

Verkehrspolitik

JÜRGEN ERDMENGER

Die europäische Verkehrspolitik stand bis in das Frühjahr 1997 hinein im Zeichen der Kontinuität der Verwirklichung der Ziele des Aktionsprogrammes der Kommission vom Juli 1995, welches das Vorgehen bis zur Jahrtausendwende aufzeigt.¹ Es ging und geht weiterhin um Effizienz und Qualität des integrierten Verkehrssystems und seines EG-Binnenmarktes sowie um ständig intensivere Beziehungen zu den Drittländern, nicht nur in Europa sondern auch in Übersee. So haben die allgemeinen Ziele der Vertiefung und Erweiterung, die die EU-Politik gegenwärtig bestimmen, auch im Bereich der Transportwirtschaft und der ständig steigenden, grenzüberschreitenden Mobilität von Personen und Gütern ihre besondere Bedeutung. Zur Vertiefung kann man unter anderem auf die „Strategie zur Revitalisierung der Eisenbahnen“² sowie auf weitere Maßnahmen zum kombinierten Verkehr und zur Besteuerung des Straßengüterverkehrs³ hinweisen, die zu einem ausgewogeneren Verhältnis von Schiene und Straße zur Bewältigung der Verkehrsnachfrage führen sollen.

Der Bereich der Verkehrspolitik hat sich in den letzten zehn Jahren so stark entwickelt, daß er nach der Landwirtschaft den umfangreichsten Bestand an sekundärer Gemeinschaftsgesetzgebung aufweist, der sich von Jahr zu Jahr verändert und erweitert. Es muß also für die Einzelheiten der Entwicklung auf den Gesamtbericht 1996 der Europäischen Kommission verwiesen werden,⁴ der die Dynamik dieses Politikbereiches eindrucksvoll dokumentiert. Es soll aber im Sinne eines *pars pro toto* der neuere Bereich der transeuropäischen Verkehrswegenetze herausgegriffen werden, und zwar sowohl unter dem Gesichtspunkt der Vertiefung als auch unter dem der Erweiterung.

Planung und Finanzierung der transeuropäischen Verkehrswege

Im Juli 1996 haben das Europäische Parlament und der Rat im Mitentscheidungsverfahren nach Art. 189b EGV die gemeinschaftlichen Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes verabschiedet, die im September in Kraft getreten sind.⁵ Die Entscheidung stellt, wie in Art. 129c des EG-Vertrages vorgesehen, die Ziele, Prioritäten und Grundzüge der im Bereich des transeuropäischen Verkehrsnetzes geplanten Aktionen mit dem Zeithorizont bis zum Jahr 2010 auf und benennt die Investitionsvorhaben von gemeinsamem Interesse, deren Durchführung zum Aufbau des Netzes beitragen soll. Ein Investitionsrahmen von rund 400 Mrd. ECU wird aufgezeigt.⁶

Der Verabschiedung der Leitlinien war vom Datum der ersten Stellungnahme des Parlamentes⁷ im Juni 1995 an ein einjähriger intensiver „Trilog“ zwischen Par-

lament, Rat und Kommission vorausgegangen, der im Juni 1996 mit einem durchaus spannend zu nennenden Vermittlungsausschußverfahren, das mehrere Nachtsitzungen einschloß, endete. Das Europäische Parlament hatte in erster Lesung 159 Änderungsanträge zum Vorschlag der Kommission und in zweiter Lesung⁸ 111 Änderungsanträge zum Gemeinsamen Standpunkt des Rates eingebracht. Das ist angesichts des Umfanges der Leitlinien, die für das gesamte Gebiet der Gemeinschaft die transeuropäischen Hauptachsen und Hauptschnittstellen für alle fünf Verkehrsträger zu Wasser, zu Lande und in der Luft mit Karten und Kriterien erfassen, nicht verwunderlich.⁹ Hauptstreitpunkt zwischen Parlament und Rat war die Liste von 14 prioritären Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von rund 90 Mrd. ECU insbesondere im Eisenbahnsektor, die vom Europäischen Rat in Essen im Dezember 1994 vor allem aus wachstums- und beschäftigungspolitischen Gründen auf Grund eines Berichtes der sogenannte „Christophersen Gruppe“¹⁰ festgelegt worden war. Das Parlament wollte im Wege der Mitentscheidung diese Liste im nachhinein in die Gemeinschaftsgesetzgebung übernehmen, der Rat wollte das Parlament aus der Priorisierung von einzelnen Investitionsvorhaben heraushalten.

Der Kompromiß sieht jetzt in Art. 19 vor, daß die Liste „informationshalber“ als Anlage III der Leitlinien aufgeführt wird. Diese Formulierung soll zum Ausdruck bringen, daß die Priorisierung der 14 Vorhaben nicht an der sonstigen Rechtswirkung der Leitlinien teilnimmt. Letztere ist in deren Art. 1 Abs. 2 umschrieben. Aus diesem kann man ableiten, daß die Mitgliedstaaten zwar gehalten sind, die Ziele und Vorgaben der Leitlinien in ihre nationalen Planungsprozesse einzubeziehen, daß sie aber nicht verpflichtet sind, die Investitionsvorhaben von gemeinsamem Interesse auszuführen, wenn die Planungsreife nicht erreicht werden kann oder ausreichende Finanzmittel nicht verfügbar sind. Die 14 Vorhaben sind in den Karten und den sonstigen Bestimmungen der Entscheidung aufgeführt und insoweit allen anderen Vorhaben gleichgestellt. Daher dürfte der Hinweis, daß der Europäische Rat in Essen diesen 14 Projekten eine besondere Bedeutung beigemessen hat, ihnen durchaus eine gewisse Sonderbehandlung zusichern. Das ist in der Praxis auch der Fall: Im Haushaltsjahr 1996 wurden ihnen 75% der im TEN-Verkehrsbudget zur Verfügung stehenden Finanzhilfen der Gemeinschaft (211 von 280 Mio. ECU) zugewiesen.¹¹ Insgesamt ist dies ein Beispiel für die subtilen Nuancen in einem Rechtsakt der EU.

Bei diesen, über den Kreis der Verkehrsexperten hinaus interessierenden, praktischen Konsequenzen des Mitentscheidungsverfahrens nach Art. 189b des EG-Vertrages sollte aber nicht übersehen werden, daß der finanzielle Beitrag, den die Gemeinschaft zum Ausbau der transeuropäischen Verkehrsnetze leisten kann, bisher äußerst gering ist. Bleiben wir bei dem Beispiel der 14 Vorhaben von Essen. Das bisher für sie geschätzte Investitionsvolumen für die Jahre 1995 bis 1999 liegt bei etwa 38 Mrd. ECU. Das TEN-Verkehrsbudget umfaßt nach den geltenden Finanzperspektiven für diesen Zeitraum 1,8 Mrd. ECU. Bleibt man bei der Festlegung auf 75% davon für die 14 Vorhaben, so stehen 1,35 Mrd. ECU zur Verfü-

gung, was etwa 3,5% der Investitionssumme für den Zeitraum 1995 bis 1999 entspricht. Es drängt sich hier die Frage auf, ob der Aufwand lohnt.

In der Rechtsgrundlage für die Vergabe der Mittel¹² ist ein Höchstsatz von 10% der Investitionssumme für den Gemeinschaftszuschuß vorgesehen. Davon ist man noch ein gutes Stück entfernt. Aber vorgesehen ist auch, daß die Gemeinschaftsmittel in erster Linie nicht als direkte Subventionen für Investitionen gegeben werden sollen, sondern vielmehr zur Kofinanzierung von Vor-, Durchführbarkeits- oder Bewertungsuntersuchungen, als Prämien für Bürgschaften oder als Zinssubventionen.¹³ Daraus wird deutlich, daß der Gemeinschaftszuschuß im wesentlichen eine stimulierende Wirkung auf die öffentliche und möglichst auch private Finanzierung eines Projektes ausüben soll.¹⁴ Die Kommission wird also bei Vorhaben von gemeinsamem Interesse – man denke etwa an die Modernisierung der Eisenbahnverbindung von München nach Verona – anstreben, selbst mit wenig Gemeinschaftsmitteln möglichst viele andere öffentliche oder private Mittel zu mobilisieren.

Öffentlich-private Partnerschaften

Dieser Effekt ist natürlich um so größer, je mehr Gemeinschaftsmittel zur Verfügung stehen. Die Kommission hat daher 1996 auch aus beschäftigungspolitischen Gründen versucht, für 1997 bis 1999 den Haushaltsansatz für die TEN-Verkehrsprojekte zu erhöhen, ist damit aber weder beim Europäischen Rat noch beim ECOFIN-Rat wegen der allgemeinen Sparpolitik vor der Einführung des Euro¹⁵ durchgedrungen. Die Kommission hat aber gleichzeitig auch aktiv auf eine verstärkte Bildung von öffentlich-privaten Partnerschaften für die Realisierung von Verkehrswegeinvestitionen gedrungen, um privates Kapital für Vorhaben von gemeinsamem Interesse zu gewinnen. Verkehrskommissar Kinnock hat persönlich den Vorsitz in einer Arbeitsgruppe hochrangiger Sachverständiger aus Verwaltung, Wirtschaft und dem Bankensektor übernommen, die ihren Abschlußbericht Ende Mai 1997 vorgelegt hat.¹⁶ Dieser Bericht verdient die Aufmerksamkeit aller Beteiligten, da hier erstmals die in Europa gesammelten Erfahrungen mit den verschiedenen Partnerschaftsmodellen zusammengetragen und konkrete Empfehlungen ausgesprochen werden, um gewisse typische Hindernisse für die Beteiligung von privatem Unternehmertum und Kapital an Verkehrswegeprojekten aus dem Weg zu räumen.

Großvorhaben des Verkehrswegebbaus sind bei extrem hohen Investitionskosten sehr komplexer Natur, da sie in traditionell der öffentlichen Verwaltung unterliegende Netze eingebunden werden und dabei hohen Standards der Technik, der Sicherheit und des Umweltschutzes genügen müssen. Sie haben einen sehr langen Lebenszyklus mit langer Dauer der Immobilisierung des Kapitals am Anfang, bevor Einkünfte von Benutzern erzielt werden können, die voraus zu berechnen zudem mit dem hohen Risiko der Verkehrsentwicklung belastet ist. Sie werden im Regelfall von der öffentlichen Hand initiiert, wenn ein ausreichender sozio-ökonomi-

scher Nutzen zu erwarten ist, wobei die finanzielle Rentabilität meist für das Interesse des Kapitalmarktes zu niedrig liegt.

Der Ansatz der Arbeitsgruppe geht nun dahin, die beiden „Lücken“ zu schließen, die den Privatsektor normalerweise fernhalten. Gemeint sind einmal die Lücke zwischen den möglichen Einkünften und der finanziellen Rentabilität sowie zum anderen die Lücke zwischen Projektrisiken (Fertigstellung, politische Rahmenbedingungen, Verkehrsentwicklung) und den normalen kommerziellen Risiken einer Investition. Das soll dadurch geschehen, daß der öffentliche und der private Sektor ein langfristiges Partnerschaftsverhältnis eingehen, das alle Phasen des Lebenszyklus des Vorhabens überdauert. Am Anfang, während der Konzeptionsphase, stehen lockere Konsultations- und Kooperationsformen, die sich aber schon während der Planungsphase und erst recht nach der Phase der öffentlichen Ausschreibung zu festen Rechtsverhältnissen (Vertrag, Konzession) verdichten sollen. Dabei sollte der öffentliche Sektor sich für sein Verwaltungshandeln insbesondere bei grenzüberschreitenden Projekten so gruppieren, daß er koordiniert auftreten und mit einer Stimme sprechen kann. Der Privatsektor sollte sich zu einer Projektgesellschaft privaten Rechtes zusammenschließen, die als Konzessionsnehmer auftreten kann und der die Einzelplanung, der Bau, die Finanzierung und schließlich der Betrieb übertragen werden kann. Wichtigstes Element der Vertrags- oder Konzessionsvereinbarung sollte die Risikoteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor sein, wobei das jeweilige Risiko von dem zu tragen ist, der am besten damit umgehen kann (zum Beispiel politisches Risiko: öffentliche Hand, kommerzielles Risiko: Privatsektor). Natürlich wird dieser Idealtypus in der Praxis vielfältige, dem Einzelfall angepaßte Variationen erfahren. See- und Flughafenprojekte sind leichter zu strukturieren, Autobahnen mittelschwer, Eisenbahnvorhaben wegen der Tradition der Staatsbahnen besonders kompliziert. Der Ausschuß empfiehlt, Unterstützungen für solche Modelle durch entsprechende Anpassung der Rahmenbedingungen in der Rechtsordnung der Gemeinschaft oder der Mitgliedstaaten (zum Beispiel öffentliches Auftragswesen, verkehrspolitische Regeln für das Erheben von Benutzungsentgelten) oder durch besondere finanzielle Unterstützungen im Einzelfall zu gewähren. Dabei ist insbesondere an die Kreditbedingungen der Europäischen Investitionsbank („long maturity“ and „subordinated loans“) und an den Europäischen Investitionsfonds (Garantien, Kapitalbeteiligungen) gedacht. Die Kommission wird dann in Kombination damit – oder mit der Intervention privater Banken – die Zuschüsse aus dem EU-Haushalt stärker als bisher gezielt in den schon oben genannten Formen der Zinsbeihilfen und der Übernahme von Prämien für Garantien einsetzen.

Die Anbindung des Verkehrsinfrastrukturnetzes der EU an die Nachbarstaaten

Unter diesem Titel hat die Kommission Ende April 1997 eine Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament vorgelegt.¹⁷ Darin werden alle bereits eingeleiteten und neuen Aktionen der EU in ihrer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit

den Nachbarstaaten zusammengefaßt, die auf die Entwicklung einer kooperativen gesamteuropäischen Verkehrsnetzpolitik gerichtet sind. Ziel ist eine integrierte, gut ausgebaut und moderne Verkehrsinfrastruktur als Voraussetzung für Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum der Wirtschaft aller Partner. Die Leitziele für die transeuropäischen Verkehrsnetze in der EU – Infrastruktur für eine auf Dauer tragbare Mobilität von Personen und Gütern – werden in abgestufter Intensität nach Osten, Norden und Süden ausgeweitet. Die mit den Nachbarstaaten abgeschlossenen Assoziations- und Kooperationsabkommen sowie die PHARE-, TACIS- und MEDA-Programme bilden die rechtlichen und finanziellen Grundlagen. Kernstück sind und bleiben die sogenannten neun Kreta-Korridore, die auf der zweiten Paneuropäischen Verkehrskonferenz im März 1994 als Instrument der Priorisierung der Investitionen gebilligt wurden.¹⁸ Diese sind durch die dritte Paneuropäische Verkehrskonferenz im Juni 1997 in Helsinki in dreifacher Hinsicht ergänzt worden: Zunächst wurde das Korridorkonzept auf bisher nicht erfaßte Gebiete insbesondere im Südosten auf dem Balkan von Slowenien bis FYROM und Albanien ausgedehnt (Korridor X). Sodann wurde das TINA-Konzept („Transport Infrastructure Needs Assessment“) hinzugefügt, das für die Beitrittskandidaten den Infrastrukturbedarf für die Einbeziehung in das transeuropäische Verkehrsnetz ermittelt. Schließlich soll mit dem neuen PETRA-Konzept („Pan-European Transport Areas“) die Zusammenarbeit in den vornehmlich durch das Meer geprägten Gebieten nach dem Beispiel der Ostsee vertieft werden, für die das Korridorkonzept allein nicht ausreicht: Arktische Region, Schwarzes Meer und Mittelmeer insbesondere. Es stellt sich dabei auch die Aufgabe, die Paneuropäischen Netze mit den Fernverbindungen nach Asien und dem Mittleren Osten zu verknüpfen.

Eine Sonderstellung werden in diesem Gesamtkonzept die Beitrittskandidaten einnehmen. Die Arbeit an dem TINA-Konzept wird die notwendigen Voraussetzungen für die späteren Beitrittsverhandlungen liefern. Das gilt vor allem für die finanziellen Aspekte der Einbeziehung neuer Mitgliedstaaten in den „acquis communautaire“ der transeuropäischen Verkehrsnetze (Leitlinien, Finanzverordnung mit spezieller Haushaltlinie, Kohäsionsfonds). Die ersten Untersuchungsergebnisse (zur Zeit werden die Investitionskosten für den Aus- und Aufbau der transeuropäischen Verkehrsnetze in den mitteleuropäischen Staaten auf mehr als 50 Mrd. ECU in den nächsten 15 Jahren geschätzt¹⁹) haben auch Eingang in die Arbeiten an der sogenannten „Agenda 2000“ gefunden. Diese enthält die Finanzperspektiven für den Zeitraum 2000 bis 2006, in welchen die ersten Beitritte fallen werden. Es zeichnete sich im Frühjahr 1997 im Zusammenhang mit der Neuorientierung des PHARE-Programmes ab, daß die Gemeinschaft umfassende Unterstützungsfazilitäten für den Beitrittsprozeß schaffen muß.

Es sollte nicht unerwähnt bleiben, daß dieser Gesamtprozeß der Entwicklung paneuropäischer Verkehrswege und -infrastrukturen auch von den anderen europäischen Regierungsorganisationen, der ECE in Genf und der Konferenz der Europäischen Verkehrsminister (CEMT) in Paris, aktiv mitgetragen wird. So hat die CEMT, der jetzt auch die mittel- und osteuropäischen Verkehrsminister angehören, im April

1997 unter Vorsitz von Bundesverkehrsminister Wissmann in Berlin eine umfassende Resolution zu den paneuropäischen Verkehrsnetzen verabschiedet,²⁰ die den gemeinsamen Willen zu praktischem Vorgehen aufzeigt.

Anmerkungen

- 1 Europäische Kommission: Die Gemeinsame Verkehrspolitik, Aktionsprogramm 1995-2000, Dok. KOM(95) 302 endg.; Erdmenger, Jürgen: Verkehrspolitik, in: Weidenfeld, Werner, Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1995/96, S. 173.
- 2 Europäische Kommission: Strategie zur Revitalisierung der Eisenbahnen, Weißbuch 1996, Dok. KOM(96) 421.
- 3 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, Dok. KOM(96) 331 endg. v. 10.7.1996; Europäische Kommission: Aktionsprogramm zur Förderung des kombinierten Güterverkehrs (PACT), Dok. KOM(96) 335 und ABl. der EG, C 343 v. 15.11.1996.
- 4 Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 1996, Brüssel/Luxemburg 1997, Ziff. 375 f.
- 5 Entscheidung Nr. 1692/96 EC des Europäischen Parlamentes und des Rates v. 23.7.1996 über Leitlinien der Gemeinschaft zur Entwicklung des transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABl. der EG, L 228 v. 9.9.96.
- 6 400 Mrd.: Schätzung der Kommission.
- 7 Stellungnahme des EP, ABl. der EG, C151 v. 19.6.1995.
- 8 Zweite Lesung EP, ABl. der EG, C17 v. 22.1.1996.
- 9 Der Umfang der Leitlinienentscheidung betrug 104 Seiten im Amtsblatt.
- 10 Zur Christophersen Gruppe vgl. Erdmenger, Jürgen, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1994/95, a.a.O., S. 177.
- 11 Europäische Kommission: Jahresbericht 1996 über die Transeuropäischen Netze (TEN), Dok. KOM(96) 345.
- 12 Verordnung (EG) Nr. 2236/95 über die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen zu den TEN, ABl. der EG, L 228 v. 23.9.1995.
- 13 Art. 4 Abs. 1 der Verordnung.
- 14 Art. 6 Abs. 3 der Verordnung.
- 15 Europäische Kommission: Gesamtbericht 1996, a.a.O., Ziff. 324.
- 16 Europäische Kommission: Bericht der hochrangigen Arbeitsgruppe über öffentlich-private Partnerschaften zur Finanzierung von Investitionen in Verkehrsweinfrastruktur (wird als Sonderdruck veröffentlicht).
- 17 Europäische Kommission: Mitteilung v. 23.4.1997, Dokument KOM(97) 172 endg.
- 18 Erdmenger, Jürgen: Verkehrspolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1995/96, a.a.O., S. 177.
- 19 Mitteilung der Europäischen Kommission, a.a.O., Ziff. 40.
- 20 3. Konferenz der Verkehrsminister der Ostseestaaten, Berlin, 21. April 1997, Communiqué. Europäische Verkehrsministerkonferenz, Resolution von 21/22.4.1997 in Berlin, Dok. CEMT/CM(97) 4, zu Verkehr und Infrastrukturentwicklung.

Weiterführende Literatur

- Buddenberg, Hellmuth (Hrsg.): Europa – Mit Verkehrskonzept auf Erfolgskurs, Frankfurt am Main 1996.
- Gaspard, Michel: Le financement des infrastructures de transport en Europe Centrale et Orientale, Paris 1996.
- Jung, Frank: Transeuropäische Verkehrsnetze, Bulletin der Deutschen Bank Research: Transeuropäische Verkehrsnetze v. 20.12.1996.
- Köberlein, Christian: Kompendium der Verkehrspolitik, München 1997.
- Weyand, Sabine: Die Vollendung des Binnenmarktes im Güterkraftverkehr, in: Integration Europas und Ordnung der Weltwirtschaft, Band 14, Baden-Baden 1996.