

Voigt, Fritz; Tietzel, Manfred

Article — Digitized Version

Koordinierung der Verkehrswegeinvestitionen: Ihre Bedeutung für die Harmonisierung der Verkehrspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Voigt, Fritz; Tietzel, Manfred (1975) : Koordinierung der Verkehrswegeinvestitionen: Ihre Bedeutung für die Harmonisierung der Verkehrspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 55, Iss. 6, pp. 307-310

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134828>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

deuten doch viele Entwicklungen darauf hin, daß die Wohlfahrtseffekte der EWG über die aus Außenhandelsveränderungen sichtbar werdenden Wirkungen hinausgehen. Gerade die große Zahl noch ungeklärter Fragen sollte für Wissenschaftler wie auch Wirtschaftspolitiker Anstoß zur Überwindung der EWG-Krise sein. Die bisherigen Entwicklungen lassen eine Resignation als unge rechtfertigt erscheinen, selbst wenn eine Gesamtbewertung der Schritte zur Errichtung eines Ge-

meinsamen Marktes nicht im Bereich des Realisierbaren liegt. Die Wissenschaft sollte eine Theorie der Wirtschaftsunion in Angriff nehmen mit dem Ziel, für den weiteren Integrationsweg der EWG praxisnahe Entscheidungshilfen zu geben. Die Wirtschaftspolitiker sollten versuchen, sicherlich immer wieder auftretende Konflikte zwischen nationalem und gemeinschaftlichem Interesse ohne emotionale Voreingenommenheit für die nationalen Belange zu lösen.

Koordinierung der Verkehrswegeinvestitionen Ihre Bedeutung für die Harmonisierung der Verkehrspolitik

Fritz Voigt und Manfred Tietzel, Bonn

Die europäische Verkehrspolitik zeigt zunehmend die Tendenz, auch den dynamischen Bereich der Verkehrsinfrastrukturinvestitionen gemeinsamen Verfahrensweisen zu unterwerfen. Vor diesem Hintergrund muß auch der Bericht eines internationalen Autorenteams im Auftrage der EG-Kommission über die Koordinierung der Verkehrswegeinvestitionen gesehen werden. Mitautor Prof. F. Voigt und M. Tietzel schildern die Ergebnisse dieses Berichts und ihre Bedeutung für die Harmonisierung der EG-Verkehrswirtschaft.

Der gemeinsame Verkehrsmarkt — so stellte die Europäische Kommission jüngst fest — sei bislang entgegen den Vertragszielen der Römischen Verträge (Art. 3 e und 74) nicht verwirklicht worden ¹⁾. Die ökonomische und gesellschaftliche Bedeutung des Verkehrssektors sowie wesentliche Entwicklungen in Wirtschaftsstruktur, geographischer Ausdehnung und gesellschaftlichen Anforderungen machten aber eine rasche und entschiedene Durchsetzung einer verkehrspolitischen Gesamtkonzeption nötig, die die Möglichkeit biete, den Erfordernissen des Wandels von Gesellschaft und Wirtschaft auf mittlere und lange Sicht zu entsprechen ²⁾.

¹⁾ Vgl. Gemeinsame Verkehrspolitik: Ziele und Programm, Mitteilung der Kommission an den Rat über die weitere Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 16 73, S. 10.

²⁾ Vgl. ebenda, S. 5.

Prof. Dr. Dr. Dr. h. c. Fritz Voigt, 65, ist Ordinarius für Wirtschaftliche Staatswissenschaften der Universität Bonn sowie Direktor des Instituts für Industrie- und Verkehrspolitik und des Instituts für das Spar-, Giro- und Kreditwesen. Dr. Manfred Tietzel, 28, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Industrie- und Verkehrspolitik.

Diese Erkenntnis führte zu einem Entwurf einer europäischen Verkehrspolitik, die, schrittweise eingeführt, kohärenten Grundprinzipien folgen soll und geeignet ist, den Erfordernissen der Wirtschaftsunion und der Gesellschaft zu den geringstmöglichen Kosten für die Allgemeinheit zu entsprechen ³⁾.

Außer durch die stringendere Formulierung der Ziele der europäischen Verkehrspolitik und die Zuordnung geeigneter verkehrspolitischer Instrumente unterscheidet sich die nunmehr angestrebte Verkehrspolitik in einem weiteren wesentlichen Punkt von bisherigen Verfahrensweisen: War die Verkehrspolitik der 50er und 60er Jahre noch vornehmlich auf eine Optimierung des Status quo, also auf eine möglichst effiziente Nutzung bestehender Infrastrukturanlagen ausgerichtet ⁴⁾, so zeigt sich nunmehr in zunehmendem Maße die Tendenz, auch dynamische Aspekte, nämlich den Bereich der Verkehrsinfrastrukturinvestitionen

³⁾ Vgl. dazu Gemeinsame Verkehrspolitik: Ziele und Programm, a. a. O., sowie die kritische Stellungnahme von K. Oettle: Zum Entwurf einer gemeinsamen Verkehrspolitik der EG, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 54. Jg. (1974), H. 11, S. 569-573.

⁴⁾ Vgl. Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (Hrsg.): Möglichkeiten der Tarifpolitik im Verkehr, Reihe Verkehr, Bd. 1, Brüssel 1965; Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (Hrsg.): Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung eines Systems zur Abgeltung der Benutzung der Straße, Reihe Verkehr, Bd. 2, Brüssel 1970.

und ihre langfristigen Strukturwirkungen gemeinsamen Verfahrensweisen zu unterwerfen:

„Im Bereich der Infrastrukturinvestitionen muß eine . . . Vorschau in erster Linie dazu führen, daß ein *Gesamtorientierungsplan* für das Verkehrsnetz aufgestellt wird, das von Gemeinschaftsinteresse ist. Ein solcher Plan muß die Verbindungen aufzeigen, die sowohl auf der Ebene des Funktionsablaufs als auch auf der Ebene der Verkehrsbewältigung von Gemeinschaftsinteresse sind; gleichzeitig werden dabei die Organisationsgrundlagen für das Verkehrsnetz herausgearbeitet. Ein adäquates *Verfahren* muß die Voraussetzung dafür schaffen, daß die Gemeinschaftsinstitutionen darüber wachen können, daß diese Investitionsentscheidungen sich in den Plan einordnen.“⁵⁾

Im Lichte dieser neuen programmatischen Ausrichtung der europäischen Verkehrspolitik muß auch der Bericht im Auftrage der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die „Koordinierung der Verkehrswegeinvestitionen“ gesehen werden⁶⁾, der im folgenden kurz dargestellt und

⁵⁾ Gemeinsame Verkehrspolitik: Ziele und Programm, a. a. O., S. 18.

in seiner Bedeutung für die Harmonisierung der europäischen Verkehrspolitik gewürdigt werden soll.

Funktionen einer Koordinierung

Der Bericht versteht sich, und das betonen die Autoren schon in den Vorbemerkungen, nicht als ein endgültiges und unmittelbar in der Praxis anwendbares Instrument einer multilateralen Investitionsplanung, wohl aber als ein Anstoß zur näheren Beschäftigung mit diesem wichtigen Problem und gleichzeitig als Grundlage und Anreiz zu seiner weiteren Erforschung: „Vor der Abgabe zuverlässiger konkreter Empfehlungen müßten unseres Erachtens allerdings noch weitere umfangreiche Forschungen durchgeführt werden, die wir in der uns zur Verfügung stehenden Zeit und mit den uns zur Verfügung stehenden Mitteln naturgemäß nicht bewältigen konnten.“⁷⁾

Schon die Wahl des Titels dieses Berichtes bringt das dieser Untersuchung zugrundeliegende Bestreben zum Ausdruck, die innerhalb der Gemeinschaft bestehenden Unterschiede in der Behandlung der Investitionsplanung im Verkehrssektor auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. In ihrem programmatischen Entwurf zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik bringt die Europäische Kommission ganz klar zum Ausdruck, welchen Stellenwert sie einer solchen Harmonisierung der Verkehrswegeinvestitionen zumißt: „Die Kommission ist der Ansicht, daß eine Vergemeinschaftlichung der Erfahrungen im Bereich der Bewertung von Infrastrukturprojekten mehr und mehr dazu führen sollte, daß *vergleichbare Methoden* im Rahmen der Gemeinschaft ausgearbeitet werden. Die Kommission bringt den Arbeiten, die in diesem Bereich . . . geleistet werden, großes Interesse entgegen.“⁸⁾

Konkreter formuliert der Bericht die Funktionen einer Koordinierung der Verkehrswegeinvestitionen. Eine solche Koordinierung sei besonders wichtig im Hinblick auf

- einen besseren Faktoreinsatz und eine bessere Nutzung bereits getätigter Investitionen;
- den Beginn einer aufeinander abgestimmten Verkehrspolitik;
- die Vereinheitlichung und Integration des europäischen Wirtschaftsraumes⁹⁾.

⁶⁾ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Koordinierung der Verkehrswegeinvestitionen, Analyse-Empfehlungen-Verfahren, Reihe Verkehr, Heft 3, Brüssel 1973, verfaßt von K. M. G w i l l i a m, Institute for Transport Studies, University of Leeds; S. P e t r i c c i o n e, Facoltà di Economia Marittima, Istituto Universitario Navale, Napoli; F. V o i g t, Universität Bonn, Institut für Industrie- und Verkehrspolitik; J. A. Z i g h e r a, U.E.R. de Sciences Economiques, Université de Paris-Nanterre.

⁷⁾ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Koordinierung der Verkehrswegeinvestitionen, a. a. O., S. 7.

⁸⁾ Gemeinsame Verkehrspolitik: Ziele und Programm, a. a. O., S. 18.

⁹⁾ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Koordinierung der Verkehrswegeinvestitionen, a. a. O., S. 7.

Frankfurter Zeitung

BLICK DURCH DIE WIRTSCHAFT

Herausgegeben von der Frankfurter Allgemeinen Zeitung

Man ist noch besser informiert

Der monatliche Bezugspreis für den Blick durch die Wirtschaft beträgt 25,- DM im Inland, 27,- DM im Ausland.

Senden Sie das täglich erscheinende Wirtschaftsblatt ab sofort an folgende Anschrift:

Blick durch die Wirtschaft, 6 Frankfurt/Main 1, Postfach 2901

Angesichts international außerordentlich unterschiedlicher Planungsverfahren im Verkehrsbereich und des sehr unterschiedlichen Ausbaus der nationalen Verkehrsstatistiken nach Informationsmenge, Informationsqualität und statistischen Definitionen lag den Verfassern besonders daran, eine Methode zu entwickeln, „eine bestimmte Vergleichbarkeit zwischen Investitionsprojekten unterschiedlicher Art herzustellen, um so die Auswahl und Klassifizierung rationaler zu gestalten“¹⁰⁾. Obwohl die einzelnen Mitgliedstaaten bei der Aufstellung von Investitionsprogrammen bisher von völlig unterschiedlichen Überlegungen ausgehen, und trotz der erwähnten Mängel der Verkehrsstatistik, äußern die Autoren des Berichtes als wichtigstes Ergebnis ihrer Untersuchung die Meinung, „daß die Erarbeitung eines Systems leicht anwendbarer Regeln als Entscheidungshilfe für die Investitionstätigkeit im Infrastrukturbereich schon jetzt auf keine unüberwindlichen Schwierigkeiten mehr stößt und daß daher eine mit den Zielen, den Grundsätzen und den Mitteln der gemeinsamen Verkehrspolitik . . . zu vereinbarende Koordinierung der Investitionen schon heute, sowohl im nationalen wie im Gemeinschaftsbereich, praktisch in Angriff genommen werden kann“¹¹⁾.

Dieses Ergebnis, das sich allerdings nur auf die *methodische*, nicht aber auf die *politische* Durchsetzbarkeit einer Koordinierung der Verkehrswegeinvestitionen bezieht, stellt zweifellos einen wichtigen Schritt in Richtung auf eine harmonisierte Verkehrspolitik, wie sie die Europäische Kommission konzipiert hat, dar.

Zwei Schwerpunkte

Die Arbeit der Expertengruppe konzentrierte sich auf zwei Schwerpunkte, welche die Voraussetzungen für erfolgreiche Koordinationsbestrebungen schaffen sollen:

- Erstens ist dies eine standardisierte Methode der Investitionsplanung im Verkehr, die sogenannte *mehrzweckbezogene Nutzen-Kosten-Analyse*, die auch unter den erwähnten erschwerten Bedingungen funktionsfähig ist, und
- zweitens ein festgelegtes *institutionelles System* der Verkehrsplanung mit festgelegten Kompetenzen und Abstimmungsverfahren der europäischen und nationalen Träger der Verkehrsinvestitionen.

Die mehrzweckbezogene Nutzen-Kosten-Analyse stellt die methodische Basis der in dem Bericht entwickelten Vorschläge dar: Nutzen und Kosten

von Investitionen in (verschiedene) Verkehrsträger werden in bezug auf ihren sozialen Nettounutzen (Effizienznutzen), ihre Raumwirksamkeit, ihre Effekte auf die Einkommensverteilung, die Beschäftigung und soziale Integration, ihre Auswirkungen auf industrielle und technologische Entwicklung und schließlich in bezug auf die durch sie bewirkte Beeinflussung der Umweltqualität nach einem vorgeschriebenen Standardverfahren identifiziert und bewertet.

Ohne auf Einzelheiten dieser standardisierten Evaluierungstechnik eingehen zu wollen, seien einige Worte zu ihrer Bedeutung gesagt: Natürlich ist bisher die zu geringe Kenntnis der Effekte von Verkehrsinvestitionen auf ihre „ökonomische Umwelt“ ein entscheidendes Hemmnis für die Genauigkeit jeder Kosten-Nutzen-Untersuchung; die Verfasser des Berichtes versuchten, diese Schwierigkeit so weit wie möglich dadurch auszuräumen, daß Bewertungsansätze und methodische Verfahrensweisen dem neuesten Forschungsstand entsprechen. Trotz der verbleibenden Unsicherheiten, die es nicht gestatten, die soziale Rentabilität einer Verkehrsinvestition exakt bis auf Mark und Pfennig zu kalkulieren, wird mit diesem Verfahren eine wertvolle Information produziert: Es genügt nämlich, die *relative* soziale Rentabilität verschiedener Investitionsprojekte bestimmen zu können, um eine rationale Investitionspolitik im Verkehrswesen zu betreiben. Außerdem leistet diese Methode einen erheblichen Beitrag zur *Transparenz* der Investitionsplanung, ein Begriff, dem in der gesamten Untersuchung eine Schlüsselrolle zufällt. Transparenz bedeutet, daß sich die ausgewählte Methode durch Klarheit, ein nachvollziehbares Verfahren und durch Zugänglichkeit der Informationen auszeichnet.

Projekte von Gemeinschaftsinteresse

Neben der Entwicklung eines differenzierten gesamtwirtschaftlichen Investitionskriteriums in der Form der mehrzweckbezogenen Kosten-Nutzen-Analyse kommt der organisatorischen und institutionellen Ausgestaltung der Investitionsplanung im Verkehr als zweitem Schwerpunkt in dem Bericht eine erhebliche Bedeutung zu. Daher wird versucht, die im Rahmen der Investitionsplanung von der Gemeinschaft vorzunehmenden Schritte genau zu definieren. Das *Kriterium*, nach dem nationale oder europäische Organe für bestimmte Investitionsprojekte bzw. -programme zuständig sein sollen, ist das des *Gemeinschaftsinteresses*. Projekte von gemeinschaftlichem Interesse, so der Vorschlag dieses Berichtes, sollten, je nach Bedeutung, entweder in den Zuständigkeitsbereich der europäischen Verkehrspolitik fallen oder nur in Abstimmung und Verbindung mit europäischen Organen durchgeführt werden.

¹⁰⁾ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Koordinierung der Verkehrswegeinvestitionen, a. a. O., S. 7.

¹¹⁾ Ebenda.

Die Projekte von Gemeinschaftsinteresse werden in drei Kategorien unterteilt:

1. Projekte, die objektiv von gemeinschaftlichem Interesse sind, und zwar auf der Grundlage folgender Kriterien:

- Grenzüberschreitung;
- beträchtlicher Transitverkehr nach einem anderen Mitgliedsland;
- hoher Prozentsatz von internationalem Verkehr auf einem Streckenabschnitt;
- unmittelbare Konkurrenz zu einer bereits in einem anderen Mitgliedstaat bestehenden Verkehrsverbindung;

2. Projekte, die von dem beteiligten Mitgliedstaat als von gemeinschaftlichem Interesse betrachtet und als solche von der Kommission akzeptiert werden;

3. Projekte, mit denen sich die Kommission aufgrund ihrer Zuständigkeit für die Beurteilung des gemeinschaftlichen Interesses unter Einhaltung von institutionellen Regeln, die noch festzulegen wären, beschäftigt¹²⁾.

Mit dieser Klassifikation, die der Bericht allerdings als vorläufig ansieht, ist positiv definiert, welche Projekte und Programme der internationalen Zusammenarbeit, der Koordinierung, bedürfen; Projekte und Programme, die von dem so definierten Kriterium des Gemeinschaftsinteresses ausgeschlossen werden, fallen in den Zuständigkeitsbereich der nationalen Verkehrspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten.

Politische Durchsetzbarkeit

Die Erkenntnis, daß die Vertragsziele für den Verkehr noch nicht erreicht worden sind, zusammen mit der Notwendigkeit, die wesentlichen Entwicklungen auf ökonomischem und gesellschaftspolitischem Gebiet, die seit Gründung der Europäischen Gemeinschaften stattgefunden haben, in das verkehrspolitische Programm einzubeziehen, waren ein wichtiges Motiv für die neue Konzeption einer Gemeinschaftsordnung der Verkehrswirtschaft, und zweifellos ist der Bericht über die Koordinierung der Verkehrswegeinvestitionen in diesem Rahmen zu sehen. So war es denn auch nicht die primäre Absicht der Autoren dieses Berichtes, wissenschaftlich Neues zu schaffen, sondern vorhandene Erkenntnisse so zu verwerten und in einen Planungsalgorithmus umzusetzen, daß vor allem die *Operationalität des Verfahrens*, d. h. seine praktische Verwendbarkeit, gewährleistet ist.

Das Gelingen dieser Absicht vorausgesetzt, ist diese natürlich nur eine notwendige, keinesfalls aber hinreichende Bedingung für das praktische

¹²⁾ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Koordinierung der Verkehrswegeinvestitionen, a. a. O., S. 57 f.

Gelingen einer europäischen Verkehrspolitik, die auf Harmonisierung gerichtet ist. Methodisch-ökonomisch und verwaltungstechnisch handhabbare Instrumente der Verkehrsplanung führen nur dann zum Erfolg, wenn auch der Wille und die Möglichkeit ihrer Anwendung, d. h. ihre *politische Durchsetzbarkeit*, gegeben sind. Erst beide Bedingungen zusammengenommen sind notwendig und hinreichend für eine erfolgreiche europäische Verkehrspolitik. In dieser Zeitschrift hat Karl Oettle diesen wichtigen Zusammenhang richtig und ausdrücklich betont: Die verkehrspolitischen Vorstellungen der Kommission umfassen „alle wesentlichen Bestimmungsfaktoren einer Verkehrspolitik, ausgenommen die politische Willensbildung in der Gemeinschaft, deren derzeitige Mängel unter anderem zur verkehrspolitischen Stagnation geführt haben und nicht sektoral, sondern nur prinzipiell für die Gemeinschaft insgesamt mit Aussicht auf Erfolg angegangen werden können“¹³⁾. Für die augenblicklichen Chancen einer gemeinsamen Verkehrspolitik stellt die Kommission fest, „daß zur Zeit erhebliche Interessen- und Meinungsverschiedenheiten bestehen“. Gleichzeitig aber schlägt sie ein *Procedere* vor, das diesem Mißstand abhelfen soll und äußert die Ansicht, „daß ein Dialog zwischen den Gemeinschaftsinstitutionen zunächst auf Ratsebene und dann im Rahmen eines Gedankenaustauschs mit dem Europäischen Parlament, dem Wirtschafts- und Sozialausschuß und dem beratenden Verkehrsausschuß dazu dienen könnte, diese Schwierigkeiten zu beheben“¹⁴⁾.

Mangelnde politische Kompetenzen des Europäischen Parlaments und des Ministerrates machen den Erfolg derartiger Koordinierungsbemühungen vom „guten Willen“ der Mitgliedstaaten abhängig. Dieser wiederum ist bestimmt durch die konkreten nationalen Ziele der Verkehrspolitik sowie der Art, der Intensität und der Änderbarkeit von Planungsinterdependenzen zwischen den einzelnen verkehrspolitischen Entscheidungsträgern auf verschiedenen Ebenen. Erhebliche Differenzen zwischen den Zielen der Verkehrspolitik einzelner Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sowie die nur geringe Neigung einiger Staaten, politische Kompetenzen abzugeben und ihre verkehrspolitische Autonomie einzuschränken, lassen jedoch nur mäßige Hoffnungen zu, „daß das Werk der europäischen Integration über den ökonomisch und politisch so wichtigen Verkehrssektor einen weiteren, starken Impuls erhält“¹⁵⁾.

¹³⁾ Karl Oettle: Zum Entwurf einer gemeinsamen Verkehrspolitik der EG, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 54. Jg. (1974), H. 11, S. 569.

¹⁴⁾ Gemeinsame Verkehrspolitik: Ziele und Programm, a. a. O., S. 5.

¹⁵⁾ Fritz Voigt: Koordinierung der Verkehrswegeinvestitionen, zum gleichnamigen Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, in: Internationales Verkehrswesen, 27. Jg. (1975), S. 16.