

FINANZIERUNG TRANSEUROPÄISCHER NETZE

HANS-JÜRGEN EWERS / HENNING TEGNER

1996

- 1. Transeuropäische Netze - das Vorhaben der EU**
- 2. Die Finanzierung der Netze**
- 3. Nutzergesteuerte Verkehrswege - ein Referenzmodell**
- 4. Staatsaufgaben bei privater Verkehrswegefinanzierung**
- 5. Fazit**

1. TRANSEUROPÄISCHE NETZE - DAS VORHABEN DER EU

Die Idee zum Ausbau transeuropäischer Verkehrsnetze geriet zusammen mit dem Vertrag von Maastricht auf die europäische Tagesordnung. Bei der Neuordnung der Gemeinschaftspolitik wurden die Netze im EG-Vertrag verankert. So finden sich in den Artikeln 129 c-d EG-Vertrag folgende Aussagen zu den Zielen der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieversorgungsnetze:¹

- Sie sollen das politische und soziale Zusammenwachsen der Gemeinschaft fördern.
- Sie sollen dazu beitragen, daß die Vorteile des Binnenmarktes allen Bürgern zugute kommen.
- Der Verbund und die Interoperabilität einzelstaatlicher Netze sowie der Zugang zu ihnen sollen erleichtert werden, um einem europäischen Verkehrsmarkt näher zu kommen.
- Insulare und periphere Gebiete sollen angeschlossen werden.

Nach dem EG-Vertrag soll das Europäische Parlament sogenannte Leitschemata - Kartenwerke, in denen die europäischen Netze eingetragen sind - beschließen. Projekte, die in die Leitlinien aufgenommen werden, bekommen damit das Etikett „trans-europäisch“. Für die Finanzierung kann dieses Etikett, wie wir noch sehen werden, weitreichende Folgen haben.

¹ Vgl. Haubold (1995).

Im April 1994 schlug die Kommission dem europäischen Parlament erste gemeinschaftliche Leitlinien für den Ausbau des europäischen Verkehrsnetzes vor². Sie enthalten:

- ◆ 58000 km Fernstraßen,
- ◆ 70000 km Schienenwege,
- ◆ 12000 km Schiffswegenetz,³ in der Zwischenzeit wurden auch Vorschläge zur Einbeziehung von Seehäfen in das transeuropäische Verkehrsnetz unterbreitet.

Eine neue Dimension erhielt das Vorhaben der Netze mit dem Weißbuch für Wachstum, Wettbewerb, Beschäftigung im Dezember 1993. Erstmals rückten Wachstums- und Beschäftigungsziele in den Mittelpunkt der Diskussion. Zugleich wurden 26 konkrete Verkehrsinfrastrukturprojekte im Weißbuch aufgeführt. Die eigentlichen Kontroversen um das Weißbuch jedoch entzündeten sich an den Ausführungen zur Finanzierung der Netze.

Im Juni 1994 billigte der europäische Rat eine Liste von 34 prioritären Projekte. Elf Vorhaben, die wegen der EU-Norderweiterung später um drei weitere ergänzt wurden, erhielten eine hohe Priorität: Mit ihrem Bau soll spätestens 1995 begonnen werden. Eine maßgebliche Rolle bei der Vorauswahl spielt die Gruppe der persönlich Beauftragten der Staats- und Regierungschefs unter der Leitung des dänischen EU-Kommissars Henning Christophersen. Zur Aufgabe der Christophersen-Gruppe wurde es, aus den Leitlinien prioritäre Projekte und Finanzierungskonzepte zu entwickeln, „damit die Infrastrukturprogramme effizient, kohärent und rasch durchgeführt werden können.“

2. ZUR FINANZIERUNG DER NETZE

Halten wir uns vor Augen, welche Finanzmittel in Bewegung gesetzt werden müssen, um ein Vorhaben wie die Transeuropäischen Verkehrsnetze realisieren zu können. 400 Mrd. Ecu Volumen sind laut EU-Kommission bis zum Jahr 2010 erforderlich, bis 1999 sind es rund 220 Mrd. Ecu (30-35 Mrd./Jahr). Allein die zunächst vorgesehenen 26 prioritären Projekte erreichen ein Volumen von rund 82 Mrd. Ecu.⁴

² Zu den detaillierten Vorarbeiten vgl. beispielsweise Commission of the European Communities (1993).

³ Im Folgenden sollen die Wasserwege nicht weiter behandelt werden, weil ein beträchtlicher Teil ihrer Nutzen extern anfällt (z.B. in der Wasser- und Elektrizitätsversorgung oder in der Erholung). Eine Privatisierung von Schiffswegen wäre daher mit besonders schwierigen Problemen der Kosten- und Nutzenszurechnung verbunden.

⁴ Vgl. Fonger (1994), S. 626 f.

Nach einem Vorschlag der Kommission soll die EU etwa 20 Mrd. Ecu pro Jahr zu den Verkehrsnetzen beisteuern. Die Mittel sollen aus drei verschiedenen Quellen fließen:

- ◆ 5,3 Mrd. aus Haushalts-Mitteln,
- ◆ 7 Mrd. aus Darlehen der Europäischen Investitionsbank EIB,
- ◆ 8 Mrd. aus sogenannten Euro-Bonds und Wandelschuldverschreibungen am Kapitalmarkt.

Bei den Haushaltsmitteln wird unter anderem an den neu eingerichteten Kohäsionsfonds gedacht, der zum Zusammenwachsen der Gemeinschaft beitragen soll. Nutznießer des Fonds können Spanien, Portugal, Irland und Griechenland sein, der Zuschußsatz beträgt bis zu 85 Prozent. Daneben soll nach Vorstellungen der Kommission eine Haushaltslinie für Transeuropäische Netze eingerichtet werden.

Die Europäische Investitionsbank wurde 1958 eingerichtet, um zu einer ausgewogenen Entwicklung des Gemeinsamen Marktes beizutragen.⁵ Gesellschafter sind die EU-Mitgliedsstaaten. Die Bank vergibt Darlehen an alle Wirtschaftsbereiche und refinanziert sich überwiegend aus langfristigen Anleihen am Kapitalmarkt. Sie verfügt über ein erstklassiges Rating (Triple A) und reicht die Konditionen lediglich mit einem Betriebskostenaufschlag von 0,15 Prozent an die Kreditnehmer weiter. Projektspezifische Risikoprämien werden nicht erhoben, wenn der Kreditnehmer eine staatliche Bürgschaft vorweisen kann. Vor allem Schuldner aus EU-Staaten mit geringerer Bonität gelangen so an implizite Zinssubventionen.

EIB-Kredite sind also durchaus kein unbedenkliches Finanzierungsinstrument. Sie verschleiern die tatsächliche Subventionshöhe und sind oft genug mit einem ganzen Bündel an Interventionen verbunden.

Besonders starke Kritik hagelte es auf den Vorschlag der Kommission, mit eigens aufgelegten Anleihen und Wandelschuldverschreibungen in die direkte EU-Verschuldung einzusteigen. Vor allem stabilitätsorientierte Länder wie die Bundesrepublik und Großbritannien befürchten, daß mit Hilfe von EU-Schattenhaushalten die strengen Konvergenzkriterien für eine Währungsunion im Jahre 1997 umlaufen werden könnten.⁶ Bekanntlich fordert eins der Kriterien, daß die jährlichen Budgetdefizite drei Prozent, die Bruttogesamtverschuldung 60 Prozent des nominalen Bruttoinlandsproduktes nicht überschreiten dürfen. Letzten Endes aber macht es keinen Unterschied, ob die

⁵ Vgl. Heinemann (1993) und Franzmeyer (1994).

⁶ Vgl. Deutsche Bundesbank (1993), S. 75 und Heinemann (1993), S. 103.

Mitgliedstaaten oder die EU einen Verschuldensstand aufbauen, der eine Politik der europäischen Geldwertstabilität unglaublich werden läßt. Darüber hinaus läßt das Ausmaß des Verschuldensprogramms keynesianische Motive und den Versuch der EU vermuten, ihre Kompetenzen auch in Zeiten knapper Budgets auszuweiten. Die Ausgabe von Euro-Bonds wurde nicht zuletzt auf Betreiben Deutschlands auf Eis gelegt. Nach wie vor drängt jedoch die Kommission darauf, die Option einer ergänzenden Finanzierung über den Kapitalmarkt offenzuhalten.

Im März 1994 schlug die Kommission eine Verordnung über die Zuschüsse für TEN vor.⁷ Förderobjekte können demnach sein:

- Infrastrukturvorhaben gemeinschaftlichen Interesses, die von den Mitgliedsstaaten finanziert werden,
- Infrastruktur-Vorhaben von Institutionen, die mit Einrichtungen öffentlichen Rechts gleichzusetzen sind,
- Bis zur Festlegung verbindlicher Leitlinien können auch andere Vorhaben gefördert werden, sofern sie den Zielen der transeuropäischen Netze dienen.

Derartige Vorhaben können nach dem Verordnungsentwurf mit folgenden Finanzierungshilfen rechnen:

- Kofinanzierung von Durchführungsstudien, Planungen etc. Voraussetzung ist die wesentliche Beteiligung der öffentlichen Hand. Gewährt werden Fördersätze bis zu 100%.
- Beiträge zu Prämien für Anleihebürgschaften des Europäischen Investitionsfonds EIF und anderer Institute.
- Direkte Zinszuschüsse, soweit sie 10% der Investitionssumme nicht überschreiten.
- Direkte Beihilfe (Kofinanzierung).

Dazu kommen die Darlehen der EIB, die im Dezember 1994 aufgefordert wird, ihr Engagement mit Hilfe längerer Lauf- und tilgungsfreien Zeiten, früher Einschaltung, „Identifizierung von Finanzierungsstrukturen“, und der „Ausweitung der normalen Einschaltkriterien der Bank“⁸ zu verstärken. Zinsfinanzierungen, frühzeitige Rahmen-

⁷ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 89 vom 26.3.1994, S. 8-12.

⁸ Europäischer Rat von Essen, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Abschnitt I.6 und Anhang II.

kreditvereinbarungen der EIB und Garantien des 1994 gegründeten Europäischen Investitionsfonds (EIF) ergänzen das Programm der EU-Finanzinstitute.

Aus der Verordnung wird außerdem ersichtlich, daß die Staaten in der Verantwortung bleiben, die Projektfinanzierung zu erarbeiten. In acht der vierzehn prioritären Projekte ist eine Beteiligung Privater geplant. Die mögliche Bandbreite reicht von privater Vorfinanzierung (Deutschland) bis zu dem Betreibermodell der Öresund-Querung - die feste Landverbindung zwischen Schweden und Dänemark - die vollständig von einem Konsortium finanziert und über Benutzungsgebühren refinanziert werden soll. Auch eine öffentlicher Vorfinanzierung mit anschließender Teilprivatisierung wird diskutiert.⁹ Die EU nimmt auf die Art der Finanzierung keinen unmittelbaren Einfluß. Allerdings wurde die Christophersen-Gruppe beauftragt, für jedes Projekt ein finanzielles Design zu entwerfen. (Financial Engineering). Im Hinblick auf das finanzielle Risikomanagement kann sie die Unterstützung des EIF einholen.

Würde die Verordnung zur Finanzierung der Netze vom Rat gebilligt, so stände der EU die ganze Bandbreite des Interventionsinstrumentariums zur Verfügung. Es gilt daher zu fragen, welche Aufgaben und Ausgabekompetenzen der EU in einem dezentral und wettbewerblich organisierten Markt für Verkehrsnetze überhaupt legitimerweise zukommen können. Dazu betrachten wir zunächst ein Referenzmodell, das am Institut für Verkehrswissenschaft für das deutsche Autobahnnetz entwickelt wurde.¹⁰ Die Staatsaufgaben, die zur effizienten Umsetzung dieses Modells notwendig bleiben, stellen wir anschließend dem Rollenverständnis der Europäischen Union gegenüber.

3. NUTZERGESTEUERTE VERKEHRSWEGE - EIN REFERENZMODELL¹¹

Die gegenwärtige Organisation und Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur ist durch ein hohes Maß an staatlicher Einflußnahme gekennzeichnet. So entscheidet der Staat darüber, wieviele Streckenkilometer (Menge) wo in welcher Qualität und zu welchem Preis angeboten werden. Finanziert wird die Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur aus dem allgemeinen Staatshaushalt. Zwar erhebt der Staat verkehrsspezifische Abgaben, diese gehen jedoch weitgehend ohne Zweckbindung in die allgemeinen Haushalte ein. Auch die einzelnen Schritte des Planungsverfahrens erfolgen in staatlicher Regie. Hier sind zwar Private in den einzelnen Planungsstufen involviert (z.B. Durchführung der

⁹ Vgl. European Centre for Infrastructure Studies (1995), S. 1.

¹⁰ Ewers/Rodi (1995).

¹¹ Vgl. Brenck (1993) für die Eisenbahn und Rodi (1995) für Autobahnen.

Umweltverträglichkeitsprüfungen), sie tragen aber kein Risiko. Dies gilt auch für den Bau und Betrieb (letzterer umfaßt die Wartung und die Sicherstellung eines reibungslosen Verkehrsflusses) von Verkehrsinfrastruktur.

Grundsätzlich ist in einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu fordern, daß die Bereitstellung, also die Feststellung von Qualität, Menge und Preis, und die Herstellung einer Leistung Privaten überlassen werden sollte. Grund hierfür ist, daß die wettbewerbliche Organisation von Produktionsaktivitäten auf Märkten wegen der Informationsvorteile und der Effizianzanreize dezentral handelnder, eigenverantwortlicher Akteure zur bestmöglichen Versorgung der Konsumenten führt. Staatliche Eingriffe in den Marktmechanismus können nur dann legitimiert werden, wenn zu erwarten ist, daß die Marktprozesse auf dem betreffenden Markt bei einer rein privaten Organisation systematisch gestört sind. Gründe für das Vorliegen eines solchen "Marktversagens" und damit gegen eine rein private Lösung bei Verkehrsinfrastruktur liegen in zwei Bereichen vor:

- (1) Die Kostenstruktur von Verkehrsinfrastruktur, insbesondere die hohen nicht rückhohlbaren Kosten bewirken, daß es sich bei Verkehrsinfrastruktur zumeist um ein "natürliches" Monopol handelt. Dies bedeutet, daß Teilstücke, Teilnetze, möglicherweise das gesamte Autobahnnetz am kostengünstigsten von nur einem Unternehmen bereitgestellt werden können. Überließe man diesem Unternehmen nun die Versorgung des Marktes ohne staatliche Auflagen, so besteht die Gefahr, daß es seine Monopolmacht zu Lasten der Konsumenten ausnutzt. Im Ergebnis erhielte man dann, im Vergleich zu einer wettbewerblichen Lösung, eine Markträumung bei zu geringen Mengen und überhöhten Preisen. Bei jedem privaten Organisationsmodell für die Verkehrsinfrastruktur müssen deshalb Vorkehrungen gegen den Mißbrauch der Monopolmacht getroffen werden.
- (2) Sowohl der Bau von Verkehrsinfrastruktur als auch der Transport von Gütern und Personen hat negative Auswirkungen auf die Umwelt. Das Auftreten dieser "externen Effekte" bedeutet allerdings nicht, daß eine private Lösung nicht mehr möglich ist. Zu fordern ist, daß der Staat den Privaten verbindliche Regeln auferlegt, damit diese die durch ihre Aktivitäten auftretenden negativen Umweltwirkungen bei der Festlegung ihres Produktionsniveaus einbeziehen. Beispiele für solche verbindlichen Regeln wären die Definition von Emissionsstandards für bestimmte Schadstoffe oder die Auferlegung von Emissionsabgaben. Somit spricht das Vorliegen von negativen Umweltwirkungen zunächst grundsätzlich nicht gegen eine private Lösung bei Verkehrsinfrastruktur. Allerdings ist zu bedenken, daß die konkrete Höhe der Umweltauflagen beim Bau von Verkehrsinfrastruktur (z.B. in Form von Ausgleichsmaßnahmen) erst dann beziffert werden kann, wann der genaue Verlauf der Trasse bekannt ist. Da zusätzlich die Beschaffung der für den Trassen-

verlauf notwendigen Fläche unter Umständen einen hoheitlichen Enteignungsakt verlangt und - unter rechtlichen Gesichtspunkten - die im Planfeststellungsverfahren vorzunehmende Abwägung von privaten und öffentlichen Belangen eine originäre Staatsaufgabe darstellt, ist davon auszugehen, daß die Genehmigungsplanung bei Verkehrsinfrastruktur in jedem Fall vom Staat durchzuführen ist.

Zur Kontrolle der mit jedem Privatisierungsmodell für Verkehrsinfrastruktur verbundenen Monopolmacht des privaten Anbieters werden traditionell zwei Lösungen vorgeschlagen, die aber spezifische Mängel aufweisen:

- (1) Man überläßt die "Bereitstellung", insbesondere die Entscheidung über den Nutzungspreis, dem Staat. Dieser schreibt dann die übrigen Funktionen (Bauausführungsplanung, Bau und Betrieb) an private Unternehmen aus. Jenes Unternehmen erhält den Zuschlag, das den niedrigsten Preis für die Erbringung der Leistung verlangt. Bei Verkehrsinfrastruktur ist ein solches Verfahren deshalb kritisch zu beurteilen, weil die Vertragsdauer zwischen dem Staat und den privaten Betreibern (vor allem bei Neubaustrecken) verhältnismäßig lang sein muß. Da aber die privaten Unternehmen während der Vertragszeit über höhere aufgabenbezogene Informationen als der sie kontrollierende Staat verfügen, ist die Gefahr groß, daß Kostensteigerungen (auch wenn sie sachlich nicht gerechtfertigt sind) zu Nachverhandlungen führen und damit der Anreiz der privaten Unternehmen, so kostengünstig wie möglich zu arbeiten, verhältnismäßig gering ist.
- (2) Man privatisiert die betreffende Leistung, unterwirft das private Unternehmen aber einer Preisregulierung. Dies bedeutet, daß die Preise auf Verkehrsinfrastruktur der staatlichen Genehmigung bedürfen. Der spezifische Nachteil dieser Lösung gleicht dem der unter (1) diskutierten staatlichen Bereitstellung. Denn auch ein reguliertes privates Unternehmen verfügt über höhere aufgabenbezogene Informationen als der kontrollierende Staat.

Hauptmangel beider Modelle ist, daß eine sachgerechte Kontrolle der privaten Unternehmen, die Leistungen im Auftrag des Staates durchführen, durch den Staat vermutlich nicht sichergestellt werden kann. Kerngedanke der nutzergesteuerten Netzgesellschaft, die im folgenden als Privatisierungsmodell vorgestellt werden soll, ist es deshalb, den Nutzern Kontrollrechte auf das Management der Gesellschaft einzuräumen. Bei diesem Privatisierungsmodell wird davon ausgegangen, daß alle Abnehmer oder Verkehrsteilnehmer, die an einer Nutzung von Verkehrsinfrastruktur interessiert sind, "Mitglied" der Netzgesellschaft werden, die ähnlich wie eine Genossenschaft organisiert wird. Im Falle des Fernstraßennetzes werden dies die privaten Pkw-Halter, im Fall des Schienennetzes die Eisenbahnbetriebsgesellschaften sein. Für ihre Mitgliedschaft zahlen

sie einen jährlichen Beitrag, der sie zur Nutzung des Netzes berechtigt und mit dem die fixen Kosten der Kapazitätsvorhaltung finanziert werden. Dieser Beitrag sollte in mehrfacher Hinsicht gestaffelt werden:

- Da Lkw und gewerblich genutzte Pkw das Autobahnnetz häufiger nutzen als private Pkw, sollten für diese beiden Gruppen höhere Beiträge vorgesehen werden.
- Da ein Großteil des Verkehrs auf Verkehrsinfrastruktur Regionalverkehr ist, erscheint es zweckmäßig, die europäischen Netze in regionale Zonen zu unterteilen. Jedem Verkehrsteilnehmer ist es dann freigestellt, mit seiner Mitgliedschaft das Recht zu erwerben, nur die Verkehrsinfrastruktur in "seiner" Region, in mehreren Regionen oder das gesamte Netz zu nutzen.
- Da Güter- und Personenverkehr unterschiedliche Anforderungen an das Schienennetz stellen, sollten die Eisenbahntransportgesellschaften für spezielle Investitionswünsche spezifische Beiträge entrichten.

Vor allem die Aufteilung des Fernstraßennetzes in Zonen und die grundsätzliche Möglichkeit, kein Mitglied der Netznutzergesellschaft zu werden, machen es notwendig, ein Verfahren zu finden, mit dem die Zahlung des Beitrags überwacht werden kann. Ansonsten besteht die Gefahr, daß Verkehrsteilnehmer Teile des Netzes befahren, für das sie keine Nutzungsberechtigung erworben haben (Schwarzfahrerproblematik). Zur Verhinderung des Schwarzfahrens sollte jeder Verkehrsteilnehmer, sobald er den Beitrag entrichtet hat, eine elektronisch lesbare Vignette erhalten. Die Gültigkeit der Vignette kann dann während der Fahrt durch geeignete stationäre Elektronik überprüft werden.

Der fixe Beitrag sollte freilich nicht der einzige Preisbestandteil für die Nutzung von Verkehrsinfrastruktur bleiben. Denn es fallen auch nutzungsabhängige Kosten an. Diese betreffen:

- Zum einen die Kosten der Abnutzung der Fahrwege, die in erster Linie vom Gewicht der Fahrzeuge abhängig sind. Für Lkw und Schienentransporte ist deshalb zusätzlich zum fixen Beitrag eine variable Gebühr je Kilometer vorzusehen, die die verursachten Abnutzungskosten widerspiegelt.
- Zum anderen fallen im Stau zusätzliche Kosten durch Zeitverluste an. An chronisch überlasteten Streckenabschnitten sollte deshalb eine zeitlich und räumlich gestaffelte Spitzenlastgebühr erhoben werden, die in ihrer Höhe so zu bemessen ist, daß auf diesen Streckenabschnitten ein optimaler Verkehrsfluß verwirklicht werden kann.
- Zum dritten verdrängen schnelle Fernverkehrszüge den langsamen Nahverkehr von der Schiene. Es sind daher zeitlich begrenzte Streckennutzungsrechte (Slots) an

diejenigen Transportgesellschaften zu erteilen, die die höchsten Ertrags Erwartungen hegen. Bei einer Versteigerung von Slots an den Meistbietenden werden sich diese Gesellschaften mit ihrem Gebot durchsetzen.

Zusammenfassend würde im vorgeschlagenen Privatisierungsmodell die Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur durch einen dreiteiligen Tarif erfolgen: einem fixen, nach Nutzergruppen gestaffeltem Beitrag, einer variablen Gebühr sowie einer Verdrängungs- bzw. Stauegebühr auf hochfrequentierten Streckenabschnitten. Zusätzlich zu diesem Preissystem sind Vorkehrungen zu treffen, daß Nutzer jederzeit auch Teilnetze befahren können, für die sie keinen Beitrag gezahlt haben. Für solche "Gäste" ist die Möglichkeit vorzusehen, einzelne Fahrten auf bestimmten Strecken zu kaufen (wenn auch zu einem höheren Preis als Mitglieder).

Neben der Pflicht, Beiträge für die Nutzung des Autobahnnetzes zu entrichten, erwerben die Nutzer mit ihrer Mitgliedschaft in der Netzgesellschaft das Recht, das Management dieser Gesellschaft zu kontrollieren. Da aufgrund der Vielzahl von potentiellen Mitgliedern das ursprünglich der Genossenschaftsidee zugrundeliegende Prinzip "one man one vote" bei allen Entscheidungen in der Nutzergesellschaft nicht durchführbar ist, erfolgt die Kontrolle des Managements durch gewählte Delegierte. Mißmanagement führt dann zu einer sinkenden Wiederwahlwahrscheinlichkeit. Aus diesem Grund wird die Geschäftsführung der Netzgesellschaft bestrebt sein, die Kosten für den Bau und Betrieb von Verkehrsinfrastruktur so gering wie möglich zu halten. Denn dadurch können auch die Beiträge niedrig gehalten (oder im Zeitablauf sogar gesenkt) werden, was die Wiederwahlwahrscheinlichkeit erhöht. Analog würde sich die Geschäftsführung der Netzgesellschaft mit unangemessenen Kosten- und damit (letztendlich) Beitragssteigerungen ins eigene Fleisch schneiden. Außerdem haben die Mitglieder jederzeit die Möglichkeit, aus der Gesellschaft auszutreten. Dadurch wird der Druck auf die Geschäftsführung, die Beiträge so niedrig wie möglich zu halten, weiter verstärkt.

Die Aufgabe der Nutzergesellschaft ist, die Höhe der Beiträge und der variablen Gebühren festzulegen und über Netzerweiterungen zu entscheiden. Die operativen Tätigkeiten des Baus und Betriebs (der in diesem Fall auch die Einführung und Wartung der elektronischen Systeme zur Überprüfung der Beitragszahlungen und zum Einzug der variablen Gebühr umfaßt) wird die Gesellschaft an private Unternehmen vergeben, die für die Durchführung dieser Aufgaben den niedrigsten Preis verlangen. Die originären Staatsaufgaben im Bereich der Genehmigungsplanung sollte eine Anstalt öffentlichen Rechts wahrnehmen.

Das hier skizzierte Organisations- und Finanzierungsmodell für Verkehrsinfrastruktur weist folgende Vorteile auf:

- Die direkte Kontrolle durch die Nutzer verhindert die Ausschöpfung von monopolistischen Preissetzungsspielräumen auf eine sehr viel wirkungsvollere Art und Weise, als es bei einer staatlichen Preisaufsicht der Fall wäre.
- Durch die vorgeschlagene Preisstruktur wird dem verkehrspolitischen Erfordernis einer verursachungsgerechten Wegekostenanlastung Rechnung getragen. Dies gilt auch für ausländische Verkehrsteilnehmer und Transportgesellschaften, die entweder ebenfalls Mitglied der Netzgesellschaft werden können oder Fahrten auf bestimmten Streckenabschnitten einzeln erwerben können.
- Der Staat zieht sich bis auf seine originären Aufgaben aus dem Infrastrukturbereich (zumindest was die Verkehrsinfrastruktur angeht) zurück. Dadurch erfolgt eine sehr weitreichende Verlagerung von Kosten- und Marktrisiken auf Private. Im Ergebnis wird nicht nur der staatliche Haushalt entlastet, sondern auch ein effizienter Umgang mit der vorhandenen Infrastruktur sichergestellt.

4. STAATSAUFGABEN BEI DER BEREITSTELLUNG TRANSEUROPÄISCHER VERKEHRSNETZE

Das Modell nutzergesteuerter Netzgesellschaften zeigt, daß eine Entstaatlichung des Marktes für Verkehrsinfrastruktur unter bestimmten Rahmenbedingungen denkbar und ökonomisch sinnvoll ist. Nach wie vor jedoch fallen dem Staat bei der Bereitstellung von Verkehrswegen bestimmte Aufgaben zu.¹²

Erstens soll er potentielle Trassen im Rahmen raumrelevanter Entwicklungsplanungen von konkurrierenden, irreversiblen Nutzungen freihalten. Andernfalls drohen die Transaktionskosten späterer Bauvorhaben prohibitiv hoch zu werden.

Zweitens behält er das als ultima ratio zu verstehende Recht, privates Eigentum zugunsten von Bauvorhaben zu enteignen. Da bestimmte Umweltzustände wie Freiheit von Verkehrslärm oder eine intakte Landschaft ebenfalls als Property Rights ihrer gegenwärtigen Nutzer interpretiert werden können, kann auch die Enteignung ökologischer Titel nur in einem hoheitlichen Akt, zum Beispiel im Rahmen staatlicher Abwägungs- und Planfeststellungsverfahren, nicht aber durch Private, geschehen. Verhandlungen zwischen der privaten Netzgesellschaft und privaten Grundstückseignern sind sicherlich geeignet, die Transaktionskosten des Verkehrswegebbaus zu senken. Andererseits muß damit gerechnet werden, daß einzelne Grundstücksbesitzer ihre Sperrfunktion ausnutzen

¹² Vgl. auch Haubold (1995), S. 25 f.

wollen, um Monopolrenten abzuschöpfen. In diesen Fällen dürfte der Verkehrswegebau ohne Enteignung kaum vorankommen.

Auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht läßt sich die staatliche Subventionierung einer Investition in den Verkehrsweg legitimieren, wenn das Projekt zwar gesamtwirtschaftlich sinnvoll, betriebswirtschaftlich aber nicht rentabel ist. So nehmen die gesellschaftliche Wohlfahrt und das wirtschaftliche Wachstum zu, wenn durch den Anschluß peripherer Netze die Güter- und Faktorpreise in den Zentren unter Druck geraten. Aufgabe des Staates ist es dann, diejenigen Ausbaustrecken zu ermitteln, die den höchsten Wohlfahrts- und Wachstumsbeitrag versprechen. In einem Ausschreibungsverfahren kann der Netzanbieter mit dem geringsten Subventionierungsbedarf ermittelt werden.

Viertens ist zu bedenken, daß drohende staatliche Eingriffe, selbst wenn sie allokatiospolitisch noch so sinnvoll sind, verschiedene private Sektoren unterschiedlich stark belasten. Mit Recht kann vermutet werden, daß private Investitionen im Verkehrsnetzausbau angesichts diffuser umwelt- und energiepolitischer staatlicher Vorhaben sehr zurückhaltend ausfallen werden. Der Staat muß also den Privaten über seine umweltpolitischen Ziele und Instrumente langfristig Klarheit verschaffen. Andernfalls sind die Preis- und Nachfrageentwicklungen auf eigenen, konkurrierenden und komplementären Netzteilen für jeden Anbieter unkalkulierbar.¹³

Schließlich ist es in Europa gängige Praxis, mit der Infrastruktur Regionalpolitik zu betreiben. Rein regionalpolitisch motivierte Trassen werden die Netzgesellschaften von sich aus jedoch nicht anbieten, da sie intern kaum mehrheitsfähig sein werden. Dies spricht allerdings keinesfalls gegen eine Privatisierung von Verkehrsinfrastruktur. Dem Staat muß lediglich das Recht eingeräumt werden, bei der Netzgesellschaft neue Strecken zu "bestellen", die diese dann im Auftrag des Staates baut und betreibt. Über die Verteilung der Kosten- und Marktrisiken bei diesen Strecken sollte im Zuge von Verhandlungen zwischen Staat und Netznutzergesellschaft entschieden werden.¹⁴

Ein Teil der klassischen Staatsaufgaben, an erster Stelle zum Beispiel die Enteignung von Grundstücken, fällt von jeher den Nationalstaaten zu. Andere Aufgaben, z.B. Wachstums- und Regionalpolitik, haben mit der europäischen Integration eine andere Dimension erlangt. Es lohnt daher, einen Blick darauf zu werfen, wie die EU ihre Rolle beim Aufbau transeuropäischer Verkehrsnetze definiert.

Im Weißbuch für Wachstum von 1993 wird festgestellt, daß die finanzielle Lage der EU und ihrer Mitgliedsstaaten den Ausbau transeuropäischer Netze nicht im angestrebten

¹³ Zu politischen Risiken vgl. Ewers/Rodi (1995), Kapitel 6 und Klatt (1990), S. 212.

¹⁴ Einen Überblick über verschiedene Arrangements gibt Kay (1993).

Ausmaß erlaubt. Der Umfang der Investitionen erfordere daher neue Formen einer Private-Public-Partnership, um alle Finanzierungsquellen und -formen zu erschließen.

Allerdings existiert eine Reihe von Hemmnissen, die private Anleger von Verkehrsweginvestitionen abschrecken. Die EU nennt insbesondere:

- die Schwerfälligkeit staatlicher Planungs- und Genehmigungsverfahren
- die Konkurrenz anderer Verkehrsträger
- Ungewißheit über den Erlös und die Rentabilität von Investitionen.

Aufgabe der Gemeinschaft sei es daher, „durch die Verringerung der finanziellen Risiken dafür zu sorgen, daß die privaten Investoren sich stärker bei den Vorhaben von europäischem Interesse, d.h. wirtschaftlich gesunden und rentablen Projekten, engagieren.“¹⁵ Die Kommission will dazu eine sogenannte Katalysatorfunktion erfüllen. Mit der Einstufung von Projekten als solche von europäischem Interesse soll Privatkapital angezogen werden. Projektspezifische Aktionspläne sollen Rahmenbedingungen schaffen, die den Projekten im Hinblick auf Beschleunigung und Finanzierung politisches Gewicht verschaffen sollen. Ferner sollen EIF, EIB und Kommission Maßnahmen zur Erleichterung von Private-Public Partnership (PPP) treffen. Gedacht wird dabei zum Beispiel an Projektworkshops.

Bei einer näheren Untersuchung der Schwierigkeiten, die nach Einschätzung der EU privaten Verkehrswegeinvestitionen im Wege stehen, ergibt sich ein ganz anderes Bild von den Eingriffen, die auf europäischer Ebene sinnvoll sein können:

Das Argument schwerfälliger Planungs- und Genehmigungsverfahren ist in der Tat von besonderem Gewicht, wenn wie beim Eurotunnel die Risiken einer verzögerten Inbetriebnahme allein dem privaten Betreiber aufgelastet werden. Angesichts einer ausgeprägten nationalen und regionalen Regelfvielfalt fällt es Privaten selbstverständlich schwer, die Realisierungschancen eigener, konkurrierender und komplementärer Netzteile einzuschätzen. Abhilfe kann allein der lange Weg einer Harmonisierung und Straffung nationaler Planungsverfahren schaffen. Zeitvorgaben und Verfahrenspläne für einzelne prioritäre Projekte der Leitschemata nützen wenig und sind angesichts geschützter Rechtswege als wenig realistisch einzuschätzen.

Die Konkurrenz anderer Verkehrsträger ist kein branchenspezifisches unternehmerisches Problem. Substitutionskonkurrenz und komplementäre Leistungen existieren in vielen Wirtschaftsbereichen, so daß Unternehmer regelmäßig gezwungen sind, sich damit auseinanderzusetzen. Im Markt für Verkehrswege sind es vielmehr andere Ursachen, die die Entwicklung komplementärer und substitutiver Angebote ungewiß erscheinen lassen. Zum einen sind die künftigen nationalen, vor allem ökologisch motivierten

¹⁵ Europäischer Rat von Brüssel (1993), Ziffer I.4.

Regulierungen des Verkehrssektors kaum im Detail abzuschätzen. Zum anderen, es wurde bereits erwähnt, sind die Wirkungen nationaler Planverfahren auf konkurrierende und komplementäre Verkehrsträger zu einem guten Teil unberechenbar. Erst eine strikte Abkehr vom Interventionismus und ein klarer ökologischer Rahmen für den gesamten Binnenmarkt schafft Bedingungen, privates Kapital in den Bau von Verkehrswegen zu locken.

Mit dem dritten Einwand, Erlöse seien ungewiß, beruft sich die EU auf das allgemeine unternehmerische Risiko, wie wir es in jeder Branche und Aktivität vorfinden. Es würde den Wettbewerb in vielerlei Hinsicht verzerren, wenn die EU auch dieses Risiko den Privaten abnehmen will.¹⁶ Es gibt aber eine Reihe von Anzeichen, daß sie genau dies beabsichtigt. So beschloß der Europäische Rat im Juni 1994 in Korfu: „Der Rat wird in Kenntnis gesetzt, falls sich herausstellt, daß die Verwirklichung bestimmter Projekte aus finanziellen Gründen in Verbindung mit einer unzureichenden Rentabilität, die beispielsweise auf die Investitionsdauer oder Umweltzustände zurückzuführen ist, gefährdet ist“.¹⁷ In Essen verpflichtet sich der Europäische Rat Ende 1994, Maßnahmen zu ergreifen, wenn einzelne vorrangige Projekte gefährdet sind.¹⁸ Das Tor zum pragmatischen Interventionismus steht also weit offen.

5. FAZIT

Wir fassen abschließend noch einmal die Schritte zusammen, mit denen die Gemeinschaft einen transeuropäischen Markt für Verkehrswege schaffen kann:

1. Harmonisierung von nationalen Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie Durchsetzung allgemeiner Regeln zur Anlastung ökologischer und sonstiger externer Kosten. Gelingt dies, werden sich auch private Investoren einfinden, um das Projekt der transeuropäischen Netze zu vollenden.
2. Schaffung einer einheitlichen Regulierung von Netzgesellschaften, um diskriminierungsfreie Netzzugänge zu gewährleisten. Dazu wären die gesetzlichen Grundlagen zur Bildung nutzergesteuerter Infrastrukturfonds zu schaffen.
3. Erst wenn sich herausstellt, daß auch unter veränderten Rahmenbedingungen bestimmte Strecken privatwirtschaftlich nicht rentabel erscheinen, obwohl sie einen

¹⁶ Vgl. die ähnlich gelagerte Kritik von Ewers (1994) am deutschen Transrapid-Projekt.

¹⁷ Europäischer Rat von Korfu (1994), Abschnitt I.7.

¹⁸ Vgl. Europäischer Rat von Essen, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Abschnitt I.6.

großen Wachstumsbeitrag versprechen, sollte die EU zur Subventionierung greifen. Werden die großzügigen Gaben dagegen zu frühzeitig ausgeteilt, wird der Markt für Infrastruktur schon verdorben, noch ehe er den Kinderschuhen entwachsen ist. Keinesfalls kann es Aufgabe der EU sein, die Netzgesellschaften auch vom allgemeinen Unternehmerrisiko zu entlasten.

Daß die EU ihren Auftrag weitergehend interpretiert, ist aus Sicht einer expansionsbedürftigen Bürokratie durchaus verständlich. So läßt sich das gesamte Vorhaben zum Aufbau transeuropäischer Netze als Versuch der Kommission interpretieren, ihre Kompetenz trotz knapper werdender nationaler Zuweisungen auszudehnen.¹⁹ Auch ist zu berücksichtigen, daß die EU-Kommission kein homogenes Gebilde ist. Man kann nur vermuten, daß keynesianisches und neokorporatistisches Gedankengut, wie es in Frankreich und Skandinavien traditionell verwurzelt ist, das bisherige Vorgehen deutlich mitgeprägt haben.

Literatur:

Brenck, A. (1993): Privatisierungsmodelle für die Deutsche Bundesbahn, in: Privatisierung des Schienenverkehrs, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 137, Göttingen 1993, S. 37-184.

Commission of the European Communities, Directorate-General for Transport (1993): Trans-European Networks, Towards A Master Plan For The Road Network and Road Traffic, Brussels/Luxembourg 1993.

Europäischer Rat von Brüssel (1993): Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: Europäische Kommission,; Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 12-1993.

Europäischer Rat von Essen (1994): Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: Europäische Kommission: Bulletin der Europäischen Union 12-1994.

Europäischer Rat von Korfu (1994): Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: Europäische Kommission,; Bulletin der Europäischen Union 6-1994.

European Centre for Infrastructure Studies (1995): Private finance for Betuwe?, in: ECIS newsletter Number 5 (1995), S. 1.

Ewers, H.-J. (1994): Der Fall Transrapid, in: Wirtschaftsdienst 1994, S. 385-389.

¹⁹ Vgl. Franzmeyer (1994), S. 225.

Ewers, H.-J./Rodi, H. (1995): Privatisierung der Bundesautobahnen, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 134, Göttingen 1995.

Fonger, M. (1994): Auf dem Weg zu einer gesamteuropäischen Infrastrukturplanung?, in: Internationales Verkehrswesen 46 (1994), S. 621-629.

Franzmeyer, F. (1994): Fonds und Fazilitäten - Zur Inflation des Finanzinstrumentariums der EU, in: WSI-Mitteilungen 47 (1994), S. 222-229.

Haubold, V. (1995): Transeuropäische Verkehrsnetze - Darstellung und Beurteilung der europäischen Verkehrsinfrastrukturpolitik, in: Verkehrsinfrastrukturpolitik in Europa, Eine deutsch-polnische Perspektive, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaften an der Universität Münster, Heft 137, Göttingen 1995, S. 8-35.

Heinemann, F. (1993): Europäische Investitionsbank - Subsidiärer Finanzintermediär oder Umverteilungsinstrument?, in: Wirtschaftsdienst 1993, S. 98-103.

Kay, J. (1993): Efficiency and Private Capital in the Provision of Infrastructure, in: OECD (ed.): Infrastructure Policies for the 1990s, Paris 1993, S. 55-73.

Klatt, S. (1990): Die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftswissenschaften 35 (1990), S. 203-212.

Rodi, H. (1995): Das Modell einer nutzergesteuerten Autobahngesellschaft, in: Verkehrsinfrastrukturpolitik in Europa, Eine deutsch-polnische Perspektive, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 137, Göttingen 1995, S. 57-67.