



UNIVERSITÄT
LEIPZIG

Zum Begriff der Infrastruktur aus rechtlicher Sicht

Kristina K. Tyufekchieva, LL.M.

KOMKIS Analyse Nr. 8

KOMKIS
ANALYSE

Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen
am Institut für öffentliche Finanzen und Public Management

Tyufekchieva, Kristina K., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen. Zahlreiche Publikationen zu den Themen Vergaberecht und Infrastrukturrecht.

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISSN 2511-7432

Erscheinungsjahr 2017

Ansprechperson: Kristina K., Tyufekchieva, wissenschaftliche Mitarbeiterin
T +49 341 9733-622 | F + 49 341 9733-589 | tyufekchieva@wifa.uni-leipzig.de

1 Einleitung

Definitionen sind wichtig. Sie tragen zur Klarheit der Kommunikation bei und bringen Substanz in jede Diskussion ein. Eine besondere Bedeutung entfalten Begriffsbestimmungen darüber hinaus in der Jurisprudenz, denn je akkurater die Definition ist, umso plausibler ist sie auch für den Rechtsanwender. Zudem gestattet erst eine präzise Begriffsbestimmung der in den Prämissen vorkommenden Begriffe das Anknüpfen überprüfbarer Folgerungen.¹ Dies gilt in besonderem Maße dort, wo der Gesetzgeber auf die Legaldefinition eines Rechtsbegriffes verzichtet und daher die Auseinandersetzung mit deren Bedeutung umso relevanter macht.

In diesem Sinne ist die Infrastruktur ein vielschichtiger (Sammel-)Begriff², dem eine Legaldefinition bisher fehlt. Es lassen sich allerdings Ansätze finden, anhand derer eine Begriffsbestimmung für juristische Zwecke ausgearbeitet werden kann. Ziel des Beitrages ist damit die Ableitung einer umfassenden zugleich aber präzisen Definition, die den Zwecken der Rechtsanwendung dient. Ausgangspunkt der Betrachtung ist dabei die in den Wirtschaftswissenschaften vorherrschende Definition der Infrastruktur. In einem weiteren Schritt werden dann die bereits in Rechtsprechung und Literatur vorhandenen Ansätze sowie die Verwendung des Begriffes durch den Gesetzgeber untersucht.

2 Infrastruktur als unbestimmter Rechtsbegriff

In aller Regel untergliedern sich Rechtsnormen in Tatbestand und Rechtsfolge. Ist der Tatbestand erfüllt, tritt die vorgesehene Rechtsfolge ein. Was sich auf dem ersten Blick nach einer einfachen Formel der Gesetzesanwendung anhört, erweist sich in der Praxis in vielen Fällen als weitaus problematischer. Denn nicht selten enthalten Tatbestände eine Vielzahl von Merkmalen (Elementen), die unterschiedlicher nicht sein könnten und die dadurch bereits das Verständnis der Rechtsnorm erschweren. In Betracht kommen hier namentlich etwa Tatsachen und tatsächliche Vorgänge, gewisse Zustände, Eigenschaften, menschliche Handlungen oder bestimmte Rechtsverhältnisse und rechtliche Begriffe.³ Dabei zeichnet sich auch der rechtliche Begriff als Tatbestandselement selbst durch seine Vielseitigkeit aus. Er kann eine deskriptive oder eine normative Natur aufweisen, bestimmt sowie unbestimmt sein und im zuletzt genannten Fall zusätzlich noch wertausfühlungsbedürftig sein. Von einem unbestimmten Rechtsbegriff ist dabei die Rede,

¹ Klug, Juristische Logik, S. 88.

² So BverfGE **38** 258, 270 f.

³ Nastelski, GRUR **1968** 545.

wenn er allgemein gehalten und nicht eindeutig abgrenzbar ist,⁴ so dass seine Anwendung eine vorgeschaltete Auslegung bedarf⁵.

Der Begriff der Infrastruktur fand bereits im Jahre 1969 im Rahmen des GRW-Gesetzes⁶ Einzug in das geschriebene Recht.⁷ Seitdem wird er immer häufiger verwendet, insbesondere im Bereich des Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt-, Planungs- und Wettbewerbsrechts, so dass er inzwischen aus vielen Gesetzen nicht mehr wegzudenken ist. Ohne den Begriff näher zu konkretisieren, scheint der Gesetzgeber ihn eher assoziativ zu verwenden und seine Bedeutung beim Rechtsanwender als bekannt vorauszusetzen. Zusätzlich zeichnet sich der Begriff der Infrastruktur durch seine Vielschichtigkeit, Allgemeinheit und seinen Umfangreichtum aus. Dies hat zur Folge, dass deren Sinngehalt aus Sicht des Rechtsanwenders nicht immer offenkundig oder gar fassbar ist. Eine anwendungsorientierte Konkretisierung im Falle deren Gebrauchs erscheint daher geboten.

Die so begründete Zuordnung der Infrastruktur zum Kreis der unbestimmten Rechtsbegriffe spielt auch auf dem Gebiet der gerichtlichen Überprüfbarkeit eine erhebliche Rolle. Wie bei allen unbestimmten Rechtsbegriffen kann seine Auslegung und Anwendung durch die Verwaltungsbehörden einer uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle unterzogen werden.⁸

3 Der Infrastrukturbegriff aus volkswirtschaftlicher Sicht

In der heutigen modernen Industriegesellschaft scheint das Wort „Infrastruktur“ allgegenwärtig zu sein. Über seine Verwendung im juristischen Kontext hinaus spielt der Begriff auch beispielsweise in den Bereichen Politik-, Verwaltungs-, Ingenieur- und Planungswissenschaften sowie in der (Wirtschafts-)Geographie und das Sozialwesen eine herausragende Rolle.

Wesentliche wissenschaftliche Auseinandersetzungen mit dem Begriffsinhalt finden dabei insbesondere auf dem Gebiet der Volkswirtschaftslehre statt. Zwar kann die dort festgesetzte Begriffsbestimmung (aus noch zu erläuternden Gründen) nicht uneingeschränkt für juristische Zwecke verwendet werden. Dennoch bilden die auf dort bereits vorhandenen

⁴ *Ibid.*, 545.

⁵ Zum Erfordernis der Auslegung (unbestimmter) Rechtsbegriffe vgl. z.B. *Engisch*, Einführung in das juristische Denken, S. 55 f.; *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 206 ff.

⁶ Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vom 6. Oktober 1969, BGBl. I S. 1861.

⁷ So *Dörr*, VVDStRL **73** 323, 328. Vgl. dort auch die Auseinandersetzung des Autors mit der Frage, ob „Infrastruktur“ überhaupt ein Rechtsbegriff ist, im Ergebnis bejahend.

⁸ Vgl. u.a. BVerfGE **7** 129, 154; **64** 261, 279; BVerfG, NVwZ **2011** 1062. Allerdings mit der Einschränkung auf unbestimmte Rechtsbegriffe ohne Beurteilungsspielraum (so *Posser/Wolff*, in: BeckOK VwGO, § 114, Rn. 33f.).

Erkenntnisse eine solide Grundlage, die wesentliche Kriterien für eine den rechtlichen Anforderungen dienende Definition liefert.

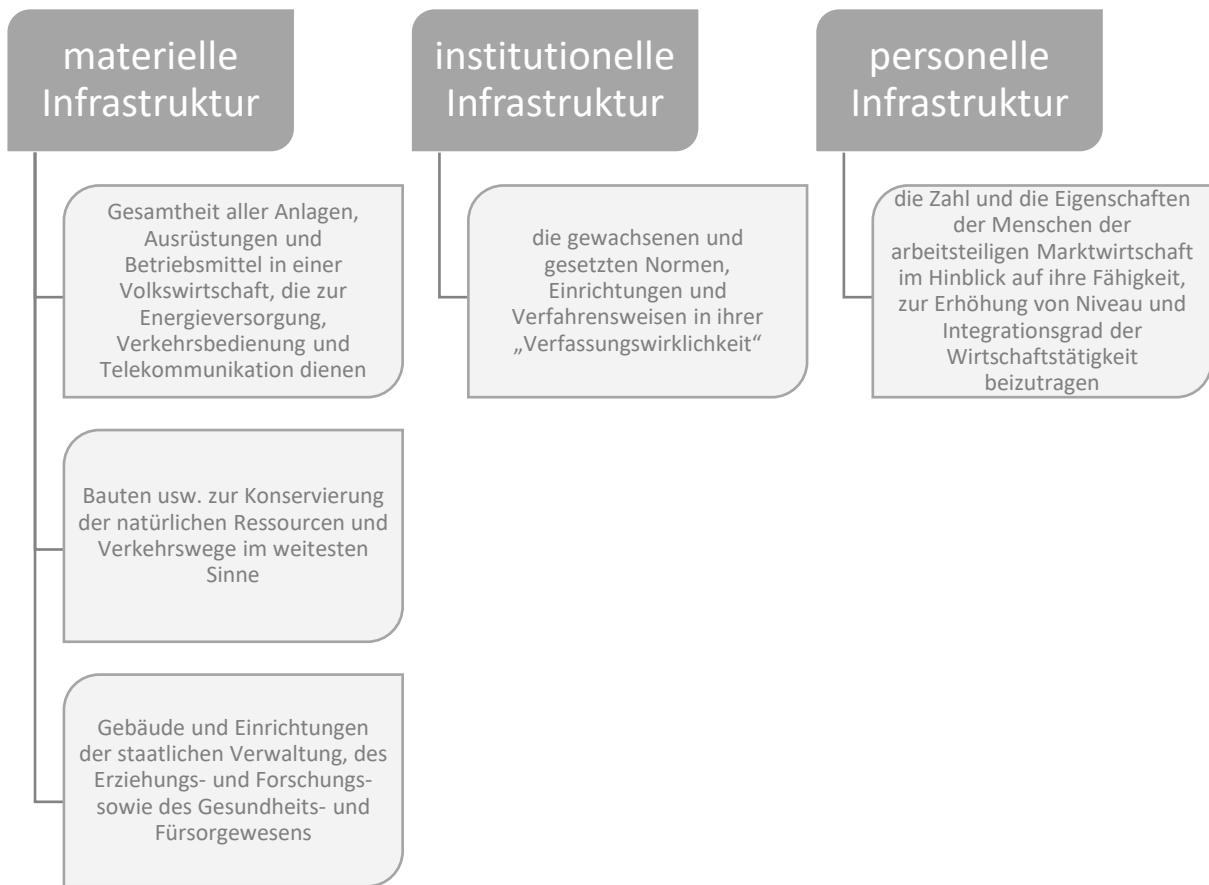
Eine umfassende systematische Fassung des Begriffs Infrastruktur lieferte bereits 1966 *Reimut Jochimsen* in seiner „Theorie der Infrastruktur: zu den Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung“. Dabei betrachtete der Autor neben den ökonomischen und technologischen Aspekten des Wirtschaftsgeschehens auch dessen soziale und kulturelle Vorgänge. In diesem Sinne definierte er den Begriff⁹ als

„die Summe der materiellen, institutionellen und personellen Grundlagen einer Volkswirtschaft, die dazu beitragen, die Angleichung der Faktorenentgelte bei zweckmäßiger Allokation der Produktionsfaktoren, das heißt einen relativ hohen Integrationsgrad und das höchstmögliche Niveau der Wirtschaftsaktivitäten, zu ermöglichen.“

Die so formulierte Definition bildet eine systematische und solide Grundlage für das heutige Begriffsverständnis. So wird die Dreiteilung des Infrastrukturbegriffs in materielle, institutionelle und personelle Infrastruktur auch heute noch aufrechterhalten. Die nachfolgende Übersicht fasst die einzelnen Merkmale der Bestandteile dieses Begriffs zusammen:

⁹ *Jochimsen, Theorie der Infrastruktur: zu den Grundlagen der Marktwirtschaftlichen Entwicklung.*

Abbildung 1: Die einzelnen Merkmale der Infrastruktur nach Jochimsen



Für die Definition der Infrastruktur aus juristischer Sicht spielt zunächst die nähere Auseinandersetzung mit der materiellen Infrastruktur eine besondere Rolle. Nach *Buhr*¹⁰ zeichnet sich diese durch zwei Kernelemente aus, nämlich

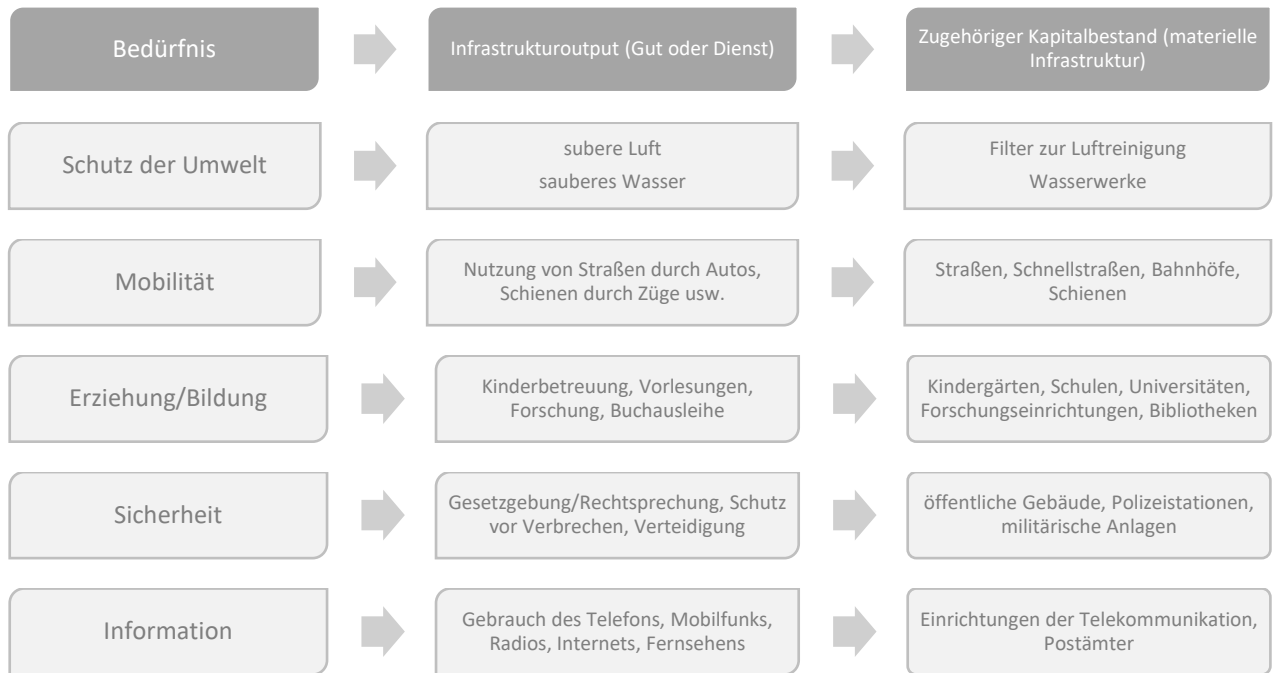
- 1) ihren Bezug zu den wesentlichen Voraussetzungen des menschlichen Lebens und
- 2) die Nichtverfügbarkeit der Infrastrukturgüter und -dienste für einzelne Haushalte und Betriebe.

Als erstes Hauptmerkmal der materiellen Infrastruktur führt *Buhr*¹¹ ihren Bezug zu den wesentlichen Voraussetzungen des menschlichen Lebens an. So ist die Infrastruktur mit dem Kapitalbestand gleich zu stellen, der für die Bereitstellung sog. Infrastrukturoutputs notwendig ist. Der Infrastrukturoutput stellt dabei ein Gut oder Dienst dar, die die physischen und sozialen Lebenserfordernisse von Wirtschaftssubjekten befriedigt. Im Bereich der sozialen Erfordernisse führt der Autor folgende Beispiele für Infrastrukturoutputs und Kapitalbestand aus:

¹⁰ *Buhr*, in: Infrastructure of the Market Economy, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr. 132-09, S. 12 (14).

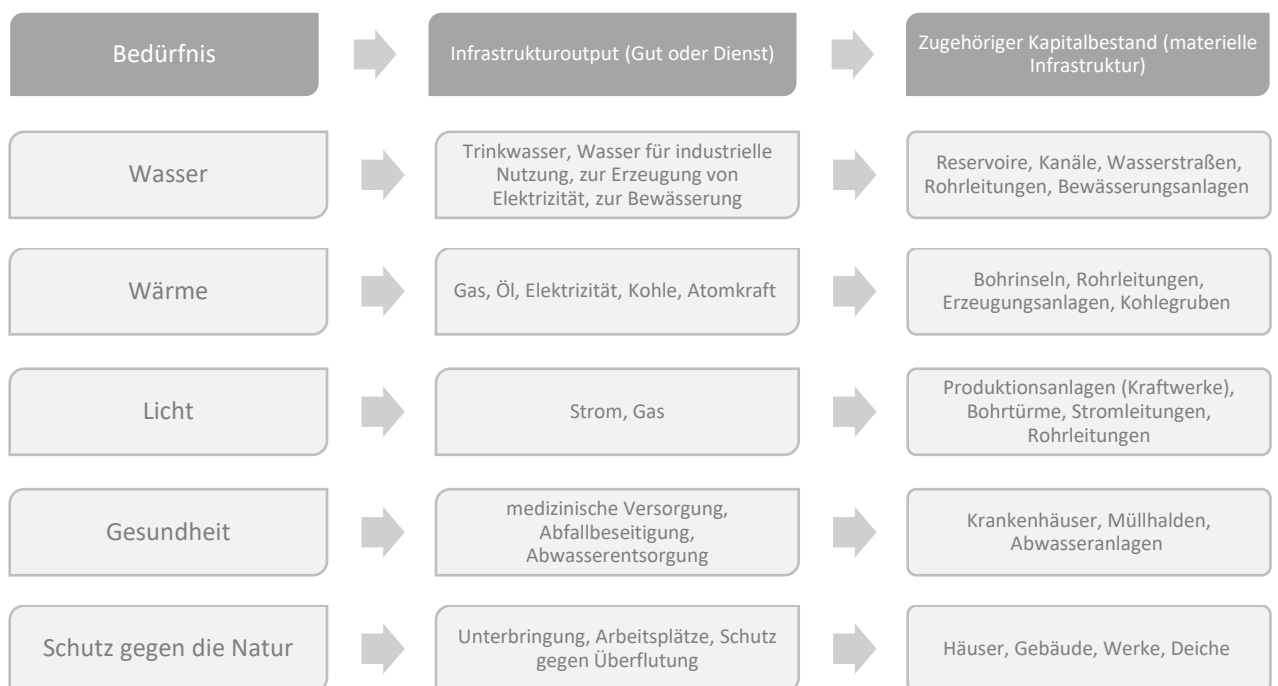
¹¹ *Ibid.*, S. 12 ff.

Abbildung 2: Die verschiedenen sozialen Bedürfnisse menschlichen Lebens, denen durch Outputs der materiellen Infrastruktur entsprochen wird nach Buhr



Als Beispiele für physischen Lebenserfordernisse sieht Buhr:

Abbildung 3: Die Verschiedenen physischen Erfordernisse menschlichen Lebens, denen durch Outputs der materiellen Infrastruktur entsprochen wird nach Buhr



Das zweite Kernelement der materiellen Infrastruktur ist die Nichtverfügbarkeit der Infrastrukturoutputs (Güter oder Dienste) für einzelne Haushalte und Betriebe aus Kostengründen, so dass Massenproduktion ökonomisch zwingend erforderlich ist. Dies ergibt sich daraus, dass die hohen Fixkosten der Anlagen die Produktion großer Outputmengen erfordern,¹² wozu einzelne Haushalte und Betriebe in der Regel nicht in der Lage sind. Aus diesem Kernelement resultiert zugleich die Verantwortung des Staates, den einzelnen Wirtschaftssubjekten die Bereitstellung der Infrastrukturgüter und -dienste zu garantieren. Dem Staat obliegt es mit anderen Worten, die materielle Infrastruktur der Volkswirtschaft bereitzustellen und zu entwickeln, ohne jedoch zwangsläufig als deren Eigentümer zu fungieren.¹³ Damit kann man mit *Buhr*¹⁴

„die materielle Infrastruktur als jene immobilien, nicht zirkulierenden Kapitalgüter definieren, die wesentlich zur Produktion der Infrastrukturgüter und -dienste beitragen. Sie werden benötigt, um die grundlegenden physischen und sozialen Erfordernisse der Wirtschaftssubjekte zu befriedigen, und sind nicht verfügbar für die einzelnen Wirtschaftseinheiten (Haushalte, Betriebe etc.) aus Produktions- und Kostengründen, so dass Massenproduktion ökonomisch zwingend ist; die Erfüllung dieser Erfordernisse impliziert die Aktivierung der Funktionen der materiellen Infrastruktur.“

4 Sektorale Begriffsbetrachtung aus rechtlicher Sicht

Als unbestimmter Rechtsbegriff ist die Infrastruktur der Baustein vieler Rechtsnormen. Oft wird er jedoch nicht für sich alleine, sondern im Zusammenhang mit (meistens) Adjektiven verwendet, die seinen Begriffsinhalt näher umschreiben sollen. So ist die Rede von „technischer Infrastruktur“¹⁵, „ländlicher Infrastruktur“¹⁶, „soziokultureller Infrastruktur“¹⁷, „schulischer Infrastruktur“¹⁸, „touristischer Infrastruktur“¹⁹, „polizeilicher Infrastruktur“²⁰

¹² *Ibid.*, S. 15.

¹³ *Ibid.*, S. 14 f.

¹⁴ *Ibid.*, S. 18.

¹⁵ § 1 Abs. 2 des Sächsischen Gesetzes zur Durchführung des Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland, vom 19. Dezember 1991, SächsGVBl. 1991, S. 457; § 28 Abs. 1 Nr. 2 des Sächsischen Kurortgesetzes, vom 9. Juni 1994, SächsGVBl. 1994, S. 1022.

¹⁶ § 1 Nr. 4, 6 des Sächsischen Gesetzes zur Durchführung von Förderprogrammen der Ländlichen Entwicklung vom 29. Januar 2008, SächsGVBl. 2008, S. 138 (193).

¹⁷ § 1 Nr. 9 des Sächsischen Gesetzes zur Durchführung von Förderprogrammen der Ländlichen Entwicklung vom 29. Januar 2008, SächsGVBl. 2008, S. 138 (193).

¹⁸ § 1 Abs. 4 des Sächsischen Gesetzes über die Gewährung einer Investitionspauschale an die Kreisfreien Städte und Landkreise in den Jahren 2011 und 2012 sowie über die Gewährung einer Straßenbaupauschale vom 15. Dezember 2010, SächsGVBl. 2010, S. 387 (399).

¹⁹ § 1 Abs. 2 des Sächsischen Kurortgesetzes, vom 9. Juni 1994, SächsGVBl. 1994, S. 1022.

²⁰ § 2 Nr. 9 des Sächsischen Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ vom 13. Dezember 2012, SächsGVBl. 2012, S. 725, 735.

usw. Auch als Adjektiv (z.B. „infrastrukturelle Grundversorgung“²¹, „infrastrukturelle Erschließung“²², „infrastrukturelle Verhältnisse“²³) oder als Komposition (z.B. „Schieneninfrastrukturausbau“²⁴, „Informationstechnologie-Infrastruktur“²⁵, „Verkehrsinfrastruktur“²⁶, „Entsorgungsinfrastruktur“²⁷, „Eisenbahninfrastruktur“²⁸) ist der Begriff in der Gesetzessprache vorzufinden.

Diese Zusammensetzung verdeutlicht vor allem die Zugehörigkeit des Begriffs zur jeweiligen Regelungsmaterie (z.B. zum Verkehrs- oder dem Informations- und Telekommunikationssektor). Würde der Begriff in diesem Sinne für sich isoliert im jeweiligen Sektor betrachtet und inhaltlich bestimmt, so müsste man im Ergebnis einzelne sektorspezifische Definitionen aufstellen. Diese wären allerdings nicht ohne weiteres auf andere Sektoren übertragbar.

Eine solche sektorspezifische Konkretisierung bzw. Definition der Infrastruktur nimmt der Gesetzgeber selbst an einigen Stellen vor. Ein Beispiel hierfür ist die begriffliche Bestimmung der kritischen Infrastruktur. Kritische Infrastrukturen im Sinne des § 2 Abs. 10 BSIG²⁹ sind Einrichtungen, Anlagen oder Teile davon, die (1.) den Sektoren Energie, Informationstechnik und Telekommunikation, Transport und Verkehr, Gesundheit, Wasser, Ernährung sowie Finanz- und Versicherungswesen angehören und (2.) von hoher Bedeutung für das Funktionieren des Gemeinwesens sind, weil durch ihren Ausfall oder ihre Beeinträchtigung erhebliche Versorgungsengpässe oder Gefährdungen für die öffentliche Sicherheit eintreten würden. Ein weiteres Beispiel bildet die Definition der Smart-Metering-Public-Key-Infrastruktur des. § 2 Nr. 21 MsbG.³⁰

An andere Stellen bedient sich der Gesetzgeber zum Zwecke der Konkretisierung der sog. Enumeration. Dabei wird der Rechtsbegriff mit Hilfe einer abschließenden oder nicht abschließenden Aufzählung näher umschrieben. Ein Beispiel findet man in II.2.a) der RL-SSB³¹, die die Gewährung von Fördermitteln für Schmalspurbahnen regelt. Dort werden als

²¹ § 1 Abs. 2 des Sächsischen Gesetzes über die Gewährung einer Investitionspauschale an die Kreisfreien Städte und Landkreise in den Jahren 2011 und 2012 sowie über die Gewährung einer Straßenbaupauschale vom 15. Dezember 2010, SächsGVBl. 2010, S. 387 (399).

²² § 136 Abs. 3 Nr. 2c des Baugesetzbuches vom 23. September 2004, BGBl. I 2004, S. 2414.

²³ § 2 Abs. 2 Nr. 1 des Raumordnungsgesetzes vom 22. Dezember 2008, BGBl. I 2008, S. 2986.

²⁴ § 2 Nr. 5 des Sächsischen Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ vom 13. Dezember 2012, SächsGVBl. 2012, S. 725, 735.

²⁵ § 10 Abs. 1 Nr. 4 des Energiewirtschaftsgesetzes vom 7. Juli 2005, BGBl. I 2005, S. 1970 (3621).

²⁶ § 8 Abs. 5 Nr. 3a des Raumordnungsgesetzes vom 22. Dezember 2008, BGBl. I 2008, S. 2986.

²⁷ § 8 Abs. 5 Nr. 3b des Raumordnungsgesetzes vom 22. Dezember 2008, BGBl. I 2008, S. 2986.

²⁸ § 2 Abs. 3 des Allgemeines Eisenbahngesetzes vom 27. Dezember 1993, BGBl. I 1993, S. 2378 (2396); 1994 I S. 2439.

²⁹ Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik vom 14. August 2009, BGBl. I 2009, S. 2821.

³⁰ Messstellenbetriebsgesetz vom 29. August 2016, BGBl. I 2016, S. 2034. Hiernach ist die Smart-Metering-Public-Key-Infrastruktur „ein System zur Ausstellung, Verteilung und Prüfung von digitalen Zertifikaten, welches die Authentizität und die Vertraulichkeit bei der Kommunikation und den gesicherten Datenaustausch der verschiedenen Marktteilnehmer mit den Smart-Meter-Gateways sicherstellt“.

³¹ Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr über die Gewährung von Fördermitteln für Schmalspurbahnen vom 15. August 2014, SächsABl. 2014, S. 1086, enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 25. November 2015, SächsABl.SDr. S. 400.

Teile der eisenbahntechnischen und -technologischen Infrastruktur Oberbau, Unterbau, Ingenieurbauwerke, Betriebsstellen und Sicherungstechnik abschließend aufgezählt. Ein weiteres Beispiel bildet das AEG³². Hiernach zählen zu der Eisenbahninfrastruktur ausschließlich die Betriebsanlagen der Eisenbahnen einschließlich der Bahnstromfernleitungen.

In der Regel wird der sektorspezifische Infrastrukturbegriff ähnlich der allgemeine Infrastrukturbegriff jedoch vom Gesetzgeber selbst nicht legal definiert oder gar näher konkretisiert. In solchen Fällen unterliegt seine Sinnesbestimmung der Rechtsprechung und Literatur.

Eine sektorspezifische Konkretisierung des Begriffs Infrastruktur im Bereich des Versammlungsrechts nahm zum Beispiel das OVG Berlin-Brandenburg³³ vor. Im Rahmen einer nichtabschließenden Aufzählung konkretisierte das Gericht die für die Durchführung einer Versammlung erforderliche Infrastruktur, indem es „Zelte, Sitzgelegenheiten, Ver- und Entsorgungseinrichtungen etc.“ als deren Gegenstände und Hilfsmittel ansah. Ähnlich sah das LG Erfurt³⁴ u.a. Glasleitungen und Stromkästen als Teil der Infrastrukturen der Energienetze. Zu den linienförmigen Infrastrukturvorhaben zählte zudem das BVerwG³⁵ die Verkehrswege und Stromleitungen.

Auch die Literatur nimmt an vielen Stellen eine Konkretisierung des Infrastrukturbegriffes in Form der abschließenden und nicht abschließenden Aufzählung vor. So umfasst nach *Spannowsky/Runkel/Goppel* der Bereich der technischen Infrastruktur abschließend die Verkehrs- und Beförderungseinrichtungen, die Einrichtungen im Fernsprech- und Fernmeldewesen, die Einrichtungen der Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung, die Einrichtungen der Abwasser- und Abfallbeseitigung. Als Teil der sozialen Infrastruktur zählen die Autoren (nicht abschließend) die Bildungs- und Kultureinrichtungen sowie Krankenhäuser, Friedhöfe usw.³⁶

Vergleichbare Aufzählungen einzelner Gegenstände als Teile der Infrastruktur vermögen zwar den Terminus insoweit zu konkretisieren und damit dessen Verwendung zu erleichtern. Sie weisen dennoch einen wesentlichen Nachteil auf: Sie treffen keine Aussage zu dessen Begriffsinhalt und stellen damit auch keine (erschöpfende) Definition dar. Zusätzlich erweisen sie sich praktisch als unübertragbar auf Sektoren, in denen eine solche Aufzählung nicht vorliegt.

³² Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27. Dezember 1993, BGBl. I 1993, S. 2378 (2396); 1994 I S. 2439.

³³ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 16. August 2012, Az.: OVG 1 S 108.12.

³⁴ LG Erfurt, Urteil vom 17.02.2017, Az.: 1 HK O 1/16.

³⁵ BVerwG, Urteil vom 15.12.2016, Az.: 4 A 4/15.

³⁶ *Spannowsky/Runkel/Goppel*, in: Raumordnungsgesetz, § 2 Rn. 80.

5 Begriffsbestimmung aus rechtlicher Sicht

Um ein möglichst präzises Verständnis vom Gegenstand des Infrastrukturbegriffes für die Zwecke der Rechtswissenschaft zu entwickeln, ist damit die Auseinandersetzung mit der sektorenunabhängigen Begriffsverwendung unerlässlich. Da eine Legaldefinition seitens des Gesetzgebers fehlt, ist auf die durch Rechtsprechung und Literatur entwickelten Begriffskonkretisierungen zurückzugreifen.

In diesem Sinne hat das BVerwG in seiner Entscheidung aus dem Jahre 2003³⁷ zur Vereinbarkeit gebietsscharfer Standortzuweisungen für Infrastrukturvorhaben (Flughafen/Messe) im Regionalplan u.a. mit der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie die Infrastruktur in Anlehnung an *Heide*³⁸ und *Jochimsen*³⁹ definiert als

„die Gesamtheit der materiellen, institutionellen und personellen Einrichtungen und Gegebenheiten, die der arbeitsteiligen Wirtschaft (Unternehmen, Haushalten, Behörden) zur Verfügung stehen und dazu beitragen, dass in der Marktwirtschaft gleiche Faktorenentgelte für gleiche Faktorenleistungen bei zweckmäßiger Allokation der Ressourcen gezahlt werden.“

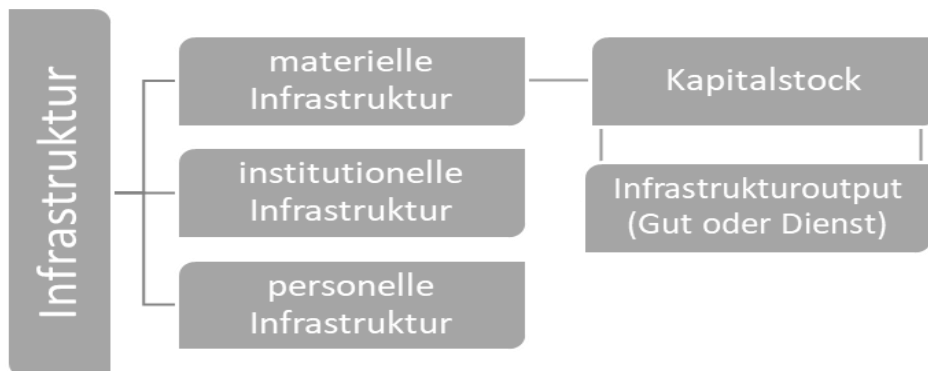
Das Gericht bedient sich hier der aus der Volkswirtschaft stammenden weiten Definition, die über die materielle Infrastruktur hinausgehend auch die institutionelle und personelle Infrastruktur umfasst. Im Ergebnis beinhaltet daher der Begriff nicht lediglich den mit der materiellen Infrastruktur korrespondierenden Kapitalstock, sondern darüber hinaus auch die mit dessen Hilfe produzierten bzw. erbrachten Güter und Dienste (Infrastrukturoutputs).

³⁷ BVerwGE 118, Rn. 34.

³⁸ *Heide/Arenz*, in: Raumordnung in Bund und Ländern, § 2 Rn. 3.

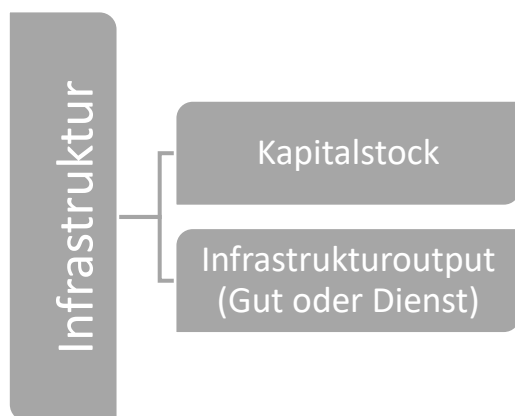
³⁹ *Jochimsen, Reimut*: Theorie der Infrastruktur: zu den Grundlagen der Marktwirtschaftlichen Entwicklung.

Abbildung 4: Das Infrastrukturverständnis nach dem BVerwG



Während dieses weite Verständnis in der juristischen Literatur praktisch nicht vertreten ist⁴⁰, existieren durchaus Stimmen, die eine Festsetzung des Gebrauchs des Infrastrukturbegriffs lediglich aus dem Kapitalstock und den Infrastrukturoutputs (ohne Einbeziehung der institutionellen und personellen Infrastruktur) befürworten.⁴¹

Abbildung 5: Das Infrastrukturverständnis nach Hermes



⁴⁰ Die Infrastruktur als der Inbegriff materieller, personeller und institutioneller Einrichtungen und Vorkehrungen sieht z.B. Stern, in Arndt/Swatek (Hrsg.): Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, S. 70.

⁴¹ Wobei hier die Rede nicht von „Infrastrukturoutputs“ im Sinne des volkswirtschaftlichen Verständnisses die Rede ist, sondern generell von „Maßnahmen“. Vgl. dazu Hermes: Staatliche Infrastrukturverantwortung, S. 172; Hünnekens: Rechtsfragen der wirtschaftlichen Infrastruktur, S. 14ff. (im Vergleich zu Hermes erfasst der vom Hünnekens entwickelte Begriff der Infrastruktur ebenfalls die institutionelle Infrastruktur); Stober: Handbuch des Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrechts, Stuttgart (u.a.) 1989, S. 598.

Diese umfangreicheren Sichtweisen verkennen jedoch eine wesentliche Besonderheit juristischer Auslegungstechnik. Ausgangspunkt bei der Bestimmung des Sinngehalts eines Gesetzesbegriffes ist an erster Stelle der Gesetzestext und der darin enthaltene Normzweck. Die deutsche Gesetzessprache ist in dieser Hinsicht jedoch klar – sie verwendet einen rein anlagenbezogenen Infrastrukturbegriff.⁴² So unterscheidet beispielsweise § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG⁴³ zwischen Dienstleistungen und Infrastruktur der Daseinsvorsorge. Ebenso spricht das Luftverkehrsgesetz⁴⁴ von Dienstleistungen und Infrastrukturen (§ 19b Abs. 3 Nr. 6a) LuftVG). Zum selben Ergebnis gelangt man, wenn zusätzlich die bereits angesprochenen gesetzlichen Begriffskonkretisierungen in Form der Enumeration sowie die vorhandenen sektorspezifischen Definitionen herangezogen wird. Letztere umfassen stets nur die Einrichtungen und Anlagen, nicht jedoch die damit zusammenhängenden Dienstleistungen.

Im Ergebnis setzen sich somit beide Sichtweisen über den ausdrücklichen Normwortlaut hinweg und sind mit geltendem Recht nicht zu vereinbaren. In diesem Zusammenhang ist auch die uneingeschränkte Übertragung des weiten volkswirtschaftlichen Verständnisses des Infrastrukturbegriffs für juristische Zwecke ebenso nicht vertretbar.

Nimmt man allerdings den Gesetzestext als Ausgangspunkt bei der Bestimmung des Begriffsinhalts, so kann im rechtlichen Kontext nur die mit dem Kapitalstock gleichzusetzende materielle Infrastruktur als Infrastruktur im rechtlichen Sinne verstanden werden.

Entsprechend dieser Sichtweise versteht auch Kluth⁴⁵ unter Infrastruktur „die dauerhaften Einrichtungen, die die Grundlage für den Freiheitsgebrauch der Bürgerinnen und Bürger darstellen“. In diesem Zusammenhang erkennt er die Wechselwirkung zwischen der Angewiesenheit des Einzelnen auf die infrastrukturellen Einrichtungen (und Dienstleistungen) und deren „Nichterzeugungsfähigkeit“ durch die Bürger selbst an. Bei der Bestimmung der Kernelemente des Infrastrukturbegriffs setzt auch Dörr⁴⁶ auf die unmittelbare Allgemeinnützigkeit der Infrastruktur einerseits und deren Versorgungszweck andererseits. Zur Ersten zählt er die Infrastruktur als öffentliches Gut, dessen Betrieb öffentlich verantwortlich ist und jedermann zugänglich ist. Deren Versorgungszweck umfasst dann die Versorgung der Allgemeinheit und die dadurch zu schaffenden Voraussetzungen für die Erfüllung ihrer Bedürfnisse.

Damit ist aber eine weitgehende Übereinstimmung mit der volkswirtschaftlichen Sichtweise zu verzeichnen, wonach die materielle Infrastruktur folgende zwei Kernelemente beinhaltet, nämlich (1) den Bezug zu den wesentlichen Voraussetzungen des menschlichen Lebens und (2) die Nichtverfügbarkeit der Infrastrukturgüter und -dienstleistungen für

⁴² So auch Dörr, VVDStRL **73** 323, 330.

⁴³ Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008, BGBl. I 2008, S. 2986.

⁴⁴ Luftverkehrsgesetz vom 10. Mai 2007, BGBl. I 2007, S. 698.

⁴⁵ Kluth, in: Kluth (Hrsg.), Infrastrukturgenossenschaften, Band 3, S. 9 (10).

⁴⁶ Dörr, VVDStRL **73** 323, 329.

einzelne Haushalte und Betriebe. Was für *Buhr* den Bezug zu den wesentlichen Voraussetzungen des menschlichen Lebens darstellt, ist für *Kluth* die Angewiesenheit des Einzelnen und für *Dörr* der Versorgungszweck der Infrastruktur. Demzufolge entspricht das zweite Kernelement der Nichterzeugungsfähigkeit (*Kluth*) der unmittelbaren Allgemeinnützigkeit (*Dörr*) sowie der Nichtverfügbarkeit (*Buhr*).

Abbildung 6: Die Kernelemente der Infrastruktur nach Kluth, Dörr und Buhr



Im Ergebnis beschreiben alle drei Sichtweisen die Kernelemente des leitenden sektorübergreifenden Infrastrukturbegriffs. Ausgehend davon kann man somit den Begriff „Infrastruktur“ definieren als

die Gesamtheit der dauerhaften Einrichtungen, Anlagen und Teile davon, die den grundlegenden sozialen und physischen Erfordernissen der Rechtssubjekte zu dienen bestimmt sind und zu deren Bereitstellung der Staat verpflichtet ist.

Der so festgesetzte Begriffsinhalt der sektorübergreifenden Infrastruktur kann vor die Klammer gezogen werden und bei Bedarf um weitere Merkmale ergänzt werden, um so die Anforderungen einer sektoralen Begriffsbetrachtung zu entsprechen.

6 Fazit

Beim Terminus Infrastruktur handelt es sich um einen nicht gefestigten Sammelbegriff. Ausgehend vom volkswirtschaftlichen Verständnis des Begriffs kann dieser in materielle, institutionelle und personelle Infrastruktur unterteilt werden. Im Hinblick auf die materielle Infrastruktur wird ferner zwischen den langlebigen Grundeinrichtungen und Anlagen

unterschieden, die für die Volkswirtschaft eines Landes notwendig sind, und die damit zusammenhängenden Güter und Dienstleistungen.

Im Rahmen des Versuchs der juristischen Charakterisierung des Begriffsinhalts, sind stets der Gesetzestext und der darin enthaltenden Normzweck zu Grunde zu legen. In diesem Sinne geht der Gesetzgeber von einem rein anlagenbezogenen Infrastrukturbegriff aus. Er schließt die einhergehenden Dienstleistungen sowie die zu der institutionellen und personellen Infrastruktur gehörenden Normen und Arbeitskräfte aus seinem Begriffsverständnis aus.

Mit Hilfe der in der Literatur bereits vorhandenen Ansätze einer Begriffsbestimmung können als die zwei Kernelemente des Infrastrukturbegriffes der Versorgungszweck und die unmittelbare Allgemeinnützigkeit identifiziert werden. Auf Grundlage dieser Merkmale kann für juristische Zwecke und in Anlehnung an den Gesetzestext die Infrastruktur begrifflich wie folgt definiert werden: Infrastruktur im rechtlichen Sinne ist die Gesamtheit der dauerhaften Einrichtungen, Anlagen und Teile davon, die den grundlegenden sozialen und physischen Erfordernissen der Rechtssubjekte zu dienen bestimmt sind und zu deren Bereitstellung der Staat verpflichtet ist.

Das **Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS)** stellt eine kostenfreie Informations- und Beratungsplattform für die kommunale Ebene in Sachsen dar. Im Schnittstellenbereich zwischen Verwaltung, Wissenschaft und Politik agiert das KOMKIS als kompetenter Informationsgeber, neutralen Vermittler und inhaltlicher Ansprechpartner zu Themen der kommunalen Infrastrukturbeschaffung, -erhaltung und -bewirtschaftung.

Weitere Veröffentlichungsformate abrufbar unter www.uni-leipzig.de/komkis:

KOMKIS Analyse

KOMKIS Dialog

KONKIS Praxis

KOMKIS Report



UNIVERSITÄT
LEIPZIG



Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen
am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management