

Wink, Rüdiger

Article — Digitized Version

Transeuropäische Verkehrsnetze: Für Wachstum oder für regionale Umverteilung?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Wink, Rüdiger (1996) : Transeuropäische Verkehrsnetze: Für Wachstum oder für regionale Umverteilung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 6, pp. 301-308

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137363>

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.

Rüdiger Wink

Transeuropäische Verkehrsnetze: Für Wachstum oder für regionale Umverteilung?

Mit EU-Mitteln geförderte gesamteuropäische Verkehrsnetze sollen dazu beitragen, Europa stärker zusammenwachsen zu lassen und gleichzeitig den mit Beschäftigungsproblemen kämpfenden europäischen Volkswirtschaften Wachstumsimpulse zu geben. Können die bereits geplanten Projekte diese Ziele erreichen? Nach welchen Kriterien sollten die Trassen ausgewählt werden?

Die Volkswirtschaften in der Europäischen Union geraten angesichts fundamentaler struktureller Veränderungen der weltweiten Wirtschafts- und Handelsbeziehungen unter zunehmenden Reformdruck. Einerseits haben sich die Beschäftigungsprobleme in den Mitgliedsländern derart verfestigt, daß selbst in einem günstigen konjunkturellen Umfeld ein Abbau der hohen Zahl an Langzeitarbeitslosen kaum noch gelingt¹. Andererseits sind Anpassungen bisheriger sozialer Besitzstände an die veränderten Voraussetzungen in hoch entwickelten westlichen Demokratien allenfalls nach langwierigen politischen Entscheidungsprozessen mit hohen Friktionskosten durchsetzbar, wie beispielsweise in Frankreich die dortigen Arbeitskämpfe im Dezember 1995 zeigten².

In Anbetracht dieser Probleme finden Überlegungen einer gezielten Stärkung gesamtwirtschaftlicher Wachstumsfaktoren in den EU-Ländern zunehmend in der politischen Diskussion Gehör. Es geht dabei darum, auf der einen Seite den Erfordernissen des internationalen Standortwettbewerbs zu entsprechen und auf der anderen Seite die Intensität gesellschaftlicher Verteilungskämpfe während des Anpassungsprozesses zu mindern. Hierbei nimmt das Weißbuch der EG-Kommission für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung aufgrund seiner vielfältigen Vorschläge und seiner Funktion als Orientierungsrahmen für die einzelstaatliche Politik eine besondere Stellung ein³. Neben allgemeinen makroökonomischen Leitlinien und arbeitsmarktpolitischen

Maßnahmen werden wachstums- und strukturpolitische Aktivitäten angestrebt, wobei Schwerpunkte vor allem im Bereich der Infrastrukturpolitik liegen. Die konkretesten Vorstellungen beziehen sich auf den Ausbau des europäischen Verkehrsnetzes, für den bereits Angaben über Einzeltrassen und ihre Finanzierung vorliegen. Diese Maßnahmen fügen sich in eine Entwicklung ein, die mit der Zuweisung zusätzlicher Kompetenzen an EU-Organe für sogenannte „Transeuropäische Netze“ in Art. 129 b-d des EG-Vertrags eingeleitet wurden⁴.

Im vorliegenden Beitrag soll die Eignung dieser Kompetenzzuweisung und der daraufhin vorgenommenen Maßnahmen im Hinblick auf die Erfüllung der wachstumspolitischen Zielvorgaben aus ökonomischer Sicht kritisch hinterfragt werden. Hierzu wird zunächst als theoretische Basis der an die EU-Organe zu richtende Handlungsbedarf hergeleitet, bevor untersucht wird, inwieweit sich aus der institutionellen

¹ Der Anteil an Langzeitarbeitslosen in der Europäischen Union liegt seit Beginn der neunziger Jahre deutlich über 40%. Insgesamt betrug die Zahl der Arbeitslosen in den 24 Staaten der OECD Anfang 1995 über 35 Millionen, vgl. hierzu z.B. E. Schmidt: Beschäftigung und nachhaltige Entwicklung. Zum Weißbuch der EG: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, in: WSI-Mitteilungen, 48. Jg. (1995), H. 4, S. 267 ff.; vgl. auch A. Brandt: Ursachen der Arbeitslosigkeit und Perspektiven der Beschäftigungspolitik in Deutschland, Frankfurt u.a.O. 1995, S. 126 ff.

² Vgl. zu einer theoretischen Analyse der Ursachen für diese Inflexibilitäten M. Olson jr.: Aufstieg und Niedergang von Nationen – Ökonomisches Wachstum, Stagflation und Starrheit, Tübingen 1985, S. 69 ff.; vgl. auch D. Meyer: Der Sozialstaat in der Entwicklungsfalle, in: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 21 (1995), H. 3, S. 225 ff., hier S. 233 ff.

³ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege in das 21. Jahrhundert. Weißbuch, in: Bulletin der Europäischen Union, 26. Jg. (1993), Beilage 6.

Dr. Rüdiger Wink, 30, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik an der Ruhr-Universität Bochum.

Struktur wachstumspolitische Konsequenzen ergeben. Die daraus resultierende Feststellung eines Auseinanderklaffens wachstumspolitischer Zielsetzungen und institutioneller Wirklichkeit mündet zum Abschluß in einen Ausblick auf denkbare Veränderungen der Prozesse zur Entscheidung über die Bildung europaweiter Verkehrsinfrastrukturnetze.

Handlungsbedarf auf EU-Ebene

Mit Hilfe von Investitionen in das Verkehrsinfrastrukturangebot wird insbesondere eine höhere Mobilität von Gütern und Personen und somit eine Intensivierung der interregionalen Arbeitsteilung als Voraussetzung für die Initiierung von Wachstumsprozessen angestrebt⁴. Zwar wird im Rahmen der „neuen“ Wachstumstheorie verstärkt die Bedeutung des Faktors Wissen und seine Übertragung über Kommunikations- und Informationsnetze betont⁵, jedoch sind auch weiterhin physische Transportleistungen als eine Voraussetzung wirtschaftlicher Entwicklung zu beachten⁷. Die wachsende Bedeutung europaweiter Infrastrukturverbindungen ergibt sich aus

- der EU-Binnenmarktintegration;
- den ökonomischen und politischen Transformationsprozessen in Mittel- und Osteuropa;
- den Veränderungen der Produktionsstrukturen und
- der weltweiten Ausrichtung einzelwirtschaftlicher Absatz- und Beschaffungsbeziehungen⁸.

Die Verflechtungen der einzelnen Verkehrstrassen zu einem Netz implizieren, daß eine Ergänzung des Infrastrukturangebotes an einer Stelle zu vielfältigen Veränderungen der Erreichbarkeit zahlreicher anderer Orte in Europa führen kann. Eine Verbesserung der

Erreichbarkeit einzelner Regionen bildet für die Gesamtwirtschaft in Europa die Voraussetzung zum Auf- bzw. Ausbau wachstumsträchtiger Wirtschaftsstrukturen.

Als Zielsetzung der Gestaltung europaweiter Verkehrsinfrastrukturnetze kann daher die Realisierung der Trassen angesehen werden, bei denen der größte Überschuß der innerhalb des gesamten Netzes entstehenden Nutzen über die hierbei verursachten Kosten erzielt wird. Zu den Kosten zählen neben den unmittelbaren Aufwendungen zur Planung, Finanzierung, Durchführung und zum Betrieb der Infrastruktur auch Beeinträchtigungen der Anwohner sowie Umweltschäden. Eine Bestimmung des gesamteuropäischen Netzes, das die Anforderung eines maximalen Nutzenüberschusses optimal erfüllt, ist nicht zu realisieren, da Informationsdefizite existieren hinsichtlich

- der komplexen interregionalen Verflechtungen, die Änderungen der Erreichbarkeit einzelner Orte auslösen;
- der individuell völlig unterschiedlichen Bewertung der Erreichbarkeitsänderungen sowie
- des hohen Anteils monetär nur unzureichend ausdruckender immaterieller und gesundheitlicher Schäden für Mensch und Natur.

Anstelle einer Betrachtung konkreter Netzstrukturen ist bei den Verfahren, die zur Entscheidung über die Netzgestaltung führen, darauf zu achten, wie die Vielzahl vorhandener und sich im Zuge des gesellschaftlichen Wandels permanent ändernder Informationen über Kosten und Nutzen in die Entscheidungsfindung einbezogen werden kann⁹.

⁴ Vor der Ergänzung des EG-Vertrags 1992 beschränkten sich die Aktivitäten der EG im Rahmen der Verkehrsinfrastrukturpolitik auf vereinzelte Ansätze zur Koordination einzelstaatlicher Maßnahmen vor allem im „Ausschuß zur Abstimmung der nationalen Wegeplanung“ sowie auf finanzielle Beiträge. Ein erstes mittelfristiges Finanzierungskonzept wurde 1990 vom EG-Rat gebilligt. Vgl. hierzu unter anderem R. Wenk: Verkehrsinfrastrukturpolitik der EG, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 63. Jg. (1992), H. 3, S. 180 ff., hier S. 181 ff.; sowie Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik. Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität, in: Bulletin der Europäischen Union, 26. Jg. (1993), Beilage 3, S. 35.

⁵ Vgl. zu einem Überblick über Untersuchungen zur regionalpolitischen Bedeutung von Infrastruktur W. Pfähler, U. Hoffmann, U. Lehmann-Grube: Infrastruktur und Wirtschaftsentwicklung – Kritische Bestandsaufnahme, Erweiterungen und Fallstudien, in: A. Oberhauser (Hrsg.): Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit, Berlin 1995, erscheint in der Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik. Daneben werden auch Beschäftigungseffekte im Bausektor erwartet; vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, a.a.O., S. 85.

⁶ Vgl. grundlegend P. R. Romer: Endogenous Technological Change, in: Journal of Political Economy, Vol. 98 (1990), Nr. 5, S. 71 ff.; sowie zu Analysen aus dem deutschen Sprachraum B. Wigger: Akkumulation, Faktorstruktur und wirtschaftliches Wachstum, Göttingen 1993; und J. Siegmund: Bevölkerungsrückgang, Alterung und Technischer Fortschritt, Stuttgart 1994, S. 64 ff.

⁷ Vgl. hierzu P. Klemmer, R. W. Waniek: Kritische Bestandsaufnahme von Städte- und Regionenvergleichen, Baden-Baden 1995, S. 46 f.

⁸ Vgl. zu den raumstrukturell relevanten Prozessen einer Globalisierung der betrieblichen Absatz- und Beschaffungsmärkte, der Veränderung der zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung, der Internationalisierung der Produktion, der Verkürzung von Produktlebenszyklen und der Tertiärisierung der Wirtschaft P. Klemmer: Entwicklungsrisiken peripherer ländlicher Räume, Sprockhövel 1995, S. 9 ff.

⁹ Vgl. grundlegend F. A. v. Hayek: Die Sprachverwirrung im politischen Denken, in: F. A. v. Hayek: Freiburger Studien, Tübingen 1969, S. 201 ff., hier S. 211; sowie ergänzend B. Baumann: Marktprozeß und Staatsaufgaben: Möglichkeiten und Grenzen ökonomischer Theorien zur Erklärung der Funktionsweise offener Sozialsysteme und zur Legitimation staatlichen Handelns in offenen Gesellschaften, Baden-Baden 1993, S. 107.

Marktlösung möglich?

Diese Funktion der Informationsermittlung und effizienzorientierten Verarbeitung wird von Markt- und Wettbewerbsprozessen erfüllt, soweit die Voraussetzungen einer funktionsfähigen Gestaltung dieser Verfahren vorliegen. Eine Marktlösung führt theoretisch zu einer Realisierung der Trassen, bei denen der Vorhabenträger davon ausgehen kann, daß die erwarteten – auf der Basis von Marktpreisen entstehenden – Erlöse aus dem Betrieb des Infrastrukturnetzes die bei der Angebotserstellung insgesamt anfallenden und in Marktpreisen ausgedrückten Kosten übersteigen, während der Wettbewerb den Anbietern Anreize vermittelt, permanent effizienzorientiert nach Verbesserungen ihres Angebots zu forschen, um nicht den Markt verlassen zu müssen¹⁰.

Die Prüfung, ob diese Verfahren auch bei der Erstellung gesamteuropäischer Verkehrsnetze angewendet werden können, ist entsprechend der unterschiedlichen Aufgaben, die zur Erstellung eines Netzangebotes zu erfüllen sind, nach Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb zu differenzieren. Im Bereich der Finanzierung und des Baus existieren funktionsfähige Märkte, so daß hier prinzipiell nicht von einer Einschränkung der Anwendbarkeit von Markt und Wettbewerb auszugehen ist. Dem Argument, eine ausreichende privatwirtschaftliche Finanzierung sei wegen der unzureichenden einzelwirtschaftlichen Rentabilität, in der zusätzliche – aufgrund eines unzureichenden Preissystems für die Trassenutzung nicht internalisierte – volkswirtschaftliche Nutzen nicht zum Ausdruck kämen, und der hohen Risiken angesichts der langen Betriebsdauer nicht möglich¹¹, ist entgegenzuhalten, daß

- die Rentabilität insbesondere dann festgestellt werden kann, wenn die Inanspruchnahme der Ver-

kehrsinfrastruktur unmittelbar an Entgelte gebunden wird, in denen sich somit die Zahlungsbereitschaft widerspiegelt,

- ein langfristig stabiler institutioneller Rahmen politische Risiken verringert,
- Finanzinnovationen, die bei anderen materiellen Infrastrukturgütern mit langen Laufzeiten eingeführt wurden, die Möglichkeit der privatwirtschaftlichen Finanzierung von Gütern mit hohen Unteilbarkeiten und langen Betriebszeiten anzeigen¹².

Beim Betrieb der Verkehrsinfrastruktureinrichtungen könnten Einschränkungen der Wettbewerbsfunktionen vorliegen, weil bei der Erstellung vor allem von Schienen- und Straßennetzen subadditive Kostenfunktionen auftreten können. Dies bedingt, daß ein effizientes Angebot nur von einem einzelnen Netzanbieter erfolgen kann¹³. Die disziplinierende Wirkung funktionierender Wettbewerbs auf etablierte Netzanbieter, die eine mangelnde Effizienz des Angebots mit Verlusten für den Netzbetreiber sanktioniert, kann aber auch gegeben sein, wenn lediglich ein Anbieter jeweils ein Netz eines Verkehrsträgers betreibt, folglich intramodal als Monopolist auftritt. Möglichkeiten zur Auslösung von Anreizen zu effizienzorientierten Verhaltensweisen bestehen

- in der Androhung des Markteintritts anderer Anbieter beim gleichen Verkehrsträger (potentielle Konkurrenz),
- in der Umgehung des monopolisierten Verkehrsnetzes durch Nutzung von Netzen anderer Länder oder von anderen Streckentypen (intramodal-substitutive Konkurrenz)¹⁴ sowie
- in der Option einer Verlagerung auf Netzangebote anderer Verkehrsträger (intermodal-substitutive Konkurrenz)¹⁵.

Im Planungsstadium, vor der Realisierung eines großräumigen Verkehrsnetzes, kann jedoch infolge hoher Transaktionskosten die Durchführung einer effizienzorientierten Koordination zwischen allen Be-

¹⁰ Vgl. zur Erläuterung von Markt- und Wettbewerbsfunktionen N. Eichhof: Ordnungspolitische Ausnahmeregelungen. Zur normativen Theorie staatlicher Regulierungen und wettbewerbspolitischer Bereichsausnahmen, Bochum 1992, S. 10 f.

¹¹ Vgl. hierzu z.B. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, a.a.O., S. 85; bzw. B. Gerardin: France, in: European Conference of Ministers of Transport (Hrsg.): Private and Public Investment in Transport, Paris 1990, S. 5 ff., hier S. 8 ff.

¹² Vgl. hierzu auch mit Bezug zu Investitionen im Energiesektor C. McKay: Möglichkeiten der privatwirtschaftlichen Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen in der EG, Göttingen 1989, S. 79 ff.

¹³ Vgl. hierzu beim Angebot von Schienenverkehrsnetzen C.-F. Laaser: Wettbewerb im Verkehrswesen. Eine Chance für eine Deregulierung in der Bundesrepublik, Tübingen 1991, S. 63 ff.; sowie A. Brenck: Privatisierungsmodelle für die Deutsche Bundesbahn, in: W. Altemeyer et al.: Privatisierung des Schienenverkehrs, Göttingen 1993, S. 37 ff., hier S. 106 f.

¹⁴ Beispielsweise könnten für die Verbindung zwischen Paris und Osteuropa Anbieter einer Trasse über Elsaß-Lothringen, Baden-Württemberg, Nordbayern, Tschechien usf. mit Anbietern einer nördlicheren Trasse über Belgien, Nordrhein-Westfalen usf. konkurrieren bzw. bei einer Spezialisierung auf Streckentypen Anbieter einer vorrangig für langsame Gütertransporte konzipierten Trasse bei zeitweiliger Unterauslastung auch mit Anbietern von Personenverkehrstrassen in Wettbewerb treten.

¹⁵ Dabei ist zu beachten, daß die Möglichkeit zu potentiellen Konkurrenz von dem Vorliegen irreversibler Investitionen zum Marktein- bzw. -austritt sowie die Intensität substitutiver Konkurrenz von den Kreuzpreiselastizitäten abhängen. Vgl. ausführlicher R. Wink: Verkehrsinfrastrukturpolitik in der Marktwirtschaft. Eine institutionenökonomische Analyse, Berlin 1995, S. 127 ff.

teiligten über Märkte erschwert bzw. verhindert werden. Diese Transaktionskosten sind vor allem bei Straßen- und Schienennetzen sowie künstlichen Binnenwasserstraßen evident, da hierzu großräumig zusammenhängende Flächen zu erwerben und entlang dieser Flächen vielfältige negative Auswirkungen für Mensch und Natur zu berücksichtigen sind.

Freifahrerverhalten

Dabei ist zu beachten, daß die Vorteile einer Beseitigung von Engpässen in europäischen Verkehrsnetzen aufgrund der sich über das gesamte Netz ausbreitenden Verbesserung der Erreichbarkeit von Zielorten für zahlreiche Individuen in Europa spürbar sind, während die Belastungen eines Infrastrukturausbaus primär lokal konzentriert entlang einer einzelnen Trasse auftreten¹⁶. Daraus ergeben sich Freifahreranreize, die positiven Netzeffekte zu nutzen, ohne die negativen Folgen in unmittelbarer Nähe zu tragen. Die Intensität dieser Freifahreranreize hängt einerseits von der Entfernung des einzelnen von dem nächstgelegenen Netzanschluß ab, d.h., je näher dieser Anschluß gelegen ist, desto geringer sind zwar die Transportkosten, aber desto wahrscheinlicher ist auch der Eintritt materieller, immaterieller oder gesundheitlicher Beeinträchtigungen. Andererseits wird die Akzeptanz einer Trasse von der subjektiven Einschätzung der Vor- und Nachteile determiniert, die entsprechend der individuellen ökonomischen und sozio-kulturellen Verhältnisse unterschiedlich ist.

Verfügen die Anwohner einer geplanten Trasse über Rechte, den Verkauf ihrer Parzelle zu verweigern sowie potentielle Beeinträchtigungen nicht hinzunehmen, können diese Rechte zur Durchsetzung eines Freifahrerverhaltens genutzt werden¹⁷. Da der Planungsträger lediglich dann die Trasse realisieren kann, wenn er über Nutzungsrechte für räumlich zusammenhängende Flächen verfügt, kann die Verweigerung eines einzelnen Rechtsinhabers zu hohen Transaktionskosten führen, da für den Planungsträger nur noch die Möglichkeit verbleibt,

- die Trassenführung zu ändern, Rechte zur Nutzung anderer Flächen zu erwerben und das Risiko hinzunehmen, auch dort mit einzelnen Verweigerungen konfrontiert zu werden oder
- hohe Kosten zum Erwerb der zunächst verweiger-

ten Rechte in Kauf zu nehmen, insbesondere Verhandlungskosten, indem beispielsweise auf Investitionen für eine andere Trassenführung hingewiesen wird, und Kosten zur Einigung, indem beispielsweise hohe monetäre oder sonstige Ausgleichsleistungen vereinbart werden.

Hoheitliche Maßnahmen, die solche lokalen Freifahreranreize mindern, können zu einer Senkung der Transaktionskosten und damit zur Verwirklichung einer effizienzorientierten Koordination beitragen. Hierzu zählen Regelungen über die Möglichkeit von Enteignungen sowie die Zulassung von Beeinträchtigungen des Ökosystems. Die Anwendung der Regelungen setzt Entscheidungen darüber voraus, wann Verkehrsinfrastrukturplanungen solche Eingriffe rechtfertigen und wie hierbei die einzelwirtschaftlichen Nutzen und Kosten so berücksichtigt werden können, daß die gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit maximiert wird.

Wird über die Gestaltung und Anwendung solcher Maßnahmen für Trassen, deren Auf- oder Ausbau europaweite Netzeffekte auslöst, einzelstaatlich entschieden, erfolgen die Beschlüsse vielfach nur auf der Grundlage einer Beurteilung der nationalen Auswirkungen. Beispielsweise ist die Realisierung der Schnellbahntrasse von Paris über Brüssel nach Amsterdam, Köln und London sowohl in Großbritannien als auch in Belgien und den Niederlanden bereits seit einiger Zeit in Frage gestellt¹⁸. Solche nationalen Engpässe auf einzelnen Trassen hemmen über die Einschränkung der Erreichbarkeit zahlreicher Orte auf dem gesamten europäischen Kontinent die Entwicklung effizienterer Beschaffungs-, Fertigungs- und Absatzbeziehungen und bremsen somit die Forcierung von Wachstumsprozessen.

Somit sind institutionelle Regelungen auf EU-Ebene erforderlich, die zur Verringerung dieser Transaktionskosten in der Planungsphase beitragen. Funktion der EU-Regelungen müßte es sein, zu einem konzertierten Vorgehen zwischen den Mitgliedstaaten zu gelangen, das es ermöglicht, die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Trassen in europaweit zusammenhängenden Netzen bei der Planung zu berücksichtigen. Der folgende Abschnitt wird sich mit der Frage beschäftigen, ob diese Aufgabe von den bisherigen EU-Aktivitäten erfüllt wurde.

¹⁶ Aufgrund der ökosystemaren Zusammenhänge können infolge einer Einzeltrassenrealisierung und damit verbundener Zerschneidungen räumlich zusammenhängender Ökosysteme auch großräumige, gegebenenfalls europaweite, negative Effekte auftreten, die individuell angesichts der komplexen Ursache-Wirkungs-Beziehungen allerdings kaum wahrgenommen werden.

¹⁷ Vgl. hierzu auch R. Wink: Institutionelle Reformen der Verkehrsinfrastrukturpolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 67. Jg. (1996), H. 1, S. 14 ff.

¹⁸ Vgl. o.V.: Keine Einigung über TGV-Trasse, in: Handelsblatt, Nr. 128, 6.7.1994, S. 9.

EU-Aktivitäten

Mit der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages wurde in Art. 129 b Abs. II EG-Vertrag als Ziel einer Schaffung transeuropäischer Netze „die Förderung des Verbundes und der Interoperabilität der einzelstaatlichen Netze“ vereinbart. Besondere Priorität sollte der Anbindung insularer und peripherer Gebiete eingeräumt werden. An die Kommission ging gemäß Art. 129 c EG-Vertrag der Auftrag,

- Leitlinien zu entwickeln, in denen die Ziele, Prioritäten und die Grundzüge der angestrebten Maßnahmen dargestellt werden,
- Maßnahmen zur Sicherung der Interoperabilität der Netze vorzunehmen (insbesondere im Bereich technischer Normen) sowie
- die Realisierung der angestrebten Projekte durch finanzielle Unterstützung (explizit wurden Durchführbarkeitsstudien, Zinszuschüsse, Anleihebürgschaften und Mittel des EU-Kohäsionsfonds genannt) zu forcieren.

Die Europäische Kommission erarbeitete daraufhin in Zusammenarbeit mit den Einzelstaaten als Leit-schema einen Gesamtplan, in dem europaweit für alle Verkehrsträger Trassen von europäischer Bedeutung zu einem Netz vereint wurden, das 58000 km Straßen und Autobahnen, 70000 km Schienenwege und 12000 km Schiffswege umfaßt¹⁹. Zur Verabschiedung eines solchen Plans ist im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens (Art. 189 b EG-Vertrag) die Zustimmung durch den EU-Rat sowie durch das Europäische Parlament erforderlich²⁰. Gemäß Art. 129 d EG-Vertrag bedarf jede Maßnahme zudem der Billigung durch die betroffenen Mitgliedstaaten. Der Gesamtplan weist keinerlei verbindliche Festlegung für die Mitgliedstaaten zur unmittelbaren Umsetzung auf. Allerdings sollen nur die Trassen durch Finanzhilfen oder Informationen gefördert werden, die in diesem Leitschema enthalten sind.

Um prioritär zu realisierende Projekte zu bestimmen und Maßnahmen zur administrativen Umsetzung sowie zur Finanzierung in den Einzelstaaten vorzubereiten, wurde eine Gruppe der persönlich Beauftragten der Staats- und Regierungschefs eingesetzt²¹. Diese Gruppe legte 1994 eine Liste mit 34 Projekten vor, die in drei Kategorien gemäß des Planungsfortschritts –

(1) bereits begonnene Arbeiten bzw. Arbeitsbeginn binnen zwei Jahren; (2) beschleunigte Realisierung möglich, daher Arbeitsbeginn in zwei Jahren; (3) weiterer Prüfungs- und Zeitaufwand zur Realisierung erforderlich – unterteilt wurden. Als Auswahlkriterien wurden angegeben:

- außergewöhnlicher Umfang der Projektart und Größe für den betroffenen Mitgliedstaat;
- gemeinsames Interesse, d.h. Ergänzung des Verkehrsnetzes der EU oder Verbesserung der Verbindung zwischen Nachbarstaaten;
- Rentabilität und Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit sowie der technologischen Leistungsfähigkeit der EU;
- Beitrag zu wichtigen Zielen der EU;
- Ermöglichung von Privatinvestitionen;
- ausgereifte Planung zur zügigen Durchführung;
- Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen durch öffentliche Finanzierung und
- Vereinbarkeit mit Vorschriften zum Umweltschutz²².

Dieser Vorschlag wurde vom Rat 1994 grundsätzlich gebilligt. Als Beiträge der EU zur Unterstützung der Finanzierung dieser Projekte, die primär von den Mitgliedstaaten und dem privaten Sektor getragen werden soll, sind vorgesehen

- Mittel der Strukturfonds für förderungswürdige Regionen (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung; Kohäsionsfonds);
- Finanzierungsinstrumente der Europäischen Investitionsbank sowie
- der Europäische Investitionsfonds²³.

Zu einer kritischen Würdigung dieser Aktivitäten ist vor allem ein Vergleich vorzunehmen, welche zusätzlichen Verkehrsinfrastrukturinvestitionen durch die Maßnahmen auf EU-Ebene ausgelöst wurden. Die vorgelegten Leitlinien der Kommission basieren weitgehend auf Verhandlungen mit den einzelstaatlichen Vertretern, in denen eine Abstimmung mit den bereits vorliegenden nationalen Verkehrswegeplanungen vorgenommen wird. Eine unmittelbare Wirkung geht von der Aufnahme in den europaweiten Leitplan nicht aus.

¹⁹ Vgl. zur Darstellung M. Fonger: Transeuropäische Netze: Auf dem Weg zu einer gesamteuropäischen Infrastrukturplanung?, in: Internationales Verkehrswesen, 46. Jg. (1994), H. 11, S. 621 ff., hier S. 623 ff.

²⁰ Zudem sind Konsultationen des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses für die Regionen vorgesehen. Vgl. auch Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik, a.a.O., S. 36.

²¹ Vgl. zum Verzeichnis der Gruppenmitglieder Zwischenbericht der persönlich Beauftragten über die transeuropäischen Netze, in: Bulletin der Europäischen Union, 27. Jg. (1994), Sonderbeilage 2, S. 62.

²² Vgl. Zwischenbericht der persönlich Beauftragten über die transeuropäischen Netze, a.a.O., S. 52 f.

²³ Vgl. ausführlicher M. Fonger, a.a.O., S. 626.

Die nationalen Behörden können daher weiterhin auf der Grundlage eines Vergleichs der einzelstaatlichen Kosten und Nutzen ihre Entscheidungen treffen.

Europaweite Vorteile?

Zudem ergibt sich aus der Struktur der Entscheidungsverfahren, daß nur Trassen in das Leit-schema aufgenommen wurden, deren Realisierung in jedem Einzelstaat zumindest keine Nachteile auslöst. Dies liegt darin begründet, daß zur Zustimmung eine qualifizierte Mehrheit im Rat, eine Mehrheit im Europäischen Parlament und eine Billigung durch die betroffenen Einzelstaaten erforderlich ist. Die An-koppelung der Aufnahme von Trassen in den Gesamtplan an die Gewähr finanzieller Hilfen setzt Anreize, durch die Aufnahme möglichst vieler, primär regional bedeutender Verkehrsstrassen zusätzliche EU-Finanzmittel zu attrahieren. Dies ist vornehmlich bei den Ländern relevant, deren Verkehrswege-investitionen bereits bislang von europäischen Insti-tutionen maßgeblich gefördert wurden und die über einen hohen Anteil förderungswürdiger Regionen ver-fügen²⁴. Angesichts der Finanzierungsengpässe in den nord- und zentraleuropäischen Mitgliedsländern steigt aber auch dort das Interesse an EU-Förder-mitteln.

Als Resultat ergibt sich ein sogenanntes „transeu-ro-päisches“ Verkehrsnetz, in dem zahlreiche lediglich kleinräumig die Erreichbarkeit verbessernde Trassen ausgewiesen werden, z.B. im Bereich des Eisen-bahnnetzes nicht für den Schnellverkehr konzipierte Strecken wie Münster-Emden, Ulm-Friedrichshafen sowie fast das gesamte Grundnetz in peripheren Regionen der EU. Eine solche Fokussierung auf klein-räumig vorteilhafte Trassen löst kaum über die einzel-ne Region hinausgehende Wachstumsimpulse aus. Demgegenüber sind aus wachstumspolitischer Sicht vor allem Trassen bedeutsam, die zur Beseitigung von Engpässen in den Verkehrsnetzen, insbesondere zwi-schen den Wirtschaftszentren der EU, und damit zu-gleich zu einer Verbesserung der Erreichbarkeit aller – mit dem Gesamtnetz in Verbindung stehender – Re-gionen beitragen²⁵. Eine Schwerpunktsetzung zugun-sten solcher Strecken ist jedoch nicht zu erkennen.

Bei der Auflistung der vordringlich zu realisierenden Einzelprojekte fällt auf, daß jedes Mitgliedsland mit

mindestens einem Projekt vertreten ist. Angesichts des zur Aufnahme in die erste und zweite Kategorie erforderlichen fortgeschrittenen Planungsstadiums sind nur Projekte zu finden, die bereits in den Einzel-staaten berücksichtigt wurden²⁶. Es ist aber nicht da-von auszugehen, daß durch Zusammenfassung ein-zelner Projekte, die bereits in den Einzelstaaten ge-plant wurden, eine entscheidende Einsparung von Transaktionskosten und eine stärkere Beachtung grenzüberschreitender Netzeffekte erreicht wird. Statt dessen werden durch die Verknüpfung der Ent-scheidung über die Dringlichkeit der Verkehrsprojekte mit der Gewährung finanzieller Hilfen Trassen geför-dert, die vornehmlich aus dem Blickwinkel regional-politischer Ausgleichsanliegen interessant erschei-nen, jedoch kaum europaweite Vorteile aufweisen, wie z.B. die Eisenbahnverbindung Cork-Belfast oder die Autobahn von Patras an die bulgarisch-griechische Grenze. Inwieweit diese Maßnahmen zumindest re-gionale Wachstumsimpulse vermitteln können, ist für eine Beurteilung europaweiter wachstumspolitischer Konsequenzen nicht von Bedeutung und wird daher an dieser Stelle nicht ausführlicher untersucht. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß eine stärkere An-bindung peripherer Regionen Abwanderungsbe-wegungen noch verstärken kann²⁷.

Die Aktivitäten der EU auf dem Gebiet der „transeu-ro-päischen Verkehrsnetze“ können somit weniger als eine europaweite Wachstumsinitiative bezeichnet werden, sondern stellen vielmehr eine Ergänzung zu den bereits vorhandenen Maßnahmen eines Aus-gleichs der Standortbedingungen in den einzelnen Regionen dar, die den Einzelstaaten Möglichkeiten bietet, ihre aus nationaler Sicht vorteilhaften Trassen-planungen mit finanzieller Hilfe der EU forciert umzu-setzen. Aus wachstumspolitischer Sicht sind eher noch kontraproduktive Effekte zu erwarten, da die Gestaltung der Entscheidungsverfahren mit zahlrei-chen Koordinationserfordernissen zusätzliche admini-strative Aufwendungen verursacht und die von euro-paweiten Netzeffekten losgelöste Vergabe finanzieller Mittel für nationale Projekte zu einer Bindung finanzia-eller Ressourcen führt, die an anderer Stelle stärkere Impulse auf das Wachstum auslösen könnte.

²⁴ Vgl. zur Verteilungsstruktur der Mittel, die vornehmlich südeuropäi-schen Ländern zugute kommen, F. Heinemann: Europäische Investitionsbank – subsidiärer Finanzintermediär oder Umver-teilungsinstrument?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 2, S. 98 ff., hier S. 101 f.; vgl. zu den Interessenstrukturen auch R. Vaubel: The Centralisation of Western Europe. The Common Market, Political Integration, and Democracy, Institute of Economic Affairs, Hobart Paper Nr. 127, London 1995, S. 43 ff.

²⁵ Vgl. zur Relevanz der Berücksichtigung großräumiger „Netzeffekte“ bei der Infrastrukturplanung P. Klemmer: Verkehrspolitische Herausforderungen Deutschlands in den neunziger Jahren, in: U. Heilemann et al. (Hrsg.): Empirische Wirtschaftsforschung und wirtschaftspolitische Beratung, Essen 1993, S. 49 ff., hier S. 54 ff.

²⁶ Vgl. hierzu M. Fonger, a.a.O., S. 625.

²⁷ Vgl. hierzu z.B. H. Lutter, T. Pütz: Räumliche Auswirkungen des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen, in: Informationen zur Raumentwicklung, o. Jg. (1992), S. 208 ff., hier S. 215.

Die Ursache dieser negativen wachstumspolitischen Einschätzung sollte jedoch nicht bei den politischen bzw. administrativen Entscheidungsträgern gesehen werden, die sich vorrangig an nationalen oder regionalen Egoisten orientieren. Diese Akteure handeln vor dem Hintergrund der bestehenden institutionellen Regelungen weitgehend rational, müssen sie doch damit rechnen, bei einer Hinnahe negativer Konsequenzen zugunsten positiver europaweiter Netzeffekte in ihren Herkunftsländern sanktioniert zu werden. Der Schlüssel zu einer effizienzorientierten gesamteuropäischen Verkehrsplanung liegt daher bei der Gestaltung der Regeln zur Entscheidungsfindung, in denen den Entscheidungsträgern Anreize zu vermitteln sind, grenzüberschreitende Netzeffekte in die Trassenplanung einzubeziehen.

Effizienzorientierte Gestaltung nötig

Die theoretische Herleitung des institutionellen Handlungsbedarfs auf europäischer Ebene erbrachte insbesondere das Resultat, daß hierdurch eine Koordination der einzelstaatlichen Planungsentscheidungen und damit eine Einbeziehung grenzüberschreitender Wirkungen ermöglicht werden sollte. Dies würde vor allem der Realisierung von Trassen dienen, deren Verfügbarkeit zur Beseitigung von Engpässen in einem europaweiten Netz beiträgt, zugleich aber in unmittelbarer Nähe zu negativen Folgen führt, die die Akzeptanz in dem betroffenen Einzelstaat in Frage stellt. Idealtypisch ist diesem Handlungsbedarf zu begegnen, indem auf europäischer Ebene Verfahrensregeln entwickelt werden, die eine Übertragung einzelstaatlicher Kompetenzen an supranationale Einrichtungen beinhalten²⁸. Die wesentliche Voraussetzung zur Entwicklung eines effizienzorientierten institutionellen Rahmens im Bereich der Verkehrsnetzplanung ist jedoch in einem stärker differenzierten Bereitstellungsprozeß der Verkehrsinfrastruktur zu sehen, um die Effizienzpotentiale von Markt und Wettbewerb stärker nutzen zu können. Folgende Schritte wären einzuleiten²⁹:

Bei der Inanspruchnahme der Verkehrsinfrastruktur ist verstärkt auf nutzungsabhängige Entgeltsysteme zurückzugreifen, um anhand der Zahlungsbereitschaft Informationen über die Nutzen des Angebotes zu erhalten.

Finanzierung, Bau und Betrieb sind mit Hilfe von Auftragsvergaben über privatwirtschaftliche Märkte zu realisieren.

Im Bereich der Planung sind supranationale Kompetenzen zur Formulierung von Kriterien einzuführen, die der Identifizierung von Projekten europaweiter Bedeutung dienen, z.B. der Nachweis, daß mit der Beseitigung eines Engpasses die Erreichbarkeit zwischen zwei europäischen Zentren entscheidend verbessert wird. Im Vergleich zum Gesamtplan der EU-Kommission wird der Umfang dieses Netzes geringer sein.

Zudem sind Kriterien zu bestimmen, die anzeigen, wann die negativen Folgen einer Linienführung für die potentiell negativ Betroffenen nicht hinzunehmen sind (z.B. der Abstand zu reinen Wohngebieten oder die Beachtung bestehender Naturschutzgebiete).

Diese supranationalen Vorgaben sind für die einzelstaatliche Planungsträger als verbindliche Rahmenregelungen zu berücksichtigen. Innerhalb dieser Rahmenregelungen werden zwischen den einzelnen Akteuren Verhandlungen über die effizienteste Form der Anpassung, die die Kosten-Nutzen-Einschätzungen der Betroffenen am besten widerspiegeln, geführt. Kommt eine Entscheidung innerhalb einer bestimmten Frist nicht zustande oder streben einzelne Akteure eine Überprüfung der Verhandlungsergebnisse an, sind den supranationalen Einrichtungen Letztentscheidungsrechte zuzuweisen. Diese Rechte sehen die Entscheidung über die Trassengestaltung sowie zu beachtende Mindestanforderungen zum Schutz der Anwohner und der Umwelt bzw. zu erbringende Ausgleichsleistungen auf der Basis einer Anwendung der zuvor angesprochenen Kriterien vor, z.B. Vorgaben hinsichtlich vorzunehmender Schutzwälle und Untertunnelungen.

Zur Vermeidung einer Konzentration der Entscheidungsrechte sind zudem die Aufgaben der Kriterienbestimmung und der -anwendung unterschiedlichen – möglichst politisch autonomen – Einrichtungen zuzuweisen und gegen die Letztentscheidung den einzelnen Akteuren zumindest das Recht zur Anrufung einer gerichtlichen Kontrollinstanz einzuräumen. Kern der wachstumsinduzierenden Gestaltung der Verkehrsplanung ist es jedoch, mit Hilfe der Differenzierung des Bereitstellungsprozesses den privaten Wirtschaftssubjekten möglichst viele Anreize zu vermitteln, eigenständig effiziente Verfahren zur Realisierung europaweit vorteilhafter Verkehrsstrassen zu entwickeln. Dies trägt dem Umstand Rechnung, daß vornehmlich auf privater Ebene Informationen vorliegen, welche Investitionen besonders wachstumsrele-

²⁸ Vgl. exemplarisch zur Entwicklung eines idealtypischen institutionellen Rahmens auf der Basis des Konzeptes der Verfahrensgerechtigkeit bei Projekten, die gesamtwirtschaftlich erwünscht, lokal jedoch abgelehnt werden, N. Werbeck: Konflikte um Standorte für Abfallbehandlungs- und -beseitigungsanlagen. Ursachen und Lösungsmöglichkeiten aus ökonomischer Sicht, Berlin 1993, S. 195 ff.

²⁹ Vgl. zum Grundkonzept ausführlicher R. Wink: Verkehrsinfrastrukturpolitik in der Marktwirtschaft, a.a.O., S. 311 ff.

vante Verbesserungen der Erreichbarkeit induzieren können und welche Finanzierungs-, Bau- und Betriebsverfahren eine effiziente Realisierung dieser Wachstumseffekte ermöglichen.

Die Betrachtung des institutionellen Rahmens ist vor allem im Planungsbereich idealtypisch. Die europaweite Vereinbarung der dort dargestellten allgemeinen, einzelfallunabhängigen und nur in der Zukunft anzuwendenden verbindlichen Regeln³⁰ kann daran scheitern, daß die Einzelstaaten eine Einschränkung ihrer Kompetenzen hinnehmen müßten. Dies könnte zur Verwirklichung von Trassen führen, die für einzelne Bevölkerungsgruppen in den Staaten vornehmlich Nachteile induzieren, was die Wiederwahl der politischen Repräsentanten, die der Kompetenzverlagerung zugestimmt haben, gefährden kann. Da die Übertragung von Kompetenzen die Zustimmung der Einzelstaaten erfordert, ist kurzfristig nicht die Einführung eines effizienzorientierten Planungsrahmens auf europäischer Ebene zu erwarten.

Daher ist daran zu denken, kurzfristig durch den Ausbau zwischenstaatlicher Vereinbarungen, auch unter Einbeziehung der mittel- und osteuropäischen Staaten³¹, zu Regelungen zu gelangen, die die Einbeziehung grenzüberschreitender Auswirkungen in die einzelstaatliche Planung fördern. So können auf der Basis einzelstaatlicher Ansätze zu einer Berücksichtigung der groß- und kleinräumigen Kosten und Nutzen in der Verkehrsinfrastrukturplanung zwischen den Staaten Vereinbarungen erfolgen, wie grenzüberschreitende Vor- und Nachteile berücksichtigt werden, z.B. über Ausgleichszahlungen. Dies eröffnet zugleich den Einzelstaaten Möglichkeiten, innerhalb der einzelstaatlichen Organisation des Verkehrsinfrastrukturangebotes verstärkt effizienzorientierte Ansätze zu verwirklichen, die Wachstumseffekte auslösen. Die Priorität der Schaffung zuverlässiger rechtlicher Voraussetzungen in den Einzelstaaten ergibt sich insbesondere vor dem Hintergrund der Erwartung, daß bei einem stabilen Rechtsrahmen private Investoren verstärkt bereit sein werden, als Anbieter von Verkehrsinfrastrukturleistungen Risiken zu übernehmen. Positive Erfahrungen in den Einzelstaaten können mittelfristig dazu beitragen, auch auf

europäischer Ebene Maßnahmen zur Implementierung des dargestellten idealtypischen Rahmens zu vereinbaren. Allerdings sind erst dann, wenn ein solcher effizienzorientierter Rahmen eingeführt werden kann, Maßnahmen durch EU-Institutionen aus ökonomischer Sicht zu rechtfertigen.

Schlußbemerkungen

Innerhalb der EU wird der Ausbau „transeuropäischer Netze“ stets mit der Förderung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums durch eine Verbesserung des Angebots an materieller Infrastruktur begründet. Die Analyse der EU-Aktivitäten zur Schaffung transeuropäischer Verkehrsnetze verdeutlichte jedoch, daß weniger von einer wachstumspolitisch begründeten Initiative als von Maßnahmen auszugehen ist, die selektiv der Verbesserung der Infrastrukturausstattung wirtschaftlich schwächerer Regionen dienen.

Ob die regionalpolitischen Ausgleichsmaßnahmen zumindest zum Abbau der regionalen Disparitäten beitragen, ist bei einer isolierten Konzentration auf die Bereitstellung einzelner Verkehrswege fraglich, gegenläufige Effekte einer zunehmenden „Entleerung“ ansonsten wirtschaftlich wenig attraktiver Regionen sind möglich. Die Beseitigung von Engpässen, die die Erreichbarkeit von Regionen europaweit innerhalb eines Netzes verbessern und damit weltweit die Attraktivität von EU-Regionen als Investitionsstandort entscheidend erhöhen können, wird durch die Tätigkeit der EU-Organe hingegen kaum forciert. In Anbetracht der Interessenkonstellation zwischen den Mitgliedstaaten ist auch zukünftig nicht davon auszugehen, daß auf der EU-Ebene die Einführung eines wachstumsfördernden institutionellen Rahmens für die transeuropäischen Verkehrsnetze gelingt. Statt dessen sind verstärkt Initiativen auf einzel- oder zwischenstaatlicher Ebene zu entwickeln, die dem Wachstumsanliegen Rechnung tragen.

Insgesamt zeigt sich, daß zur Umsetzung wachstumspolitischer Zielsetzungen weniger eine Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene geeignet erscheint als vielmehr eine Rückbesinnung auf die Schaffung von Anreizen zur Förderung und Nutzung individuellen Wissens. Die Fähigkeit in den einzelnen Ländern, mit Hilfe allgemeiner Rahmenregelungen den Individuen die Freiheit zur Verfolgung vielfältiger eigenkreativer Wege zu schaffen, wird entscheidender für die Entwicklung der Lebensqualität in einem weltweit permanenten Veränderungen unterworfenen ökonomischen Umfeld sein als der Versuch einer zunehmend zentralisierten Planung von Infrastrukturtrassen.

³⁰ Vgl. zur Charakterisierung dieser Regeln F. A. v. Hayek: *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*, Bd. 3: *Die Verfassung einer Gesellschaft freier Menschen*, Landsberg am Lech 1981, S. 152.

³¹ Als Beispiele können hier die Vereinbarungen über Straßen- und Eisenbahnverbindungen zwischen Berlin und Moskau, Helsinki und Kiew sowie Triest und Kiew zwischen den betroffenen Einzelstaaten unter Mitarbeit der EG-Kommission genannt werden. Vgl. C. Kulke-Fiedler: *Ohne Zuschüsse stockt der Ausbau der Verkehrsnetze*, in: *Handelsblatt*, Nr. 68, 5.4.1995, S. 8; sowie dies.: *Gute Verbindungen sind sehr teuer*, in: *Handelsblatt*, Nr. 211, 1.11.1995, S. 9.