: *Journal of Political Economy*, **97**, S. 1395–1424.
- Wolf, M. (1999): *Aspekte zukünftiger Mobilität*, Werkstattbericht 25, Bundesministerium für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen.
- Wolfstetter, E. (1995a): A Simple Solution of Some Auction Games, Working Paper Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin.
- Wolfstetter, E. (1995b): *Preisregeln für Auktionen und Ausschreibungen: Eine Diskussion*, Working Paper Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin.
- Wolfstetter, E. (1998): *Auktionen und Ausschreibungen: Bedeutung und Grenzen des 'Linkage'-Prinzips*, Working Paper Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin.
- Wolfstetter, E. (1999): *Topics in Microeconomics*, Cambridge University Press, Cambridge - New York - Oakleigh.
- Woltereck, G. (2001): Vom Pavement-Management-System (PMS) zum umfassenden Management-System der Straßenerhaltung (MSE), In: *Straße und Autobahn*, **52**, S. 321–324.
- Wüst, C. (1999): Das Ding, das vorwärtsdrängt, In: *Der Spiegel*, Nr. 23, S. 144–162.
- Ye, S. u. Tiong, R.L.K. (2003): Tariff Adjustment Frameworks for Privately Financed Infrastructure Projects, In: *Construction Management and Economics*, **21**, S. 409–419.
- Zeiss, C. (1998): Private Vorfinanzierung öffentlicher Infrastruktur, In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, **17**, S. 467–469.
- Zeiss, C. (2001): Mautmodelle zur Privatfinanzierung staatlicher Infrastruktur - Europäische Probleme, In: *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, **12**, S. 418–423.
- Zeller, T. (2002): *Straße, Bahn, Panorama, Verkehrswege und Landschaftsveränderungen in Deutschland 1930 - 1990*, Campus Verlag, Frankfurt - New York.
- Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (1977): *Baugewerbe und Staatliche Nachfrage - Probleme einer Ungleichen Partnerschaft*, ZDP-Schriften 14, Bonn.
- Zilch, K., Diederichs, C.J u. Kanzenbach, R. (2002): *Handbuch für Bauingenieure*, Springer Verlag, Berlin - Heidelberg - New York.
- Zinkahn, W. (1973): *Enquete über die Bauwirtschaft*, Forum Verlag, Stuttgart.

Curriculum Vitae

Peter Josef Stark

*10. November 1971,

Hammelburg

Ausbildung:

03/2000 - 02/2008	Promotion, Univ. Würzburg
04/2000 - 03/2003	Fernstudium Bauingenieurwesen, TU Dresden
10/1998 - 03/2000	Studium Bauingenieurwesen, FH Würzburg-Schweinfurt-Aschaffenburg
10/1991 - 03/1998	Studium Volkswirtschaftslehre, Univ. Würzburg
09/1978 - 07/1991	Grundschule Rimpf, Friedrich-Koenig-Gymnasium Würzburg

Tätigkeiten:

05/2007 - 02/2008	Real Estate Advisory Group, Frankfurt
06/2005 - 04/2006	Future Decoration, Würzburg
01/2005 - 05/2005	Deutsch-guatemalteken Handelskammer, Guatemala
04/2004 - 07/2004	Tutor, Uni. Würzburg
04/2003 - 03/2004	Lehrauftrag, FH Heilbronn
03/2003 - 02/2004	Wissenschaftlicher Mitarbeiter Univ. Würzburg
03/2000 - 02/2003	Wissenschaftliche Hilfskraft, Univ. Würzburg
12/1999 - 09/2001	Tutor und Lehrauftrag, FH Würzburg- Schweinfurt-Aschaffenburg
12/1998 - 02/2003	Future Decoration, Würzburg

.