

EUROPÄISCHES PARLAMENT

Generaldirektion Wissenschaft

ARBEITSDOKUMENT

Die Finanzierung der transeuropäischen Verkehrsnetze

Reihe Verkehr

E-4

Diese Veröffentlichung liegt in italienischer, englischer, deutscher, französischer und spanischer Sprache vor.

Die ausgesprochenen Meinungen sind die des Autors; sie spiegeln nicht notwendigerweise die Position des Europäischen Parlaments wieder.

Vervielfältigung und Übersetzung, außer zu gewerblichen Zwecken, unter Angabe der Quelle, nach vorheriger Information des Herausgebers und gegen Zusendung einer Kopie erlaubt.

Herausgeber: **EUROPÄISCHES PARLAMENT**
GENERALDIREKTION WISSENSCHAFT
L-2929 Luxemburg

Redaktion: **Franco PIODI**
ABTEILUNG FÜR WIRTSCHAFTSFRAGEN
TEL.: (00352) 4300-4457
FAX: (00352) 434071

JANUAR 1997

EUROPÄISCHES PARLAMENT

Generaldirektion Wissenschaft

ARBEITSDOKUMENT

Die Finanzierung der transeuropäischen Verkehrsnetze

Reihe Verkehr

E-4
5 - 97

INHALT

EINLEITUNG	1
1. Präsentation der Studie	1
2. Das Konzept der transeuropäischen Netze und seine Entwicklung	1
3. Die Rolle der Union im Rahmen der Netzinfrastrukturpolitik	3
4. Die <i>Frage</i> des transeuropäischen Verkehrsnetzes	4
5. Anfangshypothesen	6
I - RECHTLICHE UND VERTRAGLICHE GRUNDLAGE	7
1. Die transeuropäischen Netze im Rahmen des Vertrags	7
2. Die richtungweisende und die harmonisierende Funktion	9
3. Die Tätigkeit der Finanzierung im allgemeinen	11
4. Die Verwendung der ausdrücklich für die transeuropäischen Netze vorgesehenen gemeinschaftlichen Fonds	12
5. Die koordinierende Tätigkeit	15
6. Rechtliche Aspekte der Beteiligung des privaten Sektors	16
II - DIE ZIELSETZUNGEN UND DIE DEFINITION DER VORHABEN	18
1. Der Europäische Rat von Kopenhagen und der Beginn transeuropäischen Netze	18
2. Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung: der makroökonomische Rahmen	18
3. Die Rolle der transeuropäischen Netze	19
4. Prinzipien der Verkehrspolitik und Aufbau des transeuropäischen Netzes	21
5. Die <i>Geschichte</i> der Leitlinien: die Christophersen-Gruppe	22
6. Die <i>Geschichte</i> der Leitlinien: das Mitentscheidungsverfahren	25
<i>Anhang: Liste der vom Europäischen Rat am 9. und 10. Dezember in Essen ausgewählten 14 Vorhaben</i>	28
III - KOSTEN UND NUTZEN DER VORHABEN	30
1. Die notwendigen Investitionen	30
2. Nutzen und Finanzierung: Vorhaben im Bereich des Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes	32
3. Nutzen und Finanzierung: Vorhaben für herkömmliche Eisenbahnstrecken	33
4. Nutzen und Finanzierung: Vorhaben im Bereich des kombinierten Verkehrs	33
5. Nutzen und Finanzierung: Vorhaben im Straßenbereich	34
6. Nutzen und Finanzierung: andere Vorhaben	35
<i>Tab. III/1 Investitionen und Finanzierung der vorrangigen Vorhaben</i>	36
<i>Tab. III/2 Andere wichtige Vorhaben</i>	37

IV - DIE NATIONALE FINANZIERUNG	39
1. Öffentliche Finanzquellen	39
2. Die Finanzen der Mitgliedstaaten	40
3. Bemerkungen zu den folgenden Abschnitten	42
4. Die zentrale Region: Deutschland, Frankreich, Benelux	42
5. Die baltische Region: Dänemark, Schweden, Finnland	46
6. Die atlantische Region: Vereinigtes Königreich und Irland	48
7. Die iberische Region: Spanien und Portugal	49
8. Die alpine Region: Italien und Österreich	51
9. Griechenland	53
<i>Tab. IV/1 Gesamtinvestitionen in Verkehrsinfrastrukturen in den Ländern der Gemeinschaft</i>	55
<i>Tab. IV/2 Aufteilung der Investitionen im Verkehrsbereich auf die verschiedenen Verkehrsträger in den Mitgliedstaaten 1993</i>	56
V - DIE GEMEINSCHAFTLICHE FINANZIERUNG	57
1. Allgemeiner Überblick über die gemeinschaftlichen Mittel	57
2. Die spezifische Finanzierung aus dem Gemeinschaftshaushalt	57
3. Der abgelehnte Zuschlag	58
4. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung	60
5. Der Kohäsionsfonds	61
6. Die Europäische Investitionsbank (EIB)	62
7. Die EIB und die transeuropäischen Verkehrsnetze	63
8. Der Europäische Investitionsfonds (EIF)	65
<i>Tab. V/1 Finanzierung der vorrangigen Vorhaben durch den Kohäsionsfonds</i>	67
<i>Tab. V/2 Die EIB-Finanzierung</i>	68
VI - DIE PRIVATBETEILIGUNG	69
1. Historische Entwicklung der Privatbeteiligung	69
2. Die Privatbeteiligung in einigen Mitgliedstaaten	71
3. Die wirtschaftlichen Aspekte der privaten Beteiligung	73
4. Der Privatsektor als Finanzier	75
5. Der Privatsektor als Betreiber der Infrastruktur	77
6. Die Phase der Förderung und Vorbereitung	77
7. Die Bauphase	79
8. Die Betriebsphase	80
9. Weitere Überlegungen zum B.O.T.-Konzept aus der Sicht des Privatunternehmens	82
10. Das B.O.T.-Konzept aus der Sicht des Auftraggebers	82
11. Das B.O.T.-Konzept aus der Sicht des Nutzers	83

SCHLUSSFOLGERUNGEN	85
1. Die Frage der finanziellen Rentabilität	85
2. Ein Vorschlag für die Bindung der finanziellen Mittel	86
3. Die Frage der Risiken	87
KRITISCHE ANMERKUNGEN ZU DEN QUELLEN UND DER LITERATUR	88

EINLEITUNG

1. Präsentation der Studie

Dieses Arbeitsdokument, das Teil des Forschungsprogramms 1996 der Generaldirektion Wissenschaft des Europäischen Parlaments ist, wurde vom Ausschuß für Verkehr und Fremdenverkehr in Auftrag gegeben und ist in besagter Generaldirektion erstellt worden. Es handelt sich um eine Revision des unter gleichem Titel 1994 veröffentlichten Arbeitsdokuments.

Im Lauf der beiden Jahre, die seit der Abfassung dieses letzteren vergangen sind, hat die Entscheidung über **gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes** ihren beschwerlichen Entstehungsweg abgeschlossen¹; ebenfalls gebilligt wurde die finanzielle Verordnung zu den transeuropäischen Netzen². Während der rechtliche und vertragliche Rahmen in seinen Grundzügen als festgelegt gelten kann, haben die finanziellen Maßnahmen, die die Mitgliedsstaaten im Augenblick ergreifen, um die für den Übergang in die dritte Phase der Währungsunion vorgesehenen Konvergenzkriterien zu erfüllen, das aufgrund der beträchtlichen Höhe der erforderlichen Mittel ohnehin schon gravierende Problem der Finanzierung der Netze noch verschärft. Es verdient daher besondere Aufmerksamkeit, vor allem was die Verkehrsnetze angeht, bei denen besonders große Probleme auftreten.

Das vorliegende Arbeitsdokument befaßt sich hauptsächlich mit der Finanzierung der Netze, versucht aber auch, einen Überblick über die allgemeine Situation der vorrangigen Vorhaben zu geben.

2. Das Konzept der "transeuropäischen Netze" und seine Entwicklung

Bevor das spezifische Thema der Finanzierung der Verkehrsnetze angegangen wird, erscheint es angebracht, ein paar Anmerkungen zu ihrer Beschaffenheit und Entwicklung zu machen.

Die neunziger Jahre markieren den Einstieg der Europäischen Union in die Infrastrukturpolitik, zunächst als ein im Rahmen anderer Aufgaben verfolgtes Ziel und dann, mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht, als direkte Aufgabenstellung. Es handelte sich hierbei um eine viel radikalere Neuerung, als das Interesse, das Politiker, Experten und Journalisten im allgemeinen daran zeigen, vermuten lassen würde. In der Tat ging die Rolle, die die öffentlichen Arbeiten herkömmlicherweise im Alltag der Staaten gespielt haben, weit über ihre spezifische Situation und die durch sie ausgelösten wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Folgen hinaus: hier sei

¹ Es handelt sich hierbei um die Entscheidung Nr. 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996, veröffentlicht im ABl. L 228 vom 9.9.96, das ganz diesem Thema gewidmet ist.

² Verordnung (EG) 2236/95 vom 18. September 1995 **über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze**, ABl. L 228 vom 23.9.95, S. 1.

verwiesen auf die symbolische Bedeutung der Konkretisierung der Macht, die auch heutzutage keine untergeordnete Rolle spielt. Die Übertragung dieser Aufgabe auf die Union bedeutet künftig die Verstärkung ihrer politischen Legitimierung.

Zwar hat sich die Union schon immer durch die aus ihren eigenen Fonds gewährten Finanzierungen an den Infrastrukturen beteiligt, aber durch die ihr nun übertragenen Aufgaben spielt sie im Entscheidungsprozeß auf allen Regierungsebenen der Mitgliedstaaten im Bereich der öffentlichen Arbeiten eine grundlegende Rolle, und diese Aufgaben müssen deshalb als ein wichtiges Element der Grundstruktur der Gemeinschaft angesehen werden.

Die gemeinschaftliche Infrastrukturpolitik wurde konzipiert, um Maßnahmen zu vermeiden, die im Rahmen eines Gesamtkonzepts nicht koordiniert und folglich nur beschränkt wirksam sind. Das Instrument zur Erreichung dieser Zielsetzung sind die **transeuropäischen Netze**, die für die Kommunikationssysteme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und in einem größeren Rahmen des Kontinents einen integrierten Ansatz darstellen. Man spricht von **Kommunikationssystemen**, da die transeuropäischen Netze alle Systeme der Übermittlung, d.h. Weiterleitung der Energie, Telekommunikation und Verkehr, betreffen, um die es vor allem in dieser Arbeit geht.

Die Notwendigkeit eines Gesamtkonzepts ergibt sich aus der Dimension des Marktes und aus dem politischen Integrationsprozeß Europas: man kann tatsächlich aus Erfahrung feststellen, daß jedes politisch-wirtschaftliche System sich mit einem ihm zweckdienlichen Kommunikationssystem ausstattet. In Europa hat sich zum Beispiel das Verkehrsnetz den Grenzen der Nationalstaaten angepaßt, es weist innerhalb dieser Staaten dichte Verbindungen auf und neigt dazu, den Verkehr mit anderen Staaten ausschließlich über die Grenzübergänge zu schleusen, die verglichen mit den nationalen Verbindungswegen in relativ geringer Zahl vorhanden sind und auf die sich die morphologischen Grenzen des Gebiets mehr als auf erstere auswirken.

Diese Beschaffenheit der nationalen Verkehrsnetze führt dazu, daß der europäische Verkehr mehr über miteinander in Verbindung stehende nationale Teilsysteme als über ein dem Binnenmarkt zweckdienliches effektives europäisches System abgewickelt wird, während die Intensivierung des internationalen Handels zu einem Anstieg der Verkehrsengpässe an den Grenzübergängen geführt hat, was die Grenzen der Situation aufweist.

In eben diesem Verkehrssektor, in dem die Fehlfunktionen des Verbindungssystems am sichtbarsten sind, setzt sich das Konzept der **transeuropäischen Netze** als Instrument für die Integration des Marktes und für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt durch, da ein integrierteres Verkehrssystem zur vollständigen Einbeziehung der am Rande gelegenen, isolierten und wenig entwickelten Regionen in den europäischen Wirtschaftskreislauf beitragen kann. Ziel dieser Politik ist es nicht, die Organisation des europäischen Verkehrssystems auf einheitliche Weise neu zu gestalten, sondern die nationalen Teilsysteme untereinander zu verknüpfen, die offensichtlich aus wirtschaftlichen Gründen und aus Gründen der internen Funktionsfähigkeit des Systems die wichtigsten Achsen des Verkehrs bleiben.

Eine modernere Konzeption des Verkehrs hat die Verknüpfung und Interoperabilität der verschiedenen Verkehrsträger vereint. Ohne an dieser Stelle auf die spezifische Thematik des kombinierten und intermodalen Verkehrs einzugehen, zu der sich sowohl die Kommission mit dem Grünbuch als auch das Parlament mit zahlreichen Entschlüssen geäußert haben, scheint es doch offensichtlich, daß die geographische Integration des Verkehrs und die modale Integration nützlich sind, um die gegenseitigen Vorteile zur Geltung zu bringen.

Im Rückblick gesehen findet sich das Konzept der **transeuropäischen Netze**, das zunächst von der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen aufgebracht worden ist, auf Gemeinschaftsebene in der Mitteilung der Kommission **Auf dem Wege zu den transeuropäischen Netzen** aus dem Jahr 1989; im Anschluß daran überträgt der Europäische Rat von Straßburg im Dezember des gleichen Jahres der Kommission das Mandat, ein Arbeitsprogramm in den vier Bereichen der transeuropäischen Netze auszuarbeiten, über die zu der Zeit diskutiert wurde: Verkehr, Telekommunikation, Energie und Berufsausbildung.

Das Mandat wird ein Jahr danach, im Dezember 1990, mit der Mitteilung **Auf dem Wege zu den transeuropäischen Netzen - für eingemeinschaftliches Aktionsprogramm** erfüllt; finanzielle Schwierigkeiten und die Komplexität des Entscheidungsprozesses in diesem Zusammenhang verhindern die gewünschten Folgemaßnahmen. Aber das Konzept der transeuropäischen Netze behauptet sich bei der Abfassung des Vertrags von Maastricht, bei dem es ein entscheidendes politisches Element darstellt, obwohl beim Übergang zur "konstitutionellen" Ebene die Anwendung dieser Politik auf die Berufsausbildung verlorenging, wahrscheinlich gerade wegen des äußerst infrastrukturellen Charakters, den das Netzkonzept angenommen hat.

Ein weiterer charakteristischer Aspekt der Netze ist der, daß sie **transeuropäisch** und nicht nur gemeinschaftsweit sind. Diese besondere Eigenschaft ergibt sich aus der europäischen Geographie und den politischen Ereignissen der letzten Jahre auf dem Kontinent. Vom geographischen Standpunkt aus können die Nord-Süd-Verbindungen der Gemeinschaft, insbesondere die zwischen Deutschland und Italien, den Transit durch Drittländer (die Schweiz und Österreich) aufgrund der Probleme sowohl hinsichtlich der Orographie des Gebiets als auch besonderer Leitlinien der Verkehrspolitik nicht ersetzen. Auch im Bereich der Energieübertragung und der Telekommunikation besteht die Notwendigkeit der Verbindung mit Drittländern.

Zu diesen Erwägungen kommt noch die Intensivierung der bereits bedeutenden Beziehungen zu den EFTA-Staaten im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums hinzu, während die Veränderungen in Osteuropa seit 1989 die Aussicht auf einen regen Handel mit den Ländern dieses Teils des Kontinents eröffnen, an dessen Entwicklung die Europäische Gemeinschaft unter erheblichem Einsatz beteiligt ist.

Die transeuropäischen Netze können als Infrastrukturpolitik auch zu konjunkturellen Zwecken als Instrument der Ankurbelung der Beschäftigung durch die Verwirklichung von Projekten verwendet werden, die Arbeitsplätze schaffen. Aber eine Infrastrukturpolitik erfordert enorme Investitionen, was in einer Phase der Rezession und begrenzter staatlicher Finanzmittel den Rückgriff auf Privatkapital erforderlich macht, das nur mobilisiert werden kann, wenn eine ausreichende Rentabilität zu erwarten ist. Soll das Privatkapital Gewinn bringen, so bedeutet dies eine Erhöhung der Baukosten oder, als Alternative dazu, der Betriebskosten der Infrastrukturen und indirekt eine Erhöhung der Transportkosten und die Herstellung von Mobilitätshindernissen.

3. Die Rolle der Union im Rahmen der Netzinfrstrukturpolitik

Ein Novum der transeuropäischen Netze ist die andersartige Beziehung zwischen Intervention der Gemeinschaft und Projekt. Bei den Interventionen aus den Strukturfonds kommen die Projekte auf Initiative der Mitgliedstaaten und der öffentlichen oder privaten Einrichtungen zustande, die in den Genuß der Mittel kommen können, und die Union prüft die Übereinstimmung mit den Zielen der Gemeinschaft, die Einhaltung der anderen rechtlichen und wirtschaftlichen Anforderungen, während bei den transeuropäischen Netzen die Union die Leitlinien festlegt und in diesem Bereich die

Durchführungsentwürfe billigt. Sie befindet sich also in einer völlig anderen Position: bei der Verwirklichung der Interventionen der Strukturfonds spielt sie eine untergeordnete Rolle im Entscheidungsprozeß, der zur Festlegung des Projekts geführt hat, und ihre Aufgabe beschränkt sich auf die Gewährung des Gemeinschaftsbeitrags und auf die vorherigen und nachträglichen Überprüfungen; bei den transeuropäischen Netzen ist das Projekt Ergebnis eines Entscheidungsprozesses innerhalb der Institutionen der Gemeinschaft. Deshalb ist, trotz der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, das -wie später noch ausgeführt werden kann- besonders streng auf die Netzinfrastrukturpolitik angewandt wird, die Rolle der Union hier viel umfassender als bei den anderen Politiken: es ist eine Rolle der Planung, der Vorgabe von **Leitlinien** nach dem Wortlaut des Vertrags, die auch die Festlegung von **Vorhaben von gemeinsamem Interesse** umfaßt und die Gemeinschaft in eine Position bringt, die nicht genau der eines Staates entspricht, der sich bei den Infrastrukturen auch um die Verwirklichung kümmert, sondern eher der einer reinen Finanzierungsgesellschaft.

Diese besondere Position verleiht der Union eine größere politische Verantwortung gegenüber dem Endresultat ihrer Aktion, was einen globaleren Ansatz notwendig macht: auf der Ebene der Verwirklichung sollte das Vorhaben von gemeinsamem Interesse dergestalt sein, daß die Ausarbeitung von **Durchführungsentwürfen** reibungslos möglich ist, das heißt, es sollte einen hohen Durchführbarkeitsgrad haben; auf finanzieller Ebene nimmt die Mobilisierung der erforderlichen öffentlichen und privaten Mittel gemeinschaftliche Bedeutung an.

4. Die Frage des transeuropäischen Verkehrsnetzes

Die Politik der transeuropäischen Netze¹ ist einer der entscheidendsten Punkte der in den Vertrag von Maastricht eingeführten Reformen und einer der Bereiche, denen die Strategie der Gemeinschaft eine wachstums- und entwicklungsfördernde Rolle² zuschrieb, doch seit Beginn ihrer Umsetzung ist sie immer wieder auf erhebliche Schwierigkeiten gestoßen. Einige davon sind politischer Art und betreffen das Gleichgewicht zwischen Rat und Parlament beim Entscheidungsprozeß sowie die Auswahl der spezifischen Vorhaben, doch eine ist besonders entscheidend: die Bereitstellung der für die Durchführung der Vorhaben erforderlichen finanziellen Mittel, also das Problem der Finanzierung, das Gegenstand dieses Arbeitsdokuments ist.

Der zentrale Punkt bei dieser spezifischen Schwierigkeit der Netzinfrastrukturpolitik ist, daß sie in eine Zeit fällt, in der im Hinblick auf die Verwirklichung der Währungsunion eine Konvergenz der Wirtschafts- und Finanzpolitiken der Mitgliedstaaten angestrebt wird. Dieses Ziel hat eine Politik der Beschränkung der Ausgaben und der Staatsschuld erforderlich gemacht, die schlecht mit der Finanzierung äußerst kostspieliger Projekte in Einklang zu bringen ist. Auch die Europäische Union

¹ In Artikel 129 b des Vertrags sind außer dem Verkehrsnetz die Netze im Bereich der Telekommunikations- und Energieinfrastruktur genannt. Entgegen der Absicht der Mitgliedstaaten hat der Titel XII bei der Abfassung des Vertrags nicht zu einer einheitlichen Netzinfrastrukturpolitik geführt, sondern zur Ausdehnung auf den Infrastrukturbereich bereits vorher existierender Politiken.

² Der erste und umfassende Hinweis auf diese Rolle findet sich im Weißbuch der Kommission **Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung**, Luxemburg (Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften) 1994, das im Dezember 1993 dem Europäischen Rat von Brüssel vorgelegt wurde.

kann die Kosten für die Verwirklichung der transeuropäischen Netze nicht übernehmen, zum einen, weil sie sich an eine rigorose **Haushaltsdisziplin** zu halten hat, und zum anderen, weil eine Übernahme dieser Kosten eine grundlegende Abweichung von den den Mitgliedstaaten auferlegten Konvergenzparametern¹ bedeuten würde, zumal die Last dieser Ausgaben aufgrund einer notwendigen Erhöhung der gemeinschaftlichen Mittel letztendlich wieder auf die Mitgliedstaaten zurückfallen würde.

In Anbetracht dieser Situation **muß bei der Finanzierung der Netze auf Privatkapital zurückgegriffen werden, und zwar ohne daß sich dies auf die Verschuldung der Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft auswirkt.** Dies ist der erste Aspekt des Problems, bei dem jedoch noch eine Reihe weiterer Fragen zu klären sind. Die erste lautet: *Ab welchem Rentabilitätsniveau ist der Privatsektor an einer Investition im Infrastrukturbereich interessiert?* Und daran schließt sich sofort eine weitere Frage an: *Erlaubt der Infrastrukturbereich überhaupt die von privaten Investoren gewünschte Rentabilität?*

Während auf die erste Frage eine einzige Antwort für alle drei transeuropäischen Netze gegeben werden kann, hängt die Antwort auf die zweite Frage vom Netz ab und wahrscheinlich auch vom Mehrwert, der im Preis für die Nutzung der Infrastruktur des jeweiligen Netzes enthalten ist. Die Frage nach der Rentabilität hat die Frage nach dem Preis für die Nutzung nach sich gezogen, die im Verkehrsbereich oft kostenlos ist. Somit entsteht also ein zweites Problemfeld: *Welche Auswirkungen hat die Erhebung von Gebühren für die Nutzung der Verkehrsinfrastrukturen auf die Kosten derselben?* Auf einer globaleren wirtschaftlichen Ebene würde die Frage lauten: *Welche Konsequenzen wird die Erhebung von Gebühren für die Inflationsrate und damit für die allgemeine Entwicklung der Wirtschaft haben?*

Das transeuropäische Verkehrsnetz weist also komplexere Probleme auf als die anderen Infrastrukturbereiche, weil die gegenwärtige Situation für den Benutzer vorteilhafter ist (wenn auch bei jedem Verkehrsträger in unterschiedlichem Maße), während die anderen Infrastrukturnetze in Bereichen vorgesehen sind, in denen die Infrastrukturkosten herkömmlicherweise stärker internalisiert sind, so daß hier eine private Finanzierung eine vergleichsweise geringe Rolle spielt.

Eine optimale Lösung des Problems der Finanzierung des Verkehrsnetzes wäre daher eine Mischfinanzierung aus öffentlichen und privaten Mitteln, die die inflationären Auswirkungen einer Finanzierung der Verwirklichung der Infrastruktur durch die öffentliche Hand sowie diejenigen, die sich aus den Gebühren für die Nutzung der Infrastruktur ergeben, gering hält, wobei der für die Tilgung der im Rahmen dieses Vorhabens eingegangenen öffentlichen Schuld notwendige Zeitraum sowie die Laufzeit der Konzession für das Vorhaben berücksichtigt werden müssen.

¹ Nach Ansicht des Verfassers sind die bisher beschriebenen finanziellen Hindernisse nur der unmittelbarste Aspekt einer Situation knapper finanzieller Mittel, die in mehr oder weniger starkem Maße alle Industriestaaten betrifft und deren Wirtschafts- und Finanzpolitiken schwer belastet. Außerdem hat sie auch institutionelle Auswirkungen, die jedoch über das Thema dieser Arbeit hinausgehen.

Dies ist zweifellos eine unter wirtschaftlichem Aspekt optimale Lösung, die aber möglicherweise auf finanzieller Ebene nicht umgesetzt werden kann, weil die Mitgliedstaaten bei ihrer Haushaltspolitik an die Konvergenzkriterien und andere, nationale Beschränkungen gebunden sind. Dies verweist wieder auf die beiden ersten Fragen bezüglich der Einbeziehung von Privatkapital.

5. Anfangshypothesen

In Anbetracht dieser Situation gibt es zwei mögliche Lösungsansätze für die Finanzierung der transeuropäischen Verkehrsnetze: eine Verwendung öffentlicher Mittel, indem solche freigesetzt werden, die für Sektoren bestimmt sind, in denen das Privatkapital bessere Investitionsmöglichkeiten finden kann, um diese dann für die Verkehrsnetze zu verwenden, oder eine Mobilisierung privater Mittel für die Verkehrsnetze, wobei die notwendigen Voraussetzungen für eine angemessene Rentabilität in diesem Bereich geschaffen werden müßten.

Eine Möglichkeit der Verwendung öffentlicher Mittel könnte sein, dem Privatsektor den gesamten Bereich der Telekommunikations- und Energieinfrastrukturnetze zu überlassen, die eine interessante Rentabilität bieten, und die öffentlichen Mittel ganz auf das Verkehrsnetz zu konzentrieren. Eine Möglichkeit der vollständigen Mobilisierung privater Mittel könnte darin bestehen, die Verkehrsinfrastrukturen privaten Betreibern zu überlassen, die keiner öffentlichen Kontrolle unterworfen sind und die Voraussetzungen für die Rentabilität ihrer Vorhaben selbst schaffen können.

Es handelt sich freilich um zwei extreme und theoretische Hypothesen: Die erste würde bedeuten, daß die zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel für die äußerst kostspielige Verwirklichung des Verkehrsnetzes auf keinen Fall ausreichen würden; die zweite würde dennoch eine öffentliche Beteiligung erforderlich machen, um den privaten Investoren zu gewährleisten, daß andere Infrastrukturen verwirklicht werden, mit denen die von ihnen betriebenen in Wettbewerb treten können, denn ein wichtiges Element der von einer Investition erwarteten Rentabilität ist ihre **Liquidität**, und die Investitionen im Bereich der Infrastrukturen sind per definitionem Investitionen mit geringer Liquidität, die also eine größere Rendite und somit hohe Preise erfordern, was den potentiellen Benutzer jedoch auf andere Infrastrukturen oder Verkehrsträger zurückgreifen lassen würde.

In der Praxis erfordert die Finanzierung der Verkehrsnetze eine Mischung aus öffentlichen und privaten Mitteln; zudem ist notwendig, daß die öffentlichen Politiken den Erfordernissen der Rentabilität der Investition Rechnung tragen. Dies bedeutet, daß die Gemeinschaft, und ganz allgemein jede öffentliche Verwaltung, die an der Verwirklichung und Verwaltung der Verkehrsnetze beteiligt ist, die hier auftretenden Probleme unter einem anderen Gesichtspunkt als dem traditionellen angehen müssen, mit dem die öffentlichen Verwaltungen an die Politik der öffentlichen Arbeiten herangehen: neue Formen der Finanzierung müssen gefunden werden, die in der für jede einzelne Infrastruktur angemessensten Form öffentliche und private Mittel kombinieren.

Die beteiligten öffentlichen Sektoren sind also gehalten, eine Globalkonzeption der Finanzstätigkeit zu entwerfen, die nicht nur auf die "Staatskasse" beschränkt ist, sondern die alle Instrumente der modernsten Finanzierungstechnik anwendet. Das bedeutet die Schaffung angemessener Organisationsstrukturen, mit denen ein finanzielles Know-how bewältigt werden kann, das über den traditionellen "Capability"-Stand eines Verwaltungsorgans hinausgeht.

Dies ist der Ansatz, von dem in diesem Arbeitsdokument ausgegangen wird.

I - RECHTLICHE UND VERTRAGLICHE GRUNDLAGE

1. Die transeuropäischen Netze im Rahmen des Vertrags

Die transeuropäischen Netze sind unter Titel XII des Vertrags über die Europäische Union vorgesehen.

In Artikel 129 b werden die in der Einführung angestellten Überlegungen im Zusammenhang mit der Rolle und Beschaffenheit der transeuropäischen Netze in gesetzliche Bestimmungen umgesetzt; sie werden definiert als "**Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur zur Schaffung des Binnenmarktes und des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Die Europäische Gemeinschaft trägt zu ihrem Auf- und Ausbau bei, indem sie den Verbund und die Interoperabilität der einzelstaatlichen Netze sowie den Zugang zu diesen Netzen fördert**".

Fettgedruckt werden einige wichtige Begriffe im Zusammenhang mit den transeuropäischen Netzen hervorgehoben: der Rahmen, in dem sie wirksam sind, die Zuordnung zum Subsidiaritätsprinzip (der "Beitrag", der darauf schließen läßt, daß hauptsächlich die Staaten tätig werden), schließlich die Zielsetzungen (Verbund, Interoperabilität und Zugang), die die funktionale Verbindung zwischen einer Infrastruktur und den nationalen Netzen herstellen und die Intervention der Gemeinschaft, unabhängig von der strukturellen Bedeutung des Unterfangens, rechtfertigen.

Von diesen Begriffen haben der Rahmen und die Zielsetzungen eine vorrangig politische Bedeutung, während das Subsidiaritätsprinzip, das generell in Artikel 3 b des Vertrags über die Europäische Union verankert ist, einen eher rechtlichen Charakter hat. In ihm sind vier Einschränkungen der Gemeinschaftsaktion vorgesehen:

- **Bereich der Zuständigkeit:** die Gemeinschaft kann, im Unterschied zu den Staaten, nicht intervenieren, wo ihr der Vertrag nicht eine spezifische Befugnis übertragen hat; sie verfügt daher nicht über die allgemeine Kompetenz, die den Staat auszeichnet;
- die **Komplementarität:** die Intervention der Kommission ergänzt, aber ersetzt nicht die des Staates, und auch nur, falls diese unzureichend ist;
- die **Größenordnung** der Intervention: dies ist gerechtfertigt, wenn die Dimensionen und Auswirkungen der Aktion von gemeinschaftlicher Bedeutung sind;
- das **Verhältnis** zwischen Aktion und Zielsetzungen des Vertrags.

Diese Einschränkungen werden durch die Funktionen festgelegt, die der Vertrag im Bereich der transeuropäischen Netze vorsieht: gemäß Artikel 129 c Absatz 1 des Vertrags hat die Gemeinschaft die Funktion, Leitlinien aufzustellen, wird im Bereich der Harmonisierung tätig und beteiligt sich an der Finanzierung, während Absatz 2 desselben Artikels den Mitgliedstaaten die Koordinierung der einzelstaatlichen Politiken vorbehält.

Dadurch, daß eine richtungweisende Tätigkeit der Union vorgesehen worden ist, wird letztendlich anerkannt, daß die Entwicklung der bedeutenderen Infrastrukturen eine Zielsetzung ist, die besser zu erreichen ist, wenn sie auf Gemeinschaftsebene festgelegt wird: Das heißt, daß die Subsidiarität auf der Grundlage der Größenordnung gemäß Artikel 3 b Absatz 2 des Vertrags wirkt.

Die einschränkenden Auswirkungen des Subsidiaritätsprinzips werden im Zusammenhang mit der richtungweisenden Tätigkeit bei der Notwendigkeit der Annahme von Leitlinien und der Vorhaben von gemeinsamem Interesse durch den Staat, auf dessen Hoheitsgebiet sie festgelegt werden¹, deutlich. Es handelt sich um ein grundlegendes Vetorecht, das ausschließt, daß die Beschlüsse der Gemeinschaft die Entscheidungen der nationalen Behörden zunichte machen, aber in einigen Rechtsordnungen kann es auch den Übergang der Entscheidungsbefugnis in bestimmten Bereichen von dezentralisierten Regierungsebenen auf die zentrale Regierungsebene darstellen. Dies kann geschehen, wenn bestimmte Projekte, die auf der Grundlage der Rechtsordnung eines Staates in die Zuständigkeit einer dezentralisierten Regierungsebene fallen, in die transeuropäischen Netze aufgenommen werden; in diesem Fall ergreift die Union ihre eigenen richtungweisenden Maßnahmen, die - soweit sie gebietsmäßig festgelegt sind - von den Mitgliedstaaten, normalerweise von der Zentralregierung, gebilligt werden müssen, wenn die Verfassung des Staates keine Beteiligung der regionalen Regierungen an der Ausarbeitung der nationalen Standpunkte im Rahmen der Gemeinschaft vorsieht. Dieser Aspekt, der nicht ganz zum Thema dieses Dokuments gehört, wird angesprochen, um aufzuzeigen, daß die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips unerwartete Auswirkungen entsprechend den Merkmalen der Verfassungen der Staaten haben kann.

Schließlich führt das Subsidiaritätsprinzip im Bereich der Finanzierung der transeuropäischen Netze zu zwei Effekten; einer weitet die Tätigkeiten der Gemeinschaft aus und der andere schränkt sie ein. Der erweiternde Effekt betrifft die Projekte, die aufgrund ihres Umfangs nicht finanzierbar wären (Kriterium der **Größenordnung** gemäß dem Subsidiaritätsprinzip), die dies aber aufgrund der Effekte des Verbunds, der Interoperabilität und des Zugangs, die sie auf die transeuropäischen Netze in ihrer Gesamtheit haben (Kriterium der **Verhältnismäßigkeit**), sind: als Beispiel kann man eine städtische Umgehungsstraße nennen, die Gemeinschaftsbedeutung gewinnt, da sie europäisch bedeutende Autobahnen verbindet und den Zugang zu ihnen ermöglicht. Der einschränkende Effekt ist die in Artikel 129 c dritter Gedankenstrich des Vertrags verankerte **Komplementarität** gegenüber der staatlichen Intervention, die bereits ausführlich behandelt wurde. Hier soll nur hervorgehoben werden, daß das Prinzip der Komplementarität, das auf die Finanzierung Anwendung findet, dem betreffenden Staat kein Vetorecht im Zusammenhang mit dem Projekt überträgt, eine Befugnis, die ihm bereits bei der Definition der Leitlinien und der Durchführungsvorhaben gemäß Artikel 129 d Absatz 2 zukommt, sondern ihm die Verantwortung für die Entscheidungen über die Zuteilung der Finanzmittel auf die in die transeuropäischen Netze aufgenommenen Vorhaben überträgt, die ohne seinen finanziellen Beitrag nicht in den Genuß der Gemeinschaftsintervention kommen würden.

Die Union ist schließlich von der Tätigkeit der Koordinierung ausgeschlossen, wo ihr nur die Rolle einer "verbundenen" Regierung, das heißt im Grunde einer informierten Regierung, vorbehalten ist. Tatsächlich wollte man der Gemeinschaft keinerlei Interventionsmöglichkeiten bei den einzelstaatlichen Politiken zuerkennen, die nicht ausdrücklich im Vertrag vorgesehen sind, und folglich kann man feststellen, daß dieser Ausschluß sich nicht so sehr aus dem Subsidiaritätsprinzip, sondern aus dem der **Besonderheit** der Befugnisse der Gemeinschaft ergibt.

Abschließend fügt sich die Politik der transeuropäischen Netze im Zusammenhang mit den Politiken der Gemeinschaft als eine horizontale Politik ein, das heißt, eine Politik der Integration verschiedener Politiken im Hinblick auf allgemeine Zielsetzungen, den Zusammenhalt und den Binnenmarkt. Bei dieser Politik beginnt die Gemeinschaft die ersten Befugnisse zu haben, die den Bereich der Raumplanung berühren, und genau wegen der engen Verbindung, die dieser

¹ Artikel 129 d des Vertrags

Bereich in der traditionellen Auffassung von einem Nationalstaat mit der Ausübung der Souveränität hat, wird die Zuständigkeit der Gemeinschaft in höchstem Maße eingeschränkt, was auf normativer Ebene durch die strenge Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zum Ausdruck kommt.

2. Die richtungweisende und die harmonisierende Funktion

In Artikel 129 c des Vertrags wird der Gemeinschaft eine richtungweisende und harmonisierende Funktion im Bereich der transeuropäischen Netze übertragen. Erstere besteht in der Festlegung der Zielsetzungen, der Prioritäten und der Grundzüge der vorgesehenen Aktionen. Alle diese Angaben sind in einem Akt, den **Leitlinien**, enthalten, in denen auch die **Vorhaben von gemeinsamem Interesse** ausgewiesen werden. Die richtungweisende Funktion besteht daher aus zwei verschiedenen Phasen der Festlegung der öffentlichen Maßnahmen: die Definition der Strategie und die Planung der Maßnahmen.

Die Inhalte, die die Leitlinien haben müssen, sind nicht spezifiziert, wodurch der Union die größtmögliche strategische Freiheit im Rahmen der in Artikel 129 b des Vertrags vorgesehenen Zielsetzungen gelassen wird. In der Entscheidung über **gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes**¹ sind die Zielsetzungen, Prioritäten und Grundzüge der Aktion für die verschiedenen Verkehrsträger angegeben und die bereits bei einigen Verkehrsträgern mit den **Leitschemata** getroffenen Entscheidungen enthalten².

Im Rahmen der Leitlinien sind die **Vorhaben von gemeinsamem Interesse** die tatsächliche Planungsphase und bestehen in der Ermittlung der Infrastruktur oder der spezifischen Intervention, die, koordiniert mit anderen, das Netz bilden. Es wird hier von "Infrastruktur" oder "Intervention" gesprochen, da ein spezifisches Projekt auch in der Anpassung einer bereits bestehenden Infrastruktur zum Zwecke der Eingliederung in das Netz bestehen kann.

Eine grundlegende Bestimmung bezüglich der Projekte ist ihre "potentielle wirtschaftliche Lebensfähigkeit", der die Aktion der Gemeinschaft Rechnung tragen muß (Artikel 129 c Absatz 1 letzter Abschnitt). Diese Bestimmung gilt - auch wenn sie ein Kriterium für die Gewährung von Beiträgen aus den Strukturfonds übernimmt - nicht nur für die Tätigkeit der Finanzierung, sondern auch für die richtungweisende Tätigkeit, sowohl wegen eines klaren Bezugs zur **Aktion der**

¹ Es handelt sich um die Entscheidung Nr. 1692/96/EG des Parlaments und des Rates vom 13. Juli 1996, ABl. L 228 vom 9.9.96.

² Entscheidungen des Rates vom 29.10.93, Nr. 93/628, 629, 630/EWG über die **Schaffung eines transeuropäischen Netzes für den kombinierten Verkehr, die Schaffung eines transeuropäischen Straßennetzes, die Entwicklung eines transeuropäischen Binnenwasserstraßennetzes** (ABl. L 305 vom 10.12.93). Vorher hatte der Rat bereits am 17.12.1990 die Entschließung über die **Entwicklung eines europäischen Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes** angenommen (ABl. C 33).

Gemeinschaft als auch deswegen, weil die Leitlinien im Zusammenhang mit der Netzinfrastrukturpolitik eine programmatische Rolle übernehmen, die -auch abgesehen von der Finanzierung- eine Prüfung der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit voraussetzt.

"Leitlinien und Vorhaben von gemeinsamem Interesse, die das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats betreffen, bedürfen der Billigung des betroffenen Mitgliedstaats". So heißt es in Artikel 129 d Absatz 2 des Vertrags. Diese überaus eindeutige Bestimmung stellt die offensichtlichste Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf die Politik der transeuropäischen Netze dar, wie sie in Absatz 5 dieses Kapitels erläutert wird, und grenzt die richtungweisende Aufgabe der Gemeinschaft am deutlichsten ab.

Mit der richtungweisenden Tätigkeit ist teleologisch die der **Harmonisierung** gemäß Artikel 129 c Absatz 2 verbunden, die der Union die Befugnis überträgt, jede Maßnahme zu ergreifen, die die Interoperabilität unter besonderem Bezug auf die Harmonisierung der technischen Normen fördert. Es handelt sich im wesentlichen um eine Spezifizierung der in Artikel 100 des Vertrags vorgesehenen allgemeinen Befugnis der Angleichung der Rechtsvorschriften. Diese Spezifizierung wurde durch die Beschaffenheit der transeuropäischen Netze erforderlich, die grundlegend zur Verwirklichung des Binnenmarktes beitragen und bei denen die direkte Anwendung von Artikel 100 schwierig gewesen wäre, der bei seiner Bezugnahme auf die Schaffung des Binnenmarktes den Waren-, Dienstleistungs- und Personenverkehr und sicherlich nicht die spezifischen Techniken öffentlicher Arbeiten betrifft.

Für die richtungweisende Tätigkeit ist das Mitentscheidungsverfahren vorgesehen, während die Aufgabe der Harmonisierung in Artikel 189 c geregelt ist. Die erste Definition der Leitlinien für das transeuropäische Verkehrsnetz¹ hat geraume Zeit in Anspruch genommen, was nicht so sehr ein Licht auf die - durchaus vorhandene - Konkurrenz zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat geworfen hat als vielmehr auf die zwischen dem Parlament und den Mitgliedstaaten, die seit dem Europäischen Rat in Kopenhagen im Juni 1993, also noch vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht, die Kommission aufgefordert haben, eine **Gruppe der persönlichen Vertreter der Staats- und Regierungschefs** zu bilden, die allgemein unter dem Namen *Christophersen-Gruppe* - nach dem Kommissar, der ihr Vorsitzender war - bekannt ist. Diese Gruppe hat eine Reihe **vorrangiger Vorhaben** im Infrastrukturbereich aufgezeigt, die dann vom Europäischen Rat in Korfu und dem in Essen, beide 1994, angenommen wurden. Der Begriff **vorrangiges Vorhaben** kommt in keinem normativen Text vor, hat sich aber im Verlauf der politischen Debatte über die Leitlinien durchgesetzt und schließlich ein solches Gewicht angenommen, daß der Begriff der Vorhaben von gemeinsamem Interesse seiner Bedeutung beraubt wurde, wobei ziemlich schnell klar geworden ist, daß die für die Verwirklichung der Netze zur Verfügung stehenden Mittel weitgehend, wenn nicht sogar ganz, auf die vorrangigen Vorhaben konzentriert würden, die schließlich *indikativ*² in den Leitlinien aufgeführt wurden. Wenn man den vorrangigen Vorhaben nachträglich eine rechtliche Grundlage verschaffen will, im Bewußtsein, daß dies ein interpretatorischer Kraftakt ist, so könnte diese nach Ansicht des Verfassers Artikel 129 d Abschnitt 2 des Vertrags sein, der jedem

¹ Siehe Entscheidung 1692/96 vom 23. Juli 1996.

² Siehe Artikel 19 der bereits zitierten Entscheidung **Gemeinschaftliche Leitlinien**... Dieser Artikel, der mit **Spezifische Vorhaben** überschrieben ist, vermeidet den Begriff *spezifische Vorhaben* und definiert diese lediglich als *Vorhaben, denen der Europäische Rat in Essen besondere Bedeutung beigemessen hat*. Anhang III, in dem sie aufgeführt sind, trägt den Titel **Liste der vom Europäischen Rat am 9. und 10. Dezember 1994 in Essen ausgewählten vierzehn Vorhaben**.

Mitgliedstaat die Befugnis überträgt, Leitlinien und Vorhaben von gemeinsamem Interesse, die sein Hoheitsgebiet betreffen, zu billigen: in diesem Rahmen wären die vorrangigen Vorhaben die Ausübung dieser Befugnis, jedoch in Absprache mit den anderen Mitgliedstaaten und vor der Annahme der Leitlinien.

3. Die Tätigkeit der Finanzierung im allgemeinen

Die Tätigkeit der Finanzierung wird auf Vertragsebene in Artikel 129 c Absatz 1 dritter Gedankenstrich geregelt, in dem einige Voraussetzungen für die Zulassung zur Finanzierung der Gemeinschaft festgelegt werden:

- die Vorhaben müssen von gemeinsamem Interesse und **im Rahmen der im Sektor der transeuropäischen Netze für die Aktionen vorgesehenen Leitlinien ausgewiesen sein**;
- solche Vorhaben müssen **von den Mitgliedstaaten finanziert** werden;
- die Gemeinschaft **unterstützt** die finanziellen Anstrengungen der Mitgliedstaaten.

Die erste Bedingung schließt die Förderungswürdigkeit von Projekten aus, die nicht in den im vorhergehenden Abschnitt geprüften Leitlinieninstrumenten vorgesehen sind. Es handelt sich um ein Novum des gemeinschaftlichen Finanzierungssystems, da, im Gegensatz zur bisherigen bei den Strukturfonds angewandten Praxis, bei denen von den antragstellenden Organisationen selbständig ausgearbeitete Vorhaben geprüft werden, die Festlegung des Projekts im Bereich der transeuropäischen Netze der Union vorbehalten ist und die nationale Verwaltung für dessen Ausarbeitung und Durchführung sorgt. Die betreffende Beschränkung der Förderungswürdigkeit betrifft deshalb die Auswahl des Vorhabens, nicht die Durchführungsmodalitäten, und bewirkt die Trennung der Beurteilung der Übereinstimmung der Intervention mit den Politiken der Gemeinschaft von der richtungweisenden Tätigkeit, die sich deshalb auf die Durchführungsmodalitäten, vor allem im Zusammenhang mit ihrer Umweltverträglichkeit, konzentrieren kann.

Bei der zweiten und dritten Bedingung handelt es sich um eine Frage der Auslegung: *kann die Europäische Gemeinschaft finanziell eingreifen, wenn eine Finanzierung des Mitgliedstaats ausbleibt?* Das Problem stellt sich ausschließlich bei den mit Privatkapital finanzierten Infrastrukturen, da es unbestritten scheint, daß unter **Mitgliedstaat** nicht nur der Nationalstaat, sondern auch seine Untergliederungen gemeint sind: Regionen, lokale oder auch nichtterritoriale Körperschaften, die Infrastrukturen bauen oder betreiben.

Hinsichtlich der Finanzierung privater Vorhaben ist die Frage theoretisch noch nicht umfassend geprüft worden, auch deshalb, weil sie sich bisher noch nicht konkret gestellt hat. Wer sich damit befaßt hat¹, schließt die Möglichkeit aus, daß die Europäische Gemeinschaft Arbeiten, auch wenn sie in den Leitlinien enthalten sind, finanziert, für die ein Privatunternehmen nicht vorher auf staatliche Beiträge zurückgegriffen hat. Auf der Grundlage des Wortlauts des Vertrages scheint es schwierig, diese Ansicht nicht zu teilen, und da in Artikel 129 c dritter Gedankenstrich ausdrücklich Bezug auf den Kohäsionsfonds für die transeuropäischen Verkehrsnetze genommen wird, sollte auf jeden Fall festgestellt werden, daß in Artikel 3 der Verordnung des Rates zur Einrichtung des Fonds

¹ Mit dieser Frage befaßt sich, soweit dem Verfasser dieses Arbeitsdokumentes bekannt, J.A. VINOIS Les réseaux transeuropéens: une nouvelle dimension donnée au Marché unique, in "Revue du Marché unique européen", Nr. 1 (93), S. 106.

ausdrücklich die staatliche Finanzierung als Bedingung für die Intervention des Fonds selbst gefordert wird. Die Tatsache jedoch, daß dies in einer Verordnung und nicht im Vertrag vorgesehen ist, führt bei den transeuropäischen Netzen eine größere Flexibilität ein, falls sich künftig das Problem der Gemeinschaftsfinanzierung von privaten Arbeiten dringend stellt. Es ist nämlich festzustellen, daß die oben ausgeführte Frage beim derzeitigen Stand der Dinge nicht von erheblicher Bedeutung scheint, da die transeuropäischen Infrastrukturen im allgemeinen die Bedingung der staatlichen Finanzierung erfüllen: die einzige bedeutende private Unternehmung war nämlich bisher der Tunnel unter dem Ärmelkanal, für den jedoch Anleihen der EIB zur Verfügung gestellt wurden.

4. Die Verwendung der ausdrücklich für die transeuropäischen Netze vorgesehenen gemeinschaftlichen Fonds

Die im Titel ausgewiesenen Fonds sind in einer speziellen Verordnung¹ geregelt, die sich am Subsidiaritätsprinzip orientiert und das Ziel verfolgt, *bei der Finanzierung der transeuropäischen Netze verstärkt privates Kapital zu beteiligen und Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor zu fördern*². Sie betrifft alle Netze und bringt die Bestimmungen des Vertrags von Maastricht zur Anwendung, wobei Formen und Modalitäten der gemeinschaftlichen Intervention mittels dieser Fonds konkretisiert werden.

In diesem Zusammenhang erscheint es angebracht, die teleologischen Unterschiede zwischen den in diesem Abschnitt behandelten gemeinschaftlichen Fonds einerseits und den weitaus bedeutenderen Strukturfonds sowie dem Kohäsionsfonds andererseits herauszustellen, die auch an der Finanzierung der Netze beteiligt, aber nicht in der besagten Verordnung geregelt sind. Es sind nämlich genau diese teleologischen Unterschiede, die die bei der Finanzierung der transeuropäischen Netze festzustellende Divergenz der Kriterien rechtfertigen: die *Aufgabe* der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds ist die regionale, soziale oder landwirtschaftliche Entwicklung (wobei hier vor allem der erste Bereich von Bedeutung ist), und die Finanzierung der Netze ist ein Instrument dafür; die *Aufgabe* der im Titel dieses Abschnitts ausgewiesenen Fonds ist dagegen die Verwirklichung der Netze, wobei die Entwicklung ein mittelbarer Effekt ist.

¹ Verordnung Nr. 2236/95 vom 18. September 1995 über **die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze**, ABl. L 228 vom 23.9.95, S. 1. Die in diesem Abschnitt zitierten Artikel oder Erwägungen beziehen sich, sofern keine weiteren Angaben gemacht werden, auf den Text der hier zitierten Verordnung.

² Achte Erwägung.

Die Verordnung von 1995 versucht darüber hinaus einige Probleme zu lösen, die sich bei einer gründlicheren Betrachtung der Normen des Vertrags und aufgrund einiger besonderer Umstände ergeben haben. Insbesondere wird eine umfassendere Definition des Begriffs der **staatlichen Finanzierung** gegeben, die durch den Gemeinschaftszuschuß ergänzt wird: Ersterer gleichgestellt ist die Finanzierung durch Organismen, *die öffentlichen Einrichtungen ähnlich sind*. Auf diesem Weg wird die Möglichkeit, Infrastrukturen mit Privatkapital zu finanzieren, die, wie im vorangegangenen Abschnitt deutlich wurde, vom Vertrag ausgeschlossen wird, realistischer, wenn man die pragmatische Überlegung anstellt, daß ein Infrastrukturvorhaben mit großer Wahrscheinlichkeit mit einer finanziellen Beteiligung einer Einrichtung rechnen kann, die unter den in dieser Verordnung festgelegten weiten Begriff der staatlichen Finanzierung fällt, der die Finanzierung durch nationale, regionale oder lokale Behörden auf *Einrichtungen, welche innerhalb eines administrativen oder gesetzlichen Rahmens tätig sind, der sie öffentlichen Einrichtungen ähnlich macht, insbesondere von öffentlichen oder privaten Unternehmen, die öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Dienstleistungen erbringen*¹ ausdehnt.

Der Gemeinschaftszuschuß kann folgende Formen annehmen²:

- a) Kofinanzierung von Durchführbarkeitsstudien, Vorstudien und technischen Unterstützungsmaßnahmen, wobei außer in begründeten Ausnahmefällen ein Rahmen von 50 % der Gesamtkosten einer Studie nicht überschritten werden darf;
- b) Zinszuschüsse mit einer Laufzeit, die in der Regel nicht über 5 Jahre hinausgehen soll;
- c) Beitrag zu den Prämien für Anleihebürgschaften;
- d) direkte Subventionen.

Die unter Punkt a und d aufgeführten Formen sind gebündelt, um eine größtmögliche Wirkung zu erzielen, doch sie können nur auf Auswahlgrundlagen verwendet werden, die den spezifischen Besonderheiten der betroffenen Netze Rechnung tragen, das heißt, sie dürften nur für Vorhaben vorgesehen werden, die von besonderer Bedeutung für die Erreichung der in Artikel 129 b des Vertrags verankerten und in den Leitlinien spezifizierten Ziele sind; die Leitlinien sind jedenfalls der erste Auswahlparameter der für einen Gemeinschaftszuschuß in Frage kommenden Vorhaben.

¹ Artikel 2 Absatz 2.

² Artikel 4.

Bevor die Mechanismen für die Gewährung des Zuschusses untersucht werden, sei darauf hingewiesen, daß dieser in unterschiedlicher Form³ für die **Studien** und für die **Vorhaben**⁴ bewilligt werden kann; dies gewinnt vor allem hinsichtlich der Finanzierung der für die Bewertung der Umweltverträglichkeit notwendigen Studien Bedeutung, die dem Antrag auf Zuschuß für die Vorhaben beigelegt werden muß; mit anderen Worten, die Unterscheidung zwischen den einzelnen Anträgen gestattet es, zuerst einen Zuschuß für die Durchführbarkeitsstudien einschließlich der UVP¹ zu erhalten und dann auf dieser Grundlage den Zuschuß für das Vorhaben selbst zu beantragen.

Die Voraussetzungen für die Gewährung des Gemeinschaftszuschusses sind das Bestehen **finanzieller Hindernisse**² bei der Verwirklichung des Vorhabens und seine **Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht und den Gemeinschaftspolitiken**³, insbesondere in Bezug auf den Umweltschutz, den Wettbewerb und die Vergabe öffentlicher Aufträge. Die erste Voraussetzung ist eine Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, während die zweite die Anwendung eines allgemeinen Legalitätsprinzips ist, da es sich auf das Gemeinschaftsrecht und folglich auf die Gemeinschaftspolitiken bezieht.

Die Auswahlkriterien⁴ sind neben der ganz allgemeinen Maßgabe der Verfolgung der gemeinschaftlichen Ziele im Bereich der transeuropäischen Netze die **potentielle wirtschaftliche Lebensfähigkeit** der Vorhaben, also ihre Fähigkeit, für einen angemessenen Zeitraum⁵ einen positiven wirtschaftlichen Effekt zu erzielen, sowie eine zum Zeitpunkt der Antragstellung angenommene **unzureichende finanzielle Rentabilität**: diese Kriterien tendieren dazu, solche Vorhaben zu privilegieren, die zwar unter wirtschaftlichem Aspekt nützlich sind, aber weniger das Privatkapital anzuziehen vermögen⁶. Dies bedeutet jedoch nicht, daß eine private Beteiligung per se eine Garantie für Rentabilität ist und folglich den Gemeinschaftszuschuß ausschließt, sondern daß der Gemeinschaftszuschuß die Kosten reduzieren und somit die Rentabilität erhöhen soll, gerade um eine private Beteiligung an dem Vorhaben zu fördern. Zu diesen Kriterien kommen noch folgende dazu:

³ Diese Unterscheidung ist implizit in Artikel 9 über die Angaben im Zusammenhang mit den Anträgen auf Zuschuß verankert.

⁴ Unter *Vorhaben* sind die in den Leitlinien ausgewiesenen Vorhaben von gemeinsamem Interesse zu verstehen, aber auch Teile von Vorhaben, die *technisch und finanziell selbständige Einheiten darstellen* (Artikel 2 Absatz 1). Diese Ausweitung entspricht wahrscheinlich die Notwendigkeit, in einer Zeit knapper öffentlicher Mittel eine Aufteilung der Vorhaben zu gestatten.

¹ Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist in der Richtlinie Nr. 85/337/EWG vom 27. Juni 1985 **über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten** geregelt, ABl. L 175 vom 5.7.85, S. 40.

² Artikel 5 Absatz 1.

³ Artikel 7.

⁴ Artikel 6.

⁵ Unter *angemessen* ist hier zu verstehen, daß der betreffende Zeitraum in einem vernünftigen Verhältnis zur Größenordnung der Investition und zur 'Lebensdauer' der Infrastruktur stehen muß.

⁶ Das Kriterium der unzureichenden finanziellen Rentabilität kann auf die Voraussetzung der finanziellen Hindernisse und damit auf das Subsidiaritätsprinzip zurückgeführt werden, doch es bekommt insofern eine besondere Konnotation, als es nicht auf die Unzulänglichkeit der staatlichen Intervention Bezug nimmt, sondern darauf, daß die Infrastruktur privaten Investoren nicht interessant genug erscheint.

- der *Stand des Vorhabens*, das heißt, daß die Arbeiten so weit fortgeschritten sein sollen, daß eine Fertigstellung des Vorhabens innerhalb eines vernünftigen Zeitraums möglich ist⁷;
- die *stimulierende Wirkung der gemeinschaftlichen Förderung auf die öffentliche und private Finanzierung*, also der marginale Nutzen des Zuschusses;
- die *Solidität des Finanzierungspakets*, was das Gegenstück zum vorangehenden Kriterium ist und in den von den verschiedenen beteiligten Finanzierungsquellen realisierten Synergien besteht;
- *direkte oder indirekte sozioökonomische Auswirkungen, insbesondere auf die Beschäftigung*;

⁷ In der Aussprache im Zusammenhang mit der Annahme der Vorhaben von gemeinsamem Interesse und der vorrangigen Vorhaben ist von der *Baubereitschaft* gesprochen worden, ein unschöner Neologismus, der ausdrücken soll, daß mit den Bauarbeiten für ein Infrastrukturvorhaben bis zu einem bestimmten Zeitpunkt begonnen werden kann: nur solche Infrastrukturen könnten als vorrangig betrachtet werden; der *Stand des Vorhabens* ist ein weiterer Begriff als der soeben illustrierte, da er keinen spezifischen Bezug auf eine bestimmte Phase der Verwirklichung des Vorhabens nimmt.

- *Folgen für die Umwelt*¹: dieses Kriterium kann nach Ansicht des Verfassers nicht in der von den gemeinschaftlichen Richtlinien im Bereich der öffentlichen Arbeiten vorgesehenen Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen, die bereits als Voraussetzung für die Antragstellung gefordert wird, sondern in einer Gesamtbewertung, die auch einen Vergleich mit den anderen, konkurrierenden Vorhaben enthält.

Der Gemeinschaftszuschuß darf den für die Einleitung des Vorhabens als erforderlich angesehenen Mindestbetrag oder 10 % der gesamten Investitionssumme nicht übersteigen, ohne daß hier die angesprochene Unterscheidung zwischen Studien und Vorhaben berücksichtigt wird. Grundsätzlich nicht vorgesehen ist, daß ein Vorhaben mit verschiedenen Finanzmitteln aus dem Gemeinschaftshaushalt unterstützt wird².

Die Verordnung regelt auch die von der Kommission zu übernehmende **Koordinierung**³ der im Rahmen dieser Verordnung finanzierten Vorhaben und denjenigen Vorhaben, die mit Beiträgen aus dem Gemeinschaftshaushalt oder anderen Finanzinstrumenten der Europäischen Gemeinschaft einschließlich der Anleihen der EIB finanziert werden; die **Begleitung und Bewertung**⁴ durch die Kommission und die Mitgliedstaaten, um eine effiziente Verwendung des Gemeinschaftszuschusses zu gewährleisten, und schließlich die **Finanzkontrolle**⁵, um die ordnungsgemäße Verwendung der Zuschüsse nachzuprüfen sowie Unregelmäßigkeiten vorzubeugen und sie zu ahnden.

5. Die koordinierende Tätigkeit

Diese Tätigkeit wird gemäß Artikel 129 c Absatz 2 des Vertrags nicht der Gemeinschaft, sondern den Mitgliedstaaten übertragen. Sie betrifft die einzelstaatlichen Politiken, die sich erheblich auf die transeuropäischen Netze auswirken können, und wird in Zusammenarbeit mit der Kommission durchgeführt, die Initiativen ergreifen kann, die dieser Koordinierung förderlich sind.

Der Wortlaut der Bestimmung stellt ein Auslegungsproblem dar. Hier heißt es nämlich: "Die Mitgliedstaaten koordinieren **untereinander**...". Da der Gegenstand der Koordinierung bekanntlich die einzelstaatlichen Politiken gegenüber der Gemeinschaftspolitik der Netze ist, muß jeder Staat seine eigenen Politiken (der Infrastruktur, der Raumordnung und vor allem der Finanzen) mit der Gemeinschaftspolitik koordinieren, und, da es sich um eine "vertikale" Koordinierung handelt, ist

¹ Dieses Kriterium ist eine konkrete Anwendung der letzten Bestimmung von Artikel 130 r Absatz 2 des Vertrags auf die transeuropäischen Netze: *Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden.*

² Artikel 5 Absatz 2, 3, 4.

³ Artikel 14.

⁴ Artikel 15.

⁵ Artikel 12.

dieses **Untereinander** schwer zu verstehen, das eine "horizontale" Koordinierung zwischen den einzelstaatlichen Politiken voraussetzen würde.

6. Rechtliche Aspekte der Beteiligung des privaten Sektors

Die spezifischen Zielsetzungen dieses Arbeitsdokuments machen es erforderlich, die rechtlichen Formen zu erläutern, anhand derer eine Privatperson in die Verwirklichung der transeuropäischen Netze einbezogen werden kann.

Herkömmlicherweise verwenden die öffentlichen Verwaltungen, die nicht der Ansicht sind, daß sie eine Infrastruktur direkt verwirklichen müssen, die **Ausschreibung**, einen privatrechtlichen Vertrag, der in einigen Rechtsordnungen -wird er von einer öffentlichen Verwaltung verwendet- öffentlichrechtlichen Charakter annimmt und teilweise durch Richtlinien der Gemeinschaft geregelt wird, insbesondere um den Zugang aller Unternehmen der Gemeinschaft zum reichen Markt der öffentlichen Aufträge ohne Diskriminierung aufgrund der Staatszugehörigkeit zu gewährleisten.

Der Werkvertrag zeichnet sich als Vertrag im Sinne von "do ut facias" aus, auf dessen Grundlage eine Seite, der **Auftraggeber**, einem **Auftragnehmer** die Aufgabe überträgt, ein Projekt zu verwirklichen oder eine Dienstleistung gegen einen vereinbarten Preis auszuführen (normalerweise mit Schutzklauseln im Fall von nicht dem Auftragnehmer anzulastenden Kostensteigerungen). Der Werkvertrag befreit die öffentliche Verwaltung von der technischen Belastung einer Verwirklichung, für die sie häufig nicht über die angemessenen Strukturen und professionellen Kapazitäten verfügt, und schützt sie in gewissem Maße vor Kostensteigerungen. Dies setzt jedoch voraus, daß sie bei Beendigung der Ausführung oder häufiger pro Bauabschnitt die gesamte Investition tragen muß.

Da die Verwirklichung der transeuropäischen Netze in eine Phase knapper öffentlicher Mittel fällt, scheint dieses Instrument nicht angebracht, da es das grundlegende finanzielle Problem nicht löst. Für eine Beteiligung von Privatkapital dergestalt, daß sich keine oder nur geringfügige Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen ergeben, sind die geeigneten Instrumente diejenigen, die den Betrieb einer Infrastruktur zumindest zeitweise einem Privatunternehmen übertragen. Die Finanzierungstechnik hat für jeden Fall unterschiedliche Lösungen für eine Beteiligung von Privatkapital geschaffen, doch alle oder fast alle laufen darauf hinaus, was die angelsächsische Literatur als **B.O.T.** (Build, Operate, Transfer) bezeichnet hat, das heißt ein Vertragsverhältnis, auf dessen Grundlage ein Unternehmen ein Bauvorhaben mit Eigenkapital oder jedenfalls direkt auf den Finanzmärkten gesammeltem Kapital verwirklicht, es für einen vorher festgelegten Zeitraum betreibt, der als ausreichend betrachtet wird, um die Aufwendungen zu vergüten und Gewinn zu erzielen, um es schließlich der öffentlichen Verwaltung, die den Auftrag gegeben hat, zu übertragen.

Dieses Konzept entspricht im wesentlichen der in den Rechtsordnungen Kontinentaleuropas seit langem bekannten verwaltungsrechtlichen **Konzession**, die dem **Konzessionär** das Recht zugesteht, eine öffentliche Sache für einen bestimmten und im allgemeinen sehr langen Zeitraum zu nutzen, an dessen Ende diese Sache in die vollständige Verfügbarkeit der öffentlichen Verwaltung zurückkehrt. Die Konzession ist als allgemeine Regelung nicht unbedingt an die Verwirklichung des Vorhabens oder an Arbeiten an einer öffentlichen Sache gebunden, sondern sie wurde oft in Verbindung mit

einer Auftragsvergabe verwendet¹. In diesem Fall hat der Betriebszeitraum den Zweck, es dem Konzessionär, der die Baukosten getragen hat, zu ermöglichen, diese Kosten zu erwirtschaften und einen Unternehmergewinn zu erzielen, der von dem Erfolg der Nutzung des Projekts abhängen wird.

In der angelsächsischen Literatur werden verschiedene Varianten des **B.O.T.**-Systems aufgezeigt: **B.O.O.T.** (Build, Own, Operate, Transfer), bei dem der Bauherr die Bauten während der Betriebszeit besitzt und die endgültige Übertragung auf den Staat folglich diesen Besitz umfaßt, der in der Hauptform mit Abschluß des Baus der Einrichtung zufällt, die den Auftrag erteilt hat; **B.O.O.** (Build, Own, Operate): diese Form sieht nicht die Übertragung an den Staat vor und beläßt den Bau in ausschließlichprivater Regie. Eine weitgehend mit dem **B.O.T.** identische Form ist das **D.B.F.O.**-System (Design, Build, Finance, Operate), eine Abkürzung, die eher die Phasen herausstellt, die nicht im **B.O.T.**-System enthalten sind, als sich von diesem abzuheben.

¹ So wurde beispielsweise das italienische Autobahnnetz fast vollständig auf diese Art und Weise gebaut, die beteiligten Bau- und Betriebsfirmen unterlagen dabei jedoch einer fast ausschließlich öffentlichen Beteiligung. In diesem Fall hat dieses Verfahren nicht den Vorteil einer geringeren öffentlichen Investition mit sich gebracht, sondern es hat lediglich die Verwirklichung eines Infrastrukturvorhabens mit der größeren operativen Behendigkeit eines Privatunternehmens sowie eine Internalisierung der Infrastrukturkosten durch die Erhebung von durch das Betriebssystem gerechtfertigte Autobahngebühren ermöglicht.

II - DIE ZIELSETZUNGEN UND DIE DEFINITION DER VORHABEN

1. Der Europäische Rat von Kopenhagen und der Beginn der transeuropäischen Netze

Die transeuropäischen Netze sind eine Infrastrukturpolitik, die verschiedene Kommunikationssysteme betrifft, mit dem Ziel, den Handel im Binnenmarkt und im kontinentalen Kontext reibungsloser zu gestalten sowie den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu fördern; diese Politik kann außerdem zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen, sowohl in der Phase der Verwirklichung der Bauvorhaben als auch in der sich daran anschließenden Phase des Betriebs, doch diese beschäftigungspolitische Funktion beeinflusst nicht die Definition der Netze, die den primären Zielsetzungen verbunden bleibt, für die diese Politik konzipiert worden ist.

Die Politik der transeuropäischen Netze nimmt ihren Anfang auf dem Europäischen Rat von Kopenhagen im Juni 1993, der seine Aufmerksamkeit auf die Probleme des **Wachstums, der Wettbewerbsfähigkeit und der Arbeitslosigkeit** gerichtet und kurzfristige und mittelfristige Maßnahmen beschlossen hat.

Bei ersteren wird die Förderung sowohl der privaten als auch der öffentlichen Investitionen genannt und bei letzteren werden die Staaten aufgefordert, ihre Haushalte auf die Finanzierung der Infrastrukturen auszurichten, während es auf Gemeinschaftsebene

wichtig ist, daß die neuen Bestimmungen des Vertrags von Maastricht über die Förderung transeuropäischer Netze von Spitzenqualität im Zusammenhang mit der Förderung des wirtschaftlichen und industriellen Wachstums, der Kohäsion, dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes und der Stimulierung der europäischen Industrie zur vollen Nutzung moderner Informationstechnologien voll ausgeschöpft werden¹.

Auf der Grundlage dieser Vorgaben und des Plans der Kommission **Wege ins 21. Jahrhundert** für den mittelfristigen wirtschaftlichen Wiederaufschwung fordert der Europäische Rat die Kommission auf, dem nächsten Europäischen Rat im Dezember 1993 ein Weißbuch zu **Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung** und einen Leitlinienentwurf für ein nichtinflationäres und umweltverträgliches dauerhaftes Wachstum vorzulegen sowie für Anfang 1994 die Pläne im Zusammenhang mit den transeuropäischen Netzen zu veröffentlichen. Diese Politik wird folglich zum erstenmal mit der der Beschäftigung in einem Dokument der Gemeinschaft verbunden.

¹ Europäischer Rat von Kopenhagen, 21. und 22. Juni 1993, Schlußfolgerungen der Präsidentschaft, in "Tätigkeiten" Nr. 1/S. 93, Bulletin des Europäischen Parlaments, Seite 5.

2. Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung: der makroökonomische Rahmen

Das Weißbuch², das die Kommission dem Europäischen Rat von Brüssel im Dezember vorlegt, stellt die Verwirklichung der transeuropäischen Netze in den Rahmen der in seinem Titel genannten Zielsetzungen und wirft die finanzielle Frage auf, die eine ehrgeizige Infrastrukturpolitik bei der mittelfristigen Verwirklichung einer gesunden Wirtschaft mit sich bringt, in der die Zinssätze aufgrund der Währungsstabilisierung auf ein Niveau herabsinken, das die für die Modernisierung der Wirtschaft und die Entwicklung der Infrastrukturen erforderlichen Investitionen verlockender macht. Um eine solche Stabilisierung der Währungen zu erreichen, ist zunächst einmal eine schrittweise Reduzierung der öffentlichen Defizite und danach eine Erhöhung der öffentlichen Rücklagen erforderlich. Dann wird eine intensive Anstrengung der Staaten in Aussicht gestellt, um die Verwaltungsausgaben so einzuschränken, daß eine Verringerung der öffentlichen Ausgaben erreicht wird, ohne die Investitionen und die Beschäftigungspolitik zu schmälern.

Diese intensive Anstrengung steht in Einklang mit der von Artikel 104 c und vom 5. Protokoll des Vertrags eingeführten Linie der Finanzpolitik, steht aber in Widerspruch zu den im Weißbuch und anschließend in mehreren aufeinanderfolgenden Entschließungen der gemeinschaftlichen Institutionen vorgesehenen knappen Fristen für die Verwirklichung von Infrastrukturen, die in kurzer Zeit enorme Investitionen erforderlich machen, für die aber bereits die derzeitigen Niveaus der öffentlichen Ausgaben im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen zu gering sind, wie der 15. Bericht der Kommission über **Ausgaben und die Verwendung der Eisenbahnen-, Straßen- und Binnenschiffverkehrsinfrastrukturen**¹ zeigt.

Die vom Weißbuch angebotene Lösung besteht darin, auf Privatkapital zurückzugreifen. Wenn dies wie üblich durch die Ausgabe von Staatspapieren geschähe, ergäben sich negative Auswirkungen auf die Zinssätze und folglich auch auf die, ebenfalls vom Vertrag vorgesehene Einschränkung der Staatsdefizite im Rahmen der Ziele der Wirtschaftspolitik. Es ist daher notwendig, nach neuen Instrumenten zur Beteiligung von Privatkapital zu suchen.

3. Die Rolle der transeuropäischen Netze

Ungeachtet der oben aufgezeigten Widersprüche im Bereich der Finanzierung weist die Kommission den transeuropäischen Netzen eine tragende Rolle bei der Planung der Wiederbelebung der europäischen Wirtschaft zu. Ihnen wird in der Tat eine vierfache Rolle übertragen:

- Gewährleistung eines effizienteren, sichereren und kostengünstigeren Verkehrs;
- Neugestaltung des europäischen Raums;
- Herstellung einer Brücke nach Osteuropa;
- Beitrag zur technologischen Entwicklung.

Die erste Rolle ruft das Konzept einer **dauerhafteren Mobilität** in Erinnerung, das heißt eines Verkehrssystems, das unter Verringerung der Engpässe nicht nur den Verkehrsmitteln eine höhere

² Kommission, op. cit.

¹ KOM(94)47.

Reisegeschwindigkeit ermöglicht und indirekt die Kosten verringert und den Handelsverkehr durch den Beitrag zur Verwirklichung eines integrierteren und wettbewerbsfähigeren Binnenmarktes erleichtert, sondern darüber hinaus auch die Verschwendungen einschränkt und infolgedessen die Umwelt verbessert.

Dieser Verbesserung, einem grundlegenden Element für die Neugestaltung des europäischen Raums unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der natürlichen Ressourcen, wird für bestimmte Aspekte die zweite Rolle im Zusammenhang mit der Verwirklichung des **wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts** beigegeben, die eine der Aufgaben ist, die den Netzen mit Artikel 129 b des Vertrags über die Europäische Union übertragen wurden. In der Tat trägt ein effizienteres Kommunikationssystem dazu bei, die Isolierung der Randgebiete aufzubrechen und die weniger fortschrittlichen zu entwickeln, wobei sich positive Auswirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt der Gemeinschaft ergeben.

Die dritte Rolle trägt dazu bei, das Wachstum durch den Handel mit **Ländern Osteuropas** anzukurbeln: es handelt sich nicht nur um einen Vorteil für die Unternehmen, sondern auch um einen Anreiz für die Entwicklung der Länder Osteuropas, die eine nicht untergeordnete Zielsetzung der Europäischen Union in einer nicht nur wirtschaftlichen Perspektive ist.

Die vierte Rolle der transeuropäischen Netze, die in der Förderung der **technologischen Entwicklung** besteht, kann weitgehend von den Telekommunikations- und Energienetzen übernommen werden, deren Infrastrukturen einen ausgeprägt technologischen Charakter haben. Jedoch sind auch die Verkehrsnetze an dieser Rolle beteiligt, da einige von ihnen hoch technologisiert sind, während andere die Lösung bedeutender technischer Probleme erfordern, sowohl was die zivile Technik angeht (man denke an den Brenner-Tunnel) als auch im Bereich der am weitesten entwickelten Technologien, die die Interoperabilität zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern zu gewährleisten vermögen. Darüber hinaus ist die technologische Entwicklung mit der wirtschaftlichen verbunden, und dazu leisten die transeuropäischen Verkehrsnetze einen entscheidenden Beitrag. Die verschiedenen technologischen Bereiche, die an den transeuropäischen Verkehrsnetzen beteiligt sind, reichen von der Informatik (Planung und Festlegung der kombinierten Verkehrssysteme) bis zur Umwelt- und Verkehrstechnik und den neuen Materialien. Es handelt sich hier um Bereiche, in denen Europa einen Rückstand gegenüber seinen direkten Konkurrenten, den Vereinigten Staaten und Japan, aufholen muß.

Im ersten Abschnitt dieses Kapitels ist bereits darauf hingewiesen worden, daß die Infrastrukturen Arbeitsplätze schaffen könne, sowohl während der Bauphase als auch durch ihren anschließenden Beitrag zum Wirtschaftswachstum. Die Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Verwirklichung öffentlicher Arbeiten geschieht entweder auf direktem Wege durch die Einstellung der für die Arbeiten benötigten Arbeitskräfte oder indirekt durch die Auswirkungen auf die anderen wirtschaftlichen Sektoren, die Maschinen und Baumaterialien liefern, oder auch durch die allgemeineren wirtschaftlichen Auswirkungen, die sich aus der Steigerung des privaten Konsums infolge der Ausweitung der Lohnmasse und der Investitionen ergeben. In der Phase des Betriebs der Infrastruktur werden Arbeitsplätze auf direktem Wege geschaffen, aufgrund der damit verbundenen Tätigkeit, und auf indirektem Weg aufgrund der günstigen Auswirkungen auf den Güter- und Personenverkehr und folglich auf das allgemeine wirtschaftliche Wachstum. Nach dem Abschlußbericht der Christophersen-Gruppe¹ wird die beträchtliche Investition, die für die von ihm

¹ GROUPE DES REPRESENTANTS PERSONNELS DES CHEFS D'ETAT OU DE GOUVERNEMENT, *Réseaux transeuropéens*, Rapport final, Luxembourg (Amt für

vorgeschlagenen 34 Vorhaben notwendig ist (100 Mrd. ECU in 15 Jahren), mit der Schaffung von 100.000-200.000 Arbeitsplätzen geringe direkte Auswirkungen auf die Wirtschaftsfaktoren (0,1 % des gesamten Wachstums) haben, während die Zahlen bei den indirekten Auswirkungen höher liegen: 0,3 % des BIP sowie 400.000 Arbeitsplätze. Bedeutender, aber nicht quantifiziert, sind die Auswirkungen der Verkehrsinfrastrukturen in der Betriebsphase, vor allem auf die regionale Entwicklung: *die Verbesserung des Zugangs zu den zentralen Aktivitätspolen der Union wird zur Verstärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit sowie der Wettbewerbsfähigkeit der dort ansässigen Unternehmen beitragen*¹.

Die Kommission hat die Auswirkungen der 14 vorrangigen Vorhaben² geprüft und kürzlich einige Prognosen angestellt³. Ihre Verwirklichung würde von 1998 bis 2007 jährlich 700.000 Arbeitsplätze schaffen. Langfristig geht man von 130.000 bis 230.000 Arbeitsplätzen aus, wobei der Gesamtzuwachs des BIP bis zum Jahr 2030 560 Mrd. Ecu erreichen würde, was einer sozioökonomischen Rendite von 11% entspricht. Die entsprechenden Zahlen für das gesamte Netz würden folgendermaßen aussehen: 3.200.000 Arbeitsplätze pro Jahr für die Verwirklichung des gesamten Netzes im Zeitraum 1998-2007 und 594.000 - 1.030.000 auf längere Sicht. Die Kommission geht sogar noch weiter und schätzt die langfristige Beschäftigungssteigerung auf 570.000 Arbeitsplätze für die vorrangigen Vorhaben und auf 4.700.000 für das gesamte Netz, wenn sich die Arbeitnehmer dazu bereit erklären, eine Umsetzung der Produktivitätssteigerung in zusätzliche Arbeitsplätze statt in höheres Arbeitsentgelt zu akzeptieren.

4. Prinzipien der Verkehrspolitik und Aufbau des transeuropäischen Netzes

Bereits angesprochen wurden das Prinzip der **dauerhaften Mobilität**, das der gemeinsamen Verkehrspolitik zugrunde liegt, sowie die **Interoperabilität**, die ein Zusatz des ersteren ist und insbesondere die Integration der Verkehrsträger betrifft, das heißt, die Möglichkeit, daß reisende Personen und Transportgüter für eine bestimmte Strecke die verschiedenen Verkehrsmittel benutzen können, ohne daß mit dem Umsteigen bzw. Umladen und den dadurch entstehenden Wartezeiten größere Unannehmlichkeiten verbunden sind. In der Verwirklichung dieser Prinzipien liegt die im vorangegangenen Kapitel aufgezeigte erste Aufgabe des transeuropäischen Verkehrsnetzes, und das ist diejenige, die am direktesten mit der Funktion des Netzes verbunden ist.

amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften) 1995, S. 39. Von dieser Gruppe, die allgemein unter dem Namen ihres Vorsitzenden Christophersen bekannt ist, wird noch eingehender in Abschnitt 5 dieses Kapitels die Rede sein.

¹ *Ebenda*. Es ist festzustellen, daß der Bericht der Christophersen-Gruppe treuherzig wiedergibt, was von einigen Stellen als eine Verletzung des Artikels 129 b des Vertrags bezeichnet wurde: daß bei der Verwirklichung der Infrastrukturen die zentralen Regionen der Union gegenüber den Randgebieten und den Inseln privilegiert werden.

² Vgl. Abschnitt 5 und 6 sowie den Anhang dieses Kapitels.

³ Mitteilung **Transeuropäische Netze - Jahresbericht 1996**, KOM(96)645 endg., S. 30.

Die Vorteile der Interoperabilität genießen der Benutzer, der Transportunternehmer und die Allgemeinheit. Der Benutzer genießt den Vorteil einer besseren Qualität der Beförderung, die sich in geringerem Streß (im Falle von Personen und Tieren), einer höheren Sicherheit⁴ und kürzeren Fahrtzeiten ausdrückt: es handelt sich hier um Vorteile wirtschaftlicher und psychologischer Art sowie um den Vorteil der körperlichen Unversehrtheit. Der Transportunternehmer hat durch die Verringerung der Fahrtzeiten und die intensivere Nutzung der Kapazität seiner eigenen Verkehrsmittel einen wirtschaftlichen Nutzen; auch die größere Sicherheit, die im wesentlichen ein immaterielles Gut ist, hat durch die damit verbundene Verringerung der Versicherungsprämien wirtschaftliche Vorteile für die Unternehmen. Die Allgemeinheit schließlich profitiert von der höheren Effizienz der Verkehrssysteme, der geringeren Energievergeudung und dem damit verbundenen besseren Umweltschutz sowie vom größeren Wohlbefinden aufgrund der besseren Sicherheit. Es ist wichtig darauf hinzuweisen, daß jedes Verkehrsmittel ideal ist, wenn es für eine bestimmte Strecke benutzt wird, und daß das Geheimnis der Effizienz eines Verkehrssystems darin besteht, es mit anderen zu kombinieren, wobei jedes für die Strecke benutzt werden soll, die eine Optimierung seiner Leistungen und Kosten gewährleistet.¹

Als Instrumente für die Verwirklichung der Interoperabilität kommen der **kombinierte Verkehr**, der **intermodale Verkehr** und der **Verbund** in Frage. Unter **kombiniertem Verkehr**, der manchmal auch anders definiert wird, ist die Gesamtheit der technischen Anlagen zu verstehen, die die physische Interoperabilität, das heißt ein erleichtertes Verladen der Güter von einem Fahrzeug ins andere, auch bei verschiedenen Verkehrsträgern, gestatten: die *Container* sind das häufigste Beispiel für kombinierte Anlagen. Der **intermodale Verkehr** ist dagegen ein *System* von Infrastrukturen, Dienstleistungen und Verfahren, die eine integrierte Abwicklung des Personen- und Güterverkehrs mit einer entsprechenden Einbindung der dafür vorgesehenen Verkehrsmittel gestatten: ein Grundbeispiel ist die Abstimmung der Ankunftszeit eines Zuges mit der Abfahrtszeit einer Fähre; der intermodale Verkehr stützt sich heute auf die Informatik und Telematik, so daß ein hoher Grad an Integration geboten werden kann. Der **Verbund** schließlich ist der eigentliche infrastrukturelle Aspekt der Interoperabilität und besteht in der Anbindung einer öffentlichen Infrastruktur an die verschiedenen Verkehrsmittel: zum Beispiel der Anschluß eines Hafens an ein Eisenbahnnetz. Eine modernere Definition des Verbunds schließt die oben beschriebenen intermodalen Systeme mit ein.

Das transeuropäische Verkehrsnetz ist die Gesamtheit der Infrastrukturen, die die Interoperabilität der Verkehrsträger verwirklichen und für die gemeinsame Spezifikationen gelten, die sogenannten **Leitlinien**, die den Aufbau des Netzes definieren.²

⁴ Die Interoperabilität trägt auf unterschiedliche Weise zur Sicherheit bei: ein reibungsloseres Umsteigen bedeutet eine Verringerung der Schäden, die diese Operationen Personen und Gütern zufügen können; eine bessere Koordinierung der Strecken und Fahrpläne kann zu einem regelmäßigeren Betrieb der Verkehrsmittel und zur Vermeidung von Engpässen beitragen, die häufig die Ursache von Unfällen sind.

¹ Es erscheint zweckmäßig, darauf hinzuweisen, daß die Interoperabilität nicht per se die Verzerrungen beim Wettbewerb zwischen den einzelnen Verkehrsträgern beseitigt, die sich aus einer unterschiedlichen Anrechnung der Infrastrukturkosten ergeben. Ohne diese schwierige Frage weiter zu vertiefen, soll hier nur angemerkt werden, daß diese Verzerrungen die Optimierung der Kombination verschiedener Verkehrsmittel für den Benutzer und für die Allgemeinheit schmälern können.

² In der politischen Debatte über die **Leitlinien** hat sich die Aufmerksamkeit verständlicherweise auf die Bauvorhaben gerichtet, doch die Philosophie des Netzes besteht im Grunde in

5. Die Geschichte der Leitlinien: die Christophersen-Gruppe

Während die Philosophie der transeuropäischen Netze auf dem Europäischen Rat in Kopenhagen begründet wird, beginnen die **Leitlinien** im Oktober 1993 Gestalt anzunehmen, als drei Leitpläne³ für die transeuropäischen Netze im Bereich des **kombinierten Verkehrs**, der **Straßen** und der **Binnenwasserstraßen** angenommen werden. Die drei operativen Pläne übernehmen die bereits von der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa formulierten Leitlinien und treffen eine nicht nur gemeinschaftliche, sondern auch kontinentale Integrationsentscheidung, die im übrigen durch die Realität des Verkehrs geboten und in Titel XII des Vertrags verankert ist¹.

In dem Weißbuch **Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung**, in dem diese Leitlinien berücksichtigt werden, sind 26 vorrangige Verkehrsinfrastrukturvorhaben genannt, die in den nächsten fünf Jahren mit Kosten in Höhe von 81,9 Mrd. Ecu einzuleiten sind.

Der Europäische Rat von Brüssel hat bei der Billigung des Weißbuchs die Kommission aufgefordert, vorbereitende Untersuchungen für die Verwirklichung der transeuropäischen Netze einzuleiten, und die Kommission hat dem Vizepräsidenten, Henning Christophersen, die Leitung einer Arbeitsgruppe² übertragen, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten unter Beteiligung der EIB zusammensetzt und die einen **Zwischenbericht**³ angenommen hat, der die dem Gipfel von Korfu vorzulegenden Vorschläge bestehend aus 34 Projekten, darunter 11 vorrangige, enthält und die Probleme der Verwirklichung vertieft. Der Europäische Rat von Korfu im Juni 1994 hat den Zwischenbericht angenommen und damit das Mandat der Gruppe verlängert, um ihr zu ermöglichen, dem Europäischen Rat von Essen den Abschlußbericht vorzulegen.

Die Gruppe stand vor der Schwierigkeit, die Vorschläge in Ermangelung vollständiger Angaben unterschiedlich zu behandeln, ein Mangel, der im übrigen ein Licht auf die Unausgereiftheit einiger Projekte wirft. Die Lösung kam mit der **bottom-up**-Methode, die von den Entscheidungsverfahren der Unternehmen entlehnt ist und auf einen Informationsfluß von unten nach oben abzielt. Sie konzentriert sich auf Work-shops über einzelne Programme und hat es ermöglicht, die spezifischen Hindernisse genauer zu untersuchen. Die Kommission wird sie auch in der darauffolgenden Finanzierungsphase anwenden⁴, in der es darum gehen wird, Probleme hervorzuheben und konkrete Lösungen zu finden. An den Work-Shops nehmen alle betroffenen Partner und die EIB teil, deren besondere Ausgabe in der Vertiefung der finanziellen Aspekte besteht. Die Ergebnisse dieser Methode wurden bei einem Entscheidungsprozeß verwendet, in dem es darum ging, den größtmöglichen Konsens entsprechend der bewährten Praxis der auf nationaler Grundlage konstituierten Organe der Gemeinschaft zu erzielen.

seinem Aufbau.

³ ABl. L 305 vom 10. Dezember 1993.

¹ Für eine detailliertere Übersicht der operativen Pläne vgl. die erste Ausgabe dieses Arbeitsdokuments "Reihe Verkehr" W7 von 1994.

² Die offizielle Bezeichnung lautet: **Gruppe der persönlichen Vertreter der Staats- und Regierungschefs**.

³ Das Dokument enthält keine weiteren Angaben der Kommission und wurde in der Sitzung vom 3. Juni 1994 angenommen.

⁴ Vgl. das folgende Kapitel, in dem die **Hochrangige Arbeitsgruppe über öffentlich/private Partnerschaften** dargestellt wird, die allgemein unter der Bezeichnung *Kinnock-Gruppe*, nach dem Namen ihres Vorsitzenden, bekannt ist.

Nach Abschluß der Arbeiten⁵, bei denen der zuvor erfolgte Beitritt Österreichs und der skandinavischen Staaten berücksichtigt wurde, sind die im Bericht aufgeführten Projekte auf 35 angestiegen; sie werden in zwei Kategorien eingestuft: **vorrangige Projekte** oder Projekte, mit denen bereits begonnen wurde oder deren Beginn bis 1996 vorgesehen ist (14), und **andere wichtige Projekte** (21), die unterteilt sind in zu beschleunigende Projekte, damit innerhalb von zwei Jahren mit ihnen begonnen werden kann (9), und in solche, die noch weiter zu prüfen sind (12). Zu diesen Projekten kommen noch 5 Spitzentechnologiesysteme hinzu¹, für die die Kommission operative Vorschläge vorlegen wird, die über die im Rahmen des Netzes vorgesehenen hinausgehen, sowie 7 Projekte für eine Ausweitung des Netzes auf Drittländer².

Über den Wert der vorrangigen Projekte ist in dem vom Europäischen Rat gebilligten Bericht der Christophersen-Gruppe nachzulesen:

In Anbetracht der von der Christophersen-Gruppe angewendeten Auswahlkriterien, vor allem was die Ausgereiftheit und den zu erwartenden Mehrwert betrifft, kann nicht davon ausgegangen werden, daß die weit fortgeschrittenen vorrangigen Vorhaben, die angenommen worden sind, genau den allgemeinen Zielsetzungen und den Beschlüssen entsprechen, die in den Leitlinien enthalten sind.

Die Listen enthalten alle wichtigen Vorhaben, die in naher Zukunft angegangen werden könnten, wenn eine gezielte Aktion durchgeführt würde³.

⁵ GROUPE DES REPRESENTANTS PERSONNELS DES CHEFS D'ETAT OU DE GOUVERNEMENT, op. cit., Anhang I.

¹ Es handelt sich um Verkehrsleitsysteme für 1. den Straßenverkehr, 2. den Luftverkehr, 3. die Schifffahrt, 4. die multimodale Ortung mit Hilfe von Satelliten, die alle bereits im Weißbuch vorgesehen sind, und 5. um Pilotprojekte für ein Eisenbahnleitsystem.

² Hierbei handelt es sich um folgende Projekte: 1. Straßen- und Eisenbahnverbindung Berlin - Warschau - Minsk (die am weitesten fortgeschrittene); 2. Autobahn Nürnberg - Prag; 3. Feste Verbindung (Straße und Eisenbahn) über die Donau zwischen Bulgarien und Rumänien; 4. Multimodaler Korridor Helsinki - Sankt Petersburg - Moskau; 5. Achse (Straße und Eisenbahn) Triest - Ljubljana - Budapest - Lemberg - Kiew; 6. Ostsee-Plattform (logistische Leitung).

³ GROUPE DES REPRESENTANTS PERSONNELS..., op. cit., S. 10.

Diese Aussage ist bezeichnend für das Kriterium, das bei den Arbeiten der Gruppe vorherrschend war: die Förderung *baubereiter* Infrastrukturen, also solchen, mit denen innerhalb kurzer Zeit begonnen werden kann, um durch die Bauarbeiten dem Wachstum einen neuen Impuls zu verleihen. Bei diesem Ansatz sind die Ziele unberücksichtigt geblieben, die in Artikel 129 b des Vertrags verankert sind, und dies hat auch dazu geführt, daß die Satellitensystem- und Telematikprojekte, die in der Phase der Verwirklichung geringere wirtschaftliche Auswirkungen haben, aus der Liste der vorrangigen Vorhaben herausgenommen wurden.

Die vorrangigen Vorhaben sind schließlich vom Essener Gipfel im Dezember 1994 angenommen worden.⁴

6. Die Geschichte der Leitlinien: das Mitentscheidungsverfahren

Die Entscheidung des Europäischen Rates von Essen fällt ebenso wie die ihr vorausgegangene Tätigkeit der Christophersen-Gruppe nicht unter das vom Vertrag vorgesehene Mitentscheidungsverfahren und hat im Parlament zu Kritik geführt, weil man sich übergangen fühlte und in ihr ein Mittel sah, um die entscheidende Institution vor vollendete Tatsachen zu stellen. Die vollendeten Tatsachen haben auch eine rechtliche Kehrseite: Die im Gemeinschaftshaushalt ausdrücklich für die transeuropäischen Netze vorgesehenen Mittel können nämlich nur für Vorhaben verwendet werden, die in den Leitlinien aufgeführt sind, und somit hätte eine eventuelle Ablehnung des Vorschlags der Kommission, in dem diese Vorhaben vollständig enthalten waren, durch das Parlament bedeutet, daß sie für eine Finanzierung mit Hilfe dieser Gemeinschaftsmittel nicht in Frage kommen.

⁴ Die vorrangigen Vorhaben sind im Anhang am Ende dieses Kapitels aufgeführt, der die in Anhang III der Entscheidung des Parlaments und des Rates über die **Gemeinschaftlichen Leitlinien...** enthaltenen Beschreibungen aufgreift: vgl. den folgenden Abschnitt. Die anderen wichtigen Vorhaben sind in Tabelle 2 des Kapitels III aufgelistet.

Die Entscheidungen des Europäischen Rates haben daher die Debatte über die Leitlinien nachhaltig geprägt und deren innovative Bedeutung beeinträchtigt, die darin besteht, ein System aufzubauen, das die Integration der verschiedenen Infrastrukturen im Hinblick auf die Interoperabilität der Verkehrsträger gestattet. Dies ist auch der inhaltliche Rahmen des Vorschlags der Kommission über **Gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes**, der am 7. April 1994 vorgelegt wurde¹. Ausgehend von diesem Vorschlag kann das betreffende Netz als ein *Komplex aus Infrastrukturen, Dienstleistungen und Verkehrsmanagementsystemen* definiert werden, deren harmonisches Funktionieren folgende Ziele erreichen soll:

- eine dauerhafte und sichere Mobilität von Personen und Gütern unter Berücksichtigung der ökologischen und sozialen Ziele der Gemeinschaft;
- die Gewährleistung der Interoperabilität und eine optimale Nutzung der vorhandenen Kapazitäten;
- die Abdeckung des gesamten Gebiets der Union, wobei insbesondere die Verbindungen zu insularen, am Rande gelegenen oder eingeschlossenen Gebieten zu gewährleisten sind, sowie die künftige Ausdehnung des Netzes auf die osteuropäischen und die Mittelmeerländer;
- das Anbieten von Infrastrukturen und Dienstleistungen zu für die Benutzer vertretbaren wirtschaftlichen Bedingungen.²

Das transeuropäische Netz, das bis zum Jahr 2010 verwirklicht werden soll, gliedert sich in Netze für jeden Verkehrsträger bzw. jede Gruppe modaler oder intermodaler Infrastrukturen: *Straßen, Eisenbahnen, Binnenwasserstraßen, Flughäfen, kombinierter Verkehr, Seeverkehrsinformation und -management, Luftverkehrsmanagement*. Die Seehäfen werden nicht im Rahmen eines spezifischen Netzes behandelt, sondern als Infrastrukturen im Bereich des Netzverbunds.

¹ KOM(94)106 und ABl. C 220 vom 8.8.94.

² Die Definition und die Ziele des Netzes stammen aus den Artikeln 2 und 3 des Kommissionsvorschlags; insbesondere die Ziele sind eine Zusammenfassung der in Artikel 2 aufgelisteten.

Die Gemeinschaft führt Aktionen zur Erreichung der Ziele gemäß Prioritäten¹ durch, die in den Leitlinien ausgewiesen sind. Interessant ist die Definition der **Vorhaben von gemeinsamem Interesse**. Als solche gelten Vorhaben, die den Zielen der Leitlinien dienen, das transeuropäische Netz betreffen und insbesondere den Prioritäten der gemeinschaftlichen Aktion entsprechen und potentiell wirtschaftlich lebensfähig sind.

In zwei Anhängen werden die Netze an einem Plan veranschaulicht bzw. näher spezifiziert. Enthalten ist auch eine Liste der Infrastrukturen, unter denen sich die von der Christophersen-Gruppe vorgeschlagenen vorrangigen Vorhaben befinden (die jedoch zum Zeitpunkt des Vorschlags erst in der Diskussion waren). Auf diese Liste konzentriert sich die Kritik des Berichterstatters, W. Piecyk, der bei dem Ansatz ihrer Einbeziehung in die Leitlinien *keine sehr konsequente Vorgehensweise*² sieht, da die Vorhaben zum Teil klar spezifiziert und zum anderen nur auf den Karten im Anhang des Kommissionsvorschlags aufgeführt seien. Dieser Mangel an Konsequenz ist im übrigen ein spezifischer Aspekt einer umfassenderen Kritik an den im Anhang II der Leitlinien aufgeführten Vorschlägen für Vorhaben von gemeinsamem Interesse, die, wie der Berichterstatter betont, nicht dem *eigentlichen Sinn und Zweck der Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes* [entsprechen]. *Die Aufgabe auf Ebene der Europäischen Union sollte es sein, Leitlinien vorzugeben, in denen die großräumigen Korridore und Verkehrsachsen aufgezeigt werden. Dazu gehört auch, für bestimmte Projekte Prioritäten festzulegen, insbesondere um Engpässe zu beseitigen und Lücken zu schließen. Allerdings sollten keine nachrangigen Verkehrsverbindungen von nationalem Interesse, so wie es überwiegend in Abschnitt 2 des Anhangs II erfolgt, aufgeführt werden*³.

In erster Lesung nahm das Europäische Parlament, nachdem es den Vorschlag der Kommission gebilligt hatte, bei bestimmten Punkten Änderungen vor; außerdem fügte es, was für das hier relevante Thema von besonderem Interesse ist, einen dritten Anhang ein, in dem die bis zum Jahr 2001 zu verwirklichenden vorrangigen Vorhaben aufgeführt wurden. Dieser Anhang war einer der kontroversesten Punkte des ganzen Mitentscheidungsverfahrens.

Nachdem die Kommission den Anhang III in ihren geänderten Vorschlag⁴ aufgenommen hatte, wurde er vom Rat in dessen Gemeinsamem Standpunkt wieder gestrichen, mit der Begründung, Artikel 129 c des Vertrags mache nur die Vorhaben von gemeinsamem Interesse zum Gegenstand des Mitentscheidungsverfahrens, die in den Anhängen I und II ausgewiesen seien, während die Priorität bei der Verwirklichung dieser Vorhaben auf administrativer Ebene auf der Grundlage der Kriterien bestimmt werde, die in der finanziellen Verordnung zu den transeuropäischen Netzen⁵

¹ Die Prioritäten sind in Artikel 5 aufgeführt und bestehen weitgehend in Spezifikationen der Ziele.

² Sitzungsdokument EP A4-96/95, S. 60.

³ *Ebenda*, S. 59 - Abschnitt 2 des Anhangs II bezieht sich auf die Straßen, die zu dem Typ von Infrastrukturen gehören, die die meiste Kritik auf sich gezogen haben.

⁴ KOM(95)298.

⁵ Verordnung 2236/95.

festgelegt seien. Das Europäische Parlament wiederum bekräftigte in zweiter Lesung seine vorherige Position und betonte, daß es von besonderer politischer Bedeutung sei, die Priorität der Vorhaben von gemeinsamem Interesse, die schon in den anderen Anhängen aufgeführt seien, bereits in den Leitlinien zu verankern.

Diese Divergenzen darüber, ob die vorrangigen Vorhaben in den Rahmen des legislativen Mitentscheidungsverfahrens oder des darauffolgenden Verfahrens der Umsetzung der Leitlinien zu stellen seien, sind nach Ansicht des Verfassers Ausdruck eines tieferen institutionellen Konflikts bezüglich der Rolle des Parlaments und des Rates in der Politik der transeuropäischen Netze, eines Konflikts, für den die Entscheidungen von Essen ein Vorzeichen waren.

Besagte Divergenzen sind beim Vermittlungsverfahren durch die Einbeziehung eines Anhangs III aufgelöst worden, in dem, wie es in dem entsprechenden Artikel 19 der Leitlinien heißt, *die in den Anhängen I und II sowie in den anderen Bestimmungen dieser Entscheidung ausgewiesenen Vorhaben, denen der Europäische Rat in Essen besondere Bedeutung beigemessen hat, indikativ aufgeführt¹* sind. Dieser Text ist ein Kompromiß zwischen den Positionen der drei am Vermittlungsverfahren beteiligten Institutionen: des Parlaments, das eine Liste der Vorhaben von gemeinsamem Interesse wollte, die für eine gemeinschaftliche Finanzierung in Frage kommen; des Rates und der Kommission, die nicht auf die Möglichkeit verzichten wollten, die anderen in den Anhängen I und II ausgewiesenen Vorhaben für die Finanzierung zuzulassen. Der Rat insbesondere schlug vor, die 14 vorrangigen Vorhaben in einer gesonderten Erklärung aufzuführen. Der angenommene Text gibt die Position des Parlaments wieder, das für eine Auflistung der vorrangigen Vorhaben in den Leitlinien plädierte, doch durch den Zusatz "**indikativ**" in Artikel 19 wird diesen Infrastrukturen die Exklusivität der Finanzierung genommen.²

¹ Zu diesem Artikel, zum folgenden über den multimodalen Verkehr und zu Anhang III hat die Kommission beim Vermittlungsverfahren folgende Erklärung protokollieren lassen: *Die Kommission bestätigt, daß die vorliegende Entscheidung in keiner Weise eine finanzielle Verpflichtung eines Mitgliedstaats oder der Gemeinschaft festlegt.*

² Im folgenden werden die wichtigsten Daten und Dokumente des Mitentscheidungsverfahrens COD94098 betreffend die Leitlinien zusammengefaßt: Vorschlag der Kommission KOM(94)106 vom 7. April 1994 (ABl. C 220 vom 8.8.94); erste Lesung des EP vom 18. Mai 1995 (A4-96/95); geänderter Vorschlag der Kommission KOM(95) 298; gemeinsamer Standpunkt, ABl. C 331 vom 8.12.95; zweite Lesung des EP vom 13. Dezember 1995 (A4-292/95); gemeinsamer Entwurf vom 19. Juni 1996 (C4-364/96); Abschlußabstimmung des EP vom 17. Juli 1996; Abschlußabstimmung des Rates vom 23. Juli 1996. Die Entscheidung 96/1692 ist im ABl. L 228 vom 9.9.96 veröffentlicht worden.

ANHANG

LISTE DER VOM EUROPÄISCHEN RAT AM 9. UND 10. DEZEMBER 1994 IN ESSEN AUSGEWÄHLTEN VIERZEHN VORHABEN

1. Hochgeschwindigkeitszug/kombinierter Verkehr Nord-Süd Nürnberg - Erfurt - Halle/Leipzig - Berlin - Brenner-Achse: Verona - München
2. Hochgeschwindigkeitszug (Paris) - Brüssel - Köln - Amsterdam - London, auf folgenden Strecken einzusetzen:
Belgien: von Brüssel bis zur französischen, deutschen und niederländischen Grenze (über Lüttich bei der Strecke zur belgisch-deutschen Grenze);
Vereinigtes Königreich: London - Ärmelkanaltunnel
Niederlande: belgisch-niederländische Grenze - Rotterdam - Amsterdam
Deutschland: (Aachen) G 27 Köln - Rhein/Main
3. Hochgeschwindigkeitszug Süd: Madrid - Montpellier (über Barcelona und Perpignan) oder Madrid - Dax (über Vitoria)
4. Hochgeschwindigkeitszug Ost: Paris - Metz - Straßburg - Appenweier - (Karlsruhe) einschließlich der Abschnitte Metz - Saarbrücken - Mannheim und Metz - Luxemburg
5. Konventionelle Bahnstrecke/kombinierter Verkehr: Betuwe-Strecke von Rotterdam zur niederländisch-deutschen Grenze in Richtung Rhein/Ruhr
6. Hochgeschwindigkeitszug/kombinierter Verkehr: Lyon - Turin - Mailand - Venedig - Triest
7. Griechische Autobahnen: Rio - Antirio, Patras - Athen - Saloniki - Promahon (griechisch-bulgarische Grenze) und Via Egnatia: Igomenitsa - Saloniki - Alexandropolis - Ormenio (griechisch-bulgarische Grenze) - Kipi (griechisch-türkische Grenze)
8. Autobahn Lissabon - Valladolid
9. Konventionelle Zugverbindung Cork - Dublin - Belfast - Larne - Stranraer
10. Flughafen Malpensa (Mailand)
11. Feste Verbindung Öresund (Schiene/Straße) zwischen Dänemark und Schweden einschließlich Zufahrtsstrecken (Straße, Schiene, Luft)
12. Nordisches Dreieck (Schiene/Straße)¹

¹ Es handelt sich hier um Infrastrukturen verschiedener Verkehrsträger für die Verbindung zwischen den drei skandinavischen Hauptstädten Kopenhagen, Stockholm und Helsinki.

13. Straßenverbindung Irland - Vereinigtes Königreich - Benelux

14. Hauptstrecke Westküste² (Schiene)

² Vereinigtes Königreich

III - KOSTEN UND NUTZEN DER VORHABEN

1. Die notwendigen Investitionen

Die Gesamtkosten für die 14 vorrangigen Vorhaben, einschließlich des ERMS¹, werden auf 99.918 Mio. Ecu geschätzt, davon 38.057 Mio. für den Zeitraum 1995 bis 1999². Dazu kommen noch die bis 1999 auf 10.000 Mio. Ecu³ geschätzten Investitionen für die Vorhaben im Bereich des Verkehrsmanagements bei den verschiedenen Verkehrsträgern, die zwar aus den Leitlinien und den vorrangigen Vorhaben herausgenommen wurden, aber hinsichtlich der Erreichung der allgemeinen Ziele der transeuropäischen Netze von besonderer Bedeutung sind. Bei den anderen wichtigen Vorhaben beträgt das benötigte Finanzvolumen zwischen 49.000 und 52.000 Mio. Ecu⁴. Der Gesamtbetrag der erforderlichen Investitionen bewegt sich zwischen 159.000 und 162.000 Mio. Ecu bis zum Jahr 2010. Der Bedarf für die Arbeiten im Rahmen der Ausweitung des Netzes auf Drittländer, für die ziemlich genaue Schätzungen vorliegen, beläuft sich auf 12.296 Mio. Ecu⁵.

Für die Bauvorhaben innerhalb der Union werden die Investitionen von den Mitgliedstaaten, dem Privatsektor und der Gemeinschaft über den Regionalfonds, den Kohäsionsfonds, die entsprechenden Haushaltslinien sowie über die Kreditinstrumente der EIB und des EIF getätigt. Die Kosten für die Ausweitung des Netzes auf die Drittstaaten werden die betroffenen Staaten, einschließlich der Mitgliedstaaten, die gemeinschaftlichen Fonds für die Entwicklung der Länder Mittel- und Osteuropas (insbesondere PHARE), die EIB sowie andere internationale Finanzinstitute wie BERD übernehmen. Auch eine private Intervention ist vorgesehen.

¹ European Rail Traffic Management System: es handelt sich hierbei um ein Projekt zur Integration der vorrangigen Vorhaben im Bereich des Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes.

² *Projet de programme pluriannuel indicatif d'allocations pour les réseaux transeuropéens de transport*, Communications de M. Kinnock, 19 mars 1996 (Sec.(96)483/6), nicht veröffentlichtes Dokument, Tab. 2.

³ *Ebenda*, S. 10.

⁴ Diese Zahl entspricht - abgerundet - der Summe der Investitionen für die in Tabelle 2 dieses Kapitels ausgewiesenen Vorhaben.

⁵ Der Betrag stammt aus GROUPE DES REPRESENTANTS PERSONNELS..., op. cit. Die berechneten Vorhaben sind die Strecke Belin - Moskau, für 2.032,5 Mio. Ecu, die Strecke Dresden - Prag, für 1.347,5 Mio., die ambitionierte Strecke Triest - Kiew, für 7.991 Mio. (allesamt Straße und Schiene) sowie die Autobahn Nürnberg - Prag.

Bei jedem Vorhaben ist die Finanzierungssituation jedoch eine andere: einige Vorhaben ziehen Privatkapital an, weil sie gewinnbringend sind (z.B. die Betuwe-Strecke), andere sind unproblematisch (Malpensa), und wiederum andere weisen mehr oder weniger großen Schwierigkeiten auf.

Man kann so zwei Kategorien von Problemen aufstellen: die spezifischen eines jeden Vorhabens und die allgemeinen, die hauptsächlich darin bestehen, die für die Beteiligung von Privatkapital an den transeuropäischen Netzen notwendigen Instrumente zu finden. Mit diesen Fragen, besonders mit den allgemeinen, hatte sich bereits die Christophersen-Gruppe beschäftigt, doch in der Phase der Implementierung der Vorhaben wurde deutlich, daß diese Themen in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und dem Privatsektor behandelt werden müssen. So entstand im September 1996 die **Hochrangige Arbeitsgruppe über öffentlich/private Partnerschaften**, mit dem Ziel, einen Bericht für den Europäischen Rat in Amsterdam im Juni 1997 auszuarbeiten.

Diese Gruppe besteht neben dem Kommissar Kinnock, der ihr Vorsitzender ist und unter dessen Namen sie auch allgemein bekannt ist¹, aus den persönlichen Vertretern der Verkehrsminister sowie 12 Persönlichkeiten aus dem Privatsektor, der EIB und dem EIF, den Privatbanken, den Bau- und Verwaltungsfirmen und der Industrie, die die technische Ausrüstung liefert. Unter den Mitgliedern befindet sich auch Henning Christophersen, der die Kontinuität mit der von ihm geleiteten Gruppe gewährleistet. Die Kinnock-Gruppe hat ihre Arbeit in vorläufig fünf Untergruppen unterteilt, von denen sich zwei mit den finanziellen Aspekten des Hochgeschwindigkeitszugs Ost und des Hochgeschwindigkeitszugs Süd - zwei vorrangigen Vorhaben, die spezifische Probleme aufweisen - beschäftigen und drei mit mehr horizontalen Fragen: *öffentlich/private Partnerschaften im Eisenbahnsektor*, *rechtliche und administrative Fragen* und *wirtschaftliche und finanzielle Fragen*. Das Ziel dabei ist, mögliche Wege für eine bessere Beteiligung von Privatkapital zu finden. Die angewandte Methode ist die *bottom-up*-Methode, die bereits im Zusammenhang mit der Christophersen-Gruppe erläutert wurde². Es handelt sich hierbei um eine Arbeitsmethode, die die Implementierungsphase der bereits laufenden Vorhaben erforderlich macht.

Tabelle 1 dieses Kapitels gibt eine detaillierte Übersicht über die Beteiligung der Gemeinschaft an den verschiedenen vorrangigen Vorhaben. Es sind jedoch noch ein paar allgemeine Anmerkungen notwendig. Zunächst ist zu sagen, daß die gemeinschaftliche Finanzierung, genauer gesagt diejenige, die mit Haushaltsmitteln erfolgt, subsidiären Charakter hat, sowohl aufgrund des Vertrags als auch aufgrund der sich aus den finanziellen Vorausschau ergebenden Einschränkungen. Obwohl aus ersichtlichen politischen Gründen eine Beteiligung an allen Vorhaben ratsam ist, gibt es doch einige, für die eine gemeinschaftliche Intervention einen größeren marginalen Nutzen hat, entweder weil die anderen Finanzquellen unzureichend sind oder weil diese Vorhaben einen Anreiz für eine private Beteiligung darstellen.

Folglich wäre eine größere Beteiligung der Gemeinschaft wünschenswert, was eine Änderung der finanziellen Vorausschau voraussetzen würde. Begünstigt würden dadurch insbesondere zahlreiche HGZ-Vorhaben, wie z.B. - unter dem Aspekt des Anreizes für eine Beteiligung von Privatkapital - die PBKAL-Strecke (Vorhaben Nr. 2), die Gegenstand einer spezifischen Arbeitsgruppe der Kinnock-Gruppe ist, sowie das Vorhaben der griechischen Autobahnen (Vorhaben Nr. 7)³.

¹ Im folgenden wird die Bezeichnung **Kinnock-Gruppe** verwendet.

² Vgl. Kapitel II, Abschnitt 5.

³ *Projet de programme...*, op. cit., S. 8.

Offen bleibt dann noch das Problem der Finanzierung der anderen, nicht vorrangigen Vorhaben, sowohl derjenigen, die vom Europäischen Rat in Essen gebilligt wurden, als auch derjenigen, die in den **Leitlinien** aufgeführt sind und an denen die Mitgliedstaaten gleichfalls interessiert sind: Bei einigen ist die Vorbereitungsphase bereits weit fortgeschritten, während es für andere sinnvoll wäre, die öffentlich/privaten Partnerschaften⁴ mit einer gemeinschaftlichen Finanzierung zu fördern.

⁴ *Ebenda*, S. 10.

2. Nutzen und Finanzierung: die Vorhaben im Bereich des Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes¹

Die Hochgeschwindigkeitszüge sind eine Technologie des Eisenbahnverkehrs, der die Europäische Union eine besondere Bedeutung beimißt. Der Grundgedanke ist der, die Union mit einem verzweigten System dieses speziellen Verkehrstyps auszustatten, und dafür sind neben den 5 vorrangigen Vorhaben, die in diesem Abschnitt (ausschließlich die Hochgeschwindigkeitszüge) und in Abschnitt 4 (die Strecken für den kombinierten Verkehr) dargestellt werden, Maßnahmen im Hinblick auf eine technische Anpassung ergriffen worden, und es wurde eine spezifische Aktion im Bereich der Verwaltung dieses Verkehrstyps in Angriff genommen, der ein integraler Bestandteil der vorrangigen Vorhaben ist.

Der **Hochgeschwindigkeitszug PBKAL** (Vorhaben Nr. 2) betrifft die Strecke Paris - Brüssel - Köln - Amsterdam - London und ist daher für zahlreiche Länder der Union von Interesse. Für das Jahr 2010 rechnet man mit einer starken Verkehrskonzentration auf den Strecken, die Brüssel mit Paris und London verbinden; Ausgangspunkt und Ziel dieses Verkehrs sind sehr häufig Deutschland oder die Niederlande. In Zahlen ausgedrückt sind es jedes Jahr 20 Mio. Fahrgäste auf jeder der beiden Strecken nach Brüssel und 10 Mio. auf jeder der beiden Strecken zwischen der belgischen Hauptstadt und Amsterdam bzw. Aachen. Dieses Vorhaben hätte den Effekt, die Fahrtzeiten zu verringern.

Es handelt sich um ein Vorhaben, dessen Finanzierung Probleme aufwirft. Diese könnten einen zusätzlichen Beitrag der Gemeinschaft in Höhe von 430 Mio. Ecu für die belgische, holländische und britische Teilstrecke nach sich ziehen.

Der **Hochgeschwindigkeitszug Süd** (Vorhaben Nr. 3) umfaßt zwei Strecken: Madrid - Perpignan über Barcelona und Madrid - Dax über Vitoria und Bilbao. Beide Strecken tragen zur Annäherung der gesamten iberischen Halbinsel an die zentralen Regionen der Union bei. Es handelt sich hier um ein Projekt für den Personenverkehr und teilweise auch für den Güterverkehr, das die iberische Halbinsel an das französische HGZ-Netz anbinden soll und das von den Niederlanden bis fast zur portugiesischen Grenze reicht. Auch dieses Vorhaben hat den Vorteil, die internationalen Verbindungen, die für die iberische Halbinsel von Bedeutung sind, zu beschleunigen und einen Teil des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene zu verlegen.

Es handelt sich um ein Vorhaben, das Mittel aus dem Kohäsionsfonds erhält und dessen Finanzierungsprobleme im Bereich der atlantischen Strecke einer gesonderten Untersuchung bedürfen.

Der **Hochgeschwindigkeitszug Ost** (Vorhaben Nr. 4) verbindet Paris mit Deutschland über Metz und Straßburg, mit einer Verlängerung nach Karlsruhe, und beschleunigt somit den Verkehr zwischen Frankreich, Süddeutschland und den Ländern Mittel- und Osteuropas. Es handelt sich um

¹ Für den allgemeinen Nutzen des transeuropäischen Netzes wird auf das vorangegangene Kapitel verwiesen. In diesem und in den folgenden Abschnitten wird eine zusammenfassende Darstellung des Nutzens eines jeden Vorhabens und der entsprechenden Finanzierungsprobleme vorgenommen. Die dafür verwendeten Daten stammen aus *Projet de programme...*, op. cit., speziell aus Anhang IV und Tabelle 2.

ein Vorhaben mit einer spezifischen grenzüberschreitenden Bedeutung und einem Beförderungsaufkommen von 15 Mio. Fahrgästen im Normalbetrieb, davon 2 Mio. zwischen den beiden direkt betroffenen Ländern und eine weitere Million zwischen diesen und Luxemburg und der Schweiz, die über bereits vorhandene Strecken an dieses Hochgeschwindigkeitsbahnnetz angebunden werden sollen.

Hier ergeben sich Finanzierungsprobleme vor allem für den französischen Streckenabschnitt, während eine zusätzliche Hilfe von 230 Mio. Ecu den Bau der deutschen Trasse beschleunigen könnte.

3. Nutzen und Finanzierung: Vorhaben für konventionelle Eisenbahnstrecken

Die **konventionelle Eisenbahnverbindung in Irland** (Vorhaben Nr. 9) ist unter vorwiegend wirtschaftlichen Gesichtspunkten für die beiden direkt betroffenen Länder, Irland und Vereinigtes Königreich - und in besonderem Maße Ulster - von Interesse. Besonders in Ulster wird das Vorhaben positive Auswirkungen auf die Erhöhung der Kapazitäten und der Qualität des Eisenbahnverkehrs haben. Es wird aus dem Kohäsionsfonds und dem Regionalfonds finanziert.

Die **Hauptstrecke Westküste** (Vorhaben Nr. 14) ist die Fortführung der Eisenbahnlinie bis zum nördlichen Ende des Eurotunnels im Vereinigten Königreich. Sie ist von beträchtlicher Bedeutung für den Güterverkehr zwischen Irland, dem Vereinigten Königreich, den Beneluxstaaten und Frankreich und trägt zur Entlastung der Umwelt bei.

Der Finanzplan zu diesem Vorhaben erfordert eine Hilfe von mindestens 100 Mio. Ecu.

4. Nutzen und Finanzierung: Vorhaben im Bereich des kombinierten Verkehrs

Der **Hochgeschwindigkeitszug/kombinierter Verkehr - Verona** (Vorhaben Nr. 1) ist von besonderer Bedeutung für den Handel zwischen den skandinavischen Ländern, den Beneluxstaaten, Deutschland und Italien, vor allem in Anbetracht der Tatsache, daß die Hälfte der deutschen Exporte auf dem Schienenweg nach Italien geht. Durch die Vervollständigung der Brenner-Strecke, die von Österreich unterstützt wird, wird der für 2010 zwischen Deutschland und Italien in beiden Richtungen zu erwartende Güterverkehr zu 80% über den Schienenweg laufen, was durch die drastische Entlastung der Straßen positive Auswirkungen auf die Umwelt hat und damit den österreichischen Bürgern entgegenkommt, die in Gebieten nahe der im Augenblick für den Verkehr benutzten Straßen leben. Dieses Vorhaben wird auch über die Achse Deutschland - Italien hinaus positive Konsequenzen für den europäischen Verkehr haben und einen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit der gesamten europäischen Industrie leisten.

Die Studien bezüglich der Verwirklichung des Haupttunnels ergeben, daß eine zusätzliche Hilfe erforderlich ist, während eine weitere die Trasse Berlin - Nürnberg beschleunigen könnte.

Die **Betuwe-Strecke** (Vorhaben Nr. 5) setzt sich aus kombiniertem Verkehr und konventioneller Bahnstrecke zusammen - also für den Güterverkehr - und wird den Hafen von Rotterdam mit dem Industriegebiet um Rhein und Ruhr verbinden. Ihr Verkehrsgebiet beschränkt sich nicht auf die direkt beteiligten Länder (Deutschland und die Niederlande), sondern wird sich auch auf Österreich und Italien ausdehnen, die an einer Anbindung an den größten Hafen Europas interessiert sind. Dieses Vorhaben ist von besonderer Bedeutung, weil es den kombinierten Verkehr anregen wird und somit Auswirkungen auf den Warenaustausch zwischen Deutschland und Holland hat, der zur Zeit hauptsächlich über die Straße abgewickelt wird (52,7 Mio. Tonnen im Jahr 1995). 16 Mio. Men-

schen werden von der dadurch entstehenden Entlastung der Umwelt profitieren. An der Finanzierung des Vorhabens wird sich der Privatsektor beteiligen.

Der **Hochgeschwindigkeitszug/kombinierter Verkehr Frankreich - Italien** (Vorhaben Nr. 6) von Lyon über Turin und Mailand nach Triest betrifft sowohl den Personenverkehr (Hochgeschwindigkeitszug) als auch den Güterverkehr (kombinierter Verkehr) und verbindet das französische Eisenbahnnetz über die reichsten Regionen Italiens mit dem auf dem Balkan. Die Bedeutung dieses Vorhabens ergibt sich vor allem aus einer Mitberücksichtigung der Vorhaben PBKAL und HGZ Süd, da es zur Annäherung zwischen der iberischen Halbinsel, dem Vereinigten Königreich, den Beneluxstaaten, den direkt beteiligten Ländern und Osteuropa beitragen wird. Die Aspekte des kombinierten Verkehrs müßten positive Auswirkungen auf die Umwelt haben. Die Erhöhung des Verkehrsaufkommens wird beim Personenverkehr auf 75 % und beim Güterverkehr auf 50% geschätzt.

Die Trasse Lyon - Turin erfordert eine zusätzliche Hilfe für die entsprechenden Studien und einige Bauarbeiten im Zusammenhang mit dem Haupttunnel, der die grenzüberschreitende Arbeit dieses Vorhabens darstellt.

5. Nutzen und Finanzierung: Vorhaben im Straßenbereich

Die **griechischen Autobahnen** (Vorhaben Nr. 7), deren verschiedene Strecken einerseits eine Verbindung zu den Mittelmeerhäfen und andererseits zur griechisch-bulgarischen und zur griechisch-türkischen Grenze herstellen, werden für den Seeverkehr von Nutzen sein und die Landverbindungen zu den Ländern Südosteuropas erleichtern; dieses Vorhaben ist hauptsächlich von wirtschaftlichem Interesse.

An dem Vorhaben wird sich der Privatsektor beteiligen. Eine zusätzliche Hilfe ist nötig, um die Zinsen für ein Darlehen über 600 Mio. Ecu zu vergüten.

Die **Autobahn Lissabon - Valladolid** (Vorhaben Nr. 8) ist ebenfalls von besonderer wirtschaftlicher Bedeutung, da Spanien der wichtigste Handelspartner Portugals ist; dieses Vorhaben ist auch für Frankreich und für Deutschland von Interesse, das seine Exporte hochwertiger Güter nach Portugal hauptsächlich über den Straßenverkehr abwickelt. Eine zusätzliche Hilfe würde eine Beteiligung des Privatsektors fördern.

Der Europäische Rat in Dublin im Dezember 1996 hat den Vorschlag der beiden beteiligten Staaten, dieses Vorhaben zu einem multimodalen umzufunktionieren, gebilligt: danach müßten auch eine Eisenbahnverbindung sowie Infrastrukturen im Hafen- und Flughafenbereich vorgesehen werden. Auf diese Weise würden sich die Verbindungen zwischen der iberischen Halbinsel und den Gebieten im Zentrum der Union entscheidend verbessern¹.

Die **Straßenverbindung Irland - Vereinigtes Königreich - Benelux** (Vorhaben Nr. 13) bezieht sich zwar größtenteils auf das Vereinigte Königreich, wird aber einen wichtigen Beitrag zur Anbindung Irlands an den Rest der Gemeinschaft leisten; darüber hinaus wird sie sich günstig auf den Handel zwischen dem Vereinigten Königreich und den Beneluxstaaten auswirken.

¹ Die Kommission wird einen Vorschlag zur Änderung der **Leitlinien** vorlegen, um dieser Entscheidung des Europäischen Rates Rechnung zu tragen.

Die irische Teilstrecke wird mit Mitteln aus dem Kohäsionsfonds unterstützt.

6. Nutzen und Finanzierung: andere Vorhaben

Der **Flughafen Malpensa** (Vorhaben Nr. 10) wird nicht nur positive Auswirkungen auf die Po-Region, sondern auch auf den gesamten Güter- und Personenverkehr zwischen der Gemeinschaft und dem Rest der Welt haben; durch dieses Vorhaben wird der Flugverkehr in Mailand auf über 20 Mio. Passagiere ansteigen. Es gibt hier keine Finanzierungsprobleme.

Die **Öresund-Strecke** (Vorhaben Nr. 11) besteht in einer Verbindung Schiene/Straße zwischen Dänemark und Schweden, die eine Beförderung über den Seeweg vermeidet und eine Reduzierung der Fahrtzeit ermöglicht; ihre Bedeutung ist vorwiegend wirtschaftlicher Art und betrifft nicht nur die direkt beteiligten Länder, sondern auch den Verkehr zwischen Schweden und den Regionen im Zentrum der Gemeinschaft.

Das damit beauftragte Baukonsortium hat Zuschüsse in Höhe von circa 250 Mio. Ecu beantragt.

Das **Nordische Dreieck** (Vorhaben Nr. 12) ist eine kombinierte Schienen- und Straßenverbindung zwischen den drei skandinavischen Hauptstädten, schließt aber auch Infrastrukturen im Hafen- und Flughafenbereich ein; eine Anbindung an die Öresund-Strecke liegt auf der Hand. Dieses Vorhaben wird nicht nur für die drei direkt beteiligten Länder von Bedeutung sein, sondern auch für diejenigen, die im Zusammenhang mit der Öresund-Strecke erwähnt wurden. Aufgrund der darin vorgesehenen Infrastrukturen im Hafenbereich werden auch die Beziehungen zum Baltikum und zu Rußland davon profitieren.

Eine Erhöhung des gemeinschaftlichen Zuschusses würde sich günstig auf die Beteiligung des Privatsektors in Finnland und Schweden auswirken und somit zu einer Beschleunigung der Verwirklichung des Vorhabens, einschließlich der Infrastrukturen im Hafenbereich, beitragen.

Die Finanzierung der transeuropäischen Verkehrsnetze

Die Finanzierung der transeuropäischen Verkehrsnetze
TAB.III/1 INVESTITIONEN UND FINANZIERUNG DER VORRANGIGEN VORHABEN millionen ECU

VORRANGIGE VORHABEN	Gesamtkosten	Investitionen		Zusch. TEN-V	Finanzierungsplan								gegenwärtige finanzielle Vorausschau 1995-99	Bedarf zum Ausgleich des Defizits 1997-99
		Geschätzter Betrag 95-99	Von den Staaten angeg. Ausgaben	Entscheidung 95	Vorl. Anträge 1996	96	97	Zusätzl. Bedarf	98	Zusätzl. Bedarf	99	Zusätzl. Bedarf		
HGZ/komb. Verkehr Berlin-Verona	21925	3200	450	34,43	69	27	29	30	40	50	47	80	177	160
HGZ PBKAL	15754	7450	500	43,00	71	45	74	150	74	140	84	140	320	430
HGZ SÜD	12870	1700	150	5,95	8	6	7		11	10	15	15	45	25
HGZ OST	5100	3630	110	22,00	95	27	33	30	45	70	48	130	175	230
BETUWE	4117	1800	50	7,00	23	10	10		14	20	17	70	58	90
HGZ/komb. Verkehr Lyon-Turin	13230	4896	41	16,18	60	27	30	30	40	50	50	80	163	160
Griechische Autobahnen	6360	4510	290	6,00	29	8	8	30	11	15	12	15	45	60
Autobahn Lissabon-Valladolid	970	866	93	0,00	4	4	3	10	4	10	4	10	15	30
Zugverbindung komb. Verkehr Irland	238	145	62	0,00	0	0	0		0		0		0	
Flughafen Malpensa	1047	750	188	1,80	4	1	2	3	2	6	5	6	12	15
Öresund	3647	3070	473	15,00	80	15	27	30	28	40	20	30	105	100
Nordisches Dreieck	8780	3150	600	12,05	77	20	20		26	20	33	30	111	50
Straßenverbindung Irland-VK-Benelux	3340	1620	0	2,00	0	2	3		4		4		15	
Hauptstrecke Westküste	2160	890	0	8,6	23	7	7	10	10	20	12	30	45	60
Kontrolle-Steuerung TEN-HGZ	380	380	10	7,50	23	11	15		15		15		64	
GESAMT	99918	38057	3017	181,51	566	210	268	323	324	451	366	636	1350	1410

Die Finanzierung der transeuropäischen Verkehrsnetze

TAB. III/2
ANDERE WICHTIGE VORHABEN¹

1. Kombiniertes Verkehr (verschiedene Vorhaben in Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich und Italien) 3.000
2. Flughafen Spata (Athen) 2.000
3. Flughafen Berlin 4.100
4. Maurienne-Autobahn (F) 1.000
5. Autobahn Marateca - Elvas (P) 396
6. Hochgeschwindigkeitszug in Dänemark 1.800
7. Apennin-Schnellstraße Bologna - Florenz 3.158
8. Hochgeschwindigkeitszug und kombinierter Verkehr "Donauachse" München/Nürnberg - Wien 4.700
9. Autobahn Nizza - Cuneo (F,I) 1.900
10. Feste Verbindung nach Fehmarn (Dän) 4.500
11. Autobahn Bari - Brindisi - Otranto (I) 290
12. Rhein-Rhône-Kanal (F) 2.500
13. Seine-Schelde-Kanal (F) 1.350
14. Elbe-Oder-Kanal (D) 650
15. Donauausbau Im Abschnitt zwischen Straubing und Vilshofen (D) 700
16. Hochgeschwindigkeitszug Randstadt - deutsche Grenze (NL) 1.560

¹ Die anderen wichtigen Vorhaben sind diejenigen, die in Teil II Anhang I des Berichts der Christophersen-Gruppe, op.cit., aufgeführt sind. Die von 1 bis 9 werden als *zu beschleunigende Projekte* bezeichnet, *damit innerhalb von zwei Jahren mit ihnen begonnen werden kann* (ausgehend von 1994: Anm. d. Autors); die anderen *müssen noch weiter geprüft werden*. Die angegebenen Zahlen entsprechen Millionen Ecu.

Die Finanzierung der transeuropäischen Verkehrsnetze

17. Straßenkorridor Valencia - Zaragoza - Somport (E)	1.229
18. Hochgeschwindigkeitszug Mailand - Rom - Neapel (I)	8.300
19. Magnetschwebebahn Transrapid Berlin - Hamburg	4.700
20. Hochgeschwindigkeitszug Luxemburg - Brüssel ¹	a. 85 b. 500
21. Straßenkorridor Neapel - Reggio Calabria ² (I)	a. 1.450 b. 3.050

¹ Hier werden zwei Lösungen für die Verwirklichung des Vorhabens angeboten: (a) Ausbau der vorhandenen Strecke, (b) Bau einer neuen Strecke. Die hier angegebenen Kosten für die neue Strecke (500 Mio. Ecu) sind der Mindestbetrag; der Höchstbetrag wird auf 850 Mio. geschätzt.

² Hier werden zwei Lösungen für die Verwirklichung des Projekts angeboten: (a) Bau eines Seitenstreifens über eine Länge von ungefähr 230 km, (b) Bau einer ebenso langen dritten Fahrbahn.

IV - DIE NATIONALE FINANZIERUNG

1. Öffentliche Finanzquellen

Im ersten Abschnitt des vorangegangenen Kapitels wurde erwähnt, daß sich die notwendigen Investitionen bis zum Jahr 2010 auf 160.000 Mio. Ecu belaufen werden, davon ungefähr 100.000 Mio. für die vorrangigen Vorhaben. Diese werden bis zum Jahr 1999 Ausgaben in Höhe von 38.000 Mio. erfordern.

Die beträchtliche Höhe dieser Beträge erfordert viel finanzielle Kreativität in einer Zeit, in der alle Mitgliedstaaten eine Sparpolitik betreiben müssen und sich im Rahmen der Verwirklichung der Währungsunion um stabile Finanzen bemühen. Auch der Haushalt der Gemeinschaft ist seit mehreren Jahren dem Gebot der Finanzdisziplin unterworfen. Die Antwort auf das Problem der Finanzierung der Netze ist von Anfang an von Delors' Weißbuch **Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung**¹ gegeben worden: hier wurden die allgemeinen Prinzipien geliefert, die diesen Vorhaben zugrunde gelegt werden sollten, um die besten Finanzierungsbedingungen zu garantieren, die der Markt bietet: *finanzielles Gleichgewicht, Kompatibilität mit den öffentlichen Finanzen, Subsidiarität*. Das Weißbuch, das für die Analyse der Methode des *bottom-up* plädiert, hat im Grunde nur den allgemeinen Rahmen der privaten Beteiligung genauer ausgelotet. Anschließend hat die Christophersen-Gruppe die Schwierigkeiten herausgestellt, auf die eine Privatbeteiligung bei vielen Vorhaben insbesondere bei den Verkehrsnetzen stößt². Die öffentlichen Finanzen werden daher weiterhin die Hauptlast der Verkehrsinfrastrukturkosten zu tragen haben, weshalb zunächst sie in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt werden müssen.

Die erste und wichtigste Quelle für öffentliche Investitionen sind nach wie vor die Haushalte der Mitgliedstaaten und des betreffenden öffentlichen Sektors, wobei an erster Stelle die Eisenbahngesellschaften zu nennen sind, da dem Verkehrsmittel Eisenbahn im Rahmen der vorrangigen Vorhaben eine besondere Bedeutung zukommt. Bezüglich dieser Investitionen hat die gemeinschaftliche Intervention subsidiären Charakter, sowohl aufgrund von Artikel 3 b des Vertrags als auch aufgrund des Prinzips der **Komplementarität**, das den strukturellen Interventionen immer zugrunde liegt. Die Europäische Kommission beteiligt sich mit den Mitteln aus dem Regionalfonds und dem Kohäsionsfonds, sofern die betreffenden Infrastrukturen die territorialen Bedingungen dieser Finanzinstrumente erfüllen, sowie mit den Mitteln aus den speziell für die transeuropäischen Netze geschaffenen Haushaltlinien.

¹ Op. cit., S. 30/32.

² Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Kapitels (20.11.96) hatte die Kinnock-Gruppe gerade erst ihre Arbeit aufgenommen, doch aus den Äußerungen eines Beamten der Kommission gegenüber dem Ausschuß für Verkehr und Fremdenverkehr des Europäischen Parlaments vom 29.10.96 geht hervor, daß diese Gruppe hauptsächlich nach Investitions*nischen* sucht, die eine ausreichende Rentabilität für eine private Beteiligung gewährleisten.

Eine andere Form der gemeinschaftlichen Intervention, die jedoch manchmal dem Privatsektor zugeordnet wird, ist die Gewährung von Darlehen durch die EIB und den EIF.

2. Die Finanzen der Mitgliedstaaten

Wie auch die Kommission in der Einleitung eines ihrer Dokumente¹ hervorhebt, gestaltet sich das Sammeln von Daten zu den Investitionen im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen immer noch sehr schwierig und ist im Ergebnis oft bruchstückhaft. Aus diesem Grund wurden in diesem und in den folgenden Abschnitten die Daten bezüglich der von der nationalen Buchführung ausgewiesenen Investitionen als Grundlage genommen und nicht diejenigen zu den öffentlichen Finanzen, die keine angemessene Vergleichbarkeit garantiert hätten. Dies scheint keine Probleme mit sich zu bringen, da in den meisten Staaten der öffentliche Sektor den größten Anteil an den Investitionen im Infrastrukturbereich hat und somit die privaten Investitionen normalerweise zusammen mit den öffentlichen intervenieren.

Aus Tabelle 1² dieses Kapitels ergibt sich ein kontinuierliches Ansteigen der Investitionen im Verkehrsinfrastrukturbereich von 1985 bis 1992, mit einer signifikanten Erhöhung zwischen 1990 und 1991. Für das Jahr 1993 ist ein Rückgang zu verzeichnen, der sich in den folgenden Jahren fortsetzt. Die Beträge für die hier angegebenen Jahre sind folgende: 46.336 Mio. Ecu für 1985, 60.878 für 1990, 68.342 für 1991, 69.624 (der historische Höchststand) für 1992 und 67.878 für 1993. Die Investitionen im Verkehrsinfrastrukturbereich können für 1993 auf 1,2 % des BIP der fünfzehn Mitgliedstaaten geschätzt werden.

Die Gründe für diese rückläufige Tendenz sind verschiedener Art: eine theoretische Überprüfung der Rolle der Infrastrukturen im Rahmen des Wirtschaftswachstums, eine aufmerksamere Verwendung der Finanzmittel in den Industriestaaten sowie die im Vertrag von Maastricht vorgesehene Konvergenz der einzelstaatlichen Haushaltspolitiken, die wahrscheinlich die unmittelbare Ursache für die plötzliche Umkehrung der Tendenz bei den Investitionen im Jahr 1993 ist.

Die Überprüfung der entwicklungsrelevanten Rolle der Verkehrsinfrastrukturen steht in Verbindung mit den ökologischen Kriterien der Wirtschaft, die das Konzept der *nachhaltigen Entwicklung* bzw., im Bereich des Verkehrs, der *dauerhaften* oder *nachhaltigen Mobilität* geprägt haben, nach dem die Entwicklung des mit den neuen Infrastrukturen verbundenen Verkehrs unter Berücksichtigung der durch ihn verursachten Umweltkosten (die vorher nicht einbezogen wurden) bewertet wird, was eine Schmälerung seiner entwicklungsfördernden Rolle bedeutet.

¹ Fünfzehnter Bericht der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament *über die Ausgaben und die Benutzung der Verkehrswege des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs*, Kom (94) 47.

² Aus ECIS, *The state of European Infrastructure 1996*, Rotterdam 1996, S. 231. Die Investitionen sind in Ecu (Stand von 1994) angegeben und basieren auf den 1994 gültigen Preisen in der jeweiligen nationalen Währung. Griechenland ist nicht berücksichtigt worden.

Die aufmerksamere Verwendung der öffentlichen Finanzmittel ist eine Konsequenz der Mittelknappheit, die zu einer besseren Definition der Prioritäten bei den Ausgaben auf der Grundlage des Kosten-Nutzen-Effekts zwingt, wobei bei den öffentlichen Politiken auch Analyseinstrumente angewandt werden, die einmal für die Privatunternehmen typisch waren. Vor diesem Hintergrund hat die Erhöhung der Produktionskosten der öffentlichen Bauvorhaben im Bereich des Verkehrs dazu geführt, daß für diese andere direkte Interventionsmöglichkeiten gesucht wurden, z.B. durch eine Beteiligung von Privatkapital bei der Verwirklichung solcher Infrastrukturen, deren finanzielle Rentabilität es ermöglichte, die öffentlichen Mittel - auch teilweise - zu ersetzen.

Diese Erwägungen sind jedoch nach Ansicht des Verfassers nur Hintergrundelemente der unmittelbaren Ursache: der vom Unionsvertrag eingeführten Konvergenz der einzelstaatlichen Haushaltspolitiken. Ihre Auswirkungen auf die hier relevanten Investitionen werden dadurch verstärkt, daß mit einer zeitlichen Ausdehnung der Rahmenbedingungen zu rechnen ist, die sich aus der vom Stabilitätspakt vorgesehenen finanziellen Durchführbarkeit ergeben. Daraus folgt, daß die nationalen Regierungen gehalten sind, mit besonderer Vorsicht an die großen Vorhaben heranzugehen, deren Verwirklichung einerseits ihre Finanzen auf mehrere Haushaltsjahre festlegt, andererseits aber unumgänglich ist, sowohl aus Image-Gründen als auch im Sinne einer guten Verwaltung der Mittel.

In diesem Rahmen mag die Option der Einbeziehung von Privatkapital beim Bau und bei der Verwaltung der Infrastrukturen zwar als zwingend und für die öffentlichen Finanzen von Vorteil erscheinen, doch sie ist nicht immer realisierbar, weil die Rentabilitätsrate nicht immer mit den alternativen Investitionen konkurrieren kann, so daß es also hier einige Vorbehalte gibt. Die Gebühren und Preise, die das Prinzip der Erzielung von Gewinn beim Privatkapital nach sich zieht, stellen zwar einerseits eine Form der Internalisierung der Infrastrukturkosten dar, die einem seit langem vertretenen wirtschaftlichen Verkehrskonzept entspricht, bedeuten aber andererseits eine Erhöhung der Verkehrskosten mit negativen Auswirkungen auf die Inflation und die Gestaltung der Endpreise. Dies würde zum einen den Stabilitätszielen widersprechen, die die von der Union gewünschte Wirtschaftspolitik auszeichnen, und zum anderen die Konkurrenzfähigkeit der europäischen Wirtschaft auf den internationalen Märkten verringern.

Auch die Eisenbahngesellschaften, die mit einigen Ausnahmen zum öffentlichen Sektor gehören, sind kaum in der Lage, sich selbst zu finanzieren, da ihre Finanzkraft durch hohe Belastungen stark eingeschränkt ist, ein Problem, auf das die Kommission kürzlich aufmerksam gemacht hat¹. Ende 1994 beliefen sich die Schulden der Eisenbahngesellschaften der Gemeinschaft auf 108.878 Mio. Ecu, was 54% ihres Gesamtkapitals und 1,7% des gemeinschaftlichen BIP entspricht². Unter diesen Bedingungen ist eine Finanzierung der Eisenbahninfrastrukturen durch die Eisenbahngesellschaften entweder an eine Rekapitalisierung oder an eine Übernahme der Schuldenlast durch die Mitgliedstaaten gebunden, wofür die Kommission plädiert³, doch in beiden Fällen hätten letztendlich die öffentlichen Finanzen die Last zu tragen.

¹ *Eine Strategie zur Revitalisierung der Eisenbahn in der Gemeinschaft*, Weißbuch, KOM(96) 421 endg.

² *Ebenda*, Anhang I/2, S. 46.

³ *Ebenda*, S. 13.

In Tabelle 2 dieses Kapitels sind die in Ecu angegebenen Investitionen der Mitgliedstaaten im Verkehrsinfrastrukturbereich für das Jahr 1993 nach den verschiedenen Verkehrsträgern aufgliedert. Daraus ergibt sich auf Gemeinschaftsebene ein deutlicher Schwerpunkt auf den Investitionen im Straßenbereich (65,07%), der in Widerspruch steht zu den von der Kommission vertretenen allgemeinen Leitlinien der Verkehrspolitik und der auch vor dem Hintergrund des Ziels der Revitalisierung der Eisenbahn verwunderlich ist, die ja auch im Sinne einer größeren Umweltverträglichkeit der Verkehrstätigkeit gewünscht wird. Die Investitionen im Bereich des Eisenbahnverkehrs belaufen sich auf 24,4%.

3. Bemerkungen zu den folgenden Abschnitten

In den folgenden Abschnitten wird ein Überblick über die Situation der Investitionen in den einzelnen Mitgliedstaaten auf der Grundlage des ECIS-Berichts¹ gegeben, eines äußerst hilfreichen Dokuments, das zusammen mit anderen Dokumenten der Gemeinschaft, vor allem im Zusammenhang mit der Finanzierung der vorrangigen Vorhaben, in die vorliegende Arbeit einbezogen wurde.

Bei der Zusammenstellung dieses Überblicks wurde versucht, die einzelstaatlichen Situationen mit den vorrangigen Vorhaben zu verbinden, die jeden einzelnen Staat betreffen, und da dies normalerweise immer für mehrere Länder gilt, wurden die Staaten in Regionen zusammengefaßt, die *ausschließlich nach dem Kriterium des Nutzungsgebiets der vorrangigen Vorhaben* festgelegt wurden. Die Herausbildung dieser Regionen hat - wenngleich dies nicht beabsichtigt war - verdeutlicht, daß sich das System der vorrangigen Vorhaben weitgehend auf eine zentrale Region konzentriert, und daß einige der in anderen Regionen angesiedelte Vorhaben lediglich innerhalb dieser von Bedeutung sind.

Auch die Bezeichnungen der einzelnen Regionen dienen lediglich dazu, den Schwerpunkt der Nutzung zu bestimmen. Dies gilt insbesondere für die sogenannte *alpine* Region: diese umfaßt Österreich und Italien, doch die dort angesiedelten Vorhaben sollen in erster Linie die Überquerung der Alpen erleichtern und sind somit für den peninsularen Teil Italiens lediglich indirekt von Interesse.

Die in nationaler Währung angegebenen Zahlen entsprechen den Preisen von 1994.

4. Die zentrale Region: Deutschland, Frankreich, Benelux

Diese Region ist das Kerngebiet des Systems der vorrangigen Vorhaben. Sieben davon beziehen sich ganz oder teilweise auf diese Region, und sie betreffen alle den Eisenbahnverkehr, was auch den guten Entwicklungsstand des Straßennetzes in diesem Gebiet verdeutlicht.

¹ ECIS, op.cit.

In **Deutschland**, das im geographischen Zentrum liegt und in dem sich auch der Verkehr des gesamten Kontinents konzentriert, hat die Wiedervereinigung beträchtliche Auswirkungen auf die Investitionen im Infrastrukturbereich gehabt, die sich einer Verlagerung der Verkehrsströme von der Nord-Süd-Achse auf die Ost-West-Achse anpassen mußten. Während also in den achtziger Jahren¹ ein drastischer Rückgang der öffentlichen Ausgaben von 34.906 Mio. Mark zu Beginn des Jahrzehnts auf 26.599 im Jahre 1990 zu beobachten ist, ist 1991 eine beträchtliche Erhöhung der Ausgaben zu verzeichnen, die auf 39.260 Mio. Mark ansteigen. In den folgenden Jahren bewegen sich die Ausgaben weitgehend stabil um einen Betrag um 40.000 Mio. Mark². Einen kontinuierlichen Abwärtstrend gibt es in den Jahren 1980 bis 1990 auch beim Anteil der Investitionen am BIP, der von 1,55% auf 0,97% im Jahr 1990 absinkt, doch bereits 1991 steigt er wieder auf 1,36%, wegen einer überproportionalen Erhöhung der Ausgaben im Vergleich zum Anstieg des BIP infolge der Wiedervereinigung. Der Anteil erreicht 1994 wieder den historischen Höchststand von 1980.

Es ist hervorzuheben, daß die Investitionen in den westlichen Bundesländern dem allgemeinen Trend in den neunziger Jahren nicht gefolgt sind: 1993 belaufen sie sich auf 25.000 Mio. Mark, was 0,9% des BIP dieser Bundesländer entspricht. Daran kann man erkennen, wie stark die Wiedervereinigung das allgemeine Investitionsniveau belastet hat.

Was die Aufteilung der Investitionen auf die verschiedenen Verkehrsträger angeht, sind keine großen Schwankungen zwischen 1985 und 1994 festzustellen, was entweder als Zeichen für eine ausgereifte Politik in diesem Sektor gedeutet werden kann oder aber auch als starke Tendenz zur Beibehaltung dieser Politik. Die Investitionen im Straßenverkehr machen weiterhin 66-69% aus, die im Eisenbahnverkehr 21-23%, während bei den anderen Verkehrsträgern stärkere Schwankungen zu verzeichnen sind, die auf den geringeren Umfang der Investitionen zurückzuführen sind: Der Anteil bei den Flughäfen halbiert sich (die Investitionen verdreifachen sich jedoch von 1985 bis 1994), der bei den Binnenwasserstraßen sinkt von 5 auf 3%, der bei den Seehäfen bleibt bei 2%.

Deutschland ist aufgrund seiner zentralen Lage an vier vorrangigen Vorhaben beteiligt: am HGZ München - Verona, am PBKAL und am HGZ Ost. Die Kosten für die deutschen Teilstrecken trägt vollständig der deutsche Staat über seine verschiedenen Finanzinstrumente - Haushaltsmittel und Darlehen -, mit einer Beteiligung der Eisenbahngesellschaften am HGZ Ost. Obwohl die Betuwe-Strecke nicht über sein Staatsgebiet verläuft, ist Deutschland an einem Ausbau der eigenen Strecken interessiert, die sich an diese anschließen, und wird dafür - ebenfalls mit eigenen Mitteln - die Eisenbahnstrecke zwischen Emmerich und Oberhausen anpassen, was eine Investition von etwa einer Milliarde Ecu bedeutet.

Die weitgehende finanzielle Autonomie Deutschlands schließt einen Gemeinschaftszuschuß nicht aus, der die Verwirklichung des deutschen Abschnitts des HGZ Ost sowie die nördliche Verlängerung des HGZ/kombinierter Verkehr München - Verona über Nürnberg und Berlin beschleunigen könnte.

¹ Hier wird lediglich auf Westdeutschland Bezug genommen, und dies gilt auch, wenn nicht anders vermerkt, für alle anderen Stellen, wo von den Jahren vor der Vereinigung (1991) die Rede ist.

² Der historische Höchststand wird 1992 mit 40.778 Mio. Mark erreicht.

In **Frankreich** sind die Investitionen, nachdem sie 1984 ihren historischen Tiefststand erreicht hatten, von 62.630 Mio. Franken 1985 auf 89.424 Mio. 1992 angestiegen; dies war der bisherige Höchststand, nach dem ein kontinuierlicher Rückgang bis auf einen Stand von 84.300 Mio. im Jahr 1994 zu verzeichnen ist. Auch im Falle Frankreichs ist zu vermuten, daß der Abwärtstrend in den folgenden Jahren aufgrund der Politik der finanziellen Konvergenz anhält. Der Anteil dieser Investitionen am BIP, der in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre stabil bleibt (zwischen 1 und 1,1%), steigt in den neunziger Jahren wieder an und setzt sich zwischen 1991 und 1993 auf 1,22% fest, um 1994 wieder auf das Niveau von 1990, nämlich 1,14%, abzusinken.

Ein entscheidendes Element der französischen Investitionen im Verkehrsinfrastrukturbereich ist die Beteiligung des Privatsektors, so daß modale oder multimodale Synergien geschaffen werden, hauptsächlich durch Kreditinstrumente, für die in der Regel der Staat bürgt. Diese Form der privaten Intervention ist bei 55-60% der im X. Fünfjahresplan (89-93) vorgesehenen Bauvorhaben angewandt worden.

Frankreich ist an drei vorrangigen Vorhaben beteiligt, die alle im Bereich des Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes liegen: HGZ Ost, HGZ Lyon - Turin und HGZ. Nicht mitberücksichtigt ist die französische Teilstrecke des PBKAL, die unabhängig von der Politik der transeuropäischen Netze gebaut wurde.¹

Der HGZ Ost wird das französische Hochgeschwindigkeitsbahnnetz an das deutsche über die Strecken Metz - Saarbrücken und Straßburg - Appenweier mit einer Anschlußstrecke Metz - Luxemburg anbinden. Aufgrund einer gewissen Zurückhaltung der französischen Eisenbahngesellschaften bezüglich dieser speziellen Strecke, deren finanzieller Ertrag auf 2,8% zurückgegangen ist, wird sich der französische Staat mit 1.000 Mio. Ecu an den 4.100 Mio. betragenden Gesamtkosten der französischen Teilstrecke beteiligen; den Rest müssen die beteiligten französischen Regionen, Luxemburg (dessen Beitrag sich auf einen Teil der Verbindung nach Metz beschränkt) sowie die SNCF aufbringen.

Der HGZ Lyon - Turin besteht aus drei Abschnitten, von denen die auf französischem Gebiet von Lyon nach Montélimar verläuft. Die SNCF und die FS haben eine Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigung gebildet, und der Finanzplan sieht eine öffentliche Beteiligung von 30% vor, um einen Ertrag von 9,1% zu ermöglichen, der ohne eine solche Beteiligung bei 5,4% liegen würde.

Beim HGZ Süd schließlich, der Mittelmeerstrecke, die die Verbindung Marseille - Montpellier - Barcelona herstellen wird, wird die französische Teilstrecke bis zur spanischen Grenze von der SNCF finanziert, mit einer Garantie des französischen Staates über 2.400 Mio. Ecu als Ausgleich für die zu erwartende Ertragsminderung von 12 auf 6,8% infolge der Erhöhung der Kosten durch Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes, die die Bevölkerung der betroffenen Gebiete durchgesetzt hat.

Die öffentliche Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen in **Belgien** wird vom Bundesstaat und von den Regionen übernommen, wobei sich deren Anteil in den nächsten Jahren in Zusammenhang mit

¹ Die französische Teilstrecke des PBKAL besteht aus der Trasse Paris - Lille, die 1993 in Betrieb genommen wurde, und dem 1994 eingeweihten Tunnel unter dem Ärmelkanal.

der vollständigen Erreichung ihrer Finanzautonomie vermutlich erhöht. Von 1980 bis 1994 -dem letzten Stand der Angaben- sind die Investitionen von 150.396 Mio. belgischen Franken auf 78.134 Mio. zurückgegangen, was einem BIP-Anteil von 2,5% im Jahr 1980 und 1,03% 1994 entspricht; der Tiefststand wurde 1990 mit 67.124 Mio. erreicht, was 0,7% des BIP entspricht, und nach Ansicht des Verfassers ist zu vermuten, daß die rigorose Konvergenzpolitik Belgiens in den kommenden Jahren zu einer weiteren Senkung der Investitionen und einem Rückgang des Anteils am BIP auf unter 1% führt.

Die Entwicklung der Investitionen pro Verkehrsträger verläuft, wenn sie auch zeitweise leichte Schwankungen aufweist, tendenziell analog zu derjenigen der Gesamtinvestitionen, doch ist eine beträchtliche proportionale Erhöhung der Investitionen im Straßenbereich festzustellen, die von 35% im Jahr 1985 auf 54,3% 1994 ansteigen, als Folge einer drastischen Reduzierung der Investitionen im Bereich der Häfen, die im selben Zeitraum von 22 auf 7,5% zurückgehen. Der Anteil beim Eisenbahnverkehr bleibt weitgehend unverändert; er liegt, einschließlich des städtischen Eisenbahnverkehrs, bei 26% bzw. 28,4%. Auch in der Binnenschifffahrt ist die Tendenz fallend, von 15 auf 9%, und im Bereich der Flughäfen sind die Investitionen prozentual gering.

Belgien ist nur an einem einzigen, wenn auch sehr wichtigen, vorrangigen Vorhaben beteiligt, nämlich dem Hochgeschwindigkeitszug PBKAL. Bei dessen Finanzierung gibt es allerdings Probleme im Zusammenhang mit den belgischen Teilstrecken, die von besonderer Bedeutung sind, da Brüssel der Knotenpunkt der beiden kontinentalen Strecken Frankreich - Deutschland und Frankreich - Niederlande ist. Die auf 3.734¹ Mio. Ecu geschätzten Kosten für die beiden belgischen Trassen werden von den belgischen Eisenbahngesellschaften getragen, die dafür Mittel des Staates und der Gemeinschaften² verwenden werden.

In **Luxemburg** sind die Investitionen im Infrastrukturbereich von 3.504 Mio. luxemburgischen Franken im Jahr 1985 bis 1989 ständig gestiegen; 1991 sind sie nach einem leichten Rückgang im Vorjahr von 4.463 auf 6.376 Mio. angestiegen und haben 1992 eine Rekordhöhe von 7.218 Mio. erreicht, um dann 1994 wieder auf 6.277 Mio. abzufallen. Eine analoge Entwicklung ist beim Anteil am BIP zu beobachten, der von 1,25% im Jahr 1985 auf 1,99% im Jahr 1992 (sein Höchststand) steigt, um 1994 wieder auf 1,75% zurückzugehen.

Die geringe Fläche des Großherzogtums rechtfertigt den deutlichen Schwerpunkt der Investitionen auf dem Straßenbereich; die Infrastrukturen in diesem Bereich beanspruchen 1985 76% der Gesamtsumme und steigen 1994 auf 88%. Entsprechend gesenkt wird der Anteil bei den Eisenbahninfrastrukturen, der von 18 auf 11,4% zurückgeht, während durch den Ausbau des Flughafens die Investitionen in diesem Bereich praktisch ganz zurückgegangen sind, nämlich von 6 auf 0,6%.

Luxemburg ist an der Teilstrecke des HGZ Ost beteiligt, die es an Metz anbindet und deren Bau es mit einem staatlichen Zuschuß unterstützen wird. Sein Hauptinteresse gilt jedoch einem wichtigen Vorhaben, dem HGZ Luxemburg - Brüssel, über das noch keine politische Entscheidung getroffen

¹ GROUPE DES REPRESENTANTS PERSONNELS..., op.cit., S. 122.

² Gemeint sind hier die flämisch-sprachige und die französisch-sprachige Gemeinschaft, die Regierungsebenen des belgischen Bundesstaates sind.

wurde. Dieses Vorhaben würde mit öffentlichen Mitteln finanziert, und das Großherzogtum hat sich bereit erklärt, sich an der Finanzierung der belgischen Strecke zu beteiligen.

Die Investitionen im Verkehrsinfrastrukturbereich in den **Niederlanden** sind zwischen 1985 und 1986 drastisch reduziert worden (von 4.036 Mio. Gulden auf 3.645 Mio.), um dann schrittweise bis auf 4.629 Mio. im Jahr 1990 anzusteigen und 1993 eine Rekordhöhe von 4.970 Mio. zu erreichen. Entsprechend entwickelt sich der Anteil am BIP, der sich 1993 mit 0,85% auf dem gleichen Stand wie 1985 befindet.

Die Aufteilung der Mittel auf die verschiedenen Verkehrsträger läßt einen deutlichen Schwerpunkt auf dem Straßenverkehr erkennen, der in allen Mitgliedstaaten zu beobachten ist. Hier gibt es jedoch zwischen 1985 und 1993 einige grundlegende Umschichtungen: die Infrastrukturen im Straßenbereich gehen von 75 auf 58% zurück, die im Eisenbahnbereich steigen von 16 auf 25%, die im Binnenschiffahrtbereich von 3 auf 6%, die im Flughafenbereich von 1 auf 5%, und bei den Seehäfen erhöht sich der Anteil von 5 auf 6%.

Die Niederlande sind an zwei vorrangigen Vorhaben beteiligt: am HGZ PBKAL und an der Betuwe-Strecke für kombinierten Verkehr.

Es besteht die Gefahr, daß die holländische Teilstrecke des PBKAL-Vorhabens stark an Bedeutung verlieren könnte, weil die belgischen Behörden aufgrund von Meinungsverschiedenheiten zwischen den staatlichen Behörden und denen der Flämischen Region bezüglich des Streckenverlaufs wenig Interesse an der Strecke von Antwerpen zur holländischen Grenze zeigen. Eine Entscheidung der beiden Mitgliedstaaten muß bis Ende 1996 getroffen werden. Die holländische Trasse, deren Kosten auf 2.740 Mio. Ecu geschätzt werden, würde zu 75% vom Staat finanziert und zu 25% mit privaten und Gemeinschaftsmitteln.

Die Betuwe-Strecke verläuft zwar ausschließlich auf niederländischem Staatsgebiet, ist jedoch auch auf Gemeinschaftsebene von Bedeutung, da sie den Hafen von Rotterdam an das deutsche Eisenbahnnetz im Ruhrgebiet anschließen wird. Der Finanzplan für diese Strecke entspricht dem, der für den holländischen Abschnitt des Hochgeschwindigkeitszugs PBKAL vorgesehen ist.

5. Die baltische Region: Dänemark, Schweden, Finnland

Diese Region wird durch den Beitritt neuer Staaten zur EU in Zukunft noch mehr Mitgliedstaaten umfassen. Zur baltischen Region gehört auch Norwegen, das Mitglied des EWR ist. Die beiden in diesem Gebiet angesiedelten Vorhaben sind vor allem von regionaler Bedeutung, werden aber auch die Verkehrsanbindung an die zentrale Region erleichtern.

In **Dänemark** sind die Investitionen im Verkehrsinfrastrukturbereich von 1985 bis 1993 von 4.595 auf 6.959 Mio. Kronen angestiegen, und entsprechend hat sich der BIP-Anteil von 0,6 auf 0,79% erhöht. Die Entwicklung in diesem Zeitraum zeigt ab 1987 ein regelmäßiges Wachstum, das 1992 mit einem Betrag von 8.205 Mio. und einem BIP-Anteil von 0,94% einen Höchststand erreicht. Bei der Aufteilung der Investitionen auf die verschiedenen Verkehrsträger ist ein starkes Ansteigen der Investitionen im Eisenbahnbereich zu verzeichnen, nämlich von 21 auf 43% der Gesamtausgaben, während die Investitionen im Straßenbereich von 63 auf 46% zurückgehen und damit für ein grundlegendes Gleichgewicht zwischen diesen beiden wichtigsten Verkehrsträgern sorgen. Die Investitionen im Bereich der Häfen bleiben auf dem gleichen Stand (8-9%).

Dänemark ist an zwei vorrangigen Vorhaben beteiligt, der Öresund-Strecke und dem Nordischen Dreieck. Ersteres ist unterteilt in die Arbeiten für die Zugangswege, für die auf dänischer Seite Ausgaben in Höhe von 825 Mio. Ecu vorgesehen sind, und in die feste Verbindung über das Meer (Tunnel, künstliche Insel und Brücke), deren Kosten auf 2.240 Mio. Ecu geschätzt werden. Diese Arbeiten werden von einem von Dänemark und Schweden paritätisch besetzten Konsortium verwirklicht, das auch den späteren Betrieb übernehmen wird und das davon ausgeht, daß sich die Investitionen nach 22 Jahren¹ durch die Benutzungsgebühren amortisiert haben werden. Dieses Vorhaben umfaßt auch die Erweiterung des Flughafens von Kopenhagen, deren Kosten sich voraussichtlich auf eine Milliarde Ecu belaufen werden. Was das Nordische Dreieck angeht, so sind die in Dänemark vorgesehenen Arbeiten identisch mit denen im Rahmen des Öresund-Vorhabens.

Dänemark bietet bezüglich der Verwirklichung der vorrangigen Vorhaben keine besonderen finanziellen Probleme. Im übrigen zeichnet sich seine gesamte Infrastrukturpolitik durch eine weitgehende finanzielle Autonomie des öffentlichen Sektors aus, mit einer nur marginalen und nicht geförderten privaten Beteiligung.

Die Investitionen im Verkehrsinfrastrukturbereich in **Schweden** haben sich von 8.620 Mio. Kronen im Jahr 1985 auf 19.458 Mio. 1994 erhöht. Mit Ausnahme von 1986 ist ein kontinuierliches Wachstum festzustellen, das sich in den letzten Jahren noch beschleunigt hat, doch für die kommenden Jahre ist ein Rückgang zu erwarten. Der Anteil der Investitionen am BIP entwickelt sich entsprechend und steigt von 0,61 % im Jahr 1985 auf 1,28% 1994.

Schweden ist eins der wenigen Länder der Union, die in dem hier untersuchten Zeitraum eine beträchtliche Umschichtung der Mittel von den Infrastrukturen im Straßenbereich auf die Eisenbahnen vorgenommen haben: im Straßenbereich sank der Anteil der Mittel von 59 auf 48%, während er bei den Eisenbahnen von 27 auf 49% anstieg. Bezeichnenderweise erreichen die Investitionen im Eisenbahnbereich im Jahr 1994 einen - wenn auch knappen - Höchststand; in den kommenden Jahren ist jedoch ein Rückgang zu erwarten, da sich einige Vorhaben in diesem Bereich in der Phase der Fertigstellung befinden. Im Jahrzehnt 1985-94 ist auch der Anteil bei den See- und Flughäfen gesunken: bei ersteren von 8 auf 1%, bei letzteren von 6 auf 2%.

Schweden ist an zwei vorrangigen Vorhaben beteiligt: Öresund und Nordisches Dreieck. Ersteres bedeutet für Schweden eine Investition in Höhe von 300 Mio. Ecu.

Das zweite Vorhaben, das sich bei manchen Arbeiten mit dem ersten überschneidet, bedeutet abzüglich dieser gemeinsamen Arbeiten eine Investition in Höhe von 200 Mio. Ecu, die sich der öffentliche und der private Sektor in Schweden teilen. Auf der Autobahn Stockholm - Oslo ist die Erhebung einer Gebühr vorgesehen.

Die Investitionen im Verkehrsinfrastrukturbereich in **Finnland** sind ständig gestiegen: von 5.002 Mio. Finnmark im Jahr 1985 auf 6.480 Mio. 1991; anschließend hat eine schwere Wirtschaftskrise

¹ Die hier angegebene Zeit bezieht sich auf die Verbindung über das Meer, deren Benutzung kostenpflichtig ist, doch auch die Kosten für die Schaffung der Zugangswege sollen durch die Erhebung von Gebühren amortisiert werden.

infolge des Zusammenbruchs des Handels mit der Russischen Föderation und den anderen Staaten der aufgelösten Sowjetunion die öffentlichen Finanzen und somit auch die Investitionen belastet, die 1994 auf 5.505 Mio. gesunken sind. In den kommenden Jahren muß mit weiteren Senkungen gerechnet werden, die notwendig sind, um den Staatshaushalt wieder ins Gleichgewicht zu bringen und die vom Vertrag festgelegten Konvergenzziele zu erreichen. Der Anteil der Investitionen am BIP lag 1985 bei 1,06% und 1994 bei 1,08%, nachdem er 1991 und 1992 eine Rekordhöhe von 1,25% erreicht hatte.

Weitgehend unverändert bleibt die Aufteilung der Mittel auf die verschiedenen Verkehrsträger: im Straßenbereich sinken sie von 78% im Jahr 1985 auf 75% 1994; im Bereich der Eisenbahnen steigen sie von 13 auf 15%; bei der Binnenschifffahrt sinken sie auf 3%; bei den Flughäfen steigen sie von 1 auf 3%, und im Bereich der Seehäfen bleiben sie bei 4%.

Finnland ist am vorrangigen Vorhaben des Nordischen Dreiecks beteiligt, das auf seinem Staatsgebiet aus der Straßen- und Eisenbahnstrecke Turku - Helsinki - russische Grenze sowie aus Infrastrukturen im Seehafenbereich und im Bereich des neuen Terminals des Flughafens von Vantaa besteht. Das Finanzvolumen dieser Arbeiten wird auf 2.400 Mio. Ecu geschätzt, davon 900 Mio. für den Straßenbau, 1.200 Mio. für die Eisenbahnstrecke und 300 Mio. für die restlichen Projekte. Das Flughafenprojekt mit 40 Mio. Ecu ist finanziell autonom, und für die anderen Vorhaben ist aufgrund der finnischen Haushaltslage die Beteiligung von Privatkapital erforderlich.

6. Die atlantische Region: Vereinigtes Königreich und Irland

Diese Region weist die Besonderheit auf, daß sie auf dem Landweg lediglich durch den Tunnel unter dem Ärmelkanal mit der zentralen Region verbunden ist. Dieser stellt das bedeutendste Infrastrukturunternehmen der Gemeinschaft dar, und seine Existenz hat eins der vier in dieser Region angesiedelten vorrangigen Vorhaben nach sich gezogen: die britische Teilstrecke des Hochgeschwindigkeitszugs PBKAL. Die anderen Vorhaben verfolgen das Ziel, die Eisenbahn- und Straßeninfrastrukturen in einem regionalen Rahmen zu verbessern, was auch positive Auswirkungen auf die Anbindung an die zentralen Region haben soll.

Die Investitionen im Verkehrsinfrastrukturbereich im **Vereinigten Königreich**, die sich durch eine starke Präsenz des Privatsektors auszeichnen, zeigen eine kontinuierliche Erhöhung von 3.685 Mio. Pfund im Jahr 1985 auf 5.824 Mio. 1994. In der zweiten Hälfte des laufenden Jahrzehnts ist aufgrund der geplanten Reduzierung der öffentlichen Investitionen in diesem Infrastrukturbereich mit einem Rückgang zu rechnen. Der Anteil der Investitionen am BIP steigt von 0,67% im Jahr 1985 auf 0,87% 1994, nachdem er zwischen 1990 und 1992 bei über 1% gelegen hatte. Von den großen Mitgliedstaaten ist das Vereinigte Königreich derjenige, der am wenigsten in den Verkehrsbereich investiert hat.

Die Aufteilung der Mittel auf die verschiedenen Verkehrsträger zeigt -mit 72% im Jahr 1985 und 69% im Jahr 1994- einen deutlichen Schwerpunkt auf dem Straßenbereich, eine beträchtliche Dimension der Investitionen im Flughafenbereich - 9 bzw. 11% -, eine Senkung im Bereich der Häfen - von 5 auf 2% - und eine Erhöhung im Eisenbahnbereich - von 14 auf 18% -. Der hohe Anteil der Investitionen im Bereich der Flughäfen ist das Ergebnis der Beteiligung von Privatkapital.

Das Vereinigte Königreich ist direkt an allen vier vorrangigen Vorhaben in dieser Region beteiligt: an der Eisenbahnverbindung/kombinierter Verkehr in Irland (für die Ulster-Strecke), dem Straßen-

korridor Irland - VK - Benelux, der Eisenbahnlinie entlang der Westküste und dem Hochgeschwindigkeitszug PBKAL.

Das erste Vorhaben soll mit öffentlichen Mitteln finanziert werden, während bei den anderen eine umfassende Beteiligung des Privatsektors erforderlich ist. Insbesondere für das dritte Vorhaben ist eine Investition von 2.160 Mio. vorgesehen, die von Railtrack und dem Privatsektor getätigt werden soll. Die englische Teilstrecke des Hochgeschwindigkeitszugs PBKAL, die für eine optimale Nutzung des Tunnels unter dem Ärmelkanal von grundlegender Bedeutung ist, soll zu etwa 50% mit staatlichen Mitteln finanziert werden, während der Rest von einem öffentlich-privaten Konsortium übernommen würde. In diesem Finanzplan sind auch Darlehen der EIB sowie Gemeinschaftszuschüsse vorgesehen.

In **Irland** haben sich die Investitionen im Verkehrsinfrastrukturbereich von 1985 bis 1993 von 195 auf 369 Mio. irische Pfund erhöht, und entsprechend ist der BIP-Anteil von 0,88 auf 1,1% gestiegen. Entscheidend beigetragen zu diesem Wachstum hat der EFRE, der in dem Zeitraum 1989-1993 Irland Mittel in Höhe von 640 Mio. Pfund (800 Mio. Ecu) für den Verkehrsinfrastrukturbereich zur Verfügung gestellt hat. 1993 wurden weitere 80 Mio. Pfund (100 Mio. Ecu) aus dem Kohäsionsfonds ausgezahlt, so daß die gemeinschaftliche Beteiligung an den irischen Investitionen in diesem Bereich die Hälfte der Gesamtsumme ausmachte. In dem Zeitraum 1994-1999 werden über die Finanzinstrumente der Gemeinschaft Zuschüsse in Höhe von 1.600 Mio. Ecu in den irischen Verkehrsinfrastrukturbereich fließen.

Die Aufteilung der Investitionen auf die verschiedenen Verkehrsträger läßt einen deutlichen Schwerpunkt auf dem Straßenbereich erkennen, bei dem eine Steigerung von 79% im Jahr 1985 auf 84% im Jahr 1993 zu verzeichnen ist. Im selben Zeitraum haben sich auch die Investitionen im Flughafenbereich erhöht, nämlich von 2 auf 8%, während im Bereich der Seehäfen und Eisenbahnen ein deutlicher Abwärtstrend zu verzeichnen ist (von 10 auf 4% bzw. von 9 auf 4%).

Irland ist an zwei vorrangigen Vorhaben beteiligt: an der Eisenbahnverbindung Cork - Stranraer und am Straßenkorridor Irland - Vereinigtes Königreich - Benelux. Beide werden vollständig mit staatlichen Geldern und Gemeinschaftszuschüssen verwirklicht, doch für das zweite Projekt wird eine Beteiligung des Privatsektors geprüft.

7. Die iberische Region: Spanien und Portugal

Diese Region, die vollständig vom Kohäsionsfonds abgedeckt wird, hat das Problem, daß die Verbindungen zur zentralen Region verbessert werden müssen, und genau dieses Ziel verfolgen die beiden hier angesiedelten vorrangigen Vorhaben, das eine im Straßenbereich, das andere im Eisenbahnbereich.

In **Spanien** sind die Investitionen im Verkehrsinfrastrukturbereich in den letzten zehn Jahren stark angestiegen: 1985 beliefen sie sich auf 192.416 Mio. Peseten, stiegen dann in den Jahren 1990-91¹ auf 860.000 Mio. an, um 1994 mit 888.024 Mio. eine Rekordhöhe zu erreichen, während für die Folgezeit, insbesondere ab 1996, der gleiche Rückwärtstrend zu erwarten ist, der auch für alle

¹ Die Steigerung zwischen 1988 und 1991, die zeitlich mit dem Bau des Hochgeschwindigkeitszug Madrid - Sevilla zusammenfällt, ist beeindruckend: 266.595 Mio. 1987, 414.356 1988, 539.425 1989, 762.483 1990 und 861.554 1991.

anderen Länder kennzeichnend ist, die eine konsequente Politik der finanziellen Konvergenz betreiben müssen. Der Anteil der Verkehrsinvestitionen am BIP stieg von 0,68% im Jahr 1985 auf 1,37% 1994, nachdem er 1991 mit 1,57% einen Höchststand erreicht hatte. Der Entwicklungsverlauf der Investitionen steht in Spanien in enger Verbindung mit dem Wirtschaftswachstum in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre und mit der Verschlechterung der Situation im darauffolgenden Zeitraum. Zu erkennen ist hier aber auch der Impuls, der von den Strukturfonds ausgegangen ist, mit deren Mitteln 1994 ein Viertel der Gesamtinvestitionen bestritten wurde, während weitere 28% EIB-Anleihen abgedeckt wurden.

Bezüglich der Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Verkehrsträger ist festzustellen, daß der Straßenverkehr von 47% der Gesamtausgaben im Jahr 1985 auf 71% im Jahr 1994 gestiegen und der Eisenbahnverkehr von 31 auf 14% gesunken ist. Diese Entwicklung zeigt, daß -läßt man einmal die beträchtlichen Investitionen in die Hochgeschwindigkeitsbahnstrecke Madrid - Sevilla in den Jahren 1988 bis 1991 außer acht- die Verwendung der Mittel hier der allgemein gewünschten Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene nicht entspricht. Im selben Zeitraum ist bei den Investitionen im Bereich der See- und Flughäfen ein Abwärtstrend zu verzeichnen, nämlich von 14 auf 9% bzw. von 8 auf 6%.

Spanien ist an zwei vorrangigen Vorhaben beteiligt: am Hochgeschwindigkeitszug Süd und an der Autobahn Lissabon - Valladolid.

Das erste besteht aus zwei Strecken, die Madrid mit der französischen Strecke Paris - Lyon - Marseille (der Mittelmeerstrecke) bzw. mit der Strecke Paris - Bordeaux (der Atlantikstrecke) verbinden, wofür die spanische Spurweite an die europäische angepaßt wird. Die spanischen und französischen Eisenbahngesellschaften haben eine Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigung gebildet, die eine Studie zum Abschnitt Barcelona - Narbonne der Mittelmeerstrecke ausarbeiten soll. Der spanische Staat finanziert den Streckenabschnitt von Barcelona bis zur französischen Grenze, während die restliche spanische Teilstrecke (Madrid - Barcelona) mit Hilfe von Privatkapital verwirklicht werden soll, und zwar auf der Grundlage einer finanziellen Rentabilität von 3,5-5%².

Was die Atlantikstrecke angeht, mit deren Bau 1998 begonnen werden soll, so ist der finanzielle Rahmen noch nicht endgültig festgelegt, unter anderem aufgrund einer gewissen Vorsicht seitens der baskischen Regionalbehörden aus Gründen des Umweltschutzes.

Bei dem vorrangigen Vorhaben der Autobahn Lissabon - Valladolid ist aufgrund der voraussichtlich geringen Nutzung eine Beteiligung von Privatkapital ausgeschlossen, so daß es vollständig mit Hilfe von staatlichen Mitteln und Gemeinschaftszuschüssen finanziert werden muß.

In **Portugal** lassen die Investitionen im Verkehrsinfrastrukturbereich deutlich die Auswirkungen erkennen, die der Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft für dieses Land hatte, nicht nur aufgrund

² Die Option, nur für den Abschnitt Madrid - Barcelona auf Privatkapital zurückzugreifen, überrascht den Verfasser insofern, als die Rendite hier geringer ist als beim Abschnitt von Barcelona zur französischen Grenze, wo sie auf 9% geschätzt wird. Die Angaben zur Rendite der Mittelmeerstrecke stammen aus GROUPE DES REPRESENTANTS..., op.cit., S. 130.

der finanziellen Intervention der Gemeinschaft, sondern auch aufgrund der zunehmenden Integration seiner Wirtschaft in die des gesamten Kontinents. So sind die Investitionen von 1985 bis 1994 von 59.759 Mio. Escudos auf 236.895 Mio. angestiegen, wobei im Jahr 1988, also dem Jahr nach dem Beitritt Portugals, mit einer Gesamtinvestition von 105.870 Mio. Escudos ein bedeutender quantitativer Sprung zu verzeichnen ist; in den neunziger Jahren hat sich dieser Betrag noch weiter erhöht. Eine entsprechende Entwicklung ergibt sich beim BIP-Anteil, der im selben Zeitraum von 0,94 auf 1,83% ansteigt.

Die Aufteilung auf die verschiedenen Verkehrsträger ergibt einen Anstieg der Straßeninfrastrukturen von 65% im Jahr 1985 auf 71% 1994. Eine Erhöhung, wenn auch in geringerem Maße, ist auch beim Anteil der Infrastrukturen im Eisenbahnbereich festzustellen, der von 18 auf 22% steigt, während die Investitionen im See- und Flughafenbereich zurückgehen, nämlich von 11 auf 5% bzw. von 6 auf 2%.

Portugal ist an dem vorrangigen Projekt der Autobahn Lissabon - Valladolid beteiligt, die mit staatlichen Mitteln und Zuschüssen aus dem Kohäsionsfonds gebaut wird.

8. Die alpine Region: Italien und Österreich

Diese Region weist gegenüber den anderen eine Besonderheit auf, da sich das Nutzungspotential der drei dort angesiedelten vorrangigen Vorhaben nicht auf das gesamte Gebiet der hier beteiligten Länder erstreckt. Im Falle Österreichs ist die Brenner-Achse für Tirol von unmittelbarem Interesse, und zwar mehr aufgrund ihrer Bedeutung für den Transitverkehr zwischen Deutschland und Italien denn als regionaler Verkehrskollektor. Allerdings schafft der Transitverkehr unter den gegenwärtigen Bedingungen ökologische Probleme, und so wird die Verlagerung eines Teils des Verkehrs von der Straße auf die Schiene eine Entlastung für Tirol bedeuten, sobald die ökologischen Probleme im Zusammenhang mit der neuen Eisenbahnstrecke gelöst sind. Was Italien angeht, so hat die Po-Region ein unmittelbares Interesse an dieser Strecke, die indirekt auch für das gesamte italienische Eisenbahnnetz von Vorteil sein wird.

In **Italien** sind die Investitionen im Verkehrsinfrastrukturbereich von 1985 bis 1992 ständig erhöht worden, nämlich von 13.799 Mrd. Lire auf 19.584 Mrd. -der historische Höchststand-, um im darauffolgenden Jahr schlagartig auf 17.107 Mrd. abzufallen. Beim BIP-Anteil ist eine andere Entwicklung zu beobachten: von 1% im Jahr 1985 springt er auf 1,2% im Jahr 1987, erreicht 1988 mit 1,25% eine Rekordhöhe, um dann bis 1992 wieder langsam abzufallen und 1993 einen Sturz auf 1,06% zu vollziehen. Diese Tendenz wird sich voraussichtlich sowohl bei den Investitionen als auch beim BIP-Anteil infolge der von den Kriterien der finanziellen Konvergenz verordneten Sparpolitik in den kommenden Jahren fortsetzen.

Die Aufteilung der Investitionen auf die einzelnen Verkehrsträger läßt auch im Falle Italiens einen Schwerpunkt auf dem Straßenverkehr erkennen, der 1985 65,1% und 1993 71,3% der Gesamtausgaben beanspruchte. Ein Abwärtstrend ist bei den Investitionen im Bereich der Eisenbahnen und Seehäfen zu verzeichnen, wo sie von 23,7 auf 21,7% bzw. von 8,1 auf 3,6% zurückgehen. Eine leichte Erhöhung liegt bei den Flughäfen vor, nämlich von 2,8 auf 3,2%, während der Anteil für die Binnenschifffahrt verschwindend gering ist.

Italien ist an drei vorrangigen Vorhaben beteiligt: am Hochgeschwindigkeitszug/kombinierter Verkehr Berlin - Verona, am Hochgeschwindigkeitszug Lyon - Turin und am Flughafen Malpensa.

Ersterer, der von allen Vorhaben, die vom Europäischen Rat in Essen gebilligt wurden, das kostenintensivste und technisch problematischste darstellt, bildet die Hauptachse der Eisenbahnverbindungen zwischen Deutschland und Italien durch Österreich. Auf italienischem Gebiet liegt der Südzugang, also die Strecke vom Brenner-Tunnel nach Verona, deren Kosten auf 5.200 Mio. Ecu veranschlagt werden, während sich die Hauptarbeiten des Bauvorhabens, der Durchstich, auf österreichisches und italienisches Gebiet erstrecken; die Kosten dafür werden auf 4.400 Mio. Ecu geschätzt. Trotz der anfänglichen Begeisterung gehört dieses Vorhaben nicht mehr zu den Prioritäten der betroffenen Staaten. Eine trilaterale Kommission aus Vertretern Deutschlands, Italiens und Österreichs soll den jeweiligen Regierungen bis März 1997 ein Gutachten über die wirtschaftliche Durchführbarkeit der Arbeiten vorlegen, das auf der Grundlage einer gerade im Fertigstellungsprozeß befindlichen Studie über die Verkehrsströme erstellt wird. Der Finanzplan für dieses Vorhaben sieht eine Beteiligung des Privatsektors und eine beträchtliche Intervention von Bankkrediten vor.

Von vorrangigem Interesse ist für Italien der Hochgeschwindigkeitszug Lyon - Turin, der die Po-Achse mit Frankreich verbinden würde. Die SNCF und die FS haben eine Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigung gebildet, und der Finanzplan sieht eine öffentliche Beteiligung von 30% vor, um eine Rendite von 9,1% zu erzielen, die ohne öffentliche Mittel nur 5,4% betragen würde.

Das Malpensa-Vorhaben ist wahrscheinlich das am weitesten fortgeschrittene von allen, so daß mit einer Inbetriebnahme der neuen Infrastrukturen im Jahr 1998 gerechnet werden kann. Die Gesamtkosten von 1.047 Mio. Ecu teilen sich der italienische Staat mit einem Anteil von 934 Mio. Ecu und ein privater Betreiber¹, der sich mit 600 Mio beteiligt. Der Rest wird mit EIB-Darlehen über 400 Mio. Ecu und einem Gemeinschaftszuschuß von 60 Mio. abgedeckt.

In **Österreich** sind die Investitionen im Verkehrsinfrastrukturbereich trotz des 1990 mit 26.840 Mio. Schilling erreichten Höchststands kontinuierlich gesunken, nämlich von 26.358 Mio. Schilling im Jahr 1985 auf 21.594 Mio. im Jahr 1994. Eine analoge Entwicklung hat sich in diesem Zeitraum beim BIP-Anteil vollzogen, der im selben Zeitraum von 1,46 auf 0,94% gesunken ist.

Österreich ist einer der wenigen Mitgliedstaaten, in denen eine eindeutige politische Entscheidung zugunsten einer stärkeren Verlagerung der Haushaltsmittel vom Straßen- auf den Schienenverkehr getroffen wurde. Die Infrastrukturen im Straßenbereich gehen in der Tat von 70,2% im Jahr 1985 auf 49% im Jahr 1994 zurück, ein Rückwärtstrend, der umso markanter ist, als er mit der Senkung der Investitionen einhergeht. Im selben Zeitraum steigt der Anteil der Eisenbahninfrastrukturen von 26,5 auf 43% der Gesamtausgaben. Auch bei den Investitionen im Flughafenbereich und in der Binnenschifffahrt gibt es eine Erhöhung, nämlich von 2,1 auf 6% bzw. von 1,2 auf 2%.

Österreich ist nur am vorrangigen Vorhaben der Achse Berlin - Verona beteiligt, doch während nach wie vor ein starkes Interesse an der Strecke von der deutschen Grenze nach Innsbruck besteht, versucht man die endgültige Entscheidung bezüglich des Brenner-Tunnels aufzuschieben, sowohl wegen der ökologisch bedingten Widerstände als auch aus Haushaltsgründen.

¹ Es handelt sich hierbei um die SEA, eine privatrechtliche Gesellschaft, die die Betreiberin der Mailänder Flughäfen ist und deren Aktionäre die Stadtverwaltung von Mailand sowie andere öffentliche Einrichtungen, hauptsächlich regionaler und lokaler Art, sind.

9. Griechenland

Diese Region umfaßt nur ein einziges Land, das nicht an die Union angrenzt und das durch den Konflikt in der benachbarten Balkanregion auf dem Landweg nur noch schwer zu erreichen ist. Aufgrund der traditionellen Verkehrskonzeption in Griechenland entschied man sich für ein vorrangiges Vorhaben im Bereich des Straßenverkehrs.

Da keine verlässlichen statistischen Daten vorliegen, ist es nicht möglich, die normalen Ausgaben von denen für die Investitionen im Bereich des Straßenverkehrs und denen im Bereich des Eisenbahnverkehrs zu trennen. Mit dieser Einschränkung können die Infrastrukturinvestitionen in Griechenland für das Jahr 1985 auf 146.210 Mio. Drachmen und für das Jahr 1992 auf 170.342 Mio. geschätzt werden, wobei der BIP-Anteil mit einem Wert um 0,9% weitgehend stabil geblieben ist. Die Strukturfonds der Gemeinschaft haben im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen eine wichtige Rolle gespielt: zwischen 1989 und 1993 machten die Zuschüsse zwischen 40 und 50% aus¹. Die Intervention des Kohäsionsfonds hat diese Rolle ab 1993 noch verstärkt.

Die Aufteilung der Investitionen auf die verschiedenen Verkehrsträger spiegelt die geographische und wirtschaftliche Situation Griechenlands wider: im Straßenbereich betragen die Investitionen 1985 73% und 1992 65% der Gesamtausgaben, während bei den Eisenbahnen eine Erhöhung von 19 auf 25% zu verzeichnen ist. Mit 4% stabil geblieben sind die Investitionen im Bereich der Seehäfen, die für eine Flotte vom Ausmaß der griechischen von entscheidender Bedeutung sind, während im Bereich der Flughäfen eine Erhöhung festzustellen ist.

¹ In absoluten Zahlen ausgedrückt betrug der Zuschuß der Strukturfonds in dem besagten Zeitraum 1.100 Mio. Ecu.

Die Finanzierung der transeuropäischen Verkehrsnetze

Griechenland ist am vorrangigen Vorhaben seiner Autobahnen beteiligt, vornehmlich an der Nord-Süd-Achse (Patras) und der Ost-West-Achse (Via Egnatia). Erstere weist eine gute Rentabilitätsrate auf, bei letzterer fällt sie etwas geringer aus.² Dies hat eine Beteiligung von Privatkapital ermöglicht, und so sieht der Finanzplan für beide Achsen folgendermaßen aus: eine staatliche Intervention von 1.760 Mio. Ecu, was 27,67% der Gesamtinvestition beträgt, ein Gemeinschaftszuschuß in Höhe von 1.792 Mio. Ecu, d.h. 28,18% der veranschlagten Kosten, der sich aus Geldern der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds sowie aus speziell für die Verkehrsnetze vorgesehenen Haushaltsmitteln zusammensetzt, und eine private Beteiligung, die den Rest, also 44,15%, übernimmt¹. Ein zusätzlicher Beitrag der Gemeinschaft in Form eines Zinsnachlasses würde die Gewährung eines Darlehens in Höhe von 600 Mio. Ecu² ermöglichen.

² ROUPE DES REPRESENTANTS..., op. cit., S. 145.

¹ *Ebenda*, S. 146.

² KOMMISSION *Projet de programme pluriennel...*op.cit., Tab.2, Fußnote.

Die Finanzierung der transeuropäischen Verkehrsnetze

TAB.1/IV - GESAMTINVESTITIONEN IN VERKEHRSINFRASTRUKTUREN IN DEN LÄNDERN DER GEMEINSCHAFT

Jahr	A	B	CH	D	DK	E	F	I	IRL	L	N	NL	P	S	SF	UK	EU
1980		3792	3225	18135		2625	11105	4783			813		396	1201	871		
1981		3798	3274	16136		2668	11069	5341		112	706		486	1068	867		
1982		3615	3184	14231		3039	10648	5964		131	665		424	1038	868		
1983		2937	3293	13408		3792	10040	6622		116	700		312	1076	850		
1984		2551	3144	13220	609	2808	8962	7402		107	714		239	1128	820		
1985	1941	2195	2821	13772	571	2141	9519	7210	246	88	742	1876	304	941	806	4727	46336
1986	1926	2085	2656	14293	534	2091	9835	7475	240	87	866	1693	373	889	851	4704	47076
1987	1588	1718	2877	14079	538	2532	9956	9115	200	108	943	1849	437	961	923	5308	49313
1988	1638	1807	2811	13755	657	3709	10903	9873	201	114	1040	1796	538	1068	879	6175	53113
1989	1673	1427	2922	13819	790	4517	10972	9752	249	122	1101	1932	629	1257	951	7339	55429
1990	1977	1369	3146	14014	768	5938	12321	10087	308	113	930	2150	871	1389	1030	8544	60878
1991	1795	1559	3382	20397	823	6271	13490	9931	343	161	1065	2179	1005	1160	1044	8186	68342
1992	1675	1826	3127	21186	1088	5631	13591	10232	368	182	1239	2194	854	1416	1007	8372	69624
1993	1766	2063	3318	20489	923	5651	13428	8938	465	177	1162	2309	975	1787	880	8027	67878
1994	1591	1970	3199	20958		5552	12812			158	1106		1203	2125	887	7511	
1995																	

Anm.: Diese Tabelle stammt aus ECIS, *The State of European Infrastructure 1996*, Rotterdam 1996.

Die Finanzierung der transeuropäischen Verkehrsnetze

TAB.2/IV - AUFTEILUNG DER INVESTITIONEN IM VERKEHRINFRASTRUKTURBEREICH AUF DIE VERSCHIEDENEN VERKEHRSTRÄGER IN DEN MITGLIEDSSTAATEN 1993¹

Die Finanzierung der transeuropäischen Verkehrsnetze

STAAT	STRASSEN	EISEN-BAHNEN	FLUGHÄ-FEN	HÄFEN	BINNEN-SCHIFF-FAHRT	GESAMT
BELGIEN	952,315	616,279	62,509	216,382	120,638	1968,123
DÄNEMARK	418,922	384,022	26,108	72,947	-	902
DEUTSCHLAND	13397,87	4308,313	1330,43 2	488,518	701,595	20226,72
SPANIEN	3904,083	938,17	185,274	498,669	-	5526,196
FRANKREICH	8305	3835,4	604	271,8	105,7	13121,9
IRLAND	378,708	16,302	35,112	18,81	-	448,932
ITALIEN	6244,99	1896,34	275,6	319,59	16,43	8752,95
LUXEMBURG	148,633	18,302	0,886	-	-	167,821
NIEDERLANDE	1321,501	560,935	119,042	126,696	126,454	2257,628
ÖSTERREICH	743,951	829,454	120,014	14,928	13,154	1721,501
PORTUGAL	659,134	206,626	16,973	44,87	-	927,603
FINNLAND	614,782	102,87	38,252	23,927	27,737	807,568
SCHWEDEN	x960,876	663,789	28,249	28,672	-	1681,586
V. K.	5468,008	1749,657	665,028	162,299	-	8044,992
GESAMT	43518,76 9	16126,45 9	3507,47 9	2291,10 8	1111,70 8	66555,52 4
PROZENTUALER ANTEIL	65,387	24,23	5,27	3,443	1,67	100

¹ Angaben in Mio. Ecu. In der Tabelle ist Griechenland nicht erfaßt, dessen Daten für das Jahr 1993 nicht vollständig vorlagen.

V - DIE GEMEINSCHAFTLICHE FINANZIERUNG

1. Allgemeiner Überblick über die gemeinschaftlichen Mittel

Die Europäische Gemeinschaft kann sich an der Finanzierung der transeuropäischen Verkehrsnetze über ihren eigenen **Haushaltsplan** sowie über die **Europäische Investitionsbank** (EIB) und den **Europäischen Investitionsfonds** (EIF) beteiligen, die jeweils Darlehen und Banksicherheiten gewähren.

Im Haushaltsplan der Gemeinschaft sind diverse Finanzinstrumente vorgesehen; davon kommen für den hier relevanten Bereich die Haushaltslinien von Titel B5-7 für die transeuropäischen Verkehrsnetze, der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung und der Kohäsionsfonds in Frage. Bei den beiden letztgenannten unterliegen die Interventionen territorialen Beschränkungen.

Im Anschluß an die Einführung des Kriteriums der **Haushaltsdisziplin** bei der Verwaltung der gemeinschaftlichen Finanzen wurde es notwendig, die Ausgaben auf mehrere Jahre hinaus zu planen; das dafür vorgesehene Instrument ist die **Finanzielle Vorausschau**, die den Bezugsrahmen für die Haushaltsdisziplin darstellt.

2. Die spezifische Finanzierung aus dem Gemeinschaftshaushalt

Gemäß der finanziellen Vorausschau 1993-99 müßte Titel B5-7 **Finanzielle Unterstützung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben in der Gemeinschaft**, der in einer entsprechenden finanziellen Verordnung¹ geregelt ist, für den Zeitraum 1995-99 1.798 Mio. Ecu bereitstellen, davon 1.350 Mio. für die vorrangigen Vorhaben entsprechend den 75%, die auf dem Gipfel von Cannes für diesen Bereich festgelegt wurden. In Anbetracht der Knappheit der zur Verfügung stehenden Mittel ist die Kommission der Ansicht, daß die Kofinanzierung von Durchführbarkeitsstudien ihre wirksamste Verwendung darstellt, während die Kosten für die Bauarbeiten von den Initiatoren zu tragen sind, die eventuell Zinszuschüsse oder Beiträge zu den Prämien für Anleihebürgschaften in Anspruch nehmen können. Dieser Ansatz steht im übrigen mit der Philosophie der gemeinschaftlichen Intervention in Einklang, deren Hauptziel es ist, andere, nicht herkömmliche Finanzierungsquellen zu erschließen, vor allem im Bereich der Kooperation zwischen öffentlichem und privatem Sektor².

Bei der Aufteilung der Mittel hat die Kommission den Schwerpunkt auf die telematische Verwaltung des Verkehrs gelegt, die die

¹ Verordnung Nr. 2236/95 vom 18. September 1995 **über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze**, in ABl. L 228 vom 23.9.95, S. 1. Für nähere Angaben vgl. Kap. I, Abschnitt 4.

² EUROPÄISCHE KOMMISSION, *Transeuropäische Netze - Jahresbericht 1996*, S. 11.

Intervention mit dem ausgeprägtesten technologischen Charakter und der stärksten *transeuropäischen* Dimension darstellt; bei den Verkehrsträgern wurde gemäß den im Bereich der vorrangigen Vorhaben getroffenen Entscheidungen und entsprechend der allgemeinen Tendenz, die am wenigsten umweltschädlichen Verkehrsträger zu fördern, der Eisenbahn der Vorzug gegeben. Die Aufteilung der Mittel für die Jahre 1995 und 1996 sieht folgendermaßen aus:

in Mio ECU

Eisenbahn	Straße	Binnenschifffahrt	Seehäfen	Luftverkehr	Telematik	Gesamt
338,78	54,18	1,5	4,18	6,36	115	520
65,15%	10,42%	0,29%	0,8%	1,2%	22,12%	99,98%

Das Mehrjährige Richtprogramm der Kommission spezifiziert die Aufteilung der pro Jahr bereitgestellten Mittel auf die einzelnen Vorhaben¹ und sieht den Rest für die Telematikprojekte für Verkehrsmanagement und andere wichtige Vorhaben vor; dabei entfallen auf den ersten Bereich 340 Mio. Ecu und auf den zweiten 108. Mio.

Die Kommission, die 1996 Anträge auf Beihilfen in Höhe von 566 Mio. Ecu erhalten hat, während als Verpflichtungsermächtigungen 210 Mio. veranschlagt waren, schätzt den zusätzlichen Bedarf für den Zeitraum 1997-99 bei den vorrangigen Vorhaben auf 1.410 Mio. Ecu und legt, wahrscheinlich ausgehend von dem vom Europäischen Rat in Cannes definierten Verhältnis, den zusätzlichen Bedarf insgesamt auf 1.740 Mio. fest. Dabei werden also 80 Mio. als Finanzhilfe für die Telematikprojekte und 250 Mio. für die anderen Vorhaben vorgesehen.

Zu den vorrangigen Vorhaben, für die eine zusätzliche finanzielle Hilfe der Gemeinschaft von grundlegender Bedeutung ist, gehören: der Hochgeschwindigkeitszug PBKAL, der nach Feststellung der Kommission ein Finanzdefizit von 430 Mio. bei der belgischen, holländischen und britischen Strecke aufweist; der HGZ Ost, bei dem das Defizit bei der französischen Strecke sowie die Notwendigkeit, die Bauarbeiten an der deutschen Strecke zu beschleunigen, einen zusätzlichen Bedarf von 230 Mio. ergeben; die Westküstenstrecke, die ein Defizit von 100 Mio. aufweist, das die EU mit 60 Mio. ausgleicht, und schließlich noch der HGZ Süd; für die beiden letztgenannten Projekte wurde jeweils eine Sonderarbeitsgruppe im Rahmen der Kinnock-Gruppe gebildet.

Eine zusätzliche Hilfe für die übrigen vorrangigen Vorhaben, bei denen sich der Bedarf zwischen 15 und 160 Mio. bewegt, hätte den Effekt, die Bauarbeiten zu beschleunigen oder die Beteiligung von Privatkapital zu fördern.

3. Der abgelehnte Zuschlag

¹ Vgl. Kapitel III, Tab. 1.

Die Forderung nach einer Erhöhung der finanziellen Vorausschau ist Teil des Bemühens der Kommission, für die Politik der transeuropäischen Netze genügend Gemeinschaftsmittel bereitzustellen, um ihre Verwirklichung angehen zu können. Bereits im Weißbuch von Delors wurde die Möglichkeit in Erwägung gezogen, daß die Union Schuldverschreibungen zur Finanzierung dieser Infrastrukturen anbietet, doch der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister hatte bereits 1995 diese Möglichkeit ausgeschlossen, die mit den Bemühungen der Mitgliedstaaten um finanzielle Konvergenz nicht in Einklang zu bringen gewesen wäre.

Nachdem dieser Weg ausgeschlossen worden war, trat die Kommission für eine Erhöhung der finanziellen Vorausschau ein. Als Kommissionspräsident Santer am 22. Januar 1996 das Arbeitsprogramm der Kommission über Wirtschafts- und Finanzfragen¹ vorlegte, verlieh er der Forderung nach einer Erhöhung der finanziellen Vorausschau besonderen Nachdruck und berief sich dabei auf Äußerungen des Präsidenten der EIB, für den einige Vorhaben einen zu geringen internen Gewinn bringen, um mit Hilfe der üblichen Instrumente des Marktes, einschließlich der Darlehen mit langer Laufzeit, finanziert werden zu können: in diesen Fällen gestaltet sich die öffentlich/private Partnerschaft schwierig, und Santer stellte sich die Frage, ob dann nicht die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft intervenieren sollten, um das Risiko zu übernehmen, das der Markt ablehnt.

Auf dieser politischen Grundlage forderte der Europäische Rat in Florenz im Juni 1996 die Erhöhung des Gesamtbetrags für die internen Politiken (Kategorie 3 des Haushalts) um 1 Milliarde Ecu für den Zeitraum 1997-1999, die hauptsächlich den vorrangigen Verkehrsinfrastrukturnetzen zur Verfügung gestellt werden soll, wobei jedoch die für die Zahlungen vorgegebenen Obergrenzen (Zahlungsermächtigungen) einzuhalten sind. Gleichzeitig wurde vorgeschlagen, die zur Verfügung stehenden Mittel so auf die internen Politiken umzuverteilen, daß der Gesamtbetrag für die Verkehrsnetze um 1.200 Mio. Ecu erhöht wird.

Der Europäische Rat hat diesen Vorschlag grundsätzlich abgelehnt und ihn an den ECOFIN-Rat verwiesen, damit dieser ihn unter Berücksichtigung des Gebots der Sparpolitik und der entsprechenden Verfahren prüfe².

Am 14. Oktober 1996 hat der ECOFIN-Rat in Anbetracht der Opposition von fünf Ländern, die das Veto-Recht haben³, den Vorschlag abgelehnt.

Diese Haltung der Mitgliedstaaten findet eine Rechtfertigung in dem politischen Gebot, den Konvergenzbemühungen, die der Vertrag

¹ SPEECH 96/21.

² Der Vorschlag der Kommission und die Entscheidung des Europäischen Rates sind den *Schlußfolgerungen der Präsidentschaft* des Europäischen Rates in Florenz am 21/22. Juni 1996 entnommen.

³ Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande und Vereinigtes Königreich. Agence Europe Nr. 6832, S. 4.

den Mitgliedstaaten auferlegt, auf Gemeinschaftsebene nicht entgegenzuwirken, doch es gibt auch die Auffassung, daß diese *eine zunehmende Aktivität der Gemeinschaft auf diesem Gebiet nicht gerne sehen: sie haben sich 35 Jahre lang gegen ihre Einbeziehung gewehrt, und manche [Staaten] sind immer noch der Ansicht, daß sich die Gemeinschaft nicht zu sehr auf dem Gebiet der Investitionspolitiken vorwagen sollte, die auf nationaler und regionaler Ebene zu "politisch" für sie seien*⁴

⁴ J.A. VINOIS *Le Réseau Transeuropéen de transport: après les décisions juridiques, reste le financement*, in "Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne", Nr. 401 (1996), S. 576.

Nichtsdestotrotz wurde im Haushaltsplan für 1997 die Dotierung der Linie B5-700 auf 352 Mio. Ecu erhöht, während für die Jahre 1998 und 1999 431 bzw. 495 Mio. vorgesehen sind. Somit erhöht sich der Gesamtbetrag der letzten drei Jahre der aktuellen finanziellen Vorausschau auf 1.278 Mio. Dem Parlament ist es schließlich noch gelungen, die für die Aktionen außerhalb der Union vorgesehenen Mittel um 100 Mio. Ecu aufzustocken, mit denen die Ausdehnung der Netze auf die Länder Mittel- und Osteuropas finanziert werden soll¹.

4. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)

Dieser Fonds ist das zweite der Finanzinstrumente, die der Haushaltsplan der Gemeinschaft - unter anderem - für die Finanzierung der transeuropäischen Netze vorsieht. Er gehört zu den **Strukturfonds**, die im Jahr 1988 untereinander und mit den übrigen Finanzinstrumenten der Gemeinschaft koordiniert wurden². Für die

¹ Im Rahmen eines strukturierten Dialogs mit den 10 Anwärterstaaten hat eine Gruppe aus Vertretern der betroffenen Länder im Lauf des Jahres 1996 mit der Ausarbeitung einer Studie über die notwendigen Verkehrsinfrastrukturen einer erweiterten Union begonnen.

² Die "Koordinierung" von 1988 hat in Wirklichkeit eine Reform der Strukturfonds begründet; dadurch konnte sich eine wirkliche Politik der inneren Entwicklung und des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts durchsetzen, die zum ersten Mal mit der Einheitlichen Akte von

Interventionen des Regionalfonds, wie im übrigen für alle Strukturfonds, gilt das Prinzip der **Komplementarität**, aufgrund dessen sie die finanzielle Intervention des Mitgliedstaates ergänzen, aber nicht ersetzen. Dieses Prinzip, das sich in das allgemeinere Prinzip der Subsidiarität einfügt - dem es sogar zeitlich vorausging -, ist für die Finanzierung der transeuropäischen Netze von besonderer Bedeutung, deren Verwirklichung mit

1987 auf der Ebene einer Bestimmung der Verträge auftauchte. In der Folge wurde die Verordnung von 1988 nach einem genauen Plan für eine periodische Revision dieses Bereichs im Jahre 1993 abgeändert. Hier die wichtigsten Daten zu den drei Verordnungen von 1988 in bezug auf den Fonds für regionale Entwicklung und ihre Änderungen von 1993:

- Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24. Juni 1988 über **Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Investitionsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente** (Amtsblatt L 185 vom 15.07.1988, S. 9), geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 des Rates vom 20. Juli 1993 (ABl. L 193 vom 31.07.1993, S. 5);

- Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 zur **Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Koordinierung usw.** (siehe oben) (ABl. L 374 vom 31.12.1988, S. 1), geändert durch Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates vom 20.07.1993 (ABl. L 193/93 vom 31.07.1993, S. 20);

- Verordnung (EWG) Nr. 4254/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 zur **Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 in bezug auf den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung** (ABl. L 374 vom 31.12.1988, S. 15), geändert durch Verordnung (EWG) Nr. 2083/93 des Rates vom 20. Juli 1993 (ABl. L 193/93 vom 31.07.1993, S. 14).

sehr hohen Kosten verbunden ist und somit die dafür bestimmten öffentlichen Ausgaben in die Höhe treibt.

Das korrelierende Prinzip der **Partnerschaft**, also die Zusammenarbeit aller an einem Projekt beteiligten öffentlichen und privaten Einrichtungen mit Hilfe geeigneter Instrumente, soll dazu anregen, nach den besten operativen Lösungen zu suchen, und den verschiedenen Beteiligten ermöglichen, die jeweiligen Bedürfnisse besser kennenzulernen. So muß z.B. die öffentliche Verwaltung Verständnis dafür haben, daß ein privater Investor finanzielle Rentabilität fordert. Auf diesen beiden Prinzipien basiert die Finanzierung der Netze, so daß eine weitgehende Homogenität der Philosophien festzustellen ist, die den wichtigsten Instrumenten zur Finanzierung der Netze zugrunde liegen.

Der EFRE beteiligt sich an den transeuropäischen Verkehrsnetzen hauptsächlich im Bereich der Ziele 1, 2 und 6¹; mit seinem beträchtlichen Beitrag hilft er, die infrastrukturellen Mängel der betroffenen Gebiete zu beheben.

Die Intervention des Regionalfonds bekommt dadurch eine besondere Bedeutung, daß sie rechtlich nicht auf *transeuropäische* Inhalte beschränkt ist und somit auch auf die Zugangswege zum Netz ausgedehnt werden kann, die im Hinblick auf die Integration der betroffenen Regionen eine nicht unwesentliche Rolle spielen.

Der EFRE soll die Finanzierung der Netze mit 4.800 bis 7.700 Mio. Ecu unterstützen, was einem Prozentsatz zwischen 5 und 8% der in den Gemeinschaftlichen Förderkonzepten vorgesehenen Gemeinschaftsbeihilfe entspricht. Speziell für die Verkehrsnetze sind zwischen 1993 und 1996 ungefähr 996 Mio. Ecu zur Verfügung gestellt worden. Im Zeitraum 1994-1999 soll sich der EFRE mit 2.638,75 Mio. Ecu an den Verkehrsnetzen beteiligen, wovon über 1.075 Mio. auf die vorrangigen Vorhaben entfallen, die wie folgt aufzuteilen sind: 116,59 Mio. für die Autobahn Lissabon - Val-ladolid, 352 Mio. für die Autobahn Patras - Saloniki, 495 Mio. für die Via Egnatia², 11,7 Mio. für die Straßenverbindung Irland - Vereinigtes Königreich - Benelux (Vorhaben Nr. 13 - irische Teilstrecke).

5. Der Kohäsionsfonds

Dieser gemäß Artikel 130 d des Vertrags über die Europäische Union vorgesehene Fonds ist für die Kofinanzierung von Maßnahmen im

¹ Ziel 1 besteht in der **Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand** (die darunter fallenden Regionen sind in der Verordnung zu den Strukturfonds festgelegt); Ziel 2 besteht in der **Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen (einschließlich Arbeitsmarktregionen und Verdichtungsräume), die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind**; Ziel 6 schließlich, das bei der letzten Erweiterung eingefügt wurde, verfolgt die **Entwicklung der Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte**.

² Es handelt sich hier um die zwei Strecken des vorrangigen Vorhabens Nr. 7: *Griechische Autobahnen*.

Bereich Umwelt und transeuropäische Verkehrsnetze in den Mitgliedstaaten bestimmt, deren Pro-Kopf-BSP unter 90% des Gemeinschaftsdurchschnitts (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien) liegt. Diesen Staaten werden die Mittel aus dem Fonds nach folgendem Verteilungsschlüssel gewährt: zwischen 52 und 58% für Spanien, zwischen 16 und 20% für Griechenland und Portugal, zwischen 7 und 10% für Irland.

Die Bestimmungen des Kohäsionsfonds weichen zum Teil von denen des Regionalfonds ab. Das Prinzip der Komplementarität findet hier keine Anwendung, da die Empfängerstaaten sich verpflichtet haben, ihre öffentlichen Ausgaben im Bereich Umwelt und Verkehrsinfrastrukturen nicht zu verringern, und die Kofinanzierung kann 80-85% der Gesamtinvestition nicht übersteigen, die in jedem Fall zu nicht mehr als 90% von der Gemeinschaft subventioniert werden darf. Außerdem darf die Kofinanzierung des Kohäsionsfonds nicht mit den Beihilfen aus den Strukturfonds kumuliert werden, unter deren Ziel 1 das gesamte Staatsgebiet Griechenlands, Irlands und Portugals und ein großer Teil Spaniens fällt. Die Tabelle 1 am Ende dieses Kapitels zeigt die Aufteilung der Mittel aus dem Kohäsionsfonds auf die vorrangigen Vorhaben im Zeitraum 1993-96.

6. Die Europäische Investitionsbank (EIB)

Die EIB ist ein in den Verträgen vorgesehenes Instrument der Europäischen Union, an deren Kapital sich die Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Weise beteiligen. Sie vergibt mittel- und langfristige Kredite zur Unterstützung der Integration, einer ausgewogenen Entwicklung und des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinschaftspolitik. Die EIB interveniert auch außerhalb der Europäischen Union, um die Finanzprotokolle der im Rahmen der gemeinschaftlichen Politik der Entwicklungszusammenarbeit geschlossenen Abkommen umzusetzen. Ihr Finanzierungsvolumen veranschaulichen folgende Zahlen, die sich auf das Jahr 1995 beziehen: 108,8 Mrd. Ecu Gesamtvolumen, Finanzierungsverträge in Höhe von 21,4 Mrd., davon 18,6 Mrd. innerhalb der Union.¹

Folgende Finanzierungsarten werden verwendet:

- a) **Finanzierung der Bauzinsen** während der Bauphase: eine mögliche Variante, die zu einer Zinssenkung führen würde, könnte die Kapitalisierung der Zinsen während der gesamten Darlehenslaufzeit sein;
- b) **Verlängerung der tilgungsfreien Zeit**: zielt darauf ab, das Ausbleiben von Gewinnen in den ersten Jahren nach der Inbetriebnahme auszugleichen; in einigen Fällen hat die Bank bereits eine Rückzahlung am Ende der Laufzeit in einem Betrag ermöglicht;
- c) **Gewährung sehr langer Laufzeiten**: es handelt sich in einigen Fällen um Laufzeiten von über 20 Jahren; diese Lösung ermöglicht es, die Belastung der einzelnen Haushaltsjahre durch das Darlehen zu verringern;

¹ IB Jahresbericht 1996, Luxemburg 1996, S. 7.

- d) **Festlegung der Darlehenszinsen vor Inanspruchnahme der Mittel:** dadurch kann bereits zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses der Zinssatz für das Darlehen festgelegt werden; diese Praxis macht die Kosten sicherer;
- e) **Kofinanzierung von Projektschulden:** diese selten von anderen Banken angewandte Praxis überträgt der EIB, wenn auch im Rahmen eines gleichzeitig mit dem Hauptdarlehen geschlossenen Rahmenvertrags, einen Teil des langfristigen Ertragsrisikos;
- f) **Rahmenkreditvereinbarungen:** es handelt sich im Grunde um einen Kredit im Zusammenhang mit einem Großteil des Projekts, der von einigen Verpflichtungen des Kreditnehmers abhängt; die Zinssätze sind nach den Marktbedingungen variabel.

Die Bank befindet sich in einer neutralen Situation angesichts der öffentlichen oder privaten Natur der Projekte, die auf der Grundlage ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Durchführbarkeit geprüft werden müssen. Erstere ist erforderlich, damit die Investitionen bei der Unterstützung der europäischen Integration nicht zu Lasten des Wachstums gehen, und sie umfaßt verschiedene Kosten-Nutzen-Elemente, wie sie in der herkömmlichen Finanzanalyse beurteilt werden: zum Beispiel wird dem externen Nutzen, wie der Beseitigung der Verkehrsüberlastung und den Umweltaspekten, Rechnung getragen, während bei den externen Kosten die Beihilfen nicht von den Projektkosten abgezogen werden.

Die finanzielle Tragfähigkeit ist im übrigen erforderlich, da der Cash-flow künftig ausreichen muß, um den Investoren einen zufriedenstellenden Gewinn zu gewährleisten, wenn man berücksichtigt, daß der Privatsektor unter diesem Gesichtspunkt höhere Anforderungen quantitativer und zeitlicher Art als der öffentliche Sektor stellt.

Die Maßnahmen der EIB werden mit denen der Strukturfonds im Rahmen der Verordnungen 2052/88 und 2081/93 koordiniert. Dadurch wird ihre Vertrauenswürdigkeit bei der Verwirklichung der Gemeinschaftspolitiken garantiert, während die Tatsache, daß es sich bei ihr um eine Finanzinstitution handelt, sie perfekt in den Kapitalmarkt einbezieht.

7. Die EIB und die transeuropäischen Verkehrsnetze

Im Rahmen ihrer Tätigkeit hat die EIB immer einen besonderen Schwerpunkt auf die Verkehrsinfrastrukturen gelegt, an deren Finanzierung sie sich zwischen 1991 und 1995 mit 17 Mrd. beteiligte, die wie folgt aufgeteilt wurden:¹

Mio. ECU

Straßen	Eisenbahnen	Seeverkehr	Luftverkehr	Großprojekte	Gesamt
5.000	7.000	1.000	2.000 ²	2.000 ³	17.000

¹ Die Daten stammen aus: EIB, op. cit., S. 27.

² Infrastrukturen im Flughafenbereich und Erneuerung der Flotte.

Im Bereich der transeuropäischen Verkehrsnetze finanziert die EIB 9 der 14 vorrangigen Vorhaben mit einem Betrag von insgesamt 4.800 Mio. Ecu⁴. Die finanzierten Vorhaben sind: Öresund, das Nordische Dreieck, der französische und belgische Abschnitt der Hochgeschwindigkeitsbahnstrecke PBKAL, der italienische Abschnitt der Brenner-Eisenbahnstrecke, die Schienenverbindung Cork - Dublin - Belfast, die Seeverbindungen des Korridors Irland - Vereinigtes Königreich - Benelux, die Autobahn Lissabon - Valladolid, die griechischen Autobahnen und der Flughafen Malpensa.

Die Kriterien für die Gewährung der Finanzierung, die bereits im vorangegangenen Abschnitt erläutert wurden, richten sich insbesondere nach den Vorhaben im Rahmen der transeuropäischen Netze. Jedes Vorhaben muß technisch durchführbar sein und mit den Gemeinschaftspolitiken in Einklang stehen, einschließlich der Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe und den Bereich der Umwelt, deren Beachtung in den **Leitlinien** ausdrücklich festgelegt ist. In diesem Rahmen legt die EIB den Schwerpunkt auf die Interoperabilität des Netzes und auf eine angemessene Entwicklung der verschiedenen Verkehrsträger, wobei jedoch der Entwicklung der Hochgeschwindigkeitszüge Priorität eingeräumt wird.

Im Verlauf der Debatte über die Finanzierung der transeuropäischen Netze wurde dafür plädiert, die bei einer EIB-Finanzierung geltende Obergrenze von 50% der Gesamtinvestition, die die Bank aus Sicherheitsgründen festgelegt hat, zu überschreiten. Sie ist schließlich als unrealistisch angesehen worden, da die für die vorrangigen Vorhaben erforderlichen Investitionen beträchtlich sind und man bei einer starken Verschuldung Gefahr läuft, die Möglichkeit der Kapitalbeschaffung auf den Finanzmärkten zu beeinträchtigen oder deren Kosten zu erhöhen. Zum Beispiel ist darauf hinzuweisen, daß die Finanzierung des Tunnels unter dem Ärmelkanal unter 15% der Investition lag. Ein Instrument zur Aufteilung der Risiken wäre wahrscheinlich die Mitbeteiligung weiterer Investoren.

Als Reaktion auf die Forderungen des Europäischen Rates in Essen hat die EIB jedoch ein **TEN-Sonderfenster** eingerichtet, das ein Bündel von Maßnahmen zur Anpassung der eigenen Finanzierungsbedingungen an die spezifischen Erfordernisse eines jeden Vorhabens darstellt. Diese spezifischen Erfordernisse ergeben sich im allgemeinen aus dem Ausmaß des Vorhabens, der Dauer der Bauarbeiten und der Verzögerung bei der Rentabilität. Es handelt sich hier um Probleme, die im nächsten Kapitel genauer untersucht werden, doch die Tatsache, daß sie bereits hier erwähnt werden, macht deutlich, daß eine öffentliche Intervention in Form eines Kredits eine Bewertung der wirtschaftlichen Durchführbarkeit nach sich zieht, wie sie sonst für die private Finanzierung typisch ist.

³ Tunnel unter dem Ärmelkanal, Storaebel und Öresund.

⁴ EIB, op.cit., S. 12. Diese Zahl bezieht sich auf April 1996.

Die Finanzierung der transeuropäischen Verkehrsnetze

Die Maßnahmen des Sonderfensters, die nicht nur den Vorhaben innerhalb der Union, sondern auch den außerhalb angesiedelten zugute kommen, sofern sie eine *transeuropäische* Dimension haben, sind folgende:

- Verlängerung der Laufzeiten der Darlehen und der tilgungsfreien Zeiten (für das Kapital und die Zinsen), um die Tilgung zeitlich besser mit den Notwendigkeiten der Investitionen und den entsprechenden Einnahmen in Einklang zu bringen;
- Angebot einer Finanzierungsstruktur, durch die die Risiken der Banken und der Projektträger speziell des privaten Sektors verringert werden können, und zwar namentlich die Bereitstellung von *Refinanzierungsfazilitäten* (durch die es den Banken ermöglicht wird, ihre Engagements entsprechend den auf den Kapitalmärkten verfügbaren Laufzeiten zu refinanzieren), die Einräumung von *Vorfinanzierungen* (mit denen für den Zeitraum zwischen der Finanzierungsbereitstellung und der effektiven Inanspruchnahme der Mittel der Zinssatz eingefroren wird) und der vorherige Abschluß von *Rahmenkreditvereinbarungen* (deren Inanspruchnahme an Bedingungen bezüglich des Projektfortschritts gebunden ist);
- die Ausweitung der Finanzierungen auf Netzelemente, die den angestrebten Zielen entsprechen, unabhängig von ihrem Standort auf dem Gebiet der Union;
- ein Eingreifen im Anfangsstadium der Projekte, um so gemeinsam mit dem EIF¹ und anderen europäischen Bankinstituten die den Merkmalen der jeweiligen Projekte am besten entsprechende finanzielle und vertragliche Strukturierung ausarbeiten zu können.²

Diese Maßnahmen werden jedoch ihre Wirkung nicht vollständig entfalten können, wenn das gesamte System der öffentlichen Institutionen, das der Verwirklichung der Netze zugrunde liegt, nicht die notwendigen Anstrengungen unternimmt, um jedes administrative Hindernis, das sich in den Weg stellt, zu beseitigen. Den Mitgliedstaaten obliegt es vor allem, die Durchführbarkeitsstudien, die Genehmigungen und die Erfüllung der übrigen technischen und administrativen Bedingungen zu beschleunigen, für die Einleitung der Projekte erforderlich sind. Die Komplexität und teilweise auch die Schwerfälligkeit der Verwaltungsverfahren stellen nämlich oft ein großes Problem dar, dessen Lösung, zu der auch die Änderung der geltenden Regelung gehören kann, zusammen mit der Erweiterung des Rechts zu bauen eine grundlegende Voraussetzung für die Entwicklung der transeuropäischen Netze ist, vor allem wenn der Privatsektor beteiligt werden soll. Für den Fall, daß diese Beteiligung in Form von Joint-ventures zwischen öffentlichem und privatem Sektor erfolgen soll, muß ersterer seine Haltung bei der Verwaltung gemeinsamer Unternehmen ändern. Auch die wirtschaftliche und operative Planung hätte vorteilhafte Auswirkungen auf die Verwirklichung der Netze zu eingeschränkten Kosten und auf die Tätigkeit der Zuliefererindustrie.

¹ Vgl. nächster Abschnitt.

² EIB, *Jahresbericht 1994*, Luxemburg 1995, S. 12.

In Tabelle 2 am Ende dieses Kapitels sind die Darlehen aufgeführt, die die EIB für die Arbeiten im Rahmen des transeuropäischen Verkehrsnetzes bis Ende 1996 gewährt.

8. Der Europäische Investitionsfonds

Dieses auf dem Europäischen Rat in Edinburgh eingesetzte Instrument hat im Rahmen der Konsolidierung des Binnenmarkts und des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts die Finanzierung von großen Infrastrukturprojekten und der kleinen und mittleren Unternehmen zum Ziel. Auf einer am 25. März 1993 abgehaltenen Regierungskonferenz wurde ein zusätzlicher Rechtsakt zur Satzung der EIB genehmigt, bei der der Fonds seinen Sitz hat. Die Mittelausstattung beträgt 2 Mrd. Ecu; davon waren Ende 1995 1.784 Mrd. gezeichnet: 800 Mio. von der EIB, 600 von der Gemeinschaft und 384 von anderen öffentlichen und privaten Finanzinstituten.

Der Europäische Investitionsfonds ist eine autonome Einrichtung, deren Kapital von der Gemeinschaft, der EIB und weiteren Finanzinstituten gezeichnet wird. Von besonderem Interesse sind die in Artikel 3 seiner Satzung vorgesehenen Formen seiner Tätigkeit: Übernahme von Garantien für Finanzierungen und ab dem dritten Jahr des Inkrafttretens der Satzung **Beteiligungen an jeglichen Unternehmen**. Diese zweite Form wird zum ersten Mal im Rahmen eines gemeinschaftlichen Interventionsinstruments vorgesehen und ist besonders innovativ, da sie direkt das "System Europa" bei der Verwaltung eines Vorhabens einbezieht.

Auf der im Juni 1996 abgehaltenen Vollversammlung des Fonds wurde beschlossen, diese Möglichkeiten zu nutzen, und es wurden die entsprechenden Modalitäten festgelegt: die Beteiligung wird nicht auf direktem Wege erfolgen, das heißt, der EIF wird keine Aktien des Unternehmens zeichnen, sondern Anteile anderer institutioneller Investoren, die eine solche Investition tätigen. Es wird sich dabei insbesondere um geschlossene Investitionsfonds handeln. Diese Lösung, die ein Gebot der Vorsicht zu sein scheint, wird dem EIF ermöglichen, nicht das gesamte Risiko eines wirtschaftlichen Unternehmens auf sich zu laden, das bei schlechtem Geschäftsgang schwer abzustoßen sein könnte, und stattdessen marktgängige Anteile einer Finanzinstitution zu erwerben, um so das Risiko, das mit einer alleinigen Beteiligung verbunden wäre, zu verteilen.

Die vom EIF beschlossene Lösung hat den Vorteil, ihm eine Portefeuille-Flexibilität zu gewährleisten, die er bei einer direkten Beteiligung an eventuell riskanten Unternehmen nicht hätte, da sie seine Möglichkeit der Versorgung auf den Finanzmärkten beeinträchtigen würde. Andererseits kann der institutionelle Investor ermutigt werden, in Unternehmen zu investieren, deren Rentabilität nicht mit der anderer konkurrenzfähig ist, in der Aussicht, daß sich unter den Zeichnern eine weitere Finanzinstitution von der Bedeutung des EIF befinden könnte. Auf diese Weise verringert die gewählte Lösung nicht nur das Risiko des EIF, sondern ermöglicht auch, die Basis des an der Finanzierung der Infrastrukturen beteiligten Privatkapitals zu erweitern und somit

Die Finanzierung der transeuropäischen Verkehrsnetze

die Mittelknappheit des gemeinschaftlichen Investitionssystems teilweise auszugleichen.

Auf der Grundlage der genehmigten Kapitalausstattung kann der EIF nicht mehr als 6 Mrd. Ecu in der Anlaufphase und 16 Mrd. nach Ablauf dieser Phase einsetzen, doch diese umfassen auch die Mittel für die kleinen und mittleren Unternehmen, die ebenfalls Gegenstand der Tätigkeit des EIF sind. Auf dieser finanziellen Grundlage können die Mittel des Fonds für die Netze -und zwar nicht nur für die Verkehrsnetze- insgesamt nicht über 12 Mrd. hinausgehen.

Zum Zeitpunkt des 31. Dezember 1995 beliefen sich die Operationen des Fonds auf 1.441 Mio. Ecu, von denen 1.300 Mio. für die transeuropäischen Netze und 273 Mio. für die Verkehrsnetze bestimmt waren.

Die Finanzierung der Transeuropäischen Verkehrsnetze

TAB.1/V Finanzierung der vorrangigen Vorhaben durch den Kohäsionsfonds

Beantragte und bereitgestellte Mittel

VORHABEN	1993-1996 bereitgestellte Mittel					beantragte Zuschüsse ¹
	1993	1994	1995	1996	Gesamt 93-96	
	Mio. ECU	Mio. ECU	Mio. ECU	Mio. ECU	Mio. ECU	
Nr. 3 HGZ-Verbg. Süd						
Madrid-Barcelona- Perpignan	8,02	0,00	0,00	0,00	8,02	337,04
Madrid-Vitoria-Dax	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamt Vorhaben Nr. 3	8,02	0,00	0,00	0,00	8,02	337,04
Nr. 7 Griechische Autobahnen						
Patras-Athen- Thessaloniki	45,35	13,06	0,00	0,00	58,41	354,07
Via Egnatia	26,42	9,21	40,74	0,00	76,36	506,46
Gesamt Vorhaben Nr. 7	71,77	22,27	40,74	0,00	134,7	860,53
Nr. 8 AB Lissabon- Valladolid						
Portugiesischer Abschnitt	23,82	28,80	0,00	0,00	52,62	0,00
Spanischer Abschnitt	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamt Vorhaben Nr. 8	23,82	28,80	0,00	0,00	52,62	0,00
Nr.9 Eisenbahnverbin- dung Cork-Dublin- Belfast-Larne						
Streckenmodernisie				0,00	53,94	0,00

¹ Bis September 1996 von Behörden der Mitgliedsstaaten eingereichte Anträge auf Zuschüsse (schließt Gesamtbetrag der bis 1999 vorgesehenen Zuschüsse aus dem Kohäsionsfonds ein).

Die Finanzierung der transeuropäischen Verkehrsnetze

rung	11,87	20,60	21,47			
Nr. 13 Irland/VK/BeneLux						
N1/N7 Straßenkorridor in Irland	8,50	40,19	30,83	27,07	106,5	40,00
GESAMT SPEZIFISCHE VORHABEN	123,9	111,8	93,04	27,07	355,9	1237,56

Die Finanzierung der transeuropäischen Verkehrsnetze

Die Finanzierung der transeuropäischen Verkehrsnetze

TAB. 2/V EIB-Finanzierung

Vorhaben	gewährte Darlehen	unterzeichnete Finanzierungsverträge					Gesamt
		<93	93	94	95	96	
1. VORRANGIGE VORHABEN (Essener Ratstagung)	8079	642	1180	1137	1603	924	5485
HOCHGESCHWINDIGKEITZUG/KOMBINIERTER VERKEHR NORD-SÜD (DE/ÖS/IT)	384				350		350
HOCHGESCHWINDIGKEITZUG/PBKAL (FR/BE/DE/NL/VK)	1786	477	370	286	230	119	1481
HOCHGESCHWINDIGKEITZUG/KOMBINIERTER VERKEHR FRANKREICH-ITALIEN (FR/IT)	1389	61	109	143	34	10	357
GRIECHISCHE AUTOBAHNEN (GR)	2060	104	701	534	598	66	2003
AUTOBAHN PORTUGAL-SPANIEN (PT/ES) - weiteres Projekt	44				44		44
FLUGHAFEN MALPENSA /IT)	295			104	20		124
FESTE SCHIENEN-/STRASSENVERBINDUNG ZWISCHEN DÄNEMARK UND SCHWEDEN (DK/SE)	688				128	312	440
STRASSENVERBINDUNG IRLAND-VEREINIGTES KÖNIGREICH-BENELUX (VK/IRL)	1332			60	149	417	626
WESTKÜSTENHAUPTSTRECKE (VK)	131			11	50		61
2. WEITERE WICHTIGE VORHABEN (Essener Ratstagung)	3458		425	314	274	250	1263
2.1 Vorhaben in der Europäischen Union	2958		176	176	234	250	838
2.2 Vorhaben mit Nachbarstaaten	500		247	138	40		425
3. ANDERE VORHABEN IM BEREICH DER TRANSEUROPÄISCHEN NETZE	7783		347	626	1434	1055	3462
3.1 Transeuropäisches Straßennetz	3168		100	260	413	633	1406
3.2 Transeuropäisches Eisenbahnnetz	3096			182	583	417	1182
3.3 Transeuropäisches Hafennetz	460		23	32	299	5	359
3.4 Transeuropäisches Flughafennetz	1059		224	152	139		515
4. VORHABEN IN MITTEL- UND OSTEUROPA	1292		222	259	230	261	972
4.1 Straßenkorridore	812		168	153	176	245	742
4.2 Eisenbahnkorridore	216					16	16
4.3 Häfen 4.4 Flughäfen und Flugverkehrskontrolle	69		54	91	54		69
4.4 Flughäfen und Flugverkehrskontrolle	195						145
GESAMT	20612	642	2174	2336	3541	2490	11182

VI - DIE PRIVATBETEILIGUNG

1. Historische Entwicklung der Privatbeteiligung

In den vorangegangenen Kapiteln konnte man sehen, daß der für die Verwirklichung der transeuropäischen Netze erforderliche Finanzbedarf die Beteiligung des Privatsektors unverzichtbar macht. Obwohl es nationale Präzedenzfälle von Infrastrukturen gibt, die insgesamt oder teilweise mit Privatkapital finanziert wurden (dies war in vielen europäischen Ländern die Regel bei den großen Infrastrukturen, insbesondere den Eisenbahnen, die im vergangenen Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg gebaut wurden), ist der Sektor der öffentlichen Arbeiten in diesem Jahrhundert ein Monopol des Staates und seiner Untergliederungen gewesen, und zwar mehr aufgrund von politischen Entscheidungen als aufgrund von rechtlichen Zwängen, wenn diese auch mitunter bestehen oder geltend gemacht werden.

Die Gründe für diese Situation sind unterschiedlich. Vor allem im Zusammenhang mit einer zunehmenden staatlichen Intervention in der Wirtschaft, die sich sowohl in Europa als auch in den Vereinigten Staaten durchgesetzt hat, hat sich die Eigenschaft einiger Verkehrsträger, insbesondere der Eisenbahnen, als öffentlicher Dienst herausgebildet, und man war der Ansicht, daß eine direkte Verwaltung dieses Verkehrsträgers eine gemäßigte Preispolitik zugunsten des Nutzers erlauben würde; daraus ergab sich, daß auch der Bau der Infrastrukturen öffentlich sein sollte, um zu vermeiden, daß ihre Kosten auf den Preis für ihre Benutzung umgeschlagen würden, was unvermeidlich wäre, wenn der Bau dem Privatsektor übertragen würde. Im übrigen haben die öffentlichen Arbeiten in den zwei Nachkriegszeiten auch unter dem Eindruck der Wirtschaftstheorien von Keynes eine bedeutende Rolle beim Auffangen der Arbeitslosigkeit gespielt, und folglich haben die Beurteilungen des funktionalen Nutzens und der Rentabilität der Arbeiten an Bedeutung verloren, was zu einer geringeren Beteiligung von Privatkapital in diesem Sektor auch im Zusammenhang mit der Ausweitung anderer Wirtschaftssektoren führte.

Der öffentliche Sektor konnte die gesamten Kosten der umfangreichen Infrastrukturpolitiken übernehmen, ohne daß es erforderlich war, allzu sehr auf die Staatsverschuldung zurückzugreifen. Dies war aufgrund von Faktoren möglich, die heute nicht mehr existieren:

- eine relativ einfache Natur der Bauarbeiten aufgrund geringerer Ansprüche der Benutzer und geringerer Erfordernisse des Umweltschutzes;
- entsprechend weniger hochentwickelte Bautechniken;
- niedrige Arbeitskosten infolge eines allgemein niedrigen Lohnniveaus oder weil die erforderliche berufliche Qualifikation nicht hoch war.

Der zunehmende Rückgang dieser günstigen Bedingungen schlägt sich in höheren Kosten -sowohl nominal als auch real- für die Infrastrukturen nieder, während der Bedarf nicht abnimmt und durch die technologische Innovation sogar eine schnellere Modernisierung der bestehenden Infrastrukturen erforderlich wird.

Dagegen scheint es immer weniger Möglichkeiten zu geben, die traditionellen öffentlichen Mittel zu erhöhen: noch höhere Steuern sind dem Steuerzahler offensichtlich nicht mehr zuzumuten; die Staatsverschuldung hat in vielen Staaten eine Grenze erreicht, ab der sie nicht mehr mit dem Gleichgewicht der Staatsfinanzen in Einklang zu bringen wäre; ganz allgemein wird in vielen Industriestaaten die Auffassung vertreten, auch infolge der Ablösung der Keynes'schen Wirtschaftstheorien durch einen neo-monetaristischen Ansatz in den Leitlinien der Regierungen und der internationalen Organisationen, daß das Abziehen von Mitteln des öffentlichen Sektors an eine Grenze gestoßen ist, deren Überschreitung das Wachstum gefährden würde.

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, nach neuen Finanzierungsformen für die öffentlichen Bauvorhaben zu suchen, die hauptsächlich im Rückgriff auf Privatkapital, insbesondere auf seine Beteiligung am Bau und an der Verwaltung der Infrastrukturen, bestehen. Dieser Prozeß der *Privatisierung* von traditionell als öffentlich betrachteten Funktionen ist verstärkt worden durch die in den achtziger Jahren aufgekommene und mittlerweile weit verbreitete Meinung, das Privatkapital sei dank seiner spezifischen Natur imstande, geringere Kosten, eine bessere Verwaltung und insgesamt eine größere Effizienz zu gewährleisten.

Die Privatbeteiligung an den Verkehrsinfrastrukturen, einschließlich derer, die vor den oben beschriebenen Leitlinien existierten, kann verschiedene Formen annehmen, die in folgende Kategorien aufgeteilt werden können:

- die **Finanzierung**, mit der man nur einen Rückgriff des Staates auf den Kapitalmarkt hat: dies gestattet eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel, bedeutet aber auch eine Erhöhung der Staatsverschuldung;

- die **Übertragung der technischen Operationen** auf den privaten Sektor: dazu gehören der Bau und die Planung: die Übertragung geschieht in der Regel durch Ausschreibung; in diesem Fall nutzt die öffentliche Verwaltung die technischen und organisatorischen Kapazitäten der privaten Unternehmen, verfügt über eine größere Sicherheit bezüglich der Ausgaben, kann bisweilen die Zahlungen bis zur Übergabe des Baus aufzuschieben oder nach an die Bauphase gekoppelten Fristen staffeln und überträgt schließlich dem Bauherrn einen Teil der zivilrechtlichen Risiken und auch der Risiken einer Kostenerhöhung.

- die **Konzession** des Bauvorhabens, also die Übertragung der Bauarbeiten und des Betriebs für einen bestimmten Zeitraum, der als ausreichend erachtet wird, um die Kosten zu erwirtschaften und

einen Gewinn zu erzielen¹; in diesem Fall trägt der Privatsektor die gesamten Infrastrukturkosten, und der öffentliche Sektor kann erst nach dem privaten Betriebszeitraum über die Sache verfügen; in diesem Fall werden die Investitionskosten durch Erhebung einer Gebühr auf die Benutzer übertragen.

Eine weitere Möglichkeit, die selten genutzt wird und die beispielsweise beim Tunnel unter dem Ärmelkanal praktiziert wurde, ist die Rückgabe der Sache an den Privatsektor, dem sie dann *gehört*, wobei aber zum Schutz der Interessen der Allgemeinheit einige Formen öffentlicher Kontrolle eingebaut werden.

Im Rahmen der Privatisierungs- und Liberalisierungswelle, die vor ein paar Jahren in den Industrieländern einsetzte, hat es auch Fälle gegeben, wo der Betrieb bereits bestehender Infrastrukturen, vor allem Flug- und Seehäfen, dem Privatsektor übertragen wurde, doch in diesem Arbeitsdokument soll nur aufgezeigt werden, welche Wege einige Mitgliedstaaten gegangen sind, um den Privatsektor an neuen Infrastrukturen zu beteiligen, und als konkretes Beispiel werden die Infrastrukturen im Straßenbereich herangezogen, bei denen mehr als bei den anderen die Auffassung besteht - die in einigen Ländern auch verfassungsrechtlich verankert ist -, daß sie öffentlich und kostenlos sein sollen, um eine vollständige Ausübung des Rechts auf Mobilität zu gewährleisten.

¹ Wie in Kapitel I, Abschnitt 6 aufgezeigt wurde, gleicht die Konzession sehr stark dem von der angelsächsischen Literatur ausgearbeiteten und dort auch praktizierten B.O.T.-Konzept.

2. Die Privatbeteiligung in einigen Mitgliedstaaten¹

In **Deutschland** ist die Straßenpolitik verschiedenen Regierungsebenen zugeordnet, und deren Beziehungen untereinander und die jeweilige finanzielle Beteiligung stellen den institutionellen Aspekt dieser Politik dar, die nach deutscher Auffassung aus den oben genannten - auch verfassungsrechtlichen - Gründen eine starke öffentliche Konnotation hat.

Nichtsdestotrotz ist aufgrund der bereits des öfteren angesprochenen finanziellen Probleme in der politischen Debatte und auch bezüglich des Lösungsansatzes die Möglichkeit des Rückgriffs auf Privatkapital in Erwägung gezogen worden. Zwei Methoden werden bislang angewandt: die erste ist die klassische Methode der Konzession, die durch das *Fernstraßenbaufinanzierungsgesetz* von 1994 eingeführt wurde, das für die Verwirklichung einzelner Bauvorhaben wie Tunnel und Brücken verwendet wird; die zweite besteht in der privaten Finanzierung der Verwirklichung von Bauvorhaben, die dann vom Staat betrieben werden, wobei dieser den privaten Unternehmen das investierte Kapital in Jahresraten von durchschnittlich 15 bis 20% zurückzahlt.

Dieses zweite System, das vom deutschen Rechnungshof wegen der damit verbundenen höheren Kosten kritisiert wurde, ist weitgehend eine Form der Staatsverschuldung. Der wunde Punkt - sowohl politisch und auch rechtlich - der derzeit laufenden Debatte ist die Einführung einer Autobahngebühr, die Deutschland wahrscheinlich im Rahmen einer Harmonisierung dieses Bereichs auf Gemeinschaftsebene beschließen wird, wenn die entsprechenden telematischen Mittel zur Verfügung stehen, die ein Anhalten der Fahrzeuge an den Mautstellen vermeiden.

Auch in **Frankreich** wird eine Zuständigkeit des öffentlichen Sektors für den Infrastrukturbereich bevorzugt, und die private Beteiligung hat eher das Ziel, Synergien zu schaffen als den Privatsektor im Sinne eines liberalen Wirtschaftskonzepts zu entwickeln. Dies ist im übrigen auch die Grundphilosophie der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Staat und Privatsektor in Frankreich. Daraus ergibt sich, daß auch in Frankreich das bevorzugte Modell der Privatbeteiligung das der Konzession ist, doch erst seit 1970 ist die Gründung privater Kapitalgesellschaften erlaubt, die sich allerdings nicht besonders bewährt haben: von den vier gegründeten ist nur eine übriggeblieben. Von den anderen ist eine von der Caisse des Dépôts et des Consignations übernommen worden, die seit 1956 bereits fünf gemischtwirtschaftliche Gesellschaften gegründet hatte, und die anderen beiden sind aufgelöst worden.

¹ Dieser Abschnitt stützt sich auf ECIS, op.cit., und auf DUC M., BAYE E., DROUET D., *Dossier: services publics de réseaux et l'Europe. Les exemples de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie et du Royaume Uni (fer, route, air, eau - assainissement II* in "Notes et Etudes documentaires", Paris 5016 (1995), S. 77-129.

Da das gesamte System der Gesellschaften stark verschuldet war, haben sich 1994 die sechs damals existierenden Autobahngesellschaften neu strukturiert und in drei Pole aufgegliedert, die die Verluste bestimmter Autobahnen mit den Profiten der rentableren kompensieren sollen. Die Tätigkeit der Gesellschaften basiert auf einem Programmvertrag mit dem Staat, der die Erhebung von Benutzungsgebühren vorsieht.

Zusammengefaßt läßt sich sagen, daß das französische System auf der Konzession, auf einer starken finanziellen Beteiligung des Staates und auf einem internen Ausgleichssystem basiert.

In **Spanien** ist das Konzessionssystem von 1967 bis 1975 für den Bau der Autobahnen angewandt worden; es hat zur Gründung privater Gesellschaften geführt, die für bestimmte betriebliche Entscheidungen (Fusionen und Akquisitionen) einer staatlichen Genehmigung bedürfen. Sie hatten ein unterschiedliches Schicksal: drei Gesellschaften, die Autobahnen mit zu geringem Verkehrsaufkommen betrieben, wurden vom Staat erworben und in eine staatliche Holding-Gesellschaft (*Enausa*) integriert; die anderen sind noch in Betrieb, und von diesen sind vier an der Börse notiert. Nach 1975 wurden die Infrastrukturen im Straßenbereich fast ausschließlich vom Staat und von der Gemeinschaft finanziert, doch das Gesetz erlaubt sowohl die private Finanzierung als auch die Erhebung von Abgaben zu Lasten privater Sektoren, die besondere Vorteile daraus ziehen. Es wird nicht ausgeschlossen, daß Steuern auf Fahrzeuge und Treibstoff erhoben werden können.

Auch in **Italien** hat der öffentliche Sektor fast die gesamten Kosten für den Bau und den Betrieb der Straßeninfrastrukturen übernommen; dies geschah über eine öffentlich-rechtliche Einrichtung, die *Azienda Nazionale Autonoma delle Strade* (ANAS), bzw. über eine Reihe von Konzessionsgesellschaften, die zwar privatrechtlicher Natur sind, sich aber vollständig im Besitz des öffentlichen Sektors befinden, mit bestimmten Besonderheiten und Ausnahmen, die im folgenden dargestellt werden.

Insbesondere die gebührenfreien Autobahnen, die sich ausschließlich im Süden des Landes befinden, werden von der ANAS betrieben. Die anderen Autobahnen wurden auf der Grundlage von Konzessionen gebaut und werden auch nach diesem System verwaltet; die Konzessionen, deren erste auf das Jahr 1923 zurückgeht, wurden immer wieder verlängert. Es gibt 27 Konzessionsgesellschaften, von denen nur eine privater Natur ist, nämlich die der Autobahn Turin - Mailand. Diese und die größte Gesellschaft, *Autostrade*, sind an der Börse notiert. Die Aktionäre der 26 Gesellschaften mit hauptsächlich öffentlicher Beteiligung sind in erster Linie die staatliche Holding, *IRI*, die sieben kontrolliert, darunter auch *Autostrade*, sowie regionale und lokale Einrichtungen.

Die Beziehungen zwischen dem Staat und den Konzessionsgesellschaften werden durch Vereinbarungen geregelt, die unter Vermittlung des Berufsverbandes der letzteren festgelegt wurden, doch diese Vereinbarungen wurden so formuliert und werden so angewandt, daß es durch die Gebühren nicht zu einer Steigerung der Inflation

kommt, und *Autostrade* ist verpflichtet -auch wenn diese Klausel nicht eingehalten wird-, die Gewinne, die über 1,8% hinausgehen, an den Staat abzuführen.

Das italienische System ist von stark öffentlichen Aspekten geprägt, wobei das private System der betreibenden Konzessionsgesellschaften in erster Linie ein Mittel ist, um die Verwaltung von den Beschränkungen zu befreien, die den öffentlichen Haushalten auferlegt sind.

Das **Vereinigte Königreich** hat dem Privatsektor den Bereich der Straßeninfrastrukturen nach der Verabschiedung des *New Roads and Street Works Act* von 1991 zugänglich gemacht, der die Übertragung einer Konzession auf der Grundlage einer Ausschreibung vorsieht; das besondere daran ist, daß die Konzession nicht nur die Verwirklichung der neuen Bauvorhaben betrifft, sondern auch deren Modernisierung.

Aus den hier dargestellten Erfahrungen ergibt sich eine klare Tendenz der Staaten, sich eine strikte Kontrolle über die Infrastrukturen im Bereich des Straßennetzes vorzubehalten, was ja auch durch die starke Präsenz von öffentlichem Kapital in den Konzessionsgesellschaften bestätigt wird. In Wirklichkeit scheint das Konzessionssystem in einigen Ländern mehr dazu genutzt worden zu sein, um mit Hilfe der vom Zivilrecht gebotenen rechtlichen Instrumente eine größere Effizienz der öffentlichen Mittel zu erreichen, als zur Förderung der Privatbeteiligung.

Da die erste Auswirkung des Rückgriffs auf Privatkapital ein Anstieg der Kosten ist, weil dieses Gewinn abwerfen muß und folglich zu den Arbeitskosten eine Gewinnmarge hinzugerechnet werden muß, die sich auf den Preis für die Benutzung niederschlägt, tendiert der Staat dazu, zur Inflationsbekämpfung eine ziemlich strenge Kontrolle auf die Gebühren auszuüben.

Es ist schließlich ziemlich bezeichnend für die allgemeine Haltung der Staaten gegenüber der Privatbeteiligung an der Straßeninfrastrukturen, daß auch das Vereinigte Königreich, das Land, das den Privatsektor am stärksten einbindet, in diesem Bereich vorsichtiger ist, wahrscheinlich auch deswegen, weil die Schaffung eines Wettbewerbsklimas im Bereich der Infrastrukturen schwieriger ist als im Dienstleistungsbereich. Trotzdem haben das Vereinigte Königreich und Frankreich den Eurotunnel gefördert, den Tunnel unter dem Ärmelkanal, der das bisher umfangreichste ausschließlich privat finanzierte Bauvorhaben darstellt, dessen Geschick jedoch den Privatsektor vielleicht davon abhalten, weiterhin in Infrastrukturen zu investieren.

Die Situation der Straßeninfrastrukturen in den fünf untersuchten Ländern und der Mißerfolg des Eurotunnels könnten vermuten lassen, daß die Privatbeteiligung in diesem speziellen Bereich keine großen Entwicklungschancen hat, doch die Dimension der für das Netz erforderlichen Investitionen und die in letzter Zeit zu beobachtende Entwicklung der Situation in diesen fünf Ländern lassen eine zunehmende Expansion der Privatbeteiligung in den nächsten Jahren vermuten. Eine Grundvoraussetzung ist, daß sich

die staatlichen Betreiber vergegenwärtigen, unter welchen Bedingungen dem Privatsektor Investitionen im Infrastrukturbereich interessant erscheinen können, denn der Erfolg eines *Joint venture*-Unternehmens in diesem Bereich basiert darauf, daß alle Partner die gleichen betrieblichen Kriterien teilen, damit grundlegende Mißverständnisse vermieden werden, die eine gesunde Verwaltung des Unternehmens beeinträchtigen könnten.

3. Die wirtschaftlichen Aspekte der privaten Beteiligung

Der Privatinvestor wird zuerst prüfen, ob der Gewinn, der von der Investition seines Kapitals zu erwarten ist, im Verhältnis zur Dauer der Festlegung der Finanzmittel, dem Risiko und der Rendite steht, die auf dem Markt angebotene Investitionsalternativen einbringen würden. Während der Energie- und Telekommunikationssektor dem Investor in den jeweiligen Infrastrukturen wettbewerbsfähige Bedingungen oder jedenfalls interessante Bedingungen bietet, ist die Situation im Verkehrssektor etwas anders; dort werden die Gebühren für die Nutzung der Infrastrukturen einer strengeren Kontrolle durch die öffentliche Verwaltung unterzogen, die sie aus den im vorangegangenen Abschnitt genannten Gründen niedrig zu halten versucht.

Zur **Bindung der finanziellen Mittel** sind die fehlenden Bankzinsen oder der ausbleibende größere Gewinn durch eine alternative Verwendung während der Bauzeit zu zählen. Diese ausbleibenden Erträge werden symbolisch zum Kapital hinzugezählt und verringern die Rentabilitätsrate auf der Grundlage künftiger Erträge noch mehr. Finanziell gesehen wird das R.O.I. (return on investment) in den nächsten Baujahren negative Zahlen schreiben, die durch angemessene positive Zahlen nach der Verwirklichung ausgeglichen werden müßten. Dies gilt natürlich nur, wenn die Privatinvestition an die Durchführung des Vorhabens gebunden ist. Im Falle eines von einem Finanzinstitut gewährten Kredits kann das Kapital schon ab dem ersten Jahr Gewinn abwerfen, obwohl immer mehr Klauseln aufgenommen werden, nach denen Rückzahlungen und Zinsen erst nach einer bestimmten Zeit fällig werden. In diesen Fällen sind die Zinsen höher.

Das **Risiko** ist wahrscheinlich das Element für die Beurteilung einer Investition, das am stärksten von der Form der privaten Beteiligung abhängt, und es ist schwierig, generell gültige Prinzipien abzuleiten. Die Laufzeit der Investition ist eines der Risikoelemente, die jeder private Investor in Erwägung ziehen sollte, ebenso wie sowohl bei der Unterzeichnung der Forderungspapiere als auch der Beteiligung an Joint-ventures für die Verwirklichung und den Betrieb die Effizienz des Managements und die finanzielle Bonität des Partners Elemente sind, die als Risikofaktoren der (im Falle der Unzulänglichkeit) Tätigkeit in Erwägung gezogen werden müssen. Zu recht stellt die EIB fest:

Die Qualität des Projektmanagements - ob durch den öffentlichen oder durch den privaten Sektor - wird für den erfolgreichen Ausbau der TEN ein entscheidender Faktor sein. Generell sind für

Großprojekte, bei denen Fehler sehr kostspielige Konsequenzen haben können, bessere Managementfähigkeiten erforderlich¹.

Dieses Argument wird bei der Prüfung der verschiedenen Formen der privaten Beteiligung eingehender behandelt werden.

Was die alternativen Investitionen betrifft, so handelt es sich bei den aufgrund der Auswahl angestellten Überlegungen um den Ertrag, das Risiko im Vergleich zur Liquidität, das heißt, die Leichtigkeit, die Investition zu mobilisieren und zu einer anderen Alternative überzugehen. Unter jedem dieser Gesichtspunkte erscheint die Investition in die Verkehrsinfrastrukturen nicht im besten Licht.

Ihr Ertrag liegt im allgemeinen unter dem der alternativen Investitionen. Wenn die Ertragslücke vom Staat ausgeglichen wird, sei es, indem er direkt das Darlehen übernimmt (im Falle einer Privatbeteiligung in Form der Finanzierung), sei es durch die Gewährung von Beiträgen zum Betrieb, kann die Investition wettbewerbsfähig werden, aber auf der Ebene der Staatsfinanzen stellt sich das Problem, die Zweckmäßigkeit des Rückgriffs auf den Privatsektor zu prüfen.

Was das Risiko angeht, so wurden bereits einige allgemeine Überlegungen angestellt, und weitere werden folgen; hier soll die Eigenschaft dieses Elements im Vergleich mit den übrigen auf dem Markt gebotenen Investitionen hervorgehoben werden: bei Forderungspapieren wird das Vertrauen eine Rolle spielen, das der Staat in den Emittenten oder die möglichen Bürgen setzt. Es handelt sich um Beurteilungen, die zumindest teilweise nicht von der Bestimmung des Kredits abhängen; vielmehr werden bei einer direkten Abhängigkeit des Ertrags der Investition von dem von der Infrastruktur erzeugten Kapitalfluß die ihr innewohnenden Risiken an Bedeutung gewinnen.

Was schließlich die Liquidität angeht, so ist die Form der Beteiligung von grundlegender Bedeutung: bei marktgängigen Wertpapieren ist die Liquidität der Investition hoch; bei börsengängigen Aktien werden die gleichen Liquiditätsbedingungen vorliegen, sie werden aber vom Risiko der Börsenmärkte abhängen, die sowohl auf die Bonität des Unternehmens als auch auf die allgemeinen Bedingungen der Wirtschaft und auf die internen Markttendenzen reagieren. Wenn es sich schließlich um eine direkte Beteiligung handelt, das heißt um eine Konzession für das Vorhaben oder um den Besitz durch das für die Leitung verantwortliche, nicht an der Börse notierte Unternehmen, wird die Liquidität unter derjenigen der bereits untersuchten Fälle liegen und in engem Zusammenhang mit der Rentabilität des Vorhabens, der Dauer der Konzession und den für die Beendigung der Konzession vorgesehenen Bedingungen stehen.

¹ *EIB-Finanzierungen für TEN-Projekte*, Mitteilung der EIB, Anhang 5 zur Mitteilung der Kommission *Finanzierung der transeuropäischen Netze*, SEK(94)860 end. vom 16.06.1994, S. 31.

In zahlreichen Punkten der Darlegung wurden die Formen der privaten Beteiligung als unterscheidende Elemente der Investitionsbeurteilung genannt. Die private Beteiligung kann tatsächlich von der Form der Staatsschuld mit der sich daraus ergebenden Sparpolitik, die über zahlreiche Haushaltsjahre die Haushaltspolitik bestimmt, bis zu neuen Formen der Beteiligung von Privatkapital bei der Durchführung der Infrastruktur reichen, wodurch der herkömmliche Ansatz sowohl auf der Ebene der Nutzung als auch der Einordnung unter den Gemeingütern grundlegend geändert wird.

Das Problem der privaten Beteiligung muß deshalb auch unter dem Gesichtspunkt ihrer Formen und dem der Auswirkungen auf die Infrastruktur und auf ihre Verwendung analysiert werden. Erstere können entsprechend dem Grad der Kontrolle eingeordnet werden, die der Privatsektor aufgrund der Beteiligung an der Infrastruktur übernimmt.

4. Der Privatsektor als Finanzier

Der Privatsektor übernimmt eine geringere Kontrolle, wenn er als **Zeichner von schuldrechtlichen Wertpapieren**, seien es nun Staatsschuldverschreibungen oder schuldrechtliche Wertpapiere von einer öffentlichen oder privaten Einrichtung, die die Infrastruktur verwirklicht, auftritt. Sowohl im einen als auch im anderen Fall ist mit dem Wertpapier eine indirekt oder direkt auf die Infrastruktur anzurechnende Belastung verbunden.

Normalerweise rechnen die Staaten den öffentlichen Schuldendienst nicht an, der nicht auf spezifische verwirklichte Projekte gerichtet ist, und betrachten ihn als Allgemeinkosten der Staatsfinanzen. Daraus ergibt sich, daß die Kosten für die öffentlichen Arbeiten, die völlig zu Lasten des Staates gehen, nicht die Kosten der mit der Staatsschuld aufgenommenen Gelder umfassen, die für diese Arbeiten bestimmt sind.

Anders verhält es sich bei sowohl öffentlichen als auch privaten Einrichtungen, die nicht als Staatsschuldverschreibungen gekennzeichnete schuldrechtliche Wertpapiere ausgeben. In diesem Fall kann das Verhalten abhängen von den für die Einrichtung geltenden rechtlichen und steuerlichen Bestimmungen, aber generell werden auf das Vorhaben die Zinsen angerechnet, die für schuldrechtliche Wertpapiere gezahlt wurden, welche einen spezifischen Hinweis auf ein Vorhaben tragen.

Im Bereich der Kredite, sowohl in Form von der Öffentlichkeit angebotenen Wertpapieren oder ausgehandelten Finanzierungen, speziell im Zusammenhang mit einem Vorhaben kann man von Konzepten ausgehen, die die Rückzahlung von den Ergebnissen des Projekts abhängig machen¹. In diesem Fall wird der Investor die Bonität des Wertpapiers nicht nur unter dem Gesichtspunkt seiner Rentabilität, sondern auch der Sicherheit der Verwirklichung und der Angemessenheit der durch die Infrastruktur erzeugten Finanzströme beurteilen, um die Rückzahlung der Wertpapiere zu garantieren.

¹ Ebenda.

Angesichts zahlreicher derartiger Angebote wird der Privatinvestor ein Investitionsportefeuille im Zusammenhang mit Projekten zusammenstellen, deren Risiken sich ausgleichen. Diese Form des Kredits ist im Verkehrsbereich noch nicht ausprobiert worden und führt zu einiger Ratlosigkeit.

Vor allem das Risiko, das der Investor auf sich nimmt, muß mit einem höheren Satz als dem auf dem Markt praktizierten ausgeglichen werden, der von dem Vertrauen abhängt, das der Schuldner genießt, und folglich müßte die Belastung höher als die eines normalen Darlehens sein, insbesondere als die vom Staat garantierten. Darüber hinaus setzt diese Form des Kredits voraus, daß das Vorhaben, zumindest bis zur vollständigen Rückerstattung, von dem Unternehmen betrieben wird, das es verwirklicht hat, oder zumindest so betrieben wird, daß die Kosten auf den Nutzer abgewälzt werden.

Schließlich ist festzustellen, daß der Ertrag aus den Verkehrsinfrastrukturen, wenn man nicht die Möglichkeit einer erheblichen Erhöhung der Benutzungsgebühr für die Infrastrukturen in Erwägung zieht, erheblich niedriger als der der Infrastrukturen im Energie- und Telekommunikationssektor scheint: folglich scheint es etwas schwierig, daß der Cash-flow aus dem Betrieb der Verkehrsinfrastruktur viel höhere Zinsen als die marktgängigen Zinsen erbringen kann. Schließlich muß die Übernahme einer solchen Kreditform durch die Investoren mit anderen Investitionsangeboten, die ein ähnliches Risiko aufweisen, verglichen werden, und auf der Grundlage der obenstehenden Erwägungen scheint es eher problematisch, daß diese auf die Verkehrsinfrastrukturen angewandte Lösung wettbewerbsfähig ist.

5. Der Privatsektor als Betreiber der Infrastruktur

Die Privatunternehmen können eine Aktienbeteiligung an völlig privaten oder gemischtwirtschaftlichen - öffentlichen und privaten - Unternehmen halten, die Verkehrsinfrastrukturen verwirklichen oder betreiben. Es ist nicht notwendig, zwischen größerer oder geringerer öffentlicher Beteiligung zu unterscheiden, da aufgrund der privaten Beteiligung das gemischtwirtschaftliche Unternehmen ein profitorientiertes Verhalten an den Tag legen müßte, das es ermöglicht, daß das Kapital Gewinn abwirft: vom rechtlichen Standpunkt aus unterliegt es generell dem Privatrecht, während seine Tätigkeit dem Schema B.O.T. folgt.

Die erste Frage, die sich stellt, wenn man an die private Beteiligung in Unternehmensform herangeht, eine Form, bei der die Kontrolle des Privatunternehmens über die öffentlichen Arbeiten und seine Mitwirkung am größten ist, ist die der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit, in Infrastrukturen zu investieren. Wenn diese, wie im Fall der transeuropäischen Verkehrsnetze, einen großen Umfang haben und enorme Geldmengen erfordern, so müssen diese Gelder auf den jeweiligen Märkten mit Hilfe der geeigneten Finanzierungsinstitute aufgenommen werden, und jede von diesen muß sich entsprechend ihrer Beschaffenheit, der Geldaufnahme und ihrer

Strategie ein bestimmtes Ertragsniveau, Investitionssicherheit und Rückzahlung derselben sichern. Da jedes Infrastrukturunternehmen generell ein Joint-venture zwischen mehreren Finanzierungsinstituten und wahrscheinlich zwischen mehreren öffentlichen Einrichtungen sein wird, muß es gleichzeitig die verschiedenen Erfordernisse seiner Wirtschaftssubjekte erfüllen, was bedeutet, daß die Kombination der Produktionsfaktoren des Unternehmens in Verbindung mit dem damit zusammenhängenden Risiko optimiert werden muß. Es gibt vor allem drei Merkmale für die Investition, die die Optimierung der Produktionsfaktoren bedingen:

- die enge Beziehung zwischen Finanzkosten und Betriebskosten;
- die anfängliche Konzentration von Kapitalaufwendungen, die dazu beiträgt, die obengenannte Beziehung festzulegen;
- der "künftige" Charakter der Einnahmen.

Diese Merkmale müssen entsprechend der verschiedenen Tätigkeitsphasen eines Infrastrukturunternehmens untersucht werden: **Förderung und Vorbereitung, Bau, Betrieb**. Für jede dieser Phasen kann es verschiedene Kreditgeber geben, und dadurch wird die Unterschiedlichkeit der zufriedenzustellenden Erfordernisse erhöht, aber aus Gründen der Zweckmäßigkeit wird in diesem Dokument von der Möglichkeit ausgegangen, daß alle Investoren das Kapital teilweise zu Beginn der ersten Phase und vollständig zu Beginn der zweiten Phase bereitgestellt haben.

6. Die Phase der Förderung und Vorbereitung

In der ersten Phase der **Förderung und Vorbereitung** wird das investierte Kapital einen geringen, aber - absolut gesehen - nicht bescheidenen Teil der Gesamtinvestition darstellen. Es wird eher den Kosten für die Durchführbarkeitsstudien und erforderlichen Verwaltungsausgaben zu Beginn der Tätigkeit, abzüglich der etwaigen öffentlichen Zuschüsse für die vorbereitenden Studien, entsprechen¹.

In Anbetracht dessen gibt es keinerlei Gewinn, wohl aber den Gewinnausfall bei der finanziellen Rentabilität und einige Risiken: das negative Ergebnis der Durchführbarkeitsstudie, der ausbleibende Erfolg des Angebots, die Ablehnung oder die Verzögerungen der Verwaltungsgenehmigungen.

Das **negative Ergebnis der Durchführbarkeitsstudien** führt zu einem völligen Verlust jeglicher Investition, und das einzige Mittel zur Verringerung des Verlustes sind die öffentlichen Zuschüsse. Eigentlich sollten die Durchführbarkeitsstudien der öffentlichen

¹ Vgl. beispielsweise die im ersten Kapitel untersuchte Verordnung zur Finanzierung der transeuropäischen Verkehrsnetze. Es muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß die Vergabe der öffentlichen Beiträge für Durchführbarkeitsstudien die vorangegangene Zuteilung des Bauwerks oder wenigstens des Bauvorhabens voraussetzt und nicht dem Konkurrenten einer Ausschreibung zugesprochen werden kann, der für die Festsetzung seines Angebots umfangreiche Untersuchungen durchführen muß.

Entscheidung vorangehen, ein Vorhaben durchzuführen, zumindest was die geologischen und umweltpolitischen Aspekte und den Aspekt der Wirtschaftlichkeit angeht, und in diesem Fall sollte die öffentliche Einrichtung die Lasten übernehmen, aber ein Teil dieser Studien entfällt auf den Unternehmer, wodurch der Entscheidungsprozeß beeinflusst wird, ob in die Infrastruktur investiert werden soll oder nicht: es handelt sich um die Beurteilung der Baukosten und der Rentabilität des Betriebs im Verhältnis zu den alternativen Investitionen. Die Kosten für diese Studien können erheblich sein.

Die **Ablehnung des Angebots** führt auch zum Verlust der Investition, die für die Abfassung desselben erforderlich war. Auf diesen Verlust sind die bereits im Zusammenhang mit den negativen Auswirkungen der Durchführbarkeitsstudien angestellten Erwägungen auszudehnen, denn für den Unternehmer handelt es sich ja um einen Verlust, und der einzige Unterschied liegt in der Ursache für den Verlust: die bessere Wettbewerbsfähigkeit der Konkurrenten oder ein abschlägiger Bescheid an den Betroffenen durch den Entscheidungsträger der öffentlichen Verwaltung. Abgesehen von der Möglichkeit von Rechtsmitteln, die zu Transaktionen zur Entschädigung eines Teils der Verluste führen können, besteht das einzig mögliche Instrument in einer teilweisen Rückerstattung der Kosten des unterlegenen Kandidaten durch die Einrichtung, die den Auftrag vergibt. Bisher ist dieser Weg noch nicht gewählt worden.

Auch die **Ablehnung der Verwaltungsgenehmigungen** ist vergleichbar mit den obengenannten Risiken, während die **Verzögerung** zu einer Kostenbelastung führt. Die Europäische Investitionsbank hat bei der Behandlung dieses Aspekts der Beteiligung von Privatunternehmen den Wunsch geäußert, daß die Verwaltungsverfahren vereinfacht werden. Es handelt sich jedoch um einen Appell an den guten Willen der nationalen Staaten und in vielen Fällen der regionalen und lokalen Behörden, da die Union in einem Bereich, nämlich in dem der Verwaltungsverfahren, der völlig dem nationalen Recht vorbehalten ist, nicht tätig werden kann².

Der Verfasser dieses Dokuments ist der Ansicht, daß die einzig praktikable Lösung der sogenannte **Programmvertrag** ist, das heißt auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen allen öffentlichen und privaten Subjekten, die an einem Projekt beteiligt sind, in dem die auf jeden einzelnen entfallenden Maßnahmen und Tätigkeiten geregelt und koordiniert werden. Diese Einrichtung hat in der **Partnerschaft**, die im Rahmen der Strukturfonds vorgesehen ist, einen europäischen Vorläufer.

7. Die Bauphase

Die Risiken dieser Phase liegen vor allem in den Verzögerungen bei der Ausführung und in während der vorangegangenen Phase nicht vorhersehbaren Umständen, die die Kosten erhöhen. Die Gründe für

² Die Kinnock-Gruppe beschäftigt sich zur Zeit mit diesem Problem und soll sich beim Europäischen Rat in Amsterdam im Juni 1997 dazu äußern. Vgl. Kapitel III, Abschnitt 1.

diese Verzögerungen und Schwierigkeiten können sowohl **natürlicher Art** sein, aufgrund z.B. einer geologischen Lage, die sich von der bei der Planung vorgesehenen unterscheidet, oder von Katastrophen, die sich auf den Baustellen ereignen, als auch **technischer Art** aufgrund von Fehlern bei der Durchführung oder einem schlechten Funktionieren, das auf jeden Fall dem Bauträger anzulasten ist, oder **wirtschaftlicher Art**, wie z. B. eine außergewöhnliche Erhöhung des Preises für die Materialien oder die Arbeitskräfte und ganz generell ein Anstieg der Zinsen und bei ausländischen Investoren der Wechselkurse. Schließlich gibt es noch **politische** Gründe, wenn die öffentlichen Einrichtungen die auf sie entfallenden Nebenleistungen nicht erbringen oder es ganz generell zu einer Änderung der Baubestimmungen kommt (z.B. derjenigen im Zusammenhang mit der Umweltverträglichkeit).

Die nationalen zivilrechtlichen Bestimmungen und die Handelsgewohnheiten haben seit jeher Risikominderungen für die Baufirmen vorgesehen, die Versicherungspolice gegen Schäden durch Naturkatastrophen abschließen können, während normalerweise die Kostensteigerungen, die ein gewisses Maß übersteigen, in den Verdingungsverträgen vorgesehenen Preisrevisionen unterliegen, die jedoch nicht auf das B.O.T.-Konzept anwendbar sind. Für weitere Risiken gibt es keine Deckung; sie fallen normalerweise unter das, was man Unternehmerrisiko nennt.

Wenn wir uns in den Auftraggeber versetzen, ist die Lage anders, da die Verzögerungen zu einer späteren Nutzung der Infrastruktur führen und die Kostensteigerungen, für die die Revision zugelassen ist, eine Belastung des Auftraggebers darstellen. Gegen die Verzögerungen verwahren sich seit jeher die Auftraggeber mit Konventionalklauseln, durch die der Preis für das Vorhaben entsprechend der Verzögerung bei der Übergabe verringert wird, und der Bauträger wird den Verlust mit anderen Instrumenten wieder hereinholen: Versicherungen¹ und Regreßklagen gegen verantwortliche Dritte, soweit dies möglich ist.

Gegen eine Preissteigerung infolge einer Erhöhung der Kosten kann sich der Auftraggeber mit Hilfe eines Instruments schützen, von dem bisher der private Auftraggeber mehr Gebrauch macht als der staatliche: der sogenannte Vertrag über **schlüsselfertige Arbeiten**, der jede Revision des festgelegten Preises ausschließt und somit dem Bauträger jegliches Risiko aufbürdet. Dies bedeutet natürlich eine Erhöhung der vertraglich festgelegten Preise, da sich der Bauträger gegen mögliche Risiken absichern wird. Der Auftraggeber wird weiterhin die wirtschaftlichen Risiken tragen, die sich auf die Beschaffung der für die Fertigstellung des Bauvorhabens erforderlichen Gelder beziehen, wie z.B. die im Zusammenhang mit der Erhöhung der Zinssätze und Wechselkurse, für die

¹ Die Versicherungsgesellschaften bieten den Bauunternehmen dieses Bereichs auch Versicherungspolice an, mit denen das Risiko von Vertragsstrafen aufgrund technischer Mängel oder von Verzug abgedeckt wird.

der Auftraggeber bestimmte Formen von Anleihkrediten in Anspruch nehmen kann, die von den Finanzmärkten angeboten werden.

Die Verringerung der politischen Risiken kann vor allem durch Programmvereinbarungen mit den betroffenen öffentlichen Einrichtungen erfolgen. Mit Hilfe dieses Instruments kann das Unternehmen, das die Infrastruktur gemäß dem B.O.T.-Konzept verwirklicht, sich größtenteils vor den Baurisiken schützen.

Ein gewisses Risiko ist jedoch unvermeidlich oder kann nur mit äußerst kostspieligen Versicherungsinstrumenten und Instrumenten der finanziellen Garantie abgedeckt werden, was im übrigen zu dem widernatürlichen Effekt führen würde, die Sorgfalt bei der Durchführung der Arbeiten zu verringern.

8. Die Betriebsphase

Diese Phase ist mit geringeren Risiken als die vorhergehenden verbunden und ist diejenige, in der die Aussichten auf Kapitalfluß des Unternehmens positiv werden. Das Unternehmerrisiko hängt in dieser Phase von der Verkehrsdichte (Nachfrage), der Höhe der Tarife (Preis) sowie den Betriebskosten ab.

Die Verkehrsdichte hängt von dem Grenznutzen ab, den die betriebene Infrastruktur gegenüber alternativen Strecken oder Verkehrsträgern bietet, sowie von der Höhe der angewandten Preise, die ihrerseits von Faktoren abhängen, die später geprüft werden. Die Möglichkeit für den Nutzer, auf alternative Strecken und Verkehrsträger umzusteigen, hängt nicht nur von den subjektiven Vorlieben ab, sondern kann auch durch die politischen Entscheidungen im Anschluß an die Verwirklichung der Infrastruktur bedingt sein.

In diesem Zusammenhang ergibt sich das sogenannte **politische Risiko**, das in der Betriebsphase zwei unterschiedliche Formen annehmen kann: das Risiko, das sich auf die Verkehrsdichte auswirkt, und das, das sich auf das Preisniveau auswirkt; beide Formen werden im einzelnen behandelt.

Erstere äußert sich anhand von strategischen Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung, die nach Beginn des privaten Betriebs einer Infrastruktur einen anderen Verkehrsträger begünstigen, oder in Raumplanungsentscheidungen und Investitionsentscheidungen, die alternative Strecken möglich oder interessanter machen. Während erstere normalerweise langfristige Entscheidungen darstellen, die kaum kurzfristig nach den Entscheidungen über den Beginn des Betriebs der Infrastruktur gefaßt werden können, können letztere in einer kürzeren Zeitspanne erfolgen und darüber hinaus auf einer anderen Regierungsebene als der getroffen werden, die die Entscheidung über den Betrieb der Infrastruktur getroffen hat. Diese Form des politischen Risikos wirkt sich je nach der Art der Beziehung zwischen Betreiber und auftraggebender öffentlicher Einrichtung unterschiedlich aus: bei dem B.O.T.-Konzept kann eine geringere Verkehrsdichte in der Tat dazu führen, daß bis zur Übertragungsfrist der Infrastruktur die Kapitalrückgewinnung beeinträchtigt wird, während bei dem selte-

neren B.O.O.-Konzept, bei dem die Infrastruktur im Besitz des Betreibers bleibt und es folglich keine Frist gibt, innerhalb derer sich die Investition amortisiert haben muß, die Auswirkungen einer geringeren Verkehrsdichte sich in einer geringeren Rentabilität der Infrastruktur und in einer Verzögerung der Wiedergewinnung des investierten Kapitals niederschlägt.

Das Preisniveau ist die zweite Variable in der Betriebsphase, und wird sie der Autonomie des Unternehmers überlassen, wird dieser es auf dem höchsten Niveau festlegen, das die Elastizitätskurve des Verkehrs gegenüber dem Preis zuläßt, ohne das wirtschaftliche Gleichgewicht des Unternehmens zu gefährden: dies könnte den Unternehmer dazu bringen, auf Verkehrsanteile zu verzichten, wenn diese durch einen höheren Preis mehr als ausgeglichen werden. Die Form des politischen Risikos des Betriebs im Zusammenhang mit dieser Variablen besteht in der staatlichen Intervention bei der Festlegung der Preise und folglich in einer Einschränkung der unternehmerischen Selbständigkeit des Betreibers. Obwohl das B.O.T.-Konzept nicht unbedingt diesen staatlichen Eingriff vorsieht, ist diese Situation bei den Verkehrsinfrastrukturen normal und generell von den gesetzlichen Bestimmungen vorgesehen. Es handelt sich um eine staatliche Intervention, die in Form der **Genehmigung** der vom Betreiber beschlossenen Preise oder eines **Beschlusses** der staatlichen Behörde erfolgt und zum Zwecke eines Preisstopps nicht nur im Sinne der Verkehrspolitik (sondern auch der Sozialpolitik und der Wettbewerbspolitik zwischen Verkehrsträgern und Infrastrukturen) ist, sondern auch der Beseitigung der Monopolauswirkungen entspricht, die das Fehlen echter Alternativen an Verkehrsträgern oder Strecken mit sich bringen können.

Das politische Risiko im Zusammenhang mit den Preisen wird konkret, wenn die staatliche Behörde sich weigert, die Preise anzupassen, oder sie in unzureichendem Maße anpaßt. Es trifft zu, daß normalerweise die Verträge über die Auftragsvergabe auf der Grundlage des B.O.T.-Konzepts automatische Anpassungsmechanismen vorsehen, aber diese können kaum jede Eventualität einbeziehen, durch die die Betriebskosten sich ändern können.

Es muß festgestellt werden, daß es sich bei den in diesem Abschnitt und den vorangegangenen Abschnitten untersuchten politischen Risiken um diejenigen handelt, die sich auch in den Mitgliedstaaten der Union ergeben können, und daß die Risiken nicht berücksichtigt wurden, die mit Kriegen, Revolutionen und politischen Umstürzen zusammenhängen, von denen die Union glücklicherweise verschont zu bleiben scheint.

Die Betriebskosten sind schließlich eine Variable, die von der Art der Infrastruktur und der Betriebsmodalitäten abhängt: bei einer Straße bestehen sie im wesentlichen in den Kosten für die Eintreibung der Benutzungsgebühr und der Unterhaltung der Infrastruktur; bei einer Eisenbahn sind sie höher und entsprechen einer industriellen Logik mit stärkeren Auswirkungen auf die Rentabilität.

In engem Zusammenhang mit dem Betrieb steht ein Vertragselement von erheblicher Bedeutung für das finanzielle Gleichgewicht des Unterfangens: die Betriebsdauer. Diese bestimmt nämlich den Zeitraum, innerhalb dessen das investierte Kapital sich amortisiert haben und Gewinn erzielt werden muß: sie hängt mit der Bindung des Kapitals, den zu erwartenden Verkehrsströmen und den Preisen zusammen. Gemessen an der Dimension der transeuropäischen Verkehrsnetze wird diese Dauer voraussichtlich sehr lang sein.

Bei den bisher über die Betriebsphase angestellten Überlegungen ist das Modell der Straßenverkehrsinfrastrukturen zugrunde gelegt worden, bei denen sich das B.O.T.-Konzept äußerst vereinfacht zeigt, da der Betreiber sich darauf beschränkt, dem Nutzer die Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, deren Wartung er selbstverständlich übernimmt, ohne einen direkten Dienst zu leisten. Dies ist jedoch bei den übrigen Verkehrsträgern der Fall, bei denen die Betriebskosten große Bedeutung annehmen können, die zu echten Industriekosten werden können.

Die direkten Dienstleistungen geben dem Betreiber die Möglichkeit, sein Produkt gegenüber den konkurrierenden Strecken und Verkehrsträgern besser zu differenzieren, und zwar sowohl was die Qualität des Basisdienstes angeht (z.B. Eisenbahnverkehr) als auch die sogenannten **zusätzlichen Leistungen**, d.h. gewerbliche Leistungen, auch solche, die nicht direkt mit der Infrastruktur verbunden sind: z.B. ein effizienter Lieferdienst an den Empfänger der Waren vom Zielbahnhof bis zu dessen Wohnsitz.

Darüber hinaus kann der Betreiber eines Hafens oder Flughafens die Infrastruktur auch als Immobilie nutzen, indem er Dritten die erforderlichen Räumlichkeiten für die Ausübung der gewerblichen Tätigkeiten im Zusammenhang mit dieser Art von Infrastruktur vermietet oder sie direkt betreibt.

9. weitere Überlegungen zum B.O.T.-Konzept aus der Sicht des Privatunternehmens

Ein negativer Aspekt der Investition in Infrastrukturen ist die eher natürliche als legale Zweckbindung des Vorhabens, und im spezifischen Fall des B.O.T.-Konzepts, der Konzessionsregelung, die normalerweise dem Betreiber nicht den Besitz an der Infrastruktur zuerkennt. Dies bedeutet, daß der Betreiber im Falle einer wirtschaftlichen Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit seine Investition nicht durch einen Verkauf des Bauwerks liquidieren kann, wie er dies mit jeder anderen Immobilie tun könnte.

Mit anderen Worten, die Investition ist blockiert, und die anfängliche unternehmerische Entscheidung wird unwiderruflich. Zwar kann das Bauwerk nicht verkauft werden, aber die Auflösung der Kapitalanlage kann durch Übertragung des Unternehmens selbst erfolgen; dies bedeutet jedoch einen Mangel an Flexibilität, der einen großen Nachteil für die Gesamtbeurteilung einer Investition in die Infrastrukturen darstellt.

10. Das B.O.T.-Konzept aus der Sicht des Auftraggebers

Die öffentliche Einrichtung, die dieses Konzept zur Verwirklichung einer Infrastruktur wählt, verringert ihre finanzielle Verpflichtung erheblich und befreit sich von den technischen Obliegenheiten im Zusammenhang mit dem Bau oder der Kontrolle der Durchführung, aber die Allgemeinheit trägt während der ganzen Operation insgesamt höhere Kosten für die staatliche Verwirklichung, da die Preise neben den Kosten der Infrastruktur den Gewinn des Unternehmers beinhalten werden. Es hat sich jedoch die - eher auf dem Gefühl als auf gesicherten Erkenntnissen beruhende - Meinung durchgesetzt, daß das Privatunternehmen, dem eine größere Effizienz als dem öffentlichen Sektor zugeschrieben wird, in der Lage ist, auch wenn es sich eine Gewinnmarge vorbehält, insgesamt niedrigere Kosten als die bei einer direkten Verwirklichung sicherzustellen.

Ein positiver Faktor des B.O.T.-Konzepts besteht in der Internalisierung der Kosten der Infrastruktur, die über die Straßenbenutzungsgebühr erfolgt. Es ist jedoch bekannt, daß ein Element der Wettbewerbsverzerrung zwischen den Verkehrsträgern die fehlende Anrechnung der Kosten für die Straßen auf die Nutzer im Unterschied zu anderen Verkehrsträgern ist. Ferner wird die Internalisierung aller Kosten im Hinblick auf eine dauerhafte Entwicklung als ein Instrument zur Förderung der Nutzung der umweltfreundlicheren Verkehrsträger angesehen; das B.O.T.-Konzept ermöglicht es, kulturelle Widerstände gegen die Straßenbenutzungsgebühr zu überwinden, da das Prinzip der Erzielung von Gewinn aus Privatkapital allgemein anerkannt wird.

Diesen Vorteil gibt es jedoch nicht im Hinblick auf die Infrastrukturen, wie z.B. die Eisenbahnen, deren Gebühren die Baukosten auch bei der staatlichen Verwirklichung und Betreibung internalisieren. In diesem Fall wird das B.O.T.-Konzept für die öffentliche Einrichtung eine Einschränkung ihrer Preispolitik bedeuten, da die Preise nicht unter das mit dem Betreiber ausgehandelte Niveau gesenkt werden können. Auf diese Art und Weise wird das Prinzip des Wettbewerbs zwischen Verkehrsträgern und Infrastrukturen garantiert.

11. Das B.O.T.-Konzept aus der Sicht des Nutzers

Der Nutzer ist daran interessiert, die Infrastruktur zu nutzen, die im Verhältnis zu den alternativen Strecken und Verkehrsträgern für ihn die geringsten **Kosten** verursacht; diese Kosten umfassen nicht nur den Preis, sondern auch die des Treibstoffs, des Personals und der Abnutzung des Fahrzeugs¹ und die größere Zeitersparnis. Die Kostenelemente sind normalerweise abhängig von der Länge der für jede Infrastruktur vorgesehenen Strecke, während die Zeitersparnis abhängt von der Länge und der zulässigen Geschwindigkeit: ein Transportunternehmer kann Interesse daran haben, eine Infrastruktur zu nutzen, bei der eine längere Strecke zurückzulegen ist, die ihm aber eine höhere Geschwindigkeit gestattet. Aber auch andere Elemente können die Entscheidung beeinflussen: zum Beispiel kann ein Transportunternehmer

¹ Für die drei letzten Elemente wird auf den Straßenverkehr Bezug genommen.

eine nach den Parametern Kosten/Nutzen nicht optimale Strecke wählen, wenn eine andere Strecke größere Kabotagemöglichkeiten bietet.

Das hier geschilderte Verhalten erwartet man von jemandem, der eine Infrastruktur aus Unternehmensgründen nutzt, aber der Urlaubsreisende wird keine ausschließlich wirtschaftlichen Entscheidungen treffen, sondern auch Kriterien wie landschaftliche Schönheit oder Verfügbarkeit von Rastplätzen entlang der Strecke in seine Überlegungen miteinbeziehen. Im übrigen sind solche Überlegungen auch demjenigen nicht fremd, der aus geschäftlichen Gründen reist, insbesondere wenn der Reisende der Unternehmer selbst ist: z.B. ziehen viele Transportunternehmer das Fährschiff dem Tunnel unter dem Ärmelkanal aus Gründen persönlicher Bequemlichkeit vor.

Die in diesem Abschnitt bisher angestellten Überlegungen beziehen sich hauptsächlich auf den Straßenverkehr, können aber auch auf die anderen Verkehrsträger, wenn auch mit einigen Bedeutungsunterschieden, ausgedehnt werden: für den Eisenbahnverkehr ist das nahezu einzige Kostenelement der Preis, aber die Geschwindigkeit, Pünktlichkeit und Sicherheit des Transports werden Elemente bei der Beurteilung sein, umso mehr, als sie nicht vom Nutzer, sondern vom Transportunternehmer selbst abhängen, der normalerweise der Betreiber der Infrastrukturen ist; für die Häfen und Flughäfen sind sowohl die Dienstleistungen innerhalb dieser Infrastrukturen als auch ihre Anbindung an die anderen Verkehrsnetze sowie die Zugangswege entscheidend. Es handelt sich eindeutig um Elemente, die nicht vom Betreiber abhängen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

1. Die Frage der finanziellen Rentabilität

In den vergangenen Kapiteln konnte man sehen, daß die transeuropäischen Netze eine Strategie von großer Bedeutung darstellen, bei denen es um erhebliche Investitionen geht, die über die Ausgabenkapazität des politisch-verwaltungsmäßigen Systems hinausgehen, und dies folglich nicht nur der Union, sondern auch der Mitgliedstaaten und der territorialen und sektorialen öffentlichen Verwaltungen, einschließlich der Eisenbahngesellschaften, die an den Netzen beteiligt sind.

Obwohl es einige politische Widerstände und manchmal auch rechtliche Schwierigkeiten gibt, scheint sich aufgrund der Beschränkung der Verschuldung und des Defizits, die der Vertrag den Mitgliedstaaten auferlegt und die der Stabilitätspakt für die Zukunft festschreiben wird, als einzige Alternative zu einer Erhöhung der Steuerlast oder einer tiefgreifenden Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben zu Lasten anderer Bestimmungen der Rückgriff auf den Privatsektor anzubieten.

Von der Vielzahl von Formen der Privatbeteiligung scheint dem Verfasser das B.O.T.-Konzept in einer seiner zahlreichen Varianten das geeignetste zu sein. Die Haupthindernisse, die für eine Beteiligung von Privatkapital zu überwinden wären, sind die **finanzielle Rentabilität**, die **Bindung des Kapitals** und das **Risiko** in seinen verschiedenen Ausprägungen.

In den meisten Fällen beteiligt sich der öffentliche Sektor mit Zuschüssen, die den Zweck haben, die im Bereich der Infrastrukturen und der öffentlichen Dienstleistungen oft unzureichende finanzielle Rentabilität zu erhöhen: Es handelt sich hier um eine Praxis mit unmittelbarer Wirkung, die jedoch Zweifel bezüglich der normalen Entwicklung der Beziehung zwischen öffentlichem und privatem Sektor aufkommen läßt, wenn die Art des Zuschusses nicht bereits zu dem Zeitpunkt bekannt und festgelegt ist, da die öffentliche Einrichtung nach einem privaten Partner zu suchen beginnt. Diese Erwägungen beziehen sich jedoch auf die Gewährleistung der Unparteilichkeit der Verwaltung beim Abschluß öffentlicher Verträge, und obwohl sie von großer Bedeutung sind, werden sie hier nicht weiter vertieft, weil sie nicht Gegenstand dieses Arbeitsdokuments sind.

Eine Alternative zum öffentlichen Zuschuß, die nach Ansicht des Verfassers unter dem Aspekt des Verhältnisses zwischen öffentlichem und privatem Sektor vorzuziehen wäre, aber hinsichtlich der Begrenzung der Inflation und wahrscheinlich auch hinsichtlich der sozialen Chancengleichheit Probleme aufwirft, wäre die Erhebung von für den Betreiber vorteilhafteren Benutzungsgebühren, wobei höhere Gebühren jedoch eine Verringerung der sozio-ökonomischen Rentabilität des Unternehmens mit sich bringen. Dies ist der zentrale Punkt, für den die Institutionen der Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten im Rahmen eines allgemeineren Diskurses über die Internalisierung der externen Kosten der

Infrastrukturen eine Lösung finden müssen. Eines sollte jedoch berücksichtigt werden: Die öffentliche Meinung ist eher bereit, eine Benutzungsgebühr bei einem privat betriebenen als bei einem öffentlichen Unternehmen zu akzeptieren, da das Recht auf Gewinn ein allgemein anerkanntes Prinzip ist, im Gegensatz zur kostenpflichtigen Benutzung einer öffentlichen Infrastruktur, die als Allgemeingut betrachtet wird.

Zur Erhöhung der finanziellen Rentabilität einer Investition ist es unumgänglich, das einzelne Projekt genau zu prüfen, um Rentabilitätsnischen ausfindig zu machen, die private Investoren interessieren könnten. Darum hat sich die Christophersen-Gruppe bemüht, und dieser Ansatz wird nun von der Kinnock-Gruppe weitergeführt.

Allgemein ist zu sagen, daß die Rentabilität dann größer ist, wenn das Bauvorhaben so beschaffen ist, daß der Betreiber nicht nur die Benutzung der Infrastruktur, sondern auch zusätzliche Dienstleistungen, wie z.B. in Häfen und Flughäfen, anbieten kann. Wenn der Betreiber jedoch auch den Verkehrsdienst anbietet, werden die damit verbundenen Industriekosten und Marktprobleme das Unternehmen völlig umgestalten, und die Rentabilitätsprobleme werden eher den Dienstleistungsbereich als die Infrastruktur betreffen.

Aus der Perspektive der öffentlichen Verwaltung, die den Privatsektor am Bau und am Betrieb einer Verkehrsinfrastruktur beteiligen will, scheint es in der Tat eher angebracht, auf dem Gebiet der Bindung der finanziellen Mittel und der Risiken tätig zu werden als direkt bei der Rentabilität anzusetzen, die jedoch davon beeinflußt werden wird.

2. Ein Vorschlag für die Bindung der finanziellen Mittel

Eng verbunden mit der Rentabilität ist die Bindung der finanziellen Mittel, die für den Privatsektor ein gewichtiger Grund sein kann, nicht in Infrastrukturen zu investieren, da sich die Verzögerung der Rentabilität in einem Ertragsverlust niederschlägt, was umso gravierender ist, wenn die Verzögerungen bei der Verwirklichung des Bauvorhabens ein größeres Ausmaß annehmen. Nach Ansicht des Verfassers kann dieses Hindernis dadurch reduziert werden, daß die Bauarbeiten mit Nullkupon-Schuldverschreibungen des Bauherrn/Betreibers finanziert werden, die bei Fälligkeit, bei Beendigung der Bauarbeiten oder nach der Inbetriebnahme in Aktien umgewandelt werden können. Der Staat würde die Garantie für die Rückzahlung übernehmen.

Auf diese Weise könnte der Bauherr/Betreiber auf die Finanzmärkte zurückgreifen, ohne für einen mehr oder weniger langen Zeitraum, auf jeden Fall aber für die Dauer der Bauarbeiten, keine Auslagen für Zinsen zu haben, und am Ende dieses Zeitraums würde das investierte Kapital ganz oder teilweise durch die Umwandlung in Aktien vergütet, deren Erfolg von der finanziellen Rentabilität des Betriebs abhängen würde.

Die Zeichner von Nullkupon-Schuldverschreibungen kämen in den Genuß der mit diesem speziellen Wertpapier verbundenen Vorteile; so könnten sie bei Fälligkeit zwischen einer Umwandlung in Aktien und einer Rückerstattung zum Nominalwert des Papiers wählen, die vom Staat garantiert wird. Da der Bauherr/Betreiber wahrscheinlich Interesse an einem hohen Konversionspreis hätte, um den Einfluß der neuen Aktionäre auf das Kapital zu verringern, würde die Laufzeit des Schuldverschreibungsdarlehens wahrscheinlich eine entsprechende Zahl von Betriebsjahren umfassen, die es dem Zeichner gestattet, die Zweckmäßigkeit einer Konversion über einen relativ langen Zeitraum zu prüfen. Der Staat seinerseits würde die eigene Verschuldung nicht erhöhen und wäre nur dem Risiko der Insolvenz des Bauherrn ausgesetzt, das er unter Zuhilfenahme der von den Finanzierungsinstituten eigens zu diesem Zweck angebotenen Finanzinstrumente mindern könnte; falls er selbst Garantien übernehmen müßte, würde in die Rechte auf die Konversion eintreten.

Nach Ansicht des Verfassers könnte ein solcher Mechanismus vor allem institutionelle Investoren interessieren, insbesondere Pensionsfonds, die aufgrund ihrer Zielsetzung an langfristigen und gut abgesicherten Investitionen interessiert sind.

Der hier unterbreitete Vorschlag ist verknüpft mit der Möglichkeit einer Beteiligung an Betriebskapital, die in der Satzung des EIF zusammen mit der anderen institutionellen Funktion, Garantien für Darlehen zu übernehmen, vorgesehen ist. Auf dieser Grundlage kann dieses gemeinschaftliche Kreditinstitut der Gemeinschaft das Instrument bieten, mit dessen Hilfe sie sich direkt am Kapital von Unternehmen im Bereich des Betriebs öffentlicher Infrastrukturen beteiligen kann, was ihr die Möglichkeit gibt, die operativen Lücken zu schließen und die Erfahrungsmängel zu beheben, die sie im Augenblick gegenüber den Mitgliedstaaten aufweist.

3. Die Frage der Risiken

Das andere große Hindernis bei der Beteiligung von Privatkapital am Infrastrukturbereich ist das Risiko in seinen unterschiedlichen Formen, die im letzten Kapitel dargestellt wurden. Die natürlichen, technischen und wirtschaftlichen Risiken finden eine Antwort in den eigens dafür vorgesehenen Instrumenten der Finanzierungsinstitute und Versicherungen, denen noch die öffentliche Intervention in ihren unterschiedlichen Formen - die jedoch alle finanzieller Art sind - hinzuzufügen wäre.

Die politischen Risiken sind komplexerer Natur und erfordern die Intervention aller öffentlichen Akteure, mit dem Ziel, dem privaten Investor einen genau definierten Rahmen der Raumplanung und der auf seine Beziehungen zu den öffentlichen Einrichtungen anzuwendenden rechtlichen Instrumente zu bieten.

Die Europäische Gemeinschaft kann aufgrund der im Vertrag und speziell in Artikel 3 b festgelegten Einschränkungen ihrer Befugnisse und aufgrund der sich daraus ergebenden spezifischen Besonderheiten ihre richtungsweisende Funktion nur dadurch in zuverlässiger Weise ausüben, daß sie den öffentlichen Verwal-

tungen einen genauen Rahmen für ihre Raumplanung gibt¹ und im Rahmen ihrer Funktion der Harmonisierung der nationalstaatlichen Rechtsordnungen diejenigen Bestimmungen im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen aufhebt, die den Betrieb derselben durch den Privatsektor behindern könnten. Genau dies tut sie gerade im Rahmen der Kinnock-Gruppe. Sie könnte auch Programmverträge zwischen den öffentlichen Verwaltungen und dem beteiligten Unternehmen fördern, indem sie sich den Einfluß zunutze macht, den sie als Finanzierungssubjekt ausüben kann.

¹ Dies hat sie mit den **gemeinschaftlichen Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes** getan.

KRITISCHE ANMERKUNGEN ZU DEN QUELLEN UND ZUR LITERATUR

Die wesentliche dokumentarische Grundlage im Bereich der Politik der transeuropäischen Netze stellen die Rechtsakte der verschiedenen Institutionen der Gemeinschaft dar, die normalerweise in allen Amtssprachen der Gemeinschaft vorliegen.

Zunächst einmal handelt es sich dabei um den **Vertrag über die Europäische Union**, von dem es verschiedene Ausgaben gibt: Bei dieser für das Arbeitsdokument verwendeten Ausgabe handelt es sich um die vom Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften herausgegebene *Europäische Union*, Textsammlung, Band I, Luxemburg 1993.

In den Amtsblättern der Europäischen Gemeinschaft sind die Verordnungen, Vorschläge für Verordnungen und die wichtigsten Mitteilungen der Kommission enthalten. In den Fußnoten zum Text sind die Angaben zu jedem zitierten Rechtsakt zu finden.

Weitere im Amtsblatt nicht veröffentlichte oder noch nicht veröffentlichte Dokumente sind bei den Institutionen der Gemeinschaft erhältlich. Über diese finden sich in den Fußnoten zum Text die Angaben, aber für den **Zwischenbericht der Gruppe von persönlichen Vertretern der Staats- und Regierungschefs** (die sogenannte Christophersen-Gruppe) gibt es keine anderen Angaben als den Titel, während der **Abschlußbericht** mit folgenden bibliographischen Angaben veröffentlicht wurde: *Transeuropäische Netze*, Luxemburg (Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften) 1995 (ISBN 92-826-8996-4); er liegt in allen Amtssprachen der Gemeinschaft außer dem Schwedischen und Finnischen vor¹.

Dieses Dokument ist von grundlegender Bedeutung für die Beschäftigung mit den transeuropäischen Netzen, und ebenso wichtig sind, vor allem bezüglich der finanziellen Aspekte, die Mitteilungen der Kommission **Finanzierung der transeuropäischen Netze** (Sec(94)860 endg. vom 15.6.94) und **Transeuropäische Netze - Jahresbericht 1996** (KOM(96)645 endg. vom 6.12.96) sowie die Publikation: COMMISSION EUROPEENNE, *Réseaux transeuropéens*, Luxemburg (Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften) 1996 (ISBN 92-827-8642-0), die auf französisch und englisch vorliegt².

Für die Entscheidungen der Europäischen Räte bediente man sich der Mitteilungen des Vorsitzes des amtierenden Rates, die im Bulletin der Tätigkeiten des Europäischen Parlaments wiedergegeben sind, das von der DG I dieser Institution herausgegeben wird.

Wichtige Angaben wurden den **Jahresberichten** der EIB entnommen.

¹ In diesem Dokument wurde die französische Version benutzt.

² Idem.

was die Literatur betrifft, so sind vor allem folgende Texte zu nennen:

AAVV, *The State of European Infrastructure 1996*, Rotterdam, ECIS¹, 1996 (ISBN 90-803155-1-6); außer interessanten Aufsätzen zur allgemeinen Orientierung wird hier ein detaillierter Überblick über die Politiken im Verkehrsinfrastrukturbereich der Länder der Gemeinschaft sowie Norwegens und der Schweiz geboten. Es handelt sich bei diesem Werk um ein wichtiges Instrument für die Beschäftigung mit dieser Materie, von dem in diesem Dokument ausgiebig Gebrauch gemacht wurde.

S. GRIFFITH-JONES, *Garanties de Prêts pour les grands projets d'équipement: question et enseignements possibles pour un mécanisme européen*, Luxemburg (Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften) 1993 (ISBN 92-826671-0-3), das sich auf eine von der Kommission in Auftrag gegebene Studie des Institute of Development studies at the University of Sussex stützt;

C. KESSIDES, *Institutional Options for the Provisions of Infrastructure*, World Bank Discussion Papers, Washington 1993.

Beide Bände erläutern, wenn auch aus unterschiedlicher Sicht (der von Griffith bemüht sich vor allem, die Zweckmäßigkeit der Anleihegarantien zu zeigen) die wirtschaftlichen und finanziellen Probleme im Zusammenhang mit der privaten Verwirklichung und dem privaten Betrieb von öffentlichen Arbeiten, und auch wenn in ihnen der angelsächsische Ansatz der Beziehungen zwischen öffentlicher Verwaltung und Unternehmen anklingt, so bieten sie doch einen vollständigen Überblick über dieses Thema; bei Kessides wird vor allem eine eingehende Prüfung der Optionen im Hinblick auf verschiedene Infrastrukturtypen vorgenommen.

Für ein allgemeines Herangehen an das Problem sind die Zusammenkünfte der Europäischen Konferenz der Verkehrsminister von Nutzen -auch wenn sie nicht immer aktuell sind-, die mit Hilfe von nationalen Fachleuten eine Vertiefung spezieller Themen sowohl unter dem Gesichtspunkt der nationalen Erfahrungen als auch dem der Wirtschaftslehre bieten. Im speziellen Rahmen dieses Arbeitsdokuments sind zu nennen:

Investissements publics et privés dans le secteur des transports, table ronde 81, Paris 1990 (ISBN 92-821109-6-6); darin wird eine ausführliche Analyse der Thematik vom Standpunkt der Wirtschaftslehre aus geboten;

Evaluer les investissements en infrastructures de transport, table ronde 86, Paris 1992 (ISBN 92-8212160-7);

Infrastructures et système de transport pour une Europe moderne, table ronde 95, Paris 1994 (ISBN 92-821828).

¹ European Center of Infrastructure Studies.

Von weiteren, jedoch außerhalb der Reihe "table ronde" herausgegebenen Veröffentlichungen der Europäischen Konferenz der Verkehrsminister sind zu nennen:

Les Investissements dans les Infrastructures de transport des pays de la CEMT, Paris 1988 (ISBN 92-821216-2-3) und

Les Investissements et Infrastructures de transport dans les années '80, Paris 1990 (ISBN 92-821216-6-3), mit einer Fülle statistischer Angaben, obwohl das erstgenannte Werk etwas überholt ist.

Auch die OECD veröffentlicht Studien wirtschaftlicher und technischer Art im Verkehrsbereich. Im speziellen Rahmen dieses Dokuments ist zu nennen:

Péages routières et rôle du secteur privé dans le développement des infrastructures routières, Paris 1987 (ISBN 92-642294-3-4), das, auch wenn es nicht neu ist, eine immer noch aktuelle Darstellung der Probleme im Zusammenhang mit der Einführung der Straßenbenutzungsgebühr vom technischen, wirtschaftlichen und kulturellen Standpunkt aus enthält.

Sowohl die Veröffentlichungen der CEMT als auch der OECD sind in französisch und englisch erhältlich.

Zu dieser Materie sind zahlreiche Artikel erschienen. Im folgenden wird eine nicht vollständige Liste gegeben:

J.A. VINOIS, *Le réseau transeuropéen de transport: après les décisions juridiques, reste le financement*, in "Revue du Marché Commun et de l'Union européenne", Paris, Nr. 401, September-Oktober 1996, S. 569-578.

S. VACCARO, *Le politiche interne dell'Unione europea*, in "Mullino. Europa", Bologna, Jg. 45, Nr. 1, Juli 1996, S. 58-65.

E. QUINET, *Coopération entre gestion publique et privée dans la construction d'un réseau européen de trains à grande vitesse*, in "Transports", Paris, Jg. 41, Nr. 377, Mai-Juni 1996, S. 181-188.

A.L. NECCI, *Le financement pour la construction des nouvelles lignes ferroviaires: la dimension européenne et le cas italien*, in "Transports", Paris, Jg. 41, Nr. 375, Januar-Februar 1996, S. 5-11.

L. GUIHERY, *Quelles grandes infrastructures de transport pour l'Allemagne unifiée?*, in "Allemagne d'aujourd'hui", Paris, Nr. 134, Oktober-Dezember 1995, S. 46-48.

S. PARUDLO, *Le grandi reti europee di trasporto*, in "Affari Sociali Internazionali", Mailand, Jg. 22, Nr. 4, 1995, S. 59-113.



M. LE DUC, E. BAYE, D. DROUET (u.a.), *Services publics de réseau et Europe. Les exemples de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie et du Royaume Uni (fer, route, air et eau-assainissement)*, in "Notes et études documentaires", Paris, Nr. 5016, 1995, S. 77-129, Tab. Kt.

El papel de la Unión Europea en materia de turismo. Libro Verde de la Comisión, in "Comunidad Europea Aranzadi", Editorial, Pamplona, Jg. 22, Nr. 6, Juni 1995, S. 51-54.

J. GONZALEZ CID, *Infraestructuras: Redes transeuropeas*, in "Noticias de la Unión Europea", CISS, Valencia, Jg. 11, Nr. 124, Mai 1995, S. 69-91, Anh. Bibliogr.

C. REYNAUD, *Le cheminement des réseaux transeuropéens: approche pragmatique ou démarche conceptuelle*, in "Transports", Paris, Jg. 40, Nr. 371, Mai-Juni 1995, S. 157-165, Kt.

R. MASERA, *Il privato e la realizzazione di un sistema infrastrutturale*, in "Affari Esteri", Rom, Jg. 26, Nr. 104, Oktober 1994, S. 788-801.

G. RICHERI, *Le "autostrade dell'informazione". Modelli e problemi*, in "Problemi dell'Informazione", Bologna, Jg. 20, Nr. 1, März 1995, S. 25-38, Bibliogr.

M. FRYBOURG, *Les réseaux transeuropéens au sens du titre 12 du traité de Maastricht*, in "Transports", Paris, Jg. 40, Nr. 369, Januar-Februar 1995, S. 44-56, Tab. Graph.

J.A. VINOIS, *Après les Conseils européens de Bruxelles, de Corfou et d'Essen, quelles perspectives pour le réseau transeuropéen de transport?*, in "Revue du Marché Commun et de l'Union européenne", Paris, Nr. 385, Februar 1995, S. 83-97, Anh.

P. TREUNER, *Eine neue Karte europäischer Raumentwicklungsziele. Une carte nouvelle des objectifs de développement de l'espace européen. A New Map of Europe's Spatial Development Objectives*, in "EUREG. Europäische Zeitschrift für Regionalentwicklung", Stuttgart, Nr. 1, 1994, S. 38.43, Kt.

K.G. BINDER, F. WALTHES, *Der Kohäsionsfonds: Ein strukturpolitisches Finanzinstrument der Europäischen Union*, in "Raumforschung und Raumordnung", Köln, Jg. 52, Nr. 4-5, Juli-Oktober 1994, S. 261-269, Tab. Graph.

B. GELLNER, *Transeuropäische Netze - eine Infrastruktur-Offensive*, in "Arbeitgeber", Köln, Jg. 46, Nr. 15-16, 12. August 1994, S. 533-536, Tab.

M. KRAUTZBERGER, W. SELKE, *Auf dem Wege zu einem europäischen Raumentwicklungskonzept*, in "Öffentliche Verwaltung", Stuttgart, Jg. 47, Nr. 16, August 1996, S. 685-690.

J-C. LEYGUES, *Evaluation des politiques internes communautaires et de leurs dépenses*, in "Revue française de finances publiques", Paris, Nr. 45, 1994, S. 97-164.



M. FORNACCIARI, *Infrastructures et réseaux européens: les artères de la grande Europe*, in "Belles feuilles. Revue des débats européens", Paris, 1993, S. 157-159.

S. CRUELLAS, *Gli orizzonti delle reti transeuropee*, in "Europaforum", Rom, Jg. 6, Nr. 3, April 1993, S. 39-46.

A. RÜHL, *La politique européenne des infrastructures de transport. Un défi pour la fin du siècle*, in "Transports", Paris, Nr. 361, September-Oktober 1993, S. 314-318.

L. MARINI, *Obiettivo: crescita omogenea*, in "Europaforum", Rom, Jg. 6, Nr. 8, September 1993, S. 51-55.

R.S. MASERA, F. MASTRONARDI, *Le reti transeuropee e il loro finanziamento*, in "Affari Esteri", Rom, Jg. 25, Nr. 99, Juli 1993, S. 589-604.

J.-M. BAER, *Politique régionale communautaire*, in "Chronique européenne", Nantes, Nr. 4, Oktober-Dezember 1991, S. 10-14; 23-24.

P. FOURNIER, *Perspectives du réseau autoroutier communautaire horizon 2010*, in "Transports", Paris, Jg. 37, Nr. 353, Mai-Juni 1992, S. 150-158, Tab. Graph. Kt.

Proposition (par la Communauté des chemins de fer européens) pour un réseau européen à grande vitesse, in "Union internationale des Chemins de fer", Paris, Januar 1989, S. 1-29, Tab. Graph. Kt.

H. MALOSSE, *Du bon usage des mécanismes européens. VI. La recherche de partenaires et les réseaux pour la coopération entre opérateurs économiques*, in "L'Europa à votre porte. Centre français du commerce extérieur. Collection l'Exportateur", Paris, 4. August 1988, S. 153-167.

G. ELLWANGER, C. HAMELBECK, *Das Schienennetz der DB: Bestandteil der staatlichen Infrastruktur*, in "Bundesbahn", Darmstadt, Jg. 65, Nr. 6, Juni 1989, S. 475-479, Tab. Bibliogr.

P. TABARY, *A l'heure du transmanche. Les prêts de la BEI pour le financement des infrastructures de transport*, in "Transport", Paris, Jg. 34, Nr. 334, März-April 1989, S. 75-79, Tab.

Le tunnel sous la Manche, in "Reference Services. Central Office of Information", London, Nr. 278, November 1988, S. 1-9, Kt. Bibliogr.

Manual de ayudas de la CEE. V. (Fin), in "Comercio Exterior. Banco Popular Español", September 1988, S. 457-463.

F. GESCAUD, *Italie (le dossier de la semaine)*, in "Moniteur du Commerce internationale. MOCI", Paris, Nr. 812, 18. April 1988, S. 19-60, Tab. Kt.



J.-E. RAYE, *Des radios libres aux radios locales privées. (France)*, in "Projet", Paris, Nr. 196, November-Dezember 1985, S. 41-50.

1995: Un soutien actif de la BEI à l'intégration économique européenne, in "BEI Informations", Nr. 87, Februar 1996, Banque européenne d'investissement, Luxemburg, 16 S., Tab. Graph. Kt. Ill.

La BEI et les réseaux transeuropéens, in "BEI Informations", Nr. 86, November 1995, Banque européenne d'investissement, Luxemburg, 8 S., Tab. Graph. Kt.

Commission européenne, *L'Europe à grande vitesse*, in "Office des publications officielles des CE", Luxemburg, 1995, 168 S., Tab. Graph. Kt.

Commission européenne, *Réseaux transeuropéens - Le groupe des représentants personnels des chefs d'Etat ou de gouvernement. Rapport*, in "Office des publications officielles des CE", Luxemburg, 1995, 257 S., Tab. Kt. Anh.

Près de 20 milliards d'ECUs prêtés en 1994, in "BEI Informations", Nr. 83, Februar 1995, Banque européenne d'investissements, Luxemburg, 16 S., Tab. Graph. Kt. Ill.

Commission européenne, *Entreprendre l'Europe (Belgique - région francophone)*, in "Office des publications officielles des CE", Luxemburg 1994, 16 S.

Commission européenne, *Entreprendre l'Europe (Luxembourg)*, in "Office des publications officielles des CE", Luxemburg 1994, 16 S.

Commission européenne. DG Information, communication, culture, audiovisuel, *Le Fonds de cohésion de l'Union européenne*, in "L'Europe en mouvement. Office des publications officielles des CE", Luxemburg 1994, 8 S., Tab. Ill.

Commission européenne. DG Politique d'entreprise, commerce, tourisme et économie sociale, *La transmission des entreprises: lancement d'une vaste consultation*, in "EURO-INFO", Nr. 71, Juli-August 1994, Brüssel, 8 S.

Près de 20 milliards d'ECUs prêtés en 1993, in "BEI Informations", Nr. 79, Februar 1994, Banque européenne d'investissements, Luxemburg, 8 S., Tab. Graph.

S. GRIFFITH-JONES, Commission européenne, *Garanties de prêts pour les grands projets d'équipement: questions et enseignements possibles pour un mécanisme européen*, in "Office des publications officielles des CE", Luxemburg, 1994, 92 S., Tab. Bibliogr. Anh.

Commission des CE. DG Transports, *Réseaux transeuropéens - Vers un schéma directeur du réseau routier et de la circulation rou-*



tière, in "Office des publications officielles des CE", Luxembourg 1993, 119 S., Tab. Graph. Kt. Ill. Anh.

S. HORNER, A. CAPITANIO, A. BRÜSER (u.a.). Commission des CE. DG Développement, *Dossier: Les routes*, in "Le Courrier. Afrique - Caraïbes - Pacifique - Communauté européenne", Nr. 125, Januar-Februar 1991, Brüssel, S. 59-90.

Commission des CE, *Les actions de la Communauté européenne intéressant les petits et moyennes entreprises. Belgique. Manuel pratique. Edition 1988. Document. (Objectif 1992)*, in "Office des publications officielles des CE", Luxembourg, 1989, 214 S., Anh.

A. WRIGHT. Commission des CE, *Les actions de la Communauté européenne intéressant les petites et moyennes entreprises. France. Manuel pratique. Edition 1988. Document*, in "Office des publications officielles des CE", Luxembourg, 1989, 226 S. Anh.

Comité économique et social des CE, *Politique ferroviaire commune. Bilan et perspectives. Avis d'initiative du Comité économique et social. Rapport d'information de la section des transports et communications*, in "CES", Brüssel, 1987, 49 S., Anh.

Commission des CE. DG Informations, *Les maillons manquants. La modernisation des infrastructures de transport terrestre en Europe*, in "Fiches pédagogiques. 30 jours d'Europe", Bureau de Presse et d'Information des CE, Paris, Nr. 321, April 1985, S. 19-42, Kt. Ill.

1.000