

Sichelschmidt, Henning

**Article — Digitized Version**

## Europäische Infrastrukturpolitik: die Infrastrukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen der Neuausrichtung der Strukturfonds

Internationales Verkehrswesen

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Sichelschmidt, Henning (2005) : Europäische Infrastrukturpolitik: die Infrastrukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen der Neuausrichtung der Strukturfonds, Internationales Verkehrswesen, ISSN 0020-9511, Springer, Berlin, Iss. 1, pp. 93-134

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3493>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

# Europäische Infrastrukturpolitik – Die Infrastrukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen der Neuausrichtung der Strukturfonds

Von Henning Sichelschmidt<sup>1</sup>

## Neuere Entwicklungen im Bereich der Infrastrukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft

Am 14. Juli 2004 hat die Europäische Kommission ihre Vorstellungen zur Zukunft der europäischen Strukturfonds veröffentlicht (Kommission 2004e, 2004f). In der 2006 beginnenden neuen Rechnungsperiode werden die Strukturfonds stark auf die Unterstützung der zehn überwiegend mittel- und osteuropäischen Länder ausgerichtet sein, die zum 1. Mai 2004 Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft (EG<sup>2</sup>) wurden. Diese Unterstützung ist mit erheblichen zusätzlichen Ausgaben verbunden, deren Finanzierung durch die bisherigen Mitgliedstaaten ebenso ein potenzielles Problem für die Gemeinschaft darstellt wie die sich abzeichnende Umlenkung eines Teils der Strukturfondsmittel von den alten zu den neuen Mitgliedsländern. Damit stellt sich die Frage, wie die EG-Infrastrukturpolitik, die immer noch überwiegend eine Beteiligung an nationalen Infrastrukturmaßnahmen durch die Strukturfonds ist,<sup>3</sup> in der erweiterten Gemeinschaft zweckmäßig fortgesetzt werden sollte. Dazu will dieser Beitrag Vorschläge machen, die – im Sinne allgemeiner Ziele der EG wie Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts nach Art. 2 des Vertrags<sup>4</sup> – möglichst zugleich ökonomisch effizient, sozial gerecht und ökologisch verträglich sein sollen.

Neben der Möglichkeit, sich durch die Strukturfonds an nationalen Projekten zu beteiligen, hat die EG in den Verträgen von Maastricht (1992) und Amsterdam (1997) unter dem Titel „Transeuropäische Netze“ (TEN) eigene Kompetenzen auf dem Gebiet der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur erhalten. Der dafür eingerichtete neue Haushaltstitel ist allerdings bislang mit etwa 0,7 Mrd. Euro jährlich nur bescheiden ausgestattet.

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag ist die leicht gekürzte Fassung des gleichnamigen Aufsatzes, der am 25.11.2004 mit dem Reimut-Jochimsen-Preis der Hauptverwaltung Düsseldorf der Deutschen Bundesbank ausgezeichnet wurde.

<sup>2</sup> In Zitaten und amtlichen Bezeichnungen häufig: Europäische Union (EU); diese umfasst neben der EG noch weitere Institutionen wie die Europäische Atomgemeinschaft (Thun-Hohenstein 1997: 134–154).

<sup>3</sup> Seit 1975 wurden wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen der Mitgliedstaaten aus Mitteln der EG-Strukturfonds unterstützt (Klodt, Stehn et al. 1992: 55–56).

<sup>4</sup> Artikel ohne nähere Bezeichnung sind solche des EG-Vertrags in der Fassung des Amsterdamer Vertrags (Thun-Hohenstein 1997: 155–272).

Das finanzielle Engagement der EG ergänzt die Bestrebungen, mit denen die Gemeinschaft bereits seit Mitte der achtziger Jahre kraft ihrer wettbewerbspolitischen Kompetenz die drei erwähnten Infrastrukturbereiche, die ehemals durch beschränkten Wettbewerb auf geschlossenen nationalen Märkten und umfassende Verhaltensregulierungen bei hohem Anteil staatlichen Eigentums gekennzeichnet waren, zunehmend für Wettbewerb geöffnet hat (Bickenbach 1998: 3–4). Mit der Öffnung der Netze für Wettbewerb und mit der Förderung ihres Ausbaus sollen eine zweckmäßige internationale Arbeitsteilung in der EG und damit die Realisierung der ökonomischen Vorteile des Binnenmarktes erleichtert werden.

Die Infrastrukturen des Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationswesens sind allerdings streng genommen nur ein Teil der unter den Begriff „Infrastruktur“ subsumierbaren Wirtschaftsbereiche,<sup>5</sup> zu denen in einer breiteren Perspektive noch weitere, hier nicht analysierte Infrastrukturen wie etwa Einrichtungen des Bildungs- oder Gesundheitswesens gehören. Innerhalb der folgenden Analyse liegt der Schwerpunkt auf der Verkehrsinfrastruktur, in der das finanzielle Engagement der öffentlichen Hand meist stärker ins Gewicht fällt als im Bereich von Energieversorgung und Telekommunikation (vgl. auch Steyer 2001: 270, 298).<sup>6</sup>

Strukturfondsmittel können außer für Infrastrukturprojekte auch für die Unterstützung von Unternehmensinvestitionen und die Förderung von Humanressourcen (Arbeitskräfte) verwendet werden. Diese Verwendungsrichtungen sind im Folgenden (nur) dort berücksichtigt, wo es um den Gesamtumfang der Strukturfonds geht. Insgesamt gibt die EG jährlich etwa 34 Mrd. Euro oder gut ein Drittel ihres Haushalts für „strukturpolitische Maßnahmen“ aus, wobei knapp 3 Mrd. Euro pro Jahr auf den bislang ausschließlich für Infrastruktur (einschließlich Umwelt) bestimmten „Kohäsionsfonds“ entfallen. Zusammen mit den schätzungsweise rund 8 Mrd. Euro pro Jahr aus den eigentlichen Strukturfonds und den TEN-Mitteln werden daher derzeit jährlich gut 11 Mrd. Euro an EG-Mitteln für Infrastrukturmaßnahmen in Verkehr, Umwelt, Energie und Telekommunikation eingesetzt. Der Anteil der Infrastrukturausgaben am gesamten EU-Haushalt hat sich von weniger als 2 Prozent in 1975 auf über 10 Prozent in 2004 erhöht.<sup>7</sup>

In den zehn neuen Mitgliedsländern sollen die Strukturfonds – wie nach früheren Erweiterungen – die Einkommensunterschiede zu den Altmitgliedern<sup>8</sup> abbauen helfen, indem ihre Fördermaßnahmen die Voraussetzungen dafür ver-

<sup>5</sup> Zur Entwicklung des Begriffs Infrastruktur vgl. Schatz (1996) und Scheele (1993: 18). Im Sinne der wohl umfassendsten Definition von Jochimsen (1966) sind die netzgebundenen Infrastrukturen Teile der materiellen Infrastruktur, neben der Jochimsen die personelle und die institutionelle Infrastruktur unterscheidet.

<sup>6</sup> Dies hängt damit zusammen, dass in den beiden letztgenannten Sektoren die Nutzung der Infrastrukturen leichter als etwa im Straßenwesen dem einzelnen Nachfrager zugeordnet und mit Entgelten belegt werden kann (Willius 1998: 13).

<sup>7</sup> 1975 geschätzt aus dem Anteil (2,4 Prozent) des u.a. für Infrastruktur zuständigen EFRE am EG-Haushalt (Klodt, Stehn et al. 1992: 59); für 2004 eigene Schätzung nach Angaben im Bulletin der Europäischen Union (7/8–2003, Ziff. 1.7.1).

<sup>8</sup> Im Mittel haben die neuen Mitgliedsländer nur etwa zwei Fünftel, gemessen in Kaufkraftparitäten, des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens der bisherigen Mitglieder (Weise 2002a: 4).

bessern, dass die neuen Mitglieder in dem intensiveren Wettbewerb, der sich für sie aus dem europäischen Binnenmarkt und der EG-Wettbewerbsaufsicht ergibt,<sup>9</sup> mithalten können (Weise 2003a: 234; BMWi 1994: 55).

Im Folgenden werden zunächst die Grundzüge der EG-Infrastrukturpolitik und die Rolle der Strukturfonds darin analysiert sowie die Pläne der Kommission für die Zukunft vorgestellt. Sodann werden aus der Theorie des fiskalischen Föderalismus einige konzeptionelle Erwägungen zur Neuausrichtung der Strukturfonds und zur Verteilung wirtschaftspolitischer Kompetenzen zwischen der EG und den Mitgliedstaaten abgeleitet. Anschließend werden Möglichkeiten einer Weiterentwicklung der Infrastrukturpolitik der EG im Hinblick auf ökonomische Effizienz, soziale Gerechtigkeit und ökologische Verträglichkeit erörtert. Der Beitrag schließt mit einigen konkreten Empfehlungen an die EG-Organe.

## Grundzüge der Infrastrukturpolitik der EG

### *Rechtliche Grundlagen und Programme*

Seit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags 1993 hat die Gemeinschaft gemäß Artikel 154–156<sup>10</sup> ausdrücklich die Kompetenz, den Bau transeuropäischer Netze der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur zu unterstützen.<sup>11</sup> Diese Netze sollen zur Hebung des Lebensstandards der Bevölkerung und zur Sicherung des Zusammenhalts der Gemeinschaft beitragen, indem sie

- das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung fördern,<sup>12</sup>
- das Zusammenwachsen der Gemeinschaft (Kohäsion) unterstützen,
- eine auf Dauer tragbare Mobilität von Personen und Gütern schaffen,
- eine Grundlage für den transeuropäischen Verkehrsmarkt schaffen und
- die Zusammenarbeit mit Drittländern in Europa und im Mittelmeerraum unterstützen.

Konkretisiert wurde das Programm durch eine Liste von 14 vordringlichen Projekten der Verkehrsinfrastruktur, die Ende 1994 auf der Tagung des Europäischen Rats in Essen beschlossen wurde.<sup>13</sup> Diese „Essener Liste“ wurde im April 2004 durch eine neue vom Parlament und Rat der EG beschlossene Liste von 30 Projekten (Anhang) ersetzt, die zahlreiche von Kommission und Parlament vor-

<sup>9</sup> Dies wiederum, weil „im Binnenmarkt mit freiem Austausch von Gütern und Dienstleistungen, Kapital und Arbeit ... nur noch ökonomische Zweckmäßigkeit die Allokation der Ressourcen und mithin die Standortwahl bestimmt“ (Jochimsen 1993: 68).

<sup>10</sup> In Maastricht noch als Art. 129b–129d bezeichnet.

<sup>11</sup> Für Details zu den Grundlagen und der Entwicklung des TEN-Programms vgl. Sichel Schmidt (1997).

<sup>12</sup> Dies letztendlich, indem sie über die Erleichterung von Transport, Energieübertragung und Kommunikation die Märkte für Güter und Dienstleistungen vergrößern und damit die in der Marktgröße liegende Grenze für die Arbeitsteilung hinausschieben (Klodt, Stehn et al. 1992: 1).

<sup>13</sup> Außerdem wurden im Bereich Energie eine Reihe von Elektrizitäts- und Gasverbundleitungen hauptsächlich in Südeuropa sowie in Richtung Russland und Nordafrika beschlossen (EU 1994: 10, 20).

geschlagene Ergänzungen<sup>14</sup> enthält (Kommission 2001b: 63–66, 2003c, 2004a: 8, 2004b). Die relativ straffe Essener Liste wurde erheblich umfangreicher, weil mehrere Projekte (Nr. 6, 7, 12) erweitert und zahlreiche neue große Vorhaben (Nr. 22, 23, 24, 25, 27) hinzugefügt wurden; dabei kam es auch zu Überschneidungen wie etwa zwischen den Projekten Nr. 13 und 26. Ebenso hat sich die bereits früher (Sichelschmidt 1999: 172, 179) problematisierte „Eisenbahnlastigkeit“ des TEN-Programms durch die Aufnahme umfangreicher Bahnprojekte (Nr. 22–24, 27–29) in die Liste erneut bestätigt und verstärkt.

Manche Projekte wurden von den Mitgliedsländern, auf deren Vorschläge das TEN-Programm letztlich zurückgeht, wohl in erster Linie deshalb vorgeschlagen, weil die Einbeziehung in das Programm bedeutet, dass mit der EG ein übergeordneter Haushalt zur Mitfinanzierung herangezogen werden kann (Sichelschmidt 1999: 178). Die EG ihrerseits dürfte daran interessiert gewesen sein, möglichst jeden Mitgliedstaat mindestens mit einem Projekt zu bedenken, um das Interesse vieler Mitgliedstaaten am TEN-Programm zu fördern und so dessen Durchsetzung im Rat und Parlament der EG zu erleichtern (Wink 1996: 306). Die Beteiligung jedes Mitgliedstaats war schon mit Blick auf die Essener Liste als „an important selling point to the Transport Council“ (Ross 1998: 190) bezeichnet worden.

Im Jahre 2001 hat die Kommission in dem Weißbuch „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“ ihre Vorstellungen über die künftige Politik auf dem Gebiet des Verkehrs und der Verkehrsinfrastruktur in Europa weiter konkretisiert. Sie zielt darin auf ein effizientes Verkehrssystem<sup>15</sup> ab, das nach ihrer Ansicht eine allmähliche Entkoppelung von Verkehrszunahme und Wirtschaftswachstum sowie die Herstellung „ausgewogener Verkehrsträgeranteile“ durch einen besser kontrollierten Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern erfordert. Vor dem Hintergrund der in der Vergangenheit stark gestiegenen Anteile des Straßenverkehrs an der gesamten Güterbewegung in der EG befürchtet die Kommission ein künftiges Quasi-Monopol des Lastkraftwagens für Transporte in einer erweiterten Gemeinschaft. Daher versucht sie, umweltfreundlichere Verkehrsträger wie die Bahn zu unterstützen, damit diese zu wettbewerbsfähigen Alternativen werden<sup>16</sup> (Kommission 2001b: 7–16).

Die Kommission strebt vornehmlich ordnungspolitische Reformen zur Stärkung des Preissystems im Verkehrswesen und zur verursachergerechten Anlastung von Unfall- und Umweltschäden an (Kommission 2003b). Für die Verkehrsinfra-

<sup>14</sup> Andererseits sind einige der „Essener“ Projekte (Nr. 10 und 11 lt. Anhang) inzwischen fertig gestellt.

<sup>15</sup> Der ökonomische Effizienzbegriff besteht im Wesentlichen aus den Hauptaspekten allokative, qualitative und technische Effizienz, d.h., das System soll die von den Konsumenten nach Art, Menge und Qualität gewünschten Verkehrsleistungen zu den geringstmöglichen Kosten erstellen. Weitere etwa von Schmidtchen (2003: 29) in seiner Analyse des Weißbuchs erwähnte Aspekte (Gesundheit, Unfallvermeidung, Umweltnutzung sowie Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft und Befriedigung der Anforderungen aus EU-Erweiterung und Globalisierung) dürften sich letztlich auf die drei Hauptaspekte zurückführen lassen.

<sup>16</sup> Kritisch zu diesem Ansatz der Kommission Schmidtchen (2003).

struktur hat sich die Gemeinschaft bereits im Maastrichter Vertrag (Art. 129b<sup>17</sup>) auf ein „System offener und wettbewerbsorientierter Märkte“ festgelegt, bei dem bisherige Ausschließlichkeitsrechte zur Nutzung der Netze (z.B. Eisenbahn) aufgehoben und der Verbund und das zusammenhängende Funktionieren der nationalen Netze gefördert werden sollen (Bickenbach 1998: 15).

### *Die Finanzierung der Infrastrukturpolitik der EG*

Die (Mit-)Finanzierung von Infrastrukturprojekten aus der TEN-Haushaltlinie der EG ist in einer speziellen Verordnung des Rates geregelt. Danach können die TEN-Projekte durch Zuschüsse (in der Regel bis 50 Prozent) für vorbereitende Studien, durch Zinszuschüsse mit bis zu fünf Jahren Laufzeit für Darlehen öffentlicher oder privater Banken, durch Beiträge zu Prämien für Anleihebürgschaften sowie durch direkte Subventionen „in begründeten Fällen“ unterstützt werden, wobei die erwähnten Instrumente auch kombiniert werden können (Art. 4 TEN-FinanzierungsVO). Die maximale Förderung eines Projekts nach der TEN-Finanzierungsverordnung beträgt unabhängig von der Form der Unterstützung 10 Prozent der Investitionssumme (Art. 5 TEN-FinanzierungsVO).

Über die relativ geringen Mittel für Transeuropäische Netze hinaus kommt für eine finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft an Infrastrukturprojekten vor allem der seit 1975 bestehende Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in Betracht.<sup>18</sup> Seine Beteiligungsmöglichkeiten sind allerdings räumlich beschränkt, denn der Fonds soll regionale Ungleichgewichte in der EG beseitigen helfen, indem er sich an der Entwicklung und der strukturellen Anpassung rückständiger Gebiete und an der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung beteiligt (Art. 160).<sup>19</sup> Seit dem Maastrichter Vertrag von 1992 gibt es zudem den Kohäsionsfonds nach Art. 161 II, der für Verkehrsinfrastruktur- und Umweltprojekte in Ländern mit einem Bruttoinlandsprodukt je Kopf unter 90 Prozent des EG-Durchschnitts bestimmt ist (Kommission 2004d) und bislang für Projekte in Griechenland, Spanien, Portugal und der Republik Irland eingesetzt wurde.

Die finanzielle Ausstattung der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds war zwischen Parlament, Rat und Kommission der EG mit 213 Mrd. Euro (zu Preisen von 1999) für 2000–2006 vereinbart worden (Tabelle 1); damit werden wie bereits 1993–1999 wiederum etwa 0,46 Prozent des Bruttosozialprodukts der EG für die Strukturpolitik ausgegeben (Kommission 2001a).

<sup>17</sup> In der Zählung des Amsterdamer Vertrags Art. 154.

<sup>18</sup> Die übrigen, für die Förderung materieller Infrastruktur jedoch kaum bedeutsamen Strukturfonds sind der Europäische Sozialfonds (ESF), die Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL-Ausrichtung) und das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP).

<sup>19</sup> Außer Infrastrukturinvestitionen können aus dem EFRE auch so genannte produktive (Unternehmens-) Investitionen und die Erschließung des endogenen Potentials (z.B. Forschung und Entwicklung, Tourismus, lokale Infrastrukturen, ländliche Entwicklung) mitfinanziert werden (BMVBW 2004).

Tabelle 1:

Mittel für strukturpolitische Maßnahmen der EG 2000–2006 (Mill. Euro in Preisen von 1999)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Strukturfonds	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
Kohäsionsfonds	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510
Insgesamt <sup>a</sup>	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170

<sup>a</sup> Nicht enthalten sind die Mittel der Haushaltslinie „Transeuropäische Netze“.

Quelle: Kommission (2001a).

Konkret beteiligen sich die Fonds im Rahmen der *Programmplanung* an Projekten, die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen werden.<sup>20</sup> Geförderte Projekte müssen zu den allgemeinen Zielen der Fonds beitragen; dies sind nach der 1999 vorgenommenen Vereinfachung:<sup>21</sup>

- Ziel 1 (Entwicklung und strukturelle Anpassung der rückständigen Gebiete): darunter fallen Gebiete, deren regionales Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) während der letzten drei Jahre in Kaufkraftstandards unter 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts lag,<sup>22</sup>
- Ziel 2 (Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen): darunter fallen insbesondere Gebiete mit sozio-ökonomischem Wandel in den Sektoren Industrie und Dienstleistungen, ländliche Gebiete mit rückläufiger Entwicklung, Problemgebiete in den Städten sowie von der Fischerei abhängige Krisengebiete (Art. 4 StrukturfondsVO),
- Ziel 3 umfasst alle Maßnahmen zur Entwicklung der Humanressourcen<sup>23</sup> außerhalb der unter Ziel 1 fallenden Regionen.

In den Gebieten nach Ziel 1 leben etwa 20 Prozent, in denen nach Ziel 2 – aufgrund einer Festlegung in Art. 4 [3] der StrukturfondsVO – rund 18 Prozent

<sup>20</sup> Daneben gibt es noch *Gemeinschaftsinitiativen* für unionsweit interessierende Projekte, die in die alleinige Zuständigkeit der EG fallen. Für sie werden jedoch nur 5,35 Prozent des Gesamtbetrags der Strukturfonds verwendet; mit weiteren 0,65 Prozent werden innovative Maßnahmen und technische Hilfe zur Verbesserung der Qualität bzw. Effektivität der Fondstätigkeit (z.B. durch Studien, Pilotprojekte usw.) finanziert.

<sup>21</sup> Art. 1 StrukturfondsVO. Für Einzelheiten, auch im Vergleich zu 1994–1999, siehe Heimpold (1999: 16).

<sup>22</sup> Art. 3 StrukturfondsVO. Außerdem Gebiete in äußerster Randlage (französische überseeische Départements, Azoren, Madeira und Kanarische Inseln) sowie arktische Gebiete. Ein Verzeichnis der förderfähigen Gebiete erstellt die Kommission.

<sup>23</sup> Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme (Art. 1, Ziff. 3 und Art. 5 StrukturfondsVO). Für Ziel 3 ist allein der ESF zuständig, während für Ziel 2 zusätzlich der EFRE und für Ziel 1 alle drei Strukturfonds sowie das FIAF zuständig sind.

der Bevölkerung der EG-15 (Europäisches Parlament 2003). Mit der Zugehörigkeit zu einem der beiden Ziele bzw. Gebiete besteht allerdings noch kein genereller Anspruch auf Förderung. Die Förderfähigkeit eines Projekts bedeutet nicht automatisch, dass es auch gefördert wird (Kämpfe 1997: 28).

Bei geförderten Projekten übernimmt die EG (in Ziel-1-Gebieten) in der Regel 50 Prozent, höchstens 75 Prozent der Kosten.<sup>24</sup> Zudem sollen die EG-Mittel zusätzlich zu den nationalen Mitteln der Strukturpolitik fließen und dürfen diese nicht ersetzen (*Prinzip der Zusätzlichkeit*, Art. 11 StrukturfondsVO). Die Nachprüfung dieses Prinzips – über einen intertemporalen Vergleich der eigenen Ausgaben der Mitgliedstaaten – ist allerdings besonders bei Ziel 2 und 3 relativ schwierig (Kommission 2004c: 164). Auch soll ein Mitgliedstaat jährlich nicht mehr als 4 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts als Unterstützung aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds erhalten (Art. 7, Ziff. 8 StrukturfondsVO).

Die Aufteilung der insgesamt (ohne den Kohäsionsfonds) auf rund 195 Mrd. Euro in Preisen von 1999 festgelegten Mittel auf Ziele und Länder ist der Tabelle 2 zu entnehmen. Ersichtlich ist, dass die meisten Mitgliedsländer zwischen 200 und 400 Euro je Einwohner erhalten (nicht etwa jährlich, sondern verteilt über den gesamten Förderzeitraum von sieben Jahren). Eine höhere Summe von gut 500 Euro pro Einwohner erhält Italien, das wegen der besonderen Lage Südtaliens auf nur 98 Prozent des EG-weiten Pro-Kopf-Einkommens kommt. Noch weit höhere Beträge bekommen Länder, die wie Spanien, Portugal und Griechenland stärker als Italien hinter dem EG-Durchschnittseinkommen zurückbleiben; Irland fällt nach einem starken ökonomischen Aufholprozess etwas aus dem Rahmen, was die Relation zwischen Pro-Kopf-Einkommen und EG-Zuschuss angeht. Die Mittelaufteilung ist von der Kommission unter Berücksichtigung der Kriterien des Art. 7 StrukturfondsVO wie förderfähige Bevölkerung und Ausmaß der Strukturprobleme vorgenommen worden, wobei freilich auch verhandlungstaktische Gesichtspunkte eine erhebliche Rolle gespielt haben dürften (Weise 2003b: 238).

Die sachliche Gliederung der Ausgaben ergibt sich aus der Vielfalt von Fonds, Zielen und Initiativen wie in Tabelle 3 angegeben. Zu den Ausgaben der Strukturfonds für Infrastruktur sind die Ausgaben des Kohäsionsfonds und für Trans-europäische Netze hinzuzurechnen, da sie ebenfalls Infrastrukturausgaben sind. Solche Ausgaben fallen zudem noch im Rahmen der besonderen Programme an, mit denen die neuen Mitglieder bzw. Beitrittskandidaten<sup>25</sup> in die Lage versetzt werden sollen, nach ihrem Beitritt die üblichen strukturpolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft nutzen zu können.<sup>26</sup> Rechnet man diese Programme mit

<sup>24</sup> In den Kohäsionsländern liegt dieser Anteil höher. Er kann dort 80–85 Prozent oder mehr erreichen und in besonders benachteiligten Regionen unter Umständen 100 Prozent betragen (Kämpfe 1997: 28).

<sup>25</sup> Es handelt sich um Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Malta und Zypern, die zum 1. Mai 2004 beitraten, sowie um Rumänien und Bulgarien, deren Beitritt im Jahre 2007 erwartet wird (EU 2003).

<sup>26</sup> Dies sind die Programme PHARE (Unterstützung der mittel- und osteuropäischen Länder) mit 10,92 Mrd. Euro, ISPA (Umwelt und Verkehr) mit 7,28 Mrd. Euro und SAPARD (Landwirtschaft) mit 3,64 Mrd. Euro, jeweils in 2000–2006 (Kommission 2001a).

Tabelle 2:

Mittel der Strukturfonds nach Zielen und Ländern 2000–2006 (Mill. Euro in Preisen von 1999)

	Ziel 1	Ziel 2	Ziel 3	Über- gang <sup>a</sup>	Sonstige <sup>b</sup>	Insgesamt		Nachrichtlich: BIP/Einwohner 2003 <sup>e</sup>
						Absolut <sup>c</sup>	Je Ein- wohner <sup>d</sup>	
	Millionen Euro					Euro		EU-15 = 100
Belgien	0	368	737	690	245	2 038	199,04	106,7
Dänemark	0	156	365	27	274	822	154,22	113,0
Deutschland	19 229	2 984	4 581	1 255	1 748	29 797	362,65	99,0
Griechenland	20 961	0	0	0	858	21 820	2 281,79	72,8
Spanien	37 744	2 553	2 140	450	2 250	45 137	1 408,81	87,4
Frankreich	3 254	5 439	4 540	1 163	1 273	15 669	266,71	103,9
Irland	1 315	0	0	1 773	159	3 247	1 006,99	119,9
Italien	21 935	2 145	3 744	564	1 247	29 636	513,80	97,9
Luxemburg	0	34	38	6	15	92	212,18	190,9
Niederlande	0	676	1 686	242	620	3 223	203,16	109,8
Österreich	261	578	528	102	379	1 848	230,94	110,9
Portugal	16 124	0	0	2 905	733	19 762	2 237,85	68,6
Finnland	913	459	403	30	316	2 120	409,95	100,8
Schweden	722	354	720	52	375	2 223	250,86	105,7
Vereinigtes Königreich	5 085	3 989	4 568	1 873	1 061	16 576	278,01	108,9
EU-15 insgesamt	127 544	19 735	24 050	11 129	11 552	194 010	514,68	100,0

<sup>a</sup> Übergangunterstützung für Ziel 1 und Ziel 2. — <sup>b</sup> Gemeinschaftsinitiativen, FIAP außerhalb von Ziel 1, PEACE (Sonderprogramm für Nordirland u.a.). — <sup>c</sup> Außerdem Kohäsionsfonds: für Griechenland und Portugal je 3 060, Irland 556, Spanien 11 160 Millionen Euro. — <sup>d</sup> Gegebenenfalls einschließlich Kohäsionsfonds, auf den je Einwohner bei Griechenland 280,63 Euro, Irland 147,22 Euro, Portugal 300,06 Euro und Spanien 279,28 Euro entfallen. — <sup>e</sup> Index des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner 2003 in Kaufkraftstandards, Basis Durchschnitt der EG-15 = 100 (Index für Durchschnitt der EG-15 auf Basis Durchschnitt der EG-25 = 100: 109,6).

Quelle: Kommission (2001c: 14; 2004c: 180); eigene Berechnungen mithilfe von Eurostat-Angaben via Internet (26.07.04) <<http://www.europa.eu.int/comm/eurostat>>.

den Struktur- und dem Kohäsionsfonds zusammen, so wird die EG im Zeitraum 2000–2006 insgesamt fast 240 Mrd. Euro für strukturpolitische Maßnahmen und das TEN-Programm ausgeben. Auf Infrastrukturen entfallen etwa 95 Mrd. Euro oder knapp zwei Fünftel.<sup>27</sup>

Ergänzend können Infrastrukturprojekte noch von zwei speziellen Finanzinstituten der Gemeinschaft unterstützt werden, die allerdings keine Zuschüsse,

<sup>27</sup> Kategorie „Infrastrukturen“ gemäß Tabelle 3, Kohäsionsfonds und Programme ISPA und TEN.

Tabelle 3:

Ausgaben der EG-Strukturpolitik 2000–2006 nach Kategorien (Mill. Euro in Preisen von 1999)

Ausgabenkategorien	Ziel-1-Gebiete	Nicht-Ziel-1-Gebiete	Anteile der Kategorien (Prozent)	
			Ziel-1-Gebiete	Nicht-Ziel-1-Gebiete
Wirtschaftsbereiche (Unternehmen)	45 903	16 913	33,8	29,1
Humanressourcen	31 378	30 963	23,1	53,3
Infrastrukturen	56 169	8 198	41,3	14,1
Sonstiges	2 504	1 981	1,8	3,4
Strukturfonds insgesamt	135 955	58 055	100,0	100,0
<i>Außerdem:</i>				
Kohäsionsfonds		18 000	.	.
Transeuropäische Netze		4 800 <sup>a</sup>	.	.

<sup>a</sup> Schätzung des Verfassers aufgrund der Haushaltspläne der EG. — . = nicht bekannt.

Quelle: Kommission (2004c: 182, 185).

sondern lediglich Darlehen gewähren. Die 1957 gegründete Europäische Investitionsbank (EIB) kann den Mitgliedstaaten zinsgünstige Darlehen geben, da sie selbst keinen Erwerbzweck verfolgt und als erste Adresse mit AAA-Rating die jeweils geringstmöglichen Refinanzierungskosten hat, neben denen sie lediglich eine geringe Spanne zur Deckung ihrer eigenen Kosten berechnet.<sup>28</sup> Der Europäische Investitionsfonds (EIF), ein 1994 von der EIB zusammen mit der Kommission und europäischen Finanzinstituten gegründetes Joint Venture, gewährt u.a. finanzielle Hilfe und langfristige Garantien für den Aufbau transeuropäischer Netze (TEN) und unterstützt kleine und mittlere Unternehmen mit Bürgschaften und Beteiligungen.<sup>29</sup>

#### Die Kritik an der EG-Infrastrukturpolitik

An der bisherigen Politik der EG auf dem Feld der Infrastruktur ist verschiedentlich Kritik geübt worden, die allerdings größtenteils zugleich die Strukturpolitik insgesamt (also einschließlich der Förderung von Unternehmen und Humanressourcen) betrifft. Wesentliche Anknüpfungspunkte dieser Kritik sind

- mögliche Mitnahmeeffekte, die entstehen, wenn Projekte gefördert werden, die auch ohne EG-Hilfe realisiert worden wären, und die auch durch das

<sup>28</sup> Jährlich werden etwa 26 Mrd. ECU vergeben, davon etwa zwei Fünftel für Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur (Hörhager 1999: 117).

<sup>29</sup> Angaben via Internet (04.02.05) <[http://eu.region-stuttgart.de/e2\\_fonds.html](http://eu.region-stuttgart.de/e2_fonds.html)>.

- Postulat der Zusätzlichkeit nicht ganz vermeidbar sind (Ederveen et al. 2002: 73, 75; Ziegler 2003: 19),
- eine nicht auszuschließende Schwächung der Anreize Betroffener, ihre Lage durch eigene Anstrengungen zu verbessern: eine solche Schwächung könnte sich aus der Orientierung der EG-Hilfen an der Bedürftigkeit, hier gemessen durch den Abstand des regionalen BIP zum durchschnittlichen BIP in der EG, ergeben (Axt 2000a: 205),
  - die (zu) große Vielfalt bzw. zu breite Definition von Zielen (Stichwort Gießkannenprinzip), die leicht zu ineffizienten Mehrfachförderungen auf der einen Seite und zu Zielkonflikten (Förderung einander widersprechender Ziele) auf der anderen Seite führen kann, zumal verschiedene Förderkriterien außerhalb des Kernbereichs der Förderung (Ziel 1) als zum Teil inkonsistent oder kaum gerechtfertigt kritisiert wurden,<sup>30</sup>
  - die Verteilung der Mittel auf (zu) viele Förderprogramme und -schwerpunkte (DIW 1997),
  - die künstliche administrative Trennung der Fonds, deren Verwaltung sich an administrativen Kriterien und nicht an den angestrebten Zielen orientiert (Castells and Espasa 2003: 168; Heimpold 1999: 17–18),
  - die langwierigen Programmänderungsverfahren, die selbst bei einfachen Mittelverschiebungen zwischen den Maßnahmen eines Programms notwendig werden und die den Vollzug der Programme oft monatelang aufhalten, bis die Kommission ihre in aller Regel zu erwartende Zustimmung zur Änderung erteilt hat (Cuny 1997: 233),
  - das Verhältnis von Effizienz- und Verteilungszielen: Nach Ansicht vieler Kritiker wird das Effizienzziel bei der EG-Strukturpolitik zugunsten regionaler Ausgleichsziele wie etwa dem einer gleichmäßigen Verteilung der ökonomischen Aktivitäten (und damit der Einkommenserzielungsmöglichkeiten) im Raum allzu oft in den Hintergrund gedrängt. Wie der nationalen Strukturpolitik der Mitgliedstaaten wird auch der EG-Strukturpolitik der Vorwurf gemacht, letztlich allzu oft konservierend zu wirken, d.h. ökonomisch notwendige Anpassungen an veränderte Marktbedingungen hinauszuzögern und die Anreize für wirtschaftlich zurückfallende Regionen, sich auf ihre komparativen Vorteile zu besinnen, zu schwächen (Knieps 1995: 330). Dies hat in der Regel Einbußen an der dynamischen Effizienz, also an Effizienzsteigerung im Zeitablauf, zur Folge.

Aber auch soweit es nicht (primär) um Effizienz, sondern ausdrücklich um regionale Umverteilung geht, d.h., wenn zurückgebliebene oder strukturschwache Regionen gefördert werden sollen, fehlt es nach Ansicht mancher Kritiker vielfach an einer überzeugenden Begründung dafür, dass die Maßnahmen auf europäischer Ebene durchgeführt werden (Weise 2002a: 5), sollten doch regionalpolitische Inhalte „eigentlich wegen der größeren Problemnähe besser in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und Regionen fallen“ (Heimpold 1999: 14).<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Siehe Franzmeyer und Weise (1997: 327), Weise (2002a: 4–5) und die dort zitierte Literatur.

<sup>31</sup> Fragwürdig ist etwa, inwieweit die bisherige Tätigkeit der Strukturfonds tatsächlich zum Ausgleich innerstaatlicher interregionaler Entwicklungsunterschiede beigetragen hat; kritisch siehe

## Die Planungen der Kommission für die Zeit nach 2006

### *Der ökonomische Rahmen für die künftige EG-Politik*

Ausgangspunkt der Planungen der Kommission für die neue, 2007 beginnende Förderperiode war die Tatsache, dass mit der Erweiterung der EG derart arme Länder aufgenommen werden, dass die einfache Ausweitung der vorhandenen Förderung auf diese Länder nicht finanzierbar gewesen wäre (*Die Welt* 2003). Damit droht der Gemeinschaft ein Verteilungskonflikt zwischen den neuen und den alten Mitgliedern, wobei diese wiederum in die Gruppen der bisherigen Nettoempfänger von EG-Zahlungen wie Spanien, Portugal oder Griechenland und der Nettozahler wie vor allem Deutschland zerfallen.

Unmittelbar deutlich wurde der drohende Konflikt zunächst an einem statistischen Effekt der Erweiterung: Die Aufnahme der armen mittel- und osteuropäischen Länder reduziert das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt in der erweiterten Gemeinschaft und führt deshalb dazu, dass einige bislang geförderte Gebiete aus der Ziel-1-Förderung herausfallen, weil sie auf der Basis des niedrigeren Durchschnittseinkommens mit ihrem individuellen Pro-Kopf-Einkommen oberhalb der fixierten Fördergrenzen liegen. Die derzeitigen Nettoempfänger haben sich gegen diese statistische Konsequenz der Erweiterung gewehrt und gefordert, die Maßnahmen der europäischen Regionalpolitik in den Regionen der bestehenden Fünfzehner-Gemeinschaft fortzusetzen (Kommission 2003a). Neueren Angaben von Eurostat (2004) zufolge wird allerdings der Statistik-Effekt nur in sehr wenigen Regionen der bisherigen Mitgliedsländer die Förderung in Frage stellen, wenn die durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der Jahre 1999–2001 zugrunde gelegt werden und die Einkommen der Beitrittsländer nach geltendem Recht (Art. 3 StrukturfondsVO) zu so genannten Kaufkraftstandards, im Durchschnitt etwa 90 Prozent höher als die Devisenkurse,<sup>32</sup> umgerechnet werden.<sup>33</sup> Die Mehrzahl der in den alten Mitgliedsländern förderfähigen Gebiete behält diesen Status, auch wenn die 75-Prozent-Grenze der Förderfähigkeit auf der Basis der vergrößerten Gemeinschaft berechnet wird (zu Einzelheiten vgl. Tabelle 4).<sup>34</sup>

---

etwa Busch et al. (1997: 29), Axt (2000b: 147–150) sowie Berthold und Neumann (2003: 314–317).

<sup>32</sup> Das rechnerische BIP der Beitrittsländer erhöht sich dabei von 418 Mrd. Euro auf 804 Mrd. Euro (EU-15: 8,9 Bill. Euro).

<sup>33</sup> Betroffene Regionen (Pro-Kopf-BIP weniger als 75 Prozent des EU-15-Durchschnitts, aber mehr als 75 Prozent des EU-25-Durchschnitts) sind zwei in Belgien (Hainaut und Namur), vier in Deutschland (Brandenburg-Südwest, Dresden, Leipzig, Halle), zwei in Spanien (Asturien, Murcia), eine in Italien (Basilicata), eine in Portugal (Algarve), drei in Großbritannien (Merseyside, West Wales, Highlands and Islands).

<sup>34</sup> Allerdings ist auf der vergrößerten Bezugsbasis bei gegebenem regionalem Pro-Kopf-BIP die 75-Prozent-Grenze näher und daher bei künftigem Wachstum des BIP eher ein Herausfallen aus der Förderung zu erwarten als bei der alten Bezugsbasis. Dies betrifft in Deutschland Thüringen, Chemnitz und Magdeburg, in Griechenland Zentral- und Westmazedonien sowie Kreta, in Spanien Galizien und La Mancha, in Italien Kampanien, Puglia und Sizilien, die auf der Basis der EU-25 alle mindestens 70 Prozent des Pro-Kopf-BIP haben.

Tabelle 4:

Regionen der EG-Mitglieder und der Beitrittsländer nach dem Verhältnis des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zum durchschnittlichen BIP der EG-15 bzw. EG-25: 1999–2001<sup>a</sup>

	Gesamtzahl der Regionen je Mitgliedsland	Regionen mit BIP/Kopf (Index) unter 75		Regionsspezifisches relatives BIP/Kopf <sup>b</sup>	
		EG-15 = 100	EG-25 = 100	Minimum	Maximum
<i>Mitgliedsländer der bisherigen EG-15<sup>c</sup></i>					
Belgien	11	2	–	69,1/75,9 (Hainaut)	217,8/239,2 (Brüssel)
Deutschland (alte Bundesländer)	31	–	–	76,6/84,1 (Lüneburg)	173,3/190,4 (Hamburg)
Deutschland (neue Bundesländer)	10	10	6	60,5/66,5 (Dessau)	72,1/79,3 (Brandenb.-SW)
Griechenland	12	10	10	50,6/55,6 (Epirus)	86,7/95,2 (Sterea Ellada)
Spanien	17	6	4	53,8/59,1 (Estremadura)	112,3/123,4 (Madrid)
Frankreich	26	4 <sup>d</sup>	4 <sup>d</sup>	53,8/59,2 (Réunion)	163,7/179,9 (Ile-de-France)
Irland	2	–	–	83,8/92,0 (Mitte, Westen)	126,2/138,7 (Süden, Osten)
Italien	21	5	4	62,2/68,3 (Kalabrien)	144,9/159,2 (Südtirol)
Niederlande	12	–	–	81,3/89,3 (Flevoland)	140,9/154,8 (Utrecht)
Österreich	9	–	–	76,3/83,9 (Burgenland)	154,7/170,0 (Wien)
Portugal	7	5	4	54,5/59,9 (Azoren)	105,0/115,4 (Lissabon)
Finnland	5	–	–	75,5/83,0 (Ostfinland)	120,9/132,8 (Südfinland)
Schweden	8	–	–	91,8/100,8 (Nördl. Mitte)	148,2/162,9 (Stockholm)
Vereinigtes Königreich	37	4	1	59,1/64,9 (Cornwall)	251,4/276,3 (Inner London)
<i>Beitrittsländer<sup>c</sup></i>					
Tschechien	8	7	7	47,8/52,5 (Mittelmähren)	129,8/142,6 (Prag)
Ungarn	7	6	6	32,1/35,3 (Eszak-Alföld)	76,3/83,8 (Közép-Magyar.)
Polen	16	16	16	28,6/31,5 (Lublin)	62,2/68,3 (Masowien)
Slowakei	4	3	3	33,1/36,3 (Ostslowakei)	97,4/107,1 (Bratislava)

<sup>a</sup> Basis: NUTS-2-Regionen (in Deutschland = Regierungsbezirke); umgerechnet zu Kaufkraftstandards (KKS). —

<sup>b</sup> Die Angaben vor bzw. nach dem Schrägstrich beziehen sich auf das durchschnittliche BIP/Kopf der EG-15 (22 412 KKS) bzw. der EG-25 (20 399 KKS) jeweils im Mittel der Jahre 1999–2001. — <sup>c</sup> Ohne Länder, die jeweils nur eine Region bilden: Dänemark (relatives BIP/Kopf 115,8/127,2), Luxemburg (194,4/213,5) bzw. Cypern (76,1/83,6), Estland (37,1/40,8), Lettland (31,8/34,9), Litauen (35,6/39,1), Malta (70,7/77,7) und Slowenien (67,1/73,7). —

<sup>d</sup> Nur die vier Départements d'Outre-Mer (Guadeloupe, Martinique, Guyana, Réunion). — = nichts vorhanden.

Quelle: Zusammengestellt nach Eurostat (2004).

Im Übrigen sind auch bisher schon Regionen infolge einer politischen Entscheidung aus der Förderung heraus gefallen, etwa bei der Umgestaltung des Zielkatalogs zum 1. Januar 2000.<sup>35</sup> Die betroffenen Gebiete erhalten „übergangsweise eine degressiv gestaffelte Unterstützung“, die zunächst bis Ende 2005 bzw. eingeschränkt bis 2006 läuft.<sup>36</sup>

Mit der neuen Abgrenzung der Förderregionen und dem Verbleib der meisten bislang dazu gehörenden Gebiete in der Förderung ist allerdings noch nicht die Aufrechterhaltung der Höhe der in der alten EG bislang gewährten Zuwendungen gewährleistet. Dies hängt vom Gesamtumfang der künftig verfügbaren Strukturfondsmittel und ihrer Aufteilung auf Alt- und Neumitglieder ab. Beides bietet mit dem Blick auf die Zeit nach dem 1. Januar 2007, wenn die zehn 2004 aufgenommenen Mitglieder voll in das Fördersystem der Gemeinschaft integriert und voraussichtlich auch Rumänien und Bulgarien beigetreten sein werden, noch beträchtliches Konfliktpotenzial.

Wegen des niedrigen BIP der meisten neuen Mitgliedsländer ist für sie die 4-Prozent-Grenze für sämtliche Zuweisungen aus den Struktur- und Kohäsionsfonds von besonderer Bedeutung. Die Beitrittsländer werden also nicht sofort Mittel in dem Umfang erhalten, der ihnen nach den zurzeit sonst gültigen Kriterien (Art. 7 [3] StrukturfondsVO) rechnerisch eigentlich zustünde (Eltges 2003: 11).<sup>37</sup> Dies erleichtert naturgemäß die Finanzierung der Strukturpolitik in der erweiterten Gemeinschaft. Es ist aber auch ökonomisch sinnvoll, da die volkswirtschaftliche Absorptionsfähigkeit der neuen Mitglieder noch begrenzt ist. Ein plötzlicher starker Zustrom von Finanzmitteln könnte in diesen Ländern kaum voll in reale Projekte umgesetzt werden, da es ihnen – etwa im Hinblick auf die umfangreichen Rechenschaftspflichten – bis auf Weiteres noch an den erforderlichen technischen und administrativen Kapazitäten fehlt. Derzeit sind für den künftigen Gesamtumfang der Fonds die in Tabelle 5 genannten Konzepte in der Diskussion. Nach Berechnungen des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung werden für die vorliegenden Konzepte im Zeitraum 2007–2013 Finanzmittel in Höhe von 235 bis 344 Mrd. Euro (in Preisen von 1999) benötigt. Wegen der 4-Prozent-Schwelle liegen die Zahlungen an die neuen Mitglieder (zwölf Länder, also einschließlich Rumänien und Bulgarien) bei allen Konzepten jeweils bei knapp 150 Mrd. Euro für die Jahre 2007–2013. Die Mittel für die alte EG-15 unterscheiden sich dagegen je nach Konzept deutlich; die Spannweite erstreckt sich von 88 bis zu 197 Mrd. Euro (zum Vergleich: Im gleich langen Zeitraum 2000–2006 sind es 213 Mrd. Euro).

---

<sup>35</sup> Betroffen waren im Wesentlichen Teile Schottlands, Ulster, der Osten und Süden der Irischen Republik, Teile Walloniens, Korsika, Lissabon, eine kleine Region in Nordspanien (Kommission 2000: 11–13).

<sup>36</sup> Vgl. StrukturfondsVO (1999), Erwägungsgrund 19 und Art. 6 und 7. Abs. 3, Unterabsatz 3. Ein definitives und komplettes Ende der Übergangunterstützung ist nicht erkennbar festgelegt.

<sup>37</sup> Zum Vergleich: Aktuell erhalten beispielsweise Portugal und Griechenland je 3 Prozent, Spanien 1,4 Prozent ihres nationalen BIP, jeweils einschließlich Kohäsionsfonds (Castells and Espasa 2003: 169).

Tabelle 5:

Konzepte zur Bemessung der Strukturfonds der EG im Zeitraum 2007–2013 (Mrd. Euro in Preisen von 1999)

Kurzbezeichnung des Konzepts	Inhalt des Konzepts	Verfügbare Finanzmittel		
		EG-27 insgesamt	davon für	
			EG-15	12 neue Mitglieder
Absolute Konstanz	Einfrieren der Strukturfondsmittel für die EG-27 auf dem Niveau der AGENDA 2000-Beschlüsse	235	88	147
Relative Konstanz	Wie absolute Konstanz, jedoch mit Berücksichtigung von Preissteigerungen	270	124	146
Prozentuale Konstanz	Einfrieren des Anteils der Strukturfondsmittel am BIP auf dem Niveau der AGENDA 2000 (0,42 Prozent EG-25)	321	174	147
0,45-Prozent-Ansatz EU-Kommission	Steigerung des Anteils der Strukturfondsmittel am BIP auf 0,45 Prozent	344	197	147
Nettofondsmodell	Strukturfondsmittel nur noch für Mitgliedstaaten, deren Wohlstandsniveau je Einwohner unterhalb einer bestimmten Schwelle liegt	.	.	.

. = nicht bekannt.

Quelle: Zusammengestellt nach Eltges (2003: 12).

### Die aktuellen Vorschläge der Kommission

Für die kommende Förderperiode 2007–2013 hat die Kommission Mitte Juli 2004 eine neue Strukturfonds-Verordnung vorgeschlagen (Kommission 2004e). Darin hat sie sich für eine Finanzausstattung der Strukturfonds entschieden, die mit 336,1 Mrd. Euro für die Jahre 2007–2013 zu Preisen von 2004 auch unter Berücksichtigung der inzwischen erfolgten Preissteigerung<sup>38</sup> im oberen Ausga-

<sup>38</sup> Das Preisniveau in der Gemeinschaft (nur Eurozone) liegt 2004 um etwa 12 Prozent höher als 1999 (gemessen am harmonisierten Verbraucherpreisindex nach Angaben von Eurostat). Die 336 Mrd. Euro entsprechen also etwa 300 Mrd. Euro in Preisen von 1999. Darin nicht enthalten sind jedoch 37,8 Mrd. Euro für ländliche Entwicklung und Fischerei, die nach dem Vorschlag der Kommission aus der Strukturpolitik ausgegliedert und künftig der Gemeinsamen Agrarpolitik zugeordnet werden sollen (Kommission 2004e: 8, 13).

benbereich der zur Debatte stehenden Konzepte liegt. Der Hintergrund dieser Entscheidung dürfte sein: Da die Mittel für die neuen Mitglieder wegen der 4-Prozent-Grenze unabhängig vom Gesamtvolumen der Strukturfonds sind, stehen zusätzliche Mittel eines relativ teureren Konzepts voll für die bisher geförderten Mitglieder zur Verfügung, so dass diese kaum weniger Strukturfondsmittel erhalten würden als bislang. Die politische Einigung über das künftige Förderkonzept würde mit dem Konzept der Kommission wohl erleichtert, da der drohende Verteilungskonflikt zwischen alten und neuen Empfängern der EG-Hilfen entschärft wird – freilich zulasten der Nettozahler, die das Konzept der Kommission relativ teuer zu stehen kommt. Für die Infrastrukturpolitik wird es bei der herausragenden Rolle der Strukturfonds, einschließlich des Kohäsionsfonds, als Finanzierungsquelle bleiben. Ein erheblicher Teil der für Infrastrukturzwecke verausgabten EG-Mittel wird in den neuen Mitgliedsländern eingesetzt werden.

Wesentliche Änderungen des Verfahrens, nach dem die Fördermittel bislang auf konkrete Projekte verteilt wurden, sind kaum beabsichtigt. Zwar hat die Kommission in ihrem neuen Verordnungsvorschlag erkennbar einen Teil der Kritik an der EG-Strukturpolitik aufgenommen und sich um eine Straffung und Vereinfachung dieser Politik bemüht. Inwieweit mit der vorgeschlagenen Reduzierung auf nur noch drei Fonds (EFRE, ESF und Kohäsionsfonds) und der Umbenennung der Ziele<sup>39</sup> auch inhaltliche Veränderungen im Sinne der Konzentration „auf eine begrenzte Anzahl von Gemeinschaftsprioritäten“ (Kommission 2004e: 4) verbunden sind, muss freilich im Hinblick auf den Verordnungsentwurf als Ganzes bezweifelt werden; dies vor allem, weil nahezu alle ehemaligen Ziele in den Details der neuen Ziele doch wieder auftauchen,<sup>40</sup> so dass eine wirkliche Vereinfachung kaum konstatiert werden kann. Zudem wird die Programmplanung auch weiterhin letztlich auf Vorschläge der Mitgliedstaaten hin zustande kommen (Art. 25 und 31 der neuen Verordnung), so dass offen bleiben muss, inwiefern wirklich den „Gemeinschaftsprioritäten“ zum Durchbruch verholfen wird. Bei der Festlegung förderfähiger Gebiete hat die Kommission kaum einen Spielraum, da die osteuropäischen Beitrittsländer im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ fast vollständig förderfähig sein werden. Auch die Mittelaufteilung nach Mitgliedstaaten dürfte weitestgehend festgelegt sein, da die Länder bis auf Weiteres wohl sämtlich die 4-Prozent-Grenze ausschöpfen werden. Andererseits ist die bevorstehende Neuorientierung der Strukturfonds durchaus ein Anlass, auch über grundlegende konzeptionelle Änderungen der Fondspolitik nachzudenken. Im Folgenden werden daher zunächst einige theoretisch fundierte konzeptionelle Überlegungen zur Neuausrichtung der Strukturfonds diskutiert. Sodann werden

<sup>39</sup> Die neuen – nicht nummerierten – Ziele heißen nach Art. 3 der vorgeschlagenen neuen Verordnung „Konvergenz“, „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ und „Europäische territoriale Zusammenarbeit“; zu Einzelheiten siehe Kommission (2004e: 25–26).

<sup>40</sup> So spricht die neue Verordnung in Art. 3, Ziff. 3 u.a. von der Stadterneuerung, ländlichen Gebieten, von der Fischerei abhängigen Gebieten, Gebieten mit geografischen und natürlichen Benachteiligungen, Gebieten in äußerster Randlage, den nördlichen Gebieten mit sehr geringer Bevölkerungsdichte, Berggebieten, bestimmten Inseln und „Mitgliedstaaten, die eine Insel sind“ [Zypern und Malta d. Verf.], die alle gefördert werden sollen.

konkrete Verbesserungsmöglichkeiten im bestehenden System der Förderung aufgezeigt.

### **Konzeptionelle Erwägungen zur Neuausrichtung der Strukturfonds**

Grundsätzlich stellt sich zunächst die Frage, ob und wie weit die Zuständigkeit für die mit den Strukturfonds verfolgte Politik, insbesondere im Bereich „Infrastruktur“, überhaupt ökonomisch zweckmäßig bei der EG liegt. Auf welcher administrativen Ebene (EG, Mitgliedstaat, regionale oder kommunale Gebietskörperschaften) sollte über konkrete Projekte entschieden werden? Fragen dieser Art betreffen die ökonomisch optimale Zuordnung wirtschaftspolitischer Kompetenzen und werden in der Theorie des fiskalischen Föderalismus behandelt, in der das *Subsidiaritätsprinzip* die entscheidende Rolle spielt.

Nach dem Subsidiaritätsprinzip sind wirtschaftspolitische Kompetenzen, wie etwa die Entscheidungsgewalt über Infrastrukturinvestitionen oder deren Finanzierung, nur dann einer höheren administrativen Ebene (z.B. der EG) zuzuordnen, wenn dies soziale Nettogewinne gegenüber einer Situation bringt, in der die Kompetenzen einer niedrigeren Ebene (Einzelstaaten, Regionen etc.) zugeordnet sind. Aus ökonomischer Sicht besteht bei der Erstellung von Kollektivgütern wie Verkehrsinfrastruktur eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten der jeweils untersten administrativen Ebene, die sie ohne unnötig hohe Transaktionskosten wahrnehmen kann. Dies ist selbst bei Großprojekten wie Auto- und Eisenbahnstrecken in Europa in jedem Fall die Ebene der einzelnen Staaten, durch deren Zusammenarbeit auch früher schon umfangreiche grenzüberschreitende Projekte verwirklicht werden konnten.<sup>41</sup>

Die Zuständigkeitsvermutung ist theoretisch dadurch begründet, dass wirtschaftspolitische Entscheidungen notwendig Kollektiventscheidungen sind, die gegenüber einer Gruppe von Individuen wirksam sind, ohne deren individuelle Präferenzen, die beträchtlich voneinander abweichen können, im Einzelnen zu berücksichtigen. Der unvermeidliche Kompromiss über Art und Umfang der Bereitstellung von Kollektivgütern wie Verkehrsinfrastruktur kann die individuellen Präferenzen jedes Einzelnen nur unzureichend widerspiegeln; der damit in der Regel verbundene Verlust an gesamtwirtschaftlichem Wohlstand wird tendenziell geringer sein, wenn die entsprechenden Entscheidungen von mehreren kleineren nachgeordneten administrativen Einheiten anstelle einer großen übergeordneten Einheit getroffen werden, weil (a) unter den Bürgern kleinerer Einheiten vermutlich homogenere Präferenzen anzutreffen sind, so dass die mit Kompromissen verbundenen Wohlstandseinbußen geringer ausfallen, und (b) der Einzelne unter Umständen dorthin abwandern kann, wo Kollektiventscheidungen seinen individuellen Präferenzen näher kommen („Abstimmung mit den Füßen“). So entsteht auf längere Sicht ein Wettbewerb der Regionen und ihrer Politikinhalte, zu denen außer institutionellen Regelungen auch die Versorgung

<sup>41</sup> Beispiele sind vor allem die großen in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts verwirklichten Autobahnprojekte: von Deutschland nach den Benelux-Ländern, Frankreich und Dänemark sowie über Österreich (Brenner) nach Italien.

mit öffentlichen Gütern im Verhältnis zur Höhe öffentlicher Abgaben gehört, und es können neue, überlegene Politiken entdeckt und nachgeahmt werden (Boss 2002: 184). Letztlich können interregionale Wanderungen von Individuen zwischen unabhängig handelnden Gebietskörperschaften theoretisch auf eine „Quasi-Marktlösung“ für Art und Menge der Erstellung von Kollektivgütern hinwirken.<sup>42</sup>

Zu seiner vollen Wirksamkeit bedarf das Subsidiaritätsprinzip der Ergänzung durch das *Prinzip der fiskalischen Äquivalenz* (Olson jr. 1969), dem zufolge der Kreis der Nutznießer eines Projekts möglichst weit gehend mit dem Kreis derjenigen übereinstimmen sollte, die finanziell für das Projekt aufkommen. Umso eher wird nämlich der unausweichliche gesellschaftliche Kompromiss über Art und Umfang der Bereitstellung von Infrastruktur aus öffentlichen Mitteln den Präferenzen der betroffenen Individuen entsprechen.

Die Grenzen der Zuständigkeit jeweils einer niedrigeren Ebene sind erreicht, wenn

- entweder die „Quasi-Marktlösung“ infolge zu hoher Transaktionskosten zu ineffizienten Ergebnissen führen würde, was insbesondere dann der Fall sein wird, wenn von Kollektivgütern einer Gebietskörperschaft externe Effekte auf andere Gebietskörperschaften ausgehen oder wenn sich Projekte bei Verlagerung der Zuständigkeit nach „oben“ leichter realisieren lassen (niedrigere Transaktionskosten), etwa weil ein Gefangenendilemma vermieden werden kann,<sup>43</sup>
- oder es gar nicht allein um Effizienz geht, sondern neben dem Effizienzziel auch Verteilungsziele angestrebt werden.

Im Bereich der EG-Infrastrukturpolitik können beide Tatbestände gegeben sein.<sup>44</sup>

Gerade Verkehrsinfrastruktur hat fast immer den Charakter eines „internationalen Kollektivguts“, da etwa Bahn- und Straßennetze jeweils nicht nur von Inländern, sondern auch von Ausländern benutzt werden, ohne dass diesen dafür immer jeweils nutzungsbezogene Entgelte berechnet werden. Die ganz oder teilweise unentgeltliche Mitbenutzung inländischer Infrastrukturen durch Ausländer lässt grenzüberschreitende externe Effekte (interjurisdiktionale Externalitäten; Oates 1972: 46) entstehen, die eine Koordination der Investitionspolitik der beteiligten Staaten erforderlich machen können, um einen ökonomisch optima-

<sup>42</sup> Ausführlicher Klodt, Stehn et al. (1992: 14–15, 23–31), Sichekschmidt (1999: 175) und die dort zitierten Quellen.

<sup>43</sup> Ein Gefangenendilemma liegt beispielsweise vor, wenn die in Wettbewerb stehenden regionalen Regierungen im Bestreben um möglichst niedrige Steuern die Versorgung mit öffentlichen Gütern auf ein (aus überregionaler Sicht) suboptimales Niveau senken, das jedoch aus Furcht vor Abwanderungen von Steuerzahlern von keiner einzelnen Regierung wieder angehoben werden kann.

<sup>44</sup> Andere in der ökonomischen, insbesondere finanzwissenschaftlichen Literatur ebenfalls diskutierte Fälle wie meritatorische Güter oder die Anwendung kollektivistischer Wohlfunktionsfunktionen dürften sich für den Bereich der europäischen Infrastrukturpolitik letztlich auf eine der hier angesprochenen Situationen zurückführen lassen.

len Umfang der Infrastrukturausstattungen zu erreichen (Bougheas et al. 2003). In solchen Fällen sind Kompetenzen supranationaler Organe (hier der EG) aus ökonomischer Sicht jedenfalls dann sinnvoll, wenn die Staaten die Koordination nicht untereinander vereinbaren können, sei es weil zu viele Länder betroffen sind oder weil für solche Vereinbarungen erst ein möglichst europaweit gültiger Rahmen geschaffen werden muss.<sup>45</sup>

Das zweite mögliche Argument für eine Zuständigkeit der EG hängt mit dem Ziel eines interregionalen (bzw. internationalen) Ausgleichs der ökonomischen Aktivitäten und damit letztlich auch der Faktoreinkommen, vor allem der Arbeitsentgelte, zusammen. Nach neueren Erkenntnissen, wie sie etwa im Kontext von Modellen der „Neuen Ökonomischen Geographie“ diskutiert werden, muss sich im Verlauf marktwirtschaftlicher Wachstumsprozesse nicht unbedingt eine Konvergenz der regionalen Faktoreinkommen ergeben; vielmehr kann es, beispielsweise bei geringer interregionaler Faktormobilität, auch zu divergierenden Entwicklungen kommen (Bode et al. 2003: 30–34; Bröcker 1998: 27). In solchen Situationen können staatliche Interventionen gerechtfertigt sein, um zu verhindern, dass arme Regionen im Verlauf der Entwicklung relativ, unter Umständen sogar absolut ärmer werden. Die Regionalpolitik versucht, auf einen Ausgleich der Faktoreinkommen auch bei nur begrenzter interregionaler Faktormobilität (besonders der Arbeit) hinzuwirken (vgl. Art. 158 EG-Vertrag). Damit soll zu einer Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Art. 3 EG-Vertrag) beigetragen werden. (Dies betrifft über die Infrastrukturpolitik hinaus auch die anderen Tätigkeitsbereiche der Strukturfonds.)

Ähnlich wie innerhalb einzelner Staaten ist es allerdings auch im Falle der EG fraglich, ob die Strukturpolitik in ihrer gegenwärtigen Form ein geeignetes Mittel zum Ausgleich wirtschaftlicher Unterschiede zwischen Regionen ist. Denn eine solche Politik dürfte sich eigentlich nicht an so einfachen Kriterien orientieren, wie sie etwa für die Zielgebiete der EG-Fonds gelten, sondern sie müsste im Grunde Kenntnisse der regionalen Wachstumspotenziale voraussetzen und würde damit an unlösbaren Informationsproblemen scheitern (Boss 2002: 192).

Wegen des Informationsproblems, dem überregionale Instanzen bei Entscheidungen über vorwiegend regional wirksame Maßnahmen gegenüber stehen, spricht aus ökonomischer Sicht einiges dafür, auf überregionale Finanzierung regionaler Strukturpolitik ganz zu verzichten und einen Ausgleich interregionaler Einkommensdisparitäten auf europäischer Ebene nur durch Zuweisung frei verfügbarer Mittel an die als „bedürftig“ angesehenen Regionen, d.h. durch einen Finanzausgleich nach bundesstaatlichem Muster anzustreben.<sup>46</sup> Die Verwendung der Mittel zum Infrastrukturausbau oder zu anderen Zwecken wäre den Emp-

<sup>45</sup> Für Einzelheiten zu den ökonomisch gerechtfertigten EG-Kompetenzen vgl. Sichelschmidt (1999: 177–178). Selbst das Vorhandensein interjurisdiktionaler externer Effekte rechtfertigt nicht generell eine Zuständigkeit der EG, da viele derartige Effekte nur zwei oder drei Staaten betreffen, die sich am besten bi- bzw. trilateral über die entsprechenden Projekte einigen, was allerdings unter Umständen im rechtlichen Rahmen einer supranationalen Organisation besser möglich ist.

<sup>46</sup> Für einen entsprechenden Vorschlag, der auf der Einnahmenseite ein Trennsystem mit ergänzenden Zuweisungen an bedürftige Regionen vorsieht, siehe Becker (2003: 237–238, 241–242).

fängerregionen analog zur Konsumentensouveränität privater Haushalte selbst überlassen.

Allerdings kann diese Lösung auf ein „moral hazard“-Problem seitens der Empfängerländer bzw. -regionen stoßen. Deren Regierungen mögen zwar eher als EG-Stellen in der Lage sein, diejenigen Projekte zu identifizieren, mit denen am ehesten die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Länder im Gemeinsamen Markt verbessert werden und damit längerfristig die Realeinkommen gesteigert werden können. Unter dem Druck von Wahlterminen werden sie aber der Versuchung ausgesetzt sein, Finanzausgleichsmittel eher für rasch wirksame kurzfristige Verbesserungen wie etwa Transferzahlungen an wirklich oder vermeintlich sozial benachteiligte Wählergruppen einzusetzen und das langfristige Ziel besserer Wettbewerbsfähigkeit dabei hintanzustellen. So könnten ungebundene Finanztransfers das integrationspolitische Ziel einer gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit letztlich verfehlen, was wiederum Realeinkommenssteigerungen verhindern und so den Druck in Richtung kurzfristig wirksame Transferzahlungen aufrecht erhalten würde. Verschärft wird das „moral hazard“-Problem noch, weil gerade bei ausbleibenden Realeinkommenssteigerungen eine Fortsetzung der EG-Unterstützung erwartet werden kann, während eine Region, die ihre Wettbewerbsfähigkeit erfolgreich gesteigert hat, über kurz oder lang die Förderkriterien nicht mehr erfüllt. Interessenkonflikte zwischen Konvergenz- bzw. Wachstumszielen der EG und national verteilungsorientierten Zielen der Mitgliedstaaten könnten daher bei frei verfügbaren Finanztransfers allzu oft zulasten des Wachstums gelöst werden – mit der Folge, dass die internationalen Einkommensunterschiede dauerhaft fortbestehen, obwohl sie eigentlich abgebaut werden sollten.

Dies trägt dazu bei, dass in der EG auf absehbare Zeit nicht mit der Etablierung eines Finanzausgleichssystems mit ungebundenen Zahlungen wie zwischen den deutschen Bundesländern zu rechnen ist.<sup>47</sup> Die Geberländer der EG-Politik ziehen es vor, nur zweckgebundene Zuweisungen zu geben (BMWi 1994: 56).

### **Zur Weiterentwicklung der Infrastrukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft**

Als Orientierungspunkt für Vorschläge zur Weiterentwicklung der Infrastrukturpolitik bieten sich die allgemeinen Ziele der EG an. Hier wird vorgeschlagen, die EG-Infrastrukturpolitik auszurichten an den aus Art. 2 des Vertrags ableitbaren Zielen

- ökonomischer Effizienz,
- sozialer Gerechtigkeit,
- ökologischer Verträglichkeit.

*Ökonomische Effizienz* ist im Hinblick auf die Vertragsziele u.a. erforderlich, um Wettbewerbsfähigkeit, wirtschaftliches Wachstum und einen hohen Beschäftigungsstand innerhalb der Gemeinschaft auf die Dauer zu sichern. In der Infra-

---

<sup>47</sup> So auch Franzmeyer und Weise (1997: 328) sowie Weise (2003b: 237).

strukturpolitik bedeutet Effizienz vor allem, dass jedem einzelnen Infrastruktur-objekt möglichst vollständig seine sozialen (Bau- und Betriebs-)Kosten angelastet und seine sozialen Nutzen vergütet werden sollten. Belastungen wie Vergütungen sollten vom Eigentümer bzw. Betreiber an die Nutzer der Infrastruktur weiterge-reicht werden, weil diese nur dann effizient über ihre ökonomischen Aktivitäten entscheiden können, wenn sie mit deren Kosten wie Nutzen umfassend konfrontiert werden. Ob die Infrastrukturpolitik darüber hinaus auch die dynamische Effizienz (das wirtschaftliche Wachstum) besonders fördern kann und sollte, etwa indem Investitionsentscheidungen bewusst zugunsten innovativer Verkehrsmittel getroffen werden, auch wenn deren Betrieb zunächst Zuschüsse der öffentlichen Hand erfordert, ist durchaus umstritten, wie etwa die langjährige Diskussion um eine Magnetschwebbahn in Deutschland zeigt.<sup>48</sup>

*Soziale Gerechtigkeit* bedeutet im vorliegenden Zusammenhang vor allem, dass die Infrastrukturpolitik der EG neben der gesamtwirtschaftlichen Effizienz auch dem regionalen Ausgleich verpflichtet sein sollte, da dieser dem angestrebten hohen Maß an sozialem Schutz, wirtschaftlichem und sozialem Zusammenhalt und Solidarität unter den Mitgliedstaaten dienen kann. Das regionale Ausgleichsziel verlangt, ein dauerhaftes Hinterherhinken oder gar Zurückfallen einzelner Regionen möglichst zu verhindern. Es kann bedeuten, das wirtschaftliche Wachstum in einer Region auch um den Preis von Einbußen auf gesamtwirtschaftlicher (nationaler bzw. europäischer) Ebene zu fördern.

*Ökologische Verträglichkeit* der Infrastrukturpolitik dient dem laut EG-Vertrag erstrebten Umweltschutz und der Verbesserung der Umweltqualität. Sie ergibt sich im Wesentlichen bereits aus der Effizienz, da die Anlastung aller sozialen Kosten die so genannten externen Kosten wie verkehrsbedingte Umweltschäden (Lärm- und Abgasemissionen, Zerschneidungswirkungen in Bezug auf gewachsene Landschaft, Zerstörung von Biotopen etc.) einschließt; dies bedeutet, dass eine effiziente Ausgestaltung der Verkehrsinfrastruktur die externen Kosten in dem Maße – aber auch nur in dem Maße – vermeidet, wie dies unter Berücksichtigung der Dringlichkeit der Nachfrage nach Verkehrsleistungen einerseits und des freilich oft nur schwer objektiv zu ermittelnden (negativen) Wertes der Umweltschäden andererseits gerechtfertigt ist. Ein über dieses Maß hinausgehender Umweltschutz ließe sich nur rechtfertigen, indem man Zuflucht zu „meta-ökonomischen“ Argumenten nähme (z.B. der Staat als Sachwalter der Interessen noch nicht geborener Individuen oder der Natur als solcher).

### *Die ökonomische Effizienz*

Bei der Forderung nach ökonomischer Effizienz in der Infrastrukturpolitik geht es zunächst um die Frage, wie die Bau- und Betriebskosten der Projekte aufgebracht werden und wie eine Unterstützung durch die EG oder die Mitgliedstaaten gerechtfertigt und bemessen werden kann.

<sup>48</sup> Das bereits im Zusammenhang mit der gezielten Regionalförderung angesprochene Informationsproblem gilt auch für die gezielte Branchen- oder Unternehmensförderung.

Ökonomisch spricht viel dafür, Infrastrukturprojekte wie andere Investitionen am Kapitalmarkt zu finanzieren und Zins- und Tilgungsleistungen aus Benutzungsentgelten aufzubringen. Dieses *Betreibermodell* (Laaser und Sichelschmidt 2000: 122–129) trägt sowohl zur allokativen als auch zur technischen Effizienz bei, weil die Entgeltspflicht die Nachfrager nach Infrastrukturleistungen zur Offenlegung ihrer Präferenzen zwingt, an die das Angebot jedenfalls langfristig angepasst werden kann (allokative Effizienz); auch dürften von der Notwendigkeit, den Kapitaldienst aus dem Projekt selbst zu finanzieren, stärkere Anreize zur kritischen Prüfung der Erfolgsaussichten möglicher Projekte und zu Kosten sparendem Bau und Betrieb (technische Effizienz) ausgehen als von anderen Finanzierungsformen. Wesentliche Elemente des Betreibermodells finden sich bei den Autobahnssystemen Frankreichs, Italiens und anderer Länder. Knapp zwei Fünftel des gesamteuropäischen Autobahnnetzes werden durch Autobahngesellschaften betrieben (Hörhager 1999: 121), die allerdings meist ganz oder teilweise in staatlichem Eigentum sind, so dass die positiven Anreizwirkungen des rein privaten Betreibermodells nur teilweise erwartet werden dürfen.

Dem Betreibermodell nahe kommt die EG mit ihren Bestrebungen, die Verkehrswege in Europa künftig zunehmend aus speziellen, nach dem Territorialitätsprinzip erhobenen Verkehrsabgaben und weniger aus allgemeinen, teils zwar verkehrsbezogenen, aber besonders im Transitverkehr unter Umständen vermeidbaren Steuern wie der Mineralölsteuer zu finanzieren. Wie die Beispiele Italiens, Frankreichs, aber auch Österreichs zeigen, sind spezielle Verkehrsabgaben jedenfalls auf relativ wenigen herausgehobenen Straßen (Autobahnen) durchaus zu tragbaren Transaktionskosten praktikabel. In den Beitrittsländern kommt erleichternd hinzu, dass der noch bescheidene Ausbauzustand des allgemeinen Straßennetzes im Vergleich zu künftigen neuen Autobahnen eher weniger Anreize zur Gebührenvermeidung durch Ausweichen auf nicht gebührenpflichtige Wege bietet als der Zustand des westeuropäischen Straßennetzes.

Abweichend vom Betreibermodell werden derzeit in vielen Ländern Verkehrswege, besonders Straßen, traditionell aus Steuern finanziert, deren Bemessungsgrundlagen nur teilweise und eher indirekt (via Kraftstoffverbrauch) auf die Nutzung von Verkehrswegen bezogen sind. Für diese Finanzierungsart sprechen Eigenschaften von Infrastruktur wie Netzwerkeffekte, lange Lebensdauer, hohe Kapitalintensität und Subadditivität der Kostenfunktionen,<sup>49</sup> die Planung und Finanzierung durch unabhängig handelnde Private erschweren (Scheele 1993: 95). Auch sind einerseits die Transaktionskosten universeller Betreibermodelle sehr hoch. Andererseits droht bei räumlich isolierten Betreibermodellen mit guten Umgehungsmöglichkeiten eine Gebührenvermeidung. Darüber hinaus ist eine öffentliche Finanzierung von Verkehrswegen teilweise auch mit gesamtwirtschaftlichen Wachstumseffekten zu rechtfertigen. Solche Effekte beruhen letztlich auf einer Zusammenführung (Integration) von Märkten durch Minderung der Transaktionskosten des Tausches (Ewers und Tegner 2000: 15). Sie kön-

<sup>49</sup> Subadditivität der Kostenfunktionen bedeutet, dass die Produktion einer beliebigen Menge eines Gutes bei einem einzigen Produzenten stets billiger wird als bei Aufteilung der Produktion auf mehrere Produzenten.

nen ein Projekt auch dann als gesamtwirtschaftlich vorteilhaft erscheinen lassen, wenn die privatwirtschaftlichen Einnahmen für den vollen Kapitaldienst nicht ausreichen, zumal oft auch noch zusätzliche private Investitionen und Wertschöpfung einschließlich entstehender Arbeitsplätze erwartet werden können. Damit ist freilich noch nichts über die Opportunitätskosten von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen gesagt, d.h. über deren Wirksamkeit im Vergleich zu anderen Staatsausgaben (etwa für das Bildungswesen), jeweils in Bezug auf ein übergeordnetes Ziel wie etwa das Wachstum des Bruttosozialprodukts.<sup>50</sup>

In regionaler Perspektive wirkt zudem neue überregionale Verkehrsinfrastruktur nicht immer wachstumsfördernd. Sie kann, abhängig u.a. von Kostendegressionseffekten in der Produktion (Vickerman und Monnet 2001: 125), mindestens vorübergehend auch zur Entleerung der durchfahrenen Räume beitragen, weil sie die Belieferung abgelegener Regionen durch zentral ansässige Produzenten ebenso wie den Pendelverkehr von Arbeitnehmern erleichtert.<sup>51</sup> Die EG sollte Infrastrukturprojekte unter Effizienzaspekten finanziell fördern, wenn von den Projekten externe Effekte ausgehen, die in europäischem Maßstab wirksam sind, wie dies etwa in weiträumigen Transitverkehren oder im Sinne gesamtwirtschaftlicher Wachstumseffekte auf europäischer Ebene vorkommen kann, oder die jedenfalls auf Gemeinschaftsebene zu geringeren Transaktionskosten internalisierbar sind als dies im Rahmen des/der Mitgliedstaat(en) möglich wäre, in dem/denen die Effekte jeweils anfallen. In diesen Fällen wäre die Übernahme eines dem Anteil der externen Effekte entsprechenden Anteils der Investitionskosten durch die EG gerechtfertigt. Vor allem die Mittel der Haushaltslinie „Transeuropäische Netze“ sollten künftig auf die Projekte konzentriert werden, die in relativ starkem Maße auch Wachstumseffekte in anderen als den unmittelbar beteiligten Staaten erwarten lassen und insoweit den Charakter *europaweiter öffentlicher Güter* (BMW 1994: 57) haben. Entsprechende Projekte finden sich vor allem auch in den Beitrittsländern, was wesentlich auf die kleinteilige staatliche Gliederung des östlichen Mitteleuropas (Ausnahme: Polen) zurückzuführen ist. Bröcker (2001: 155) nennt vierzehn Straßenprojekte, fast alle im östlichen Mitteleuropa, bei denen deutlich über 40 Prozent der Wachstumseffekte außerhalb der unmittelbar angeschlossenen Staaten zu erwarten sind (Tabelle 6). Die Förderung sollte dort, wo dies durch entsprechend hohe externe Effekte gerechtfertigt ist, auch über die derzeit in der TEN-Finanzierungsverordnung vorgesehene Grenze von 10 Prozent der Investitionssumme hinaus ausgeweitet werden; die Bereitstellung der benötigten Mittel wird durch die vorgeschlagene Konzentration auf die Projekte mit dem Charakter europaweiter öffentlicher Güter erleichtert.

<sup>50</sup> Die Frage der Opportunitätskosten spielt für die EU-Politik etwa bei der Mittelverteilung auf EFRE und ESF (implizit) eine Rolle. Vickerman und Monnet (2001: 122) bemerken dazu „... infrastructure investment will have a modest positive contribution on economic growth, but ... the more accurately are the opportunity costs measured, the less attractive return infrastructure investment offers than other types of public investment expenditure, especially education and training to enhance human capital“.

<sup>51</sup> Zu Beispielen aus Ostdeutschland vgl. die bei Sichelschmidt (2003: 48) angegebene Literatur.

Tabelle 6:

Wachstumseffekte grenzüberschreitender Straßenprojekte außerhalb der unmittelbar angeschlossenen Staaten

Strecke	TEN-Liste Nr.	Unmittelbar angeschlossene Staaten	Effekte in anderen Staaten (Prozent)
Maribor-Zagreb	–	Slowenien, Kroatien	89,1
Ljubljana-Zagreb	–	Slowenien, Kroatien	83,9
Budapest-Belgrad	–	Ungarn, Jugoslawien	80,8
Fehmarnbelt-Querung	20	Deutschland, Dänemark	74,9
Warszawa-Minsk	–	Polen, Weißrussland	72,4
Tallinn-Riga	27	Estland, Lettland	67,3
Bratislava-Győr	–	Slowakei, Ungarn	65,3
Gdansk-Kaliningrad	–	Polen, Russland	64,1
Skopje-Thessaloniki	–	Mazedonien, Griechenland	56,3
Warszawa-Kaunas	27	Polen, Litauen	53,8
Öresundquerung	11	Dänemark, Schweden	52,4
Katowice-Zilina	23, 25	Polen, Slowakei	52,2
Ljubljana-Siofok	6	Slowenien, Ungarn	48,8
Dresden-Wroclaw	–	Deutschland, Polen	48,2
Trieste-Ljubljana	6	Italien, Slowenien	44,5
Berlin-Warszawa	–	Deutschland, Polen	39,8
Budapest-Arad	–	Ungarn, Rumänien	34,2

– = nichts vorhanden.

Quelle: Nach Bröcker (2001: 155).

Allerdings müsste das aktuelle TEN-Programm wohl noch einmal überarbeitet werden, denn wichtige grenzüberschreitende Korridore wie vor allem Berlin-Warszawa-weißrussische Grenze(-Minsk), Dresden-Wroclaw und Budapest-Arad(-Bucuresti) sind jedenfalls unter den 30 vorrangigen Projekten nicht enthalten, obwohl sie laut Tabelle 6 erhebliche Effekte auch in nicht unmittelbar angeschlossenen Staaten haben. Verschiedentlich ist allerdings die Nichtberücksichtigung im TEN-Programm damit zu erklären, dass die entsprechenden Projekte teilweise außerhalb der EG-Grenzen liegen (z.B. Strecken in das ehemalige Jugoslawien).

Ferner sollte die EG im Rahmen der Infrastrukturpolitik einen *institutionellen Rahmen* für grenzüberschreitende Investitionsvorhaben, auch solche einzelner Mitgliedstaaten außerhalb des TEN-Programms, einschließlich der dazu nötigen Arrangements für die Finanzierung bereitstellen. Ein solcher Rahmen könnte zur Senkung der Transaktionskosten bei gegebenenfalls erforderlichen kooperativen Vereinbarungen zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten und/oder Unternehmen (Bickenbach 1998: 52) beitragen und entsprechende Infrastrukturprojekte möglicherweise entscheidend voranbringen. Über Neubau und Erweiterung von

Verkehrswegen hinaus ist auch an die Sicherung eines nichtdiskriminierenden Zugangs der Anbieter von Verkehrsleistungen zu den Infrastrukturnetzen zu denken; auch dieser ist angesichts der großen Bedeutung so genannter „nationaler Interessen“ in Europa kaum ohne Beteiligung der Gemeinschaft zu gewährleisten (Bickenbach et al. 2002: 258–259).<sup>52</sup> Der institutionelle Rahmen gewinnt im Hinblick auf die Beteiligung der neuen Mitgliedstaaten und eventuell weiterer osteuropäischer Länder mit zum Teil noch schwach entwickelten Rechtssystemen und Kapitalmärkten besondere Bedeutung. Wichtig sind z.B. einheitliche Grundsätze, nach denen Rechtssicherheit für ausländische Investoren gewährt wird, damit bestehende Möglichkeiten der privaten Beteiligung an den Infrastrukturprojekten nicht auf rechtliche und/oder tatsächliche Hindernisse stoßen. Allerdings sind derartige Rahmenbedingungen zum größten Teil nicht nur für Infrastrukturinvestitionen bedeutsam, so dass Änderungen in den neuen Mitgliedsländern ohnedies notwendig sind.

### *Die soziale Gerechtigkeit*

Soziale Gerechtigkeit ist für die EG-Infrastrukturpolitik aktuell vor allem im Zusammenhang mit dem Entwicklungsrückstand der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer gegenüber Westeuropa zu sehen; zugleich müssen aber in alten und neuen Mitgliedsländern die gleichen Grundsätze der EG-Politik gelten.

Im Falle der Beitrittsländer hat die generelle Zielsetzung der EG-Infrastrukturpolitik, im Interesse der Kohäsion zum Abbau von Entwicklungsrückständen beizutragen, eine besondere Bedeutung. Angestrebt wird, dass sich auf lange Sicht die Pro-Kopf-Einkommen in den Beitrittsländern denen in Westeuropa annähern. Im Aufholprozess sind neue Verkehrswege wegen ihrer regionalen und gesamtwirtschaftlichen Wachstumseffekte besonders bedeutsam. Ein erheblicher Teil der Strukturfondsmittel wird daher auch in den Beitrittsländern wie schon im Gebiet der EG-15 für Infrastrukturmaßnahmen eingesetzt werden. Da dies ausdrücklich im Interesse des regionalen Ausgleichs geschieht (Art. 160 EG-Vertrag), spielt das Effizienzziel im Sinne einer Internalisierung grenzüberschreitender externer Effekte für diesen Teil der EG-Aktivitäten nur eine untergeordnete Rolle. Im Sinne des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz wäre zwar – außerhalb der Projekte mit grenzüberschreitenden Externalitäten – die nationale Finanzierung von Infrastruktur wünschenswert. Allerdings gibt es dafür bis auf Weiteres gerade in Mittel- und Osteuropa wohl nur sehr geringe Möglichkeiten. Trotz der auch in diesen Ländern rasch fortschreitenden Motorisierung begrenzt das insgesamt noch niedrige Realeinkommensniveau die Spielräume für eine Gebührenfinanzierung im Betreibermodell auch für qualitativ hochwertige Straßen stärker als in Westeuropa (Hörhager 1999: 126). Dies betrifft die Personen- wie die Güterbeförderung und sowohl das durchsetzbare Niveau von Benutzungsgebühren als auch die zu erwartenden Nutzerfrequenzen, deren Prognose im Osten wegen der sich erst noch herausbildenden räumlichen Spezialisierungsmuster erheblich unsicherer sein dürfte als im Westen. Für Projekte anderer Verkehrsträger,

<sup>52</sup> Dies gilt entsprechend für die Leitungsnetze im Energie- und Telekommunikationssektor.

besonders der Bahn, sind die Möglichkeiten einer Refinanzierung aus Gebühren wohl noch stärker begrenzt als für Straßenprojekte.

Die von der Kommission (2004e: 13, 32) vorgeschlagene Bemessung des Gesamtumfangs der Strukturfondsmittel auf 336,1 Mrd. Euro (in Preisen von 2004) ist wohl letztlich politisch begründet und im Grunde ein Kompromiss zwischen den Interessen der neuen Mitglieder (möglichst viel Hilfe), der bisher geförderten Altmitglieder (möglichst nicht weniger Hilfe als bisher) und der Nettozahler (möglichst nicht mehr zahlen als bisher). Hilfreich bei der Kompromissuche dürfte der – wie erwähnt auch ökonomisch sinnvolle – Plafond von 4 Prozent des BIP für alle zum Ziel „Konvergenz“ beitragende Mittelzuweisungen (Kommission 2004e: 35) gewesen sein.

Gleichzeitig legt es das Konvergenzziel nahe, diese Grenze im Falle der Beitrittsländer voll auszuschöpfen, zumal sie ohnehin – dem niedrigen BIP dieser Länder entsprechend – in absoluten Euro-Beträgen vergleichsweise niedrig ausfällt. Die besonderen Bedingungen dieser Länder könnten und sollten darüber hinaus in der Form berücksichtigt werden, dass auch die in Artikel 51 des neuen Verordnungsentwurfs (Kommission 2004e: 54–55) weiterhin vorgesehenen projektbezogenen Obergrenzen für den Finanzierungsanteil der EG von 75 Prozent (EFRE, Ziel „Konvergenz“) oder 85 Prozent (Kohäsionsfonds) möglichst ausgeschöpft werden.<sup>53</sup> Sonst könnten in Mittel- und Osteuropa wegen des niedrigen Einkommensniveaus, das entsprechend geringe Spielräume der öffentlichen Haushalte impliziert, ökonomisch sinnvolle und zuschussfähige Projekte möglicherweise nur wegen fehlender Eigenmittel nicht realisiert werden. Demgegenüber erscheint die Vermeidung von einzelstaatlichem „moral hazard“ – konkret: der Kürzung nationaler Strukturpolitik bei Erhalt von EG-Mitteln – angesichts ohnehin wohl nur geringer nationaler Mittel weniger dringlich.

Was die bisher geförderten Regionen der EG-Altmitglieder angeht, so wurde bereits gezeigt, dass die von der Kommission vorgeschlagene einheitliche Fördergrenze von 75 Prozent des Pro-Kopf-BIP der erweiterten Gemeinschaft nur relativ wenige Regionen sofort aus der Förderung heraus fallen lässt. Für diese sind zudem ähnliche Übergangshilfen vorgesehen wie sie derzeit den Gebieten gewährt werden, die anlässlich der Agenda 2000 aus der Förderung gefallen sind (Kommission 2000: 13, 2004e: 4). Die erweiterungsbedingte Senkung des EG-Durchschnittseinkommens wird also samt ihren Konsequenzen für die Förderfähigkeit zunächst einmal akzeptiert, und die danach nicht mehr förderfähigen Gebiete in den alten Mitgliedsländern erhalten nach Art. 16 der vorgeschlagenen neuen Strukturfonds-Verordnung für die Förderperiode 2007–2013 eine degressive Übergangsunterstützung. Diese degressive Ausgestaltung der Übergangsunterstützung sollte aber wohl klarer zum Ausdruck gebracht werden,<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Reichen die verfügbaren Mittel nicht für alle dem Grunde nach förderfähigen Projekte aus, so wäre eine Konzentration auf relativ wenige Projekte, die mit dem Höchstsatz gefördert werden, vermutlich effizienter als eine geringe Förderung relativ vieler Projekte.

<sup>54</sup> Im Verordnungsentwurf heißt es lediglich, dass die jährliche Aufteilung der Mittel ab 1.1.2007 degressiv gestaffelt ist und dass die Mittel für 2007 unter denen für 2006 liegen werden. Wünschenswert wäre beispielsweise eine Fixierung eines jährlichen Prozentsatzes für die Degression, so dass die Mittel bis 2013 abgebaut werden.

denn sie ist von großer ökonomischer Bedeutung: Einmal würde sie nach dem Jahr 2007 Einsparungen ermöglichen, die beispielsweise zur Finanzierung zusätzlicher Hilfe an die Neumitglieder dienen könnten, wenn im Zuge des erwarteten wirtschaftlichen Wachstums mit steigendem BIP der Beitrittsländer auch die 4-Prozent-Grenze höhere EG-Zuschüsse ermöglicht und eine vorübergehende Ausweitung der Hilfe angesichts höherer Absorptionsfähigkeit bei vorerst noch fortbestehender Bedürftigkeit (Abstand zum EG-Durchschnitt) sinnvoll sein sollte.<sup>55</sup> Wichtiger noch als dies wäre aber die Signalwirkung, die von degressiven Unterstützungen an die Altmitglieder ausgeht: dass ein Vertrauensschutz gegenüber der politischen Entscheidung zur Erweiterung nur zeitlich begrenzt beansprucht werden kann. In der übernächsten Förderperiode 2014–2020 sollte es möglich und zumutbar sein, von einer einheitlichen Fördergrenze in ganz Europa (ohne Übergangshilfen) auszugehen, zumal bei zu erwartendem Wachstum in den Beitrittsländern auch das europaweite Durchschnittseinkommen wieder ansteigen wird.

Bei der Verteilung der für Infrastrukturinvestitionen vorgesehenen Mittel des EFRE und des Kohäsionsfonds bietet es sich an, diese Mittel in allen Mitgliedsländern vorrangig für die ergänzende Finanzierung solcher Projekte zu verwenden, die bereits im TEN-Programm unterstützt werden. Für das einzelne Projekt wären EG-Hilfen insgesamt jeweils im Umfang (zu schätzender) europaweiter externer Effekte vertretbar, für Projekte in Gebieten, die nach dem Konvergenzziel förderfähig sind, auch darüber hinaus. Die Konzentration des Mitteleinsatzes auf TEN-Projekte könnte dazu beitragen, auch diejenigen Mittel, die im Interesse des Konvergenzziels über das Maß der europaweiten externen Effekte hinaus von der EG zur Verfügung gestellt werden, mit – europaweit gesehen – möglichst großem Nutzen einzusetzen. So könnte im Rahmen des Mitteleinsatzes zur sozialen Gerechtigkeit auch das Effizienzziel näherungsweise verwirklicht werden.

Zur Konzentration auf die dringlichsten Abschnitte innerhalb des TEN-Programms könnten – falls erforderlich – Methoden der relativen Projektbewertung mit Hilfe des Nutzen-Kosten-Verhältnisses<sup>56</sup> (NKV) eingesetzt werden, etwa nach dem Muster der Standardisierten Bewertungsverfahren der Bun-

<sup>55</sup> Dies würde allerdings außerdem voraussetzen, die gemäß Art. 16 der vorgeschlagenen Verordnung nach ähnlichen Kriterien wie bisher vorzunehmende länderweise Aufteilung des Fondsbudgets nicht gleich für die gesamte Förderperiode vorzunehmen, sondern etwas flexibel zu halten.

<sup>56</sup> Unmittelbar zielführende Kriterien wie etwa die auf je 1000 Euro Förderung normierten Projektbeiträge zu den jeweiligen regionalen Bruttoinlandsprodukten oder Produktionspotenzialen scheinen für Infrastrukturprojekte kaum praktikabel. Eher sind sie auf den hier nicht betrachteten Teil der Strukturfondsmittel anwendbar, der direkt an Unternehmen gezahlt wird, die mit den erhaltenen Mitteln Arbeitsplätze und damit eine bezifferbare Wertschöpfung schaffen oder erhalten. Auch die von der EU selbst entwickelten Evaluierungsmethoden (z.B. MEANS – Means for Evaluating Actions of a Structural Nature) sind eher auf direkte Unterstützung unternehmerischer Aktivitäten als auf Infrastrukturinvestitionen anwendbar. Vgl. zu den methodischen Problemen von Evaluierungen etwa Kugler (2000) und Frankenfeld (1997: 29), der meint, dass die Methodik der MEANS-Handbücher „bei der Infrastruktur-Förderung weitgehend aus(scheidet)“.

desverkehrswegeplanung.<sup>57</sup> Auf diese Weise könnte die Infrastrukturpolitik der EG in den Beitrittsländern zunächst auf einige wichtige Korridore beschränkt werden, die wegen ihrer Funktion als Verbindung ökonomischer Zentren wie Warschau, Prag, Budapest, Berlin und Wien wohl einen beträchtlichen „europäischen Mehrwert“ haben und bei denen erwartet werden kann, dass die neuen Kapazitäten alsbald gebraucht werden und Einnahmen aus Benutzungsgebühren erzielbar sind, die zur Deckung laufender Betriebskosten der Projekte und im günstigen Falle noch zur Bedienung etwa ergänzend aufgenommener Kredite (z.B. der EIB) beitragen könnten. Solche Korridore könnten mit EG-Unterstützung rascher ausgebaut werden als ohne sie.

Soweit Mittel der EG-Fonds für Infrastrukturprojekte außerhalb der TEN-Korridore verfügbar sind, sollte auch der Einsatz dieser Mittel innerhalb der jeweiligen Mitgliedsländer (noch) stärker konzentriert werden, um die große Zahl von der Kommission zu betreuender Programme zu reduzieren. Zwar ist die Neigung zum Gießkannenprinzip – die auch nach der vorgeschlagenen Neuregelung wohl wegen der weiterhin äußerst breiten Definition der Ziele anhalten wird – unter dem Aspekt politischer Durchsetzbarkeit der EG-Förderpolitik verständlich. Für einen forcierten Rückzug der EG aus der Kofinanzierung kommunaler und anderer örtlich begrenzter Projekte wie Straßenbahnen<sup>58</sup> spricht aber, dass die Informationsprobleme supranationaler Stellen gerade bei der Beurteilung solcher lokalen Projekte am deutlichsten sind. Ein Rückzug der EG würde auch die im derzeitigen System angelegte implizite Begünstigung relativ reicher Kommunen, die den Eigenanteil bei kofinanzierten Projekten am leichtesten aufbringen können, beenden und insofern der sozialen Gerechtigkeit dienen. Er würde auch nicht das Ende jeglicher Förderung kleinerer Projekte bedeuten; vielmehr könnte die Förderung im kommunalen und kleinräumigen Bereich den nationalen Haushalten der Mitgliedstaaten überlassen werden.<sup>59</sup>

Eine Konzentration der EG-Strukturpolitik auf relativ wenige Projekte erscheint über den engeren Bereich der Infrastrukturinvestitionen hinaus auch deshalb dringend geboten, weil mit der Annahme der EG-Gelder sehr aufwendige Berichts- und Evaluierungspflichten (Frankenfeld 1997: 15) verbunden und zur Vermeidung von „moral hazard“ bei der Verwaltung dieser Mittel wohl auch unumgänglich sind.

Freilich bedeutet die weit gehende Beschränkung der Infrastrukturpolitik der EG auf wenige Korridore auch, das Ziel eines Ausgleichs von Unterschieden der Wirtschaftskraft zwischen Regionen jeweils eines einzelnen Mitgliedlandes tendenziell gegenüber den Zielen verbesserter Anbindung ganzer Länder und europaweit flüssigerer Verkehrsabwicklung hinten zu stellen. Dabei sollte

---

<sup>57</sup> Dabei können allerdings die besonders wichtigen indirekten Nutzen, (u.a.) erwartete zusätzliche Arbeitsplätze als Folge verbesserter Erreichbarkeit einer Region, häufig nur vergleichsweise grob geschätzt werden.

<sup>58</sup> Mitfinanziert durch die EU wurde beispielsweise eine neue Straßenbahnstrecke in Sassari, der Hauptstadt von Sardinien (Meyer-Eppler 2004: 47).

<sup>59</sup> Bei der Beurteilung der Zusätzlichkeit gemäß Art. 11 Strukturfonds wären diese Ausgaben mit zu zählen.

aber nicht übersehen werden, dass primär internationale Routen besonders im Straßenverkehr häufig zugleich die Erreichbarkeit der jeweils durchquerten bzw. tangierten Regionen innerhalb eines Landes verbessern.

### *Die ökologische Verträglichkeit*

Ökologische Verträglichkeit ist im Rahmen der EG-Infrastrukturpolitik unter zwei Aspekten zu sehen:

- zum einen sind bei primär nicht umweltbezogenen Investitionen (insbesondere in Verkehrswege) Umwelteffekte als Nebenwirkungen zu berücksichtigen,
- zum anderen könnten Infrastrukturinvestitionen unmittelbar einer Verbesserung der Umwelt dienen (z.B. Abwasserbeseitigung).

Nebenwirkungen auf die Umwelt können entweder schon von Bau und bloßem Vorhandensein von Infrastrukturanlagen oder aber – wohl häufiger – erst von deren Betrieb und Benutzung, also vom Geschehen auf diesen Anlagen ausgehen. Beide Arten von Wirkungen stellen wohlfahrtstheoretisch „externe Effekte“ der Anlagen oder ihres Betriebs dar und sind grundsätzlich durch Entschädigungen (bzw. bei positiven Wirkungen: Vergütungen) auszugleichen, die von den Verursachern der Wirkungen aufzubringen (bzw. ihnen zu vergüten) sind, d.h., die Effekte sind zu „internalisieren“. So entstehen Anreize, die einschlägigen Aktivitäten gerade so weit auszudehnen, wie dies gesamtwirtschaftlich vorteilhaft ist.

Im europäischen Maßstab wird die Problematik negativer externer Effekte besonders deutlich an den häufigen Protesten, die bei starkem Transitverkehr aus der betroffenen Bevölkerung etwa in den Alpenländern (Brenner-Route) und allgemein dort laut werden, wo Umweltschäden grenzüberschreitend wirksam werden. Unter dem gleichen Aspekt wird auch „vorbeugend“ gegen geplante neue Infrastrukturprojekte wie etwa die feste Querung des Fehmarn-Belt protestiert. Zur Internalisierung der externen Effekte auf der Ebene der Verkehrsbetriebe hat die Kommission schon vor Jahren Vorschläge in dem Grünbuch „Faire und effiziente Preise im Verkehr“ (Kommission 1995) gemacht, die allerdings vielfältiger Kritik ausgesetzt waren und sind.<sup>60</sup> Mit einer raschen Realisierung dieser Vorschläge, die weit gehende Änderungen des Rechtsrahmens etwa bei verkehrsbezogenen Abgaben voraussetzen, ist wie bisher auch weiterhin nicht zu rechnen. Die externen Effekte werden auf der Ebene der Verkehrsbetriebe also auch künftig nur sehr unvollkommen internalisiert. Im Übrigen ist ihre Höhe sehr umstritten und unterliegt stark differierenden Schätzungen.

Die fehlende Internalisierung externer Effekte auf Verkehrsbetriebsebene legt es nahe, Umwelteffekte bereits auf der Ebene der Infrastrukturinvestitionen zumindest analytisch zu verfolgen, auch wenn die Effekte kaum durch die Infrastruktur an sich,<sup>61</sup> sondern größtenteils durch die auf ihr verkehrenden Fahrzeuge verursacht werden. Wesentliche Umwelteffekte des Verkehrsgeschehens

<sup>60</sup> Siehe etwa Wissenschaftlicher Beirat beim BMVBW (1999).

<sup>61</sup> Ausnahme z.B. die Bodenversiegelung als Folge der bloßen Existenz einer Autobahn oder eines Flugplatzes.

sind Lärm und Abgasemissionen der Fahrzeuge. Insbesondere der Straßenverkehr gilt in dieser Hinsicht als wenig umweltfreundlich. Die EU-Kommission ist daher seit vielen Jahren bestrebt, als Alternativen zum reinen Straßentransport den Schienen- und Seeverkehr sowie die Binnenschifffahrt wenigstens für den größten Teil der jeweiligen Transportstrecke zu fördern, trotz der Notwendigkeit des Umladens (Stichworte: Kombiniertes Verkehr, „from road to sea“). Solche Bemühungen, bestimmte Verkehrsträger – häufig entgegen den Markttendenzen – auch mithilfe öffentlich finanzierter Infrastrukturinvestitionen besonders zu fördern, haben offensichtlich zu der deutlich bahnlastigen Gestaltung auch des neuesten TEN-Programms beigetragen. Sie erscheinen allerdings weder auf EG- noch auf nationaler Ebene zweckmäßig, weil kaum Erfolg versprechend.<sup>62</sup>

Im Hinblick auf die Verkehrsteilung („modal split“) zwischen Straße und Schiene bzw. Schiff bietet die Osterweiterung der EG allerdings die Chance, dass mit zunehmendem Anteil von Langstreckenverkehren über größere Entfernungen als bislang in der EG üblich auch die Marktanteile von Bahn und Schiff steigen, da mit den größeren Transportdistanzen die bei Bahn und Schiff besonders ins Gewicht fallenden Stations- und Umladekosten relativ an Bedeutung verlieren. Zudem wirkt sich die unzureichend ausgebaute Straßen-Infrastruktur in Mittel- und Osteuropa, wo Autobahnen noch weit gehend fehlen, bis auf weiteres zugunsten alternativer Verkehrsträger aus. Betrachtet man die derzeit diskutierten Straßenprojekte vor diesem Hintergrund und im Lichte der Bemühungen der Kommission um eine Verschiebung des „modal split“ hin zu höheren Anteilen des Schienen- und Schiffsverkehrs, so erscheinen Autobahnprojekte wie die Via Baltica von Tallinn aus parallel zur Ostsee in südwestlicher Richtung nach Warschau nicht unproblematisch, da sie geeignet sind, die relative Wettbewerbsposition von Bahn bzw. Schifffahrt wieder zu verschlechtern. Wegen ihrer Bedeutung für den Verkehr der mittel- und osteuropäischen Länder untereinander (z.B. Polen-Litauen) kann freilich ein Verzicht auf diese Projekte kaum empfohlen werden, auch wenn die Nutzung der Straße im Langstreckenverkehr, wo oft der Seeweg als umweltfreundliche Alternative verfügbar ist (z.B. Baltikum-Westeuropa), nicht erwünscht ist.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Zur These des ESPON (2003: 6), dass „... we need to ensure that new additions to the stock of infrastructure do not distort the competitive position of different transport modes from that set out in transport policies“ ist zu bemerken, dass die Wettbewerbsposition verschiedener Verkehrsträger durch die Verkehrspolitik ohnehin weder festgelegt werden soll noch kann. Der Grund für die beobachtbare relative Erfolglosigkeit derartiger Bestrebungen ist, dass sowohl die Infrastrukturausstattung als auch die Verkehrspolitik lediglich die Voraussetzungen für angestrebte Änderungen der Verkehrsteilung schaffen können, die sich allenfalls nach erheblichen Verbesserungen der internen Effizienz und des Leistungsprofils zurück gebliebener Verkehrsträger einstellen werden.

<sup>63</sup> Im polnischen nationalen Bauprogramm der 90er Jahre waren weder der polnische Abschnitt der Via Baltica noch die fast ganz in Polen liegende Via Hanseatica Kaliningrad-Elblag-Szczecin als Autobahnen enthalten, sondern nur als Fernstraßen unterhalb des Autobahn-Standards, weil diese Projekte weniger für Polen als für die baltischen Staaten stiften würden, vielmehr knappe Finanzmittel von den für wichtiger gehaltenen nord-südlichen Autobahnprojekten abziehen, die Wettbewerbssituation der polnischen Häfen schwächen und durch Umlenkung von Ostseeverkehr auf den Landweg zu zunehmenden Verkehrsstaus in Polen beitragen würden (Böhme et al. 1998: 94–95, Fußnoten 48 und 49).

Die Erhebung von Benutzungsgebühren für Verkehrsinfrastruktur würde, wo immer möglich, abgesehen von der Finanzierungserleichterung auch für den Umweltschutz von Nutzen sein, wenn auch ökonomisch streng genommen Nutzungsentgelt und Umweltentgelt zu trennen sind. Aber auch ohne eine Internalisierung der von den Emissionen der Fahrzeuge ausgehenden Umweltschäden könnte bereits eine Konfrontation der Verkehrsteilnehmer mit den Bau- und Betriebskosten der Verkehrswege je nach Preiselastizität der Nachfrage manche weniger dringliche Fahrt verhindern bzw. auf andere Verkehrsmittel verlagern, so dass auch weniger Umweltschäden entstünden. Gerade im Lkw-Verkehr auf langen Strecken könnten Straßenbenutzungsgebühren stark ins Gewicht fallen und einen ökologisch unerwünschten Wechsel „from sea to road“ etwa im Verkehr mit dem Baltikum oder dem Schwarzmeergebiet eindämmen. Ihre Bedeutung nimmt vor dem Hintergrund der oft relativ niedrigen Lkw-Betriebskosten (niedrige Reallöhne) osteuropäischer Lkw-Unternehmer noch zu. Auch der ökonomischen (allokativen) Effizienz könnten Benutzungsgebühren dienen. Einmal würde die relative Stärke der zu erwartenden Gebühreneinnahmen die Investitionen jeweils zu den am dringlichsten benötigten Streckenabschnitten lenken. Zum anderen könnten Benutzungsgebühren, die in Abhängigkeit vom Verkehrsaufkommen gestaffelt sind, ein „Zuviel“ an Fahrzeugen von dem betroffenen Verkehrsweg fernhalten. Dies würde zur Vermeidung von Staus beitragen, das Verkehrsaufkommen auf die dringlichsten Transporte beschränken (allokative Effizienz) und zugleich, da mit verhinderten Staus auch die Abgasemissionen wartender Fahrzeuge entfallen würden, auch einen Gewinn an Umweltqualität bringen. Würden Benutzungsgebühren insbesondere auch auf viel befahrenen bestehenden Strecken erhoben, so könnten diese über eine Zurückdrängung weniger dringlicher Fahrten bzw. Transporte auch bereits vor einem Ausbau (der wiederum durch die Gebühreneinnahmen erleichtert würde) entlastet werden.

Andererseits ist es gerade in den Beitrittsländern mit ihrem niedrigen durchschnittlichen Einkommensniveau wichtig, auch noch eine „B-Qualität“ von Straßeninfrastruktur anzubieten, auf der vor allem sozial Schwächere die Chance haben, ohne Entrichtung eines Wegezolls zwar langsamer, aber immerhin auch voranzukommen. Umgekehrt bedeutet dies, durch eine Gebührenerhebung auf ausgewählten Straßen den Verkehrsteilnehmern die Chance zu geben, sich auch im Straßenverkehr – ähnlich wie im Bahnverkehr mit zuschlagpflichtigen und zuschlagfreien Zügen – ein schnelleres Vorankommen gegebenenfalls zu erkaufen.

Direkt dem Umweltschutz dienende Investitionen können als zweiter Aspekt ökologischer Verträglichkeit im Rahmen einer Infrastrukturpolitik zum Tragen kommen. Ein typisches Beispiel ist die Verbesserung der Abwasserbeseitigung, die vermutlich gerade auch in den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern von großer umweltpolitischer Bedeutung ist.<sup>64</sup> Auch hier ließe sich im Hinblick

<sup>64</sup> Darauf deuten bereits einfache statistische Beobachtungen – Länge der Abwasserkanäle, Anschluss an Kläranlagen – aus den ostdeutschen Bundesländern im Vergleich zu Westdeutschland hin (Sichelschmidt 2003: 41, 50).

auf grenzüberschreitende Effekte z.B. der Luft- und Wasserverschmutzung bzw. -reinhaltung eine Förderung durch die EG grundsätzlich wohl rechtfertigen. Für die hier primär betrachtete Verkehrsinfrastruktur sind allerdings solche unmittelbar für den Umweltschutz wirksamen Investitionen von geringerer Bedeutung. Wo sie vorkommen (z.B. Lärmschutzwälle an vorhandenen Verkehrswegen), dürften sie in den meisten Fällen nur lokal begrenzte Effekte haben und daher im Rahmen einer EG-weiten Politik zu vernachlässigen sein.

### **Abschließende Empfehlungen**

Aus der vorstehenden Analyse ergeben sich einige Empfehlungen an die EG-Organen zur konkreten Weiterentwicklung der europäischen Infrastrukturpolitik. Was zunächst die TEN-Projekte angeht, so sollte die Gemeinschaft vorrangig einen rechtlichen Rahmen zur Verfügung stellen, innerhalb dessen internationale Projekte zwischen den jeweils beteiligten Staaten und gegebenenfalls mit privaten Partnern (PPP: private-public partnership) zu möglichst geringen Transaktionskosten vereinbart und durchgesetzt werden können. Zweckdienliche Regelungen etwa zum Ausgleich grenzüberschreitender externer Effekte und zu Schlichtungsverfahren bei Streitfragen könnten beispielsweise in Form einer Verordnung erlassen werden. In einer solchen Verordnung wäre auch festzulegen, unter welchen Bedingungen grenzüberschreitende Straßen- bzw. Schienenprojekte, die wie etwa die Brennerroute durch Tirol vorwiegend dem Transitverkehr dienen, eventuell auch gegen den Willen der durchfahrenen Staaten von der Gemeinschaft oder interessierten Nachbarstaaten initiiert und realisiert werden können und wie dann fällige Ausgleichsmaßnahmen für negative Externalitäten in den betroffenen Gebieten (z.B. Lärmschutz, Entschädigungen für Wertminderung von Grundstücken) international zu regeln sind. Weiter verfolgt werden sollten darüber hinaus die langjährigen Bemühungen der Gemeinschaft um eine internationale Vereinheitlichung technischer Standards der Infrastruktur, um die Transportmittel möglichst freizügig auf den Infrastrukturnetzen verschiedener Länder einsetzen zu können (so genannte Interoperabilität).<sup>65</sup> Allerdings muss sich die Gemeinschaft bewusst sein, dass eine Standardisierung immer eine Festlegung auf bestimmte technische Normen bedeutet und somit Gefahr läuft, die Suche nach innovativen technischen Lösungen unnötig einzuschränken. Gemeinschaftsnormen zur Standardisierung sollten daher auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt werden (detaillierter Steyer 2001: 241–244; Sichelschmidt 1997: 412–413).

Die finanzielle Förderung der TEN-Projekte durch die EG sollte stärker auf wenige weiträumige Korridore konzentriert werden, in denen aufgrund der Benutzung in vielen Verkehrsrelationen, an denen viele Länder beteiligt sind, erhebliche europaweite Externalitäten nachgewiesen oder mindestens plausibel

---

<sup>65</sup> Von besonderer Bedeutung für den Hochgeschwindigkeitsverkehr der Eisenbahnen; siehe die Richtlinie 96/48/EG des Rates über die Interoperabilität des transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystems (1996).

gemacht werden können.<sup>66</sup> Die EG-Beiträge zur Internalisierung solcher Externalitäten sollten dann auch unabhängig von möglicherweise aus dem Projekt selbst erzielten Einnahmen gezahlt werden, d.h.: Wenn ein Projekt Einnahmen etwa aus Straßenbenutzungsgebühren erzielt und darüber hinaus noch nachweislich externe Effekte hat, dann sollten die EG-Beiträge nicht unmittelbar unter Bezug auf die Einnahmen des Projekts gekürzt werden, wie dies in Art. 54 der neuen Strukturfonds-Verordnung (Kommission 2004e) offenbar vorgesehen ist.<sup>67</sup> Dadurch würde der Anreiz, das Projekt zu realisieren, unnötig und Effizienz mindernd geschwächt. Allerdings werden die Einnahmen eine Rolle spielen bei der Frage, inwieweit tatsächlich noch externe Effekte vorliegen und wie hoch sie sind, weil durch die Einnahmen in jedem Fall ein Teil der Projektnutzen abgegolten (internalisiert) wird.<sup>68</sup>

Konkret wäre bei den TEN-Projekten an etwa vier transeuropäische Korridore zu denken, von denen zahlreiche Elemente im aktuellen TEN-Programm enthalten sind und die gegebenenfalls unter Einbeziehung von Schiffahrtslinien und Häfen ausgebaut werden könnten: beispielsweise von Südwesten (Iberische Halbinsel) nach Nordosten (Baltikum), von Nordwesten (Irland) nach Südosten (Bulgarien/Türkei bzw. Ukraine) und ein oder zwei nordsüdliche Korridore (etwa von den Nordsee- bzw. Ostseehäfen nach Italien bzw. Slowenien).

Im Übrigen sollten positive oder auch negative Externalitäten von Verkehrsinfrastruktur (etwa die Vorteile aus erleichterter Teilhabe an der internationalen und interregionalen Arbeitsteilung oder Umweltschäden aus zunehmender Verkehrsfrequenz in einem Korridor) auf einzelstaatlicher bzw. bilateraler Basis internalisiert werden, während sich die EG auf die Durchsetzung und Überwachung von Spielregeln der Internalisierung und des Wettbewerbs im Infrastruktur- wie im Verkehrsleistungssektor beschränken sollte (Soltwedel 2004). Über die Abgeltung von Externalitäten hinaus gehende Finanzbeiträge sollten jedenfalls in Westeuropa (EG-15) auch im Falle der TEN-Projekte nach Möglichkeit auf den privaten Kapitalmärkten aufgebracht werden, wie dies bei einzelnen Essen-Projekten im Ansatz bereits geschehen ist (Schulze 1999); die Refinanzierung des Privatkapitals aus Benutzungsgebühren entlastet nicht nur die öffentlichen Haushalte, sondern ist auch geeignet, eine stärkere „Äquivalenz zwischen den Nutzen der Infrastrukturinanspruchnahme und den damit verbundenen Kosten“

<sup>66</sup> Dies betrifft grundsätzlich sowohl positive Externalitäten wie insbesondere die gesamtwirtschaftlichen Wachstumseffekte verbesserter Infrastruktur, die eine Beteiligung der EG an den Baukosten rechtfertigen können, als auch negative Externalitäten, die eine EG-Beteiligung an Kompensationszahlungen rechtfertigen können.

<sup>67</sup> Art. 54 über „Einnahmen schaffende Projekte“ sieht in Abs. 2 vor, dass bei der Ermittlung der öffentlichen Ausgaben (der Bemessungsgrundlage für die Fondsbeiträge) für derartige Projekte der Barwert von Einnahmen aus dem jeweiligen Projekt angerechnet wird. Dies ist allerdings im aktuellen Kontext des Verordnungsentwurfs, in dem die Internalisierung externer Effekte keine Rolle spielt, möglicherweise anders zu beurteilen als vor dem Hintergrund der hier vorgestellten Vorschläge für eine Neuorientierung der Infrastrukturpolitik der EG.

<sup>68</sup> Die entsprechenden Zahlungen erfolgen ja auf Grund individueller Vorteilseinschätzungen durch die Projektnutzer (z.B. auf Grund bewerteter Zeitgewinne bei Fahrt über eine mautpflichtige Straße).

(Hartwig 2003: 228) herzustellen. So können die Verkehrsteilnehmer besonders im Straßenverkehr stärker als bisher mit den wahren Kosten der benutzten Verkehrswege konfrontiert werden mit der Folge, dass sie eher als bislang eine ökonomisch effiziente und ökologisch verträgliche Verkehrsmittelwahl treffen; zugleich dürfte die Notwendigkeit, wenigstens einen Teil der Kosten aus dem Projekt selbst wieder zu gewinnen, auch das Kostenbewusstsein der Anbieter stärken. Voraussetzung ist allerdings, „dass die politischen Risiken definiert und ausgegliedert werden. Die Markt- und Kostenrisiken sind dagegen den privaten Investoren und Betreibern zuzuweisen“ (Rothengatter 1995: 109).

Abzulehnen sind allerdings Vorstellungen, die sich teilweise in der Projektauswahl für die TEN-Programme andeuteten, nämlich eine politisch erwünschte Veränderung der Verkehrsteilung dadurch quasi erzwingen zu wollen, dass öffentliche Investitionsmittel bevorzugt in bestimmte Verkehrsträger gelenkt werden, die wie die Bahn als besonders umweltverträglich gelten. Wie die Erfahrungen mit der früheren deutschen Verkehrsmarktregulierung (Laaser 1991: 21–50) gezeigt haben, können staatliche Interventionen, die im Grunde gegen die Marktkräfte gerichtet sind, leicht zu Fehlschlägen führen; im konkreten Fall würde z.B. der Bahnanteil trotz Investitionen in die Infrastruktur möglicherweise nicht steigen, weil die Verlagerer weiterhin den Straßenverkehr bevorzugen würden.

Die soziale Dimension der EG-Infrastrukturpolitik besteht vornehmlich in der Heranführung ökonomisch zurück gebliebener Gebiete an die Anforderungen, die der Wettbewerb im Gemeinsamen Markt mit sich bringt. Im Mittelpunkt stehen derzeit die Beitrittsländer. Dort wird trotz grundsätzlich wünschenswerter privater (Mit-)Finanzierung insbesondere von Straßenprojekten ein erheblicher Anteil der Investitionen öffentlich finanziert werden müssen. Der anzustrebende EG-weite Rechtsrahmen für internationale Projekte und PPP könnte zwar die politischen Risiken vermindern, doch dürften in den Beitrittsländern auch die Marktrisiken auf Grund des vorerst geringen Realeinkommensniveaus vorerst noch zu hoch für starkes privates Engagement sein. Mindestens müssten entsprechende Anleihen öffentlich garantiert werden, wie auch beim Autobahnbau in Frankreich anfänglich geschehen (Abraham 1995: 128). Nur so wird sich angesichts erst allmählich zunehmenden Verkehrs- und Gebührenaufkommens die Erreichbarkeit wichtiger Regionen in den Beitrittsländern rasch genug verbessern lassen, damit dort ansässige Unternehmen sich erfolgreich am Wettbewerb in anderen Ländern der Gemeinschaft beteiligen können und diesen Regionen langfristig die Chance geboten wird, ökonomisch zu den bisherigen Mitgliedsländern aufzuschließen. Entsprechend ihrer Zielsetzung laut EG-Vertrag können und sollten sich die Strukturfonds auch weiterhin an der Finanzierung von Infrastrukturprojekten beteiligen. Eine deutliche Verschiebung der Mittelverwendung zugunsten der Beitrittsländer wird im Hinblick auf die Begrenztheit der insgesamt verfügbaren Mittel und den großen Bedarf an Investitionen in diesen Ländern unvermeidlich sein.

Zum Gesamtumfang der Strukturfondsmittel ist eine wissenschaftlich begründete Empfehlung nicht möglich. Wegen der begrenzten Absorptionsfähigkeit der Empfängerländer macht allerdings eine deutliche Steigerung des Mitteleinsatzes in den Beitrittsländern über das bereits geplante Ausmaß hinaus kaum

einen Sinn. Die begrenzte Absorptionsfähigkeit bezieht sich sowohl auf die zur Mittelverwaltung als auch auf die zur Projektdurchführung (Bau) erforderlichen Kapazitäten. Die von der Kommission vorgeschlagene Summe von 336 Mrd. Euro für die Jahre 2007–2013 sollte daher bei der weiteren Behandlung des Kommissionsvorschlags in Parlament und Rat der EG in jedem Fall als Obergrenze angesehen werden. Die Anforderungen an die politische Durchsetzbarkeit wie an den Vertrauensschutz für bisherige Mittelempfänger werden voraussichtlich das Ihrige tun, dass diese Obergrenze auch kaum unterschritten wird. Vor allem im Hinblick auf die Verwaltungskosten und umfangreichen Berichts- und Rechenschaftspflichten sowie die Zustimmungsbedürftigkeit selbst kleinerer Projektänderungen ist dringend anzuraten, die Strukturfondsmittel künftig in der gesamten EG und insbesondere innerhalb einzelner Länder viel stärker als bislang auf wenige relativ große und mit Hilfe von Rankings ausgewählte Projekte zu konzentrieren. Auch deshalb empfiehlt sich die Konzentration auf die TEN-Korridore. Der Verordnungsentwurf der Kommission versucht dem Anliegen einer Konzentration erkennbar Rechnung zu tragen, bietet aber immer noch relativ viel Spielraum für eine Mittelverteilung auf eine Vielzahl von Einzelprojekten. In diesem Zusammenhang, und wegen der erwünschten Konzentration des EG-Mitteleinsatzes, sollte auch das gegenwärtige Verbot der Mehrfachförderung in der TEN-Finanzierungsverordnung (Art. 5) überdacht werden.<sup>69</sup>

Im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit des Verkehrssystems ist in der größer werdenden EG einerseits mit länger werdenden durchschnittlichen Transportentfernungen, die u.a. den Anteil von Umladekosten an den gesamten Raumüberwindungskosten reduzieren, und andererseits mit gesteigerter Kostenwahrheit in Folge zu erwartender Benutzungsgebühren auf dem mittel- und osteuropäischen Straßennetz zu rechnen. Beides eröffnet die Aussicht auf eine marktmäßig begründete Steigerung des Anteils der als besonders umweltfreundlich geltenden Verkehrsträger Bahn und Schiff an den Transporten, zumal wenn die Bemühungen der EG um die internationale Vereinheitlichung technischer Standards allmählich zum Erfolg führen und so die Wettbewerbsposition der Bahn verbessern sollten. Demgegenüber sind küstenparallele Autobahnprojekte im Blick auf weiträumige Transport- und Handelsbeziehungen etwa zwischen dem Baltikum und Westeuropa dem Seeweg jedenfalls unter ökologischen Aspekten unterlegen und daher eigentlich zu vermeiden. Wegen ihrer Bedeutung für den Verkehr der beteiligten Küstenländer untereinander können sie aber dennoch nicht pauschal abgelehnt werden.

Mit der stärkeren Konzentration auf internationale Rahmenregelungen und auf die finanzielle Förderung relativ weniger Korridore sowie der Anbindung der Beitrittsländer würde sich die Infrastrukturpolitik der EG künftig stärker von einem – die Konvergenz der Realeinkommen einschließenden – europäischen Interesse leiten lassen; ein solches ist bislang kaum erkennbar (Treuner 1998: 318). Die weiter gehende Aufgabe, dieses europäische Interesse auch für die anderen

---

<sup>69</sup> So könnten vor allem in den Beitrittsländern europaweit bedeutende TEN-Projekte auch einmal aus Strukturfonds (Konvergenzziel) und TEN-Mitteln (Internalisierung europaweiter Externalitäten) zugleich gefördert werden.

Teilbereiche der Strukturpolitik, die Förderung von Unternehmensinvestitionen und Humanressourcen, zu definieren und entsprechend zu berücksichtigen, kann hier allerdings nur angedeutet werden.

### **Anhang: Das Programm „Transeuropäische Verkehrsnetze“**

Vorrangige Vorhaben nach dem Stand vom 21. April 2004; die unverbindlichen Jahre der Fertigstellung, gegebenenfalls des ersten und letzten längeren Abschnitts, sind in Klammern angegeben (Quelle: Kommission 2004b):

1. Eisenbahnachse Berlin-Verona/Milano-Bologna-Napoli-Messina-Palermo (2006/2015)
2. Eisenbahn-Hochgeschwindigkeitsachse Paris-Brüssel-Köln-Amsterdam-London (2007)
3. Eisenbahn-Hochgeschwindigkeitsachse Südwesteuropa: Lissabon-Madrid-Bordeaux-Irun-Tours (2010/2020) und Madrid-Barcelona-Perpignan-Nîmes (2005/2015)
4. Eisenbahn-Hochgeschwindigkeitsachse Ost: Paris-Metz-Luxemburg/Mannheim (2007)
5. Betuwe-Linie: Rotterdam-Emmerich (2007)
6. Eisenbahnachse Lyon-Trieste-Divaca/Koper-Divaca-Ljubljana-Budapest-ukrainische Grenze (2010/2017)
7. Autobahnachse Igoumenitsa/Patra-Athen-Sofia-Budapest (2006/2010)
8. Multimodale Achse Portugal/Spanien restliches Europa (2004/2015)
9. Eisenbahnachse Cork-Dublin-Belfast-Stranraer (2001/weitere Kapazitätssteigerung geplant)
10. Flughafen Milano-Malpensa (fertiggestellt 2001)
11. Feste Öresund-Querung (fertiggestellt 2000)
12. Eisenbahn/Straßenachse Nordisches Dreieck (in Schweden und Finnland) (2010/2015)
13. Straßenachse UK/Irland/Benelux (2010)
14. West Coast Main Line: London-Glasgow/Edinburgh (2007)
15. GALILEO: Europäisches Satellitennavigationssystem (2008)
16. Eisenbahn-Güterverkehrsachse Sines/Algeciras-Madrid-Paris (2010/??)
17. Eisenbahnachse (Paris-)Strasbourg-Stuttgart-Wien-Bratislava (2010/2015)
18. Binnenschifffahrtsachse Rhein/Maas-Main-Donau (2011/2019)
19. Interoperabilität im Eisenbahn-Hochgeschwindigkeitsverkehr auf der iberischen Halbinsel (2010)
20. Eisenbahnachse Fehmarnbelt, nebst Hannover-Hamburg/Bremen (2014/2015)
21. Hochgeschwindigkeitsseewege (2010)
22. Eisenbahnachse Athen-Sofia-Budapest-Wien-Prag-Nürnberg/Dresden (2010/2016)
23. Eisenbahnachse Gdansk-Warschau-Brno/Bratislava-Wien (2010/2015)
24. Eisenbahnachse Lyon/Genova-Basel-Duisburg-Rotterdam/Antwerpen (2009/2018)

25. Autobahnachse Gdansk-Brno/Bratislava-Wien (2009/2010)
26. Eisenbahn/Straßenachse Irland/Vereinigtes Königreich/Kontinentaleuropa (2010/2015)
27. „Rail Baltica“ Achse Warschau-Kaunas-Riga-Tallinn-Helsinki (2010/2016)
28. „Eurocaprail“ auf der Eisenbahnachse Brüssel-Luxemburg-Strasbourg (2012)
29. Eisenbahnachse intermodaler Korridor Ionisches Meer/Adria (2012/2014)
30. Binnenschiffahrtswege Seine-Schelde (2012/2016)

### Summary

In July 2004, the European Commission has launched its proposal for a new directive on the European Structural Funds, the main financial source by which the Community can support infrastructure projects. With respect to the period 2007–2013 when the new Central and East European Member States will be completely integrated into the Community's transfer system it will be necessary to re-allocate a substantial part of the funds in favour of the new members. In this context, the competences for infrastructure projects must be efficiently allocated among the Member State and the Community level. In economic theory, especially that of fiscal federalism, it follows from the principles of subsidiarity and of fiscal equivalence that competences for infrastructure policy on the Community level may be justified either by the existence of interjurisdictional externalities or by an expected improvement of the perspectives for economic growth especially in the new Member States. It is therefore concluded that (a) the EU infrastructure policy should further facilitate the establishment of Trans-European Networks by establishing a Community-wide institutional framework for co-ordination of international infrastructure projects and by granting financial support in order to compensate for Community-wide interjurisdictional externalities, (b) such financial support should be concentrated on a few really "trans-european" corridors while other primarily bilateral links between each two countries should be left to bilateral agreements and financing, within the institutional framework to be established by the Community, (c) however, low real income levels in the new Member States, and the goal of reducing the disparities to the old Members call for more financial support of infrastructure projects than would normally be justified by interjurisdictional externalities.

### Literatur

- Abraham, C. (1995). Die Erfahrungen Frankreichs mit privat finanzierten Infrastruktureinrichtungen. In Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), *Von der Bahureform zur Verkehrsreform. Neue Privatisierungstendenzen im Verkehr*. Tagungsband. Stuttgart.
- Axt, H.-J. (2000a). *Solidarität und Wettbewerb – die Reform der EU-Strukturpolitik. Strategien für Europa*. Gütersloh.
- Axt, H.-J. (2000b). *EU-Strukturpolitik. Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts*. Opladen.
- Becker, S. (2003). *Die Stärkung der Regionen durch einen europäischen Finanzausgleich*. Marburg.

- Berthold, N., und M. Neumann (2003). Europas Kampf gegen die Arbeitslosigkeit: Was bewirken die Strukturfonds? *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 52 (3): 300–319.
- Bickenbach, F. (1998). Auf dem Wege zu einer europäischen Wirtschaftsverfassung für Netzinfrastrukturen: Ausgangssituationen, Veränderungen und offene Fragen. Kieler Arbeitspapiere 896. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Bickenbach, F. (2000). Regulation of Europe's Network Industries: The Perspective of the New Economic Theory of Federalism. Kiel Working Papers 977. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Bickenbach, F., L. Kumkar und R. Soltwedel (2002). Wettbewerbspolitik und Regulierung – Die Sichtweise der Neuen Institutionenökonomik. In K. F. Zimmermann (Hrsg.), *Neue Entwicklungen in der Wirtschaftswissenschaft*. Heidelberg.
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft) (1994). Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft. Dokumentation, 356. O.O.
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (2004). EFRE-Bundesprogramm Verkehrsinfrastruktur. Via Internet (22.03.04) <<http://www.bmvbw.de/EFRE-Bundesprogramm-Verkehrsinfrastruktur-.652.htm>>.
- Bode, E., et al. (2003). European Integration, Regional Structural Change and Cohesion: A Survey of Theoretical and Empirical Literature. EURECO Workpackage No. 1. Via Internet (31.08.04) <[http://www.zei.de/eurec/Eureco\\_state-of-the-art.pdf](http://www.zei.de/eurec/Eureco_state-of-the-art.pdf)>.
- Böhme, H., C.-F. Laaser, H. Sichelschmidt und R. Soltwedel (1998). Transport in the Baltic Sea Region. Perspectives for the Economies in Transition. Part 2. Research Project Commissioned by the Stockholm Chamber of Commerce and the Swedish National Transport and Communications Research Board (KFB) for the Baltic Sea Business Summit 1998. Stockholm.
- Boss, A. (2002). Welche Aufgaben und welche Berechtigung hat die Mischfinanzierung und wie weit kann sie reichen? In Chr. Huettig (Hrsg.), *Neue Maßstäbe? Finanzausgleich und die Zukunft des deutschen Föderalismus*. Dokumentation einer Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom 11. bis 13. Dezember 2000. Rehburg-Loccum.
- Bougheas, S., P. O. Demetriades und E. L. W. Morgenroth (2003). International aspects of public infrastructure investment. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'Economie* 36 (4): 884–910.
- Bröcker, J. (1998). Implikationen der „neuen Wachstumstheorie“ für die Regional- und Standortpolitik. In Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.), *Regionale und nationale Handlungsmöglichkeiten der Wirtschaftspolitik bei fortschreitender Globalisierung*. Workshop vom 14. November 1997. Kiel.
- Bröcker, J. (2001). Trans-European Effects of „Trans-European Networks“. Results from a Spatial CGE Analysis. In F. Bolle and M. Carlberg (Eds.), *Advances in Behavioral Economics. Essays in Honor of Horst Todt*. Heidelberg.
- Busch, B., K. Lichtblau und C. Schnabel (1997). Kohäsion in der Europäischen Union, eine empirische Analyse. *IW-Trends, Quartalshefte zur empirischen Wirtschaftsforschung* 24 (1): 15–29.
- Castells, A., und M. Espasa (2003). Do Structural Actions Contribute to Reduced Regional Disparities in the European Union? In B. Funck and L. Pizzati (Eds.), *European Integration, Regional Policy, and Growth*. Washington, D.C.
- Cuny, R. H. (1997). Reform der Europäischen Strukturfonds. *Wirtschaftsdienst* 77 (4): 227–233.
- Die Welt* (2003). „Wir können nicht einfach draufsatteln“. EU-Haushaltskommissarin Michaela Schreyer spricht sich gegen überhöhte Aufstockung der Strukturfonds aus. Via Internet (04.11.03) <<http://www.welt.de>>.

- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1997). Der Einsatz der Europäischen Strukturfonds im Freistaat Sachsen: Zwischenevaluierung für die Jahre 1994 bis 1996. *Wochenbericht* (43). Via Internet (05.02.04) <<http://www.diw.de>>.
- Ederveen, S., J. Gorter, R. de Mooij und R. Nahuis (2002). *Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy*. The Hague.
- Eltges, M. (2003). Die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die europäische Strukturpolitik. *WSt-Mitteilungen* 56 (1): 10–15.
- ESPON (European Spatial Planning Observation Network) (2003). Territorial Impact of EU Transport and TEN Policies. Third Interim Report of Action 2.1.1 of the European Spatial Planning Observation Network ESPON 2006. Via Internet (03.02.04) <[http://www.espon.lu/online/documentation/projects/policy\\_impact/index.html](http://www.espon.lu/online/documentation/projects/policy_impact/index.html)>.
- EU (Europäische Union) (1994). Europäischer Rat von Essen, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. *Bulletin der Europäischen Union* (12): 7–30.
- EU (Europäische Union) (2003). Presidency Conclusions. Copenhagen European Council 12 and 13 December 2002. 29.01.03. Brüssel. Via Internet (04.11.03) <<http://ue.eu.int/pressData/en/ec/73774.pdf>>.
- Europäisches Parlament (EP) (2003). Kurzdarstellungen: Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (ERDF). Via Internet (29.10.03) <[http://www.europarl.eu.int/factsheets/4\\_4\\_2\\_de.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_4_2_de.htm)>.
- Eurostat (2004). Regionales Pro-Kopf-BIP in der EU und in den beitretenden Ländern im Jahr 2001. Ein Fünftel der EU-Regionen und 9 von 10 Regionen der beitretenden Länder unter 75 % des EU-15-Durchschnitts. Pressemitteilung STAT 04/21 vom 18. Februar 2004. Via Internet (19.02.04) <<http://europa.eu.int/comm/eurostat/>>.
- Ewers, H.-J., und H. Tegner (2000). *Entwicklungschancen der privaten Realisierung von Verkehrsinfrastruktur in Deutschland. Eine ökonomische Analyse des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes (FstrPrivFinG)*. Berlin.
- Frankenfeld, P. (1997). Plädoyer für einen realistischen Umgang mit Evaluierungen. *Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 20 (4): 5–49.
- Franzmeyer, F., und Chr. Weise (1997). Agenda 2000: Strukturfonds – Künftige Aufgaben und Reformbedarf. In R. Hrbek (Hrsg.), *Die Reform der Europäischen Union. Positionen und Perspektiven anlässlich der Regierungskonferenz*. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. 41. Baden-Baden.
- Hartwig, K.-H. (2003). Deregulierungs- und Privatisierungspotenziale in der Verkehrsinfrastrukturpolitik. In D. Cassel, H. Müller und H. J. Thieme (Hrsg.), *Stabilisierungsprobleme in der Marktwirtschaft. Prozesse und Strukturen*. Artur Woll zum 80. Geburtstag. München.
- Heimpold, G. (1999). Reform der EU-Strukturfonds: Fortschritte bei der administrativen Effizienz sind bescheiden. *Wirtschaft im Wandel* 5 (7): 14–19.
- Hörhager, A. (1999). Förderung europäischer Verkehrsprojekte am Beispiel der europäischen Investitionsbank. In Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (Hrsg.), *Public Private Partnership im Verkehr – Eine Alternative für Auftraggeber, Auftragnehmer und Nutzer*. Kurs X/98, 8. bis 9. Oktober 1998 in Düsseldorf. Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V., B 218. Bergisch-Gladbach.
- Jochimsen, R. (1966). *Theorie der Infrastruktur. Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung*. Tübingen.
- Jochimsen, R. (1993). Strukturpolitik als notwendiger Politikbereich einer sozialen Marktwirtschaft. In H. W. Jablonowski und R. Simons (Hrsg.), *Strukturpolitik in Ost und West. Zwischen Steuerungsbedarf und ordnungspolitischen Sündenfall*. Köln.

- Kämpfe, M. (1997). EU-Strukturfonds: Mittelvergabe an neue Mitglieder ist kein Automatismus. *Wirtschaft im Wandel* 3 (10–11): 26–30.
- Klodt, H., J. Stehn, et al. (1992). *Die Strukturpolitik der EG*. Kieler Studien 249. Tübingen.
- Knieps, G. (1995). Diskussionsbeitrag zu: Regionale Strukturpolitik in der Europäischen Union versus Wettbewerb der Regionen. In L. Gerken (Hrsg.), *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung. Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität*. Berlin.
- Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (1995). Faire und effiziente Preise im Verkehr. Politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union. Grünbuch. (KOM(95)691 endg.) Luxemburg.
- Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2000). *Agenda 2000. Stärkung und Erweiterung der Europäischen Union*. Luxemburg.
- Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2001a). Regionalpolitik: Reform der Strukturfonds. Via Internet (04.11.03) <<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60013.htm>>.
- Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2001b). Die europäische Verkehrs- politik bis 2010. Weichenstellungen für die Zukunft. (KOM(2001)370 endg.). 12.09.01. Brüssel.
- Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2001c). Bericht der Kommission: 12. Jahresbericht über die Strukturfonds. (KOM(2001)539 endg.) 03.10.01. Brüssel.
- Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2003a). Informeller Minister- rar „Regionalpolitik“ in Chalkidi, Griechenland: Die Minister aus den 25 derzeitigen und künftigen Mitgliedstaaten fordern eine Stärkung der europäischen Kohäsionspolitik im Lichte der Erweiterung. Pressemitteilung vom 19.05.03. Brüssel. Via Internet (05.11.03) <<http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?reslist>>.
- Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2003b). Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge. 29.8.03. Brüssel. Via Internet (03.02.04) <[http://www.europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/regdoc/liste.cfm?CL=de](http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/regdoc/liste.cfm?CL=de)>.
- Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2003c). Erweiterung des transeuropäischen Verkehrsnetzes: Kommission schlägt neue Projekte und neue Finanzausstattung vor, um Europa neuen Schwung zu geben. Pressemitteilung IP/03/1322 vom 01.10.03. Brüssel. Via Internet (14.11.03) <[http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=IP/03/1322\[0|RAPID&lg=DE&display=>](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/03/1322[0|RAPID&lg=DE&display=>)>.
- Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2004a). Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Teil 1: Zusammenhalt, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und Wachstum. Territorialer Zusammenhalt. Via Internet (04.02.05) <[http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3\\_part1\\_terr\\_de.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_part1_terr_de.pdf)>.
- Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2004b). Impulse für das transeuropäische Verkehrsnetz: Loyola de Palacio begrüßt die heute angenommenen neuen Leitlinien. Pressemitteilung IP/04/515 vom 21.04.04. Brüssel. Via Internet (26.04.04) <[http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=IP/04/515\[0|RAPID&lg=DE;>](http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/04/515[0|RAPID&lg=DE;>)>.
- Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2004c). Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Teil 4: Auswirkungen und zusätzlicher Nutzen der Strukturpolitik. Via Internet (26.04.04) <[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3\\_part4\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_part4_de.pdf)>.

- Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2004d). Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union. Zusammenfassungen der Gesetzgebung. Regionalpolitik. Der Kohäsionsfonds. Via Internet (28.07.04) <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60018.htm>>.
- Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2004e). Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds. KOM(2004)492 endg. vom 14.07.04. Brüssel. Via Internet (27.07.04) <<http://europa.eu.int>>.
- Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2004f). Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. KOM(2004)495 endg. vom 14.7.04. Brüssel. Via Internet (27.07.04) <<http://europa.eu.int>>.
- Kugler, U. (2000). Die Evaluation wirtschaftspolitischer Programme – am Beispiel der EU-Strukturfonds-Programme im Land Bremen. *DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 69 (3): 406–424.
- Laaser, C.-F. (1991). *Wettbewerb im Verkehrswesen. Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik*. Kieler Studien 236. Tübingen.
- Laaser, C.-F., und H. Sichelschmidt (2000), Möglichkeiten und Grenzen einer Privatfinanzierung von Verkehrsinfrastruktur. *Die Weltwirtschaft* (1): 117–143.
- Meyer-Eppler, T. (2004). Erster Abschnitt der Straßenbahn Sassari vor der Fertigstellung. *stadtverkehr* 49 (1): 46–47.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. The Harbrace Series in Business and Economics. New York.
- Olson jr., M. (1969). The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *The American Economic Review, Papers and proceedings* 59 (2): 479–487.
- Ross, J. F. L. (1998). *Linking Europe. Transport Policies and Politics in the European Union*. Westport, Conn.
- Rothengatter, W. (1995). Privatisierung und Privatfinanzierung von Infrastruktur. Welche Modelle sind ökonomisch vertretbar? In Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), *Von der Bahnreform zur Verkehrsreform. Neue Privatisierungstendenzen im Verkehr*. Tagungsband. Stuttgart.
- Schatz, K.-W. (1996). Zur Entwicklung des Begriffs Infrastruktur. In H. Berger (Hrsg.), *Wettbewerb und Infrastruktur in Post- und Telekommunikationsmärkten*. Zeitschrift für öffentliche und gesamtwirtschaftliche Unternehmen. Beiheft 19. Baden-Baden.
- Scheele, U. (1993). *Privatisierung von Infrastruktur. Möglichkeiten und Alternativen*. Köln.
- Schulze, G. (1999). Projekte des transeuropäischen Verkehrsnetzes – Öffentlich-private Partnerschaften als Weg zur schnelleren Verwirklichung? In Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (Hrsg.), *Public Private Partnership im Verkehr – Eine Alternative für Auftraggeber, Auftragnehmer und Nutzer*. Kurs X/98, 8. bis 9. Oktober 1998 in Düsseldorf. Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V., B 218. Bergisch-Gladbach.
- Schmidtchen, D. (2003). Szenarien für eine neue europäische Verkehrspolitik. In A. Schüller (Hrsg.), *Orientierungen für ordnungspolitische Reformen*. Walter Hamm zum 80. Geburtstag. Studien zur Ordnungsökonomik 29. Stuttgart.
- Sichelschmidt, H. (1997). Das Programm „Transeuropäische Netze“ der EU – ein sinnvolles Konzept für den Verkehr von morgen? *Die Weltwirtschaft* (4): 396–425.
- Sichelschmidt, H. (1999). The EU programme „trans-European networks“ – a critical assessment. *Transport Policy* 6 (3): 169–181.

- Sichelschmidt, H. (2003). *Zur Frage einer Infrastrukturlücke Ostdeutschlands gegenüber Westdeutschland*. Kieler Arbeitspapiere 1175. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Soltwedel, R. (2004). *Enlargement and EU Regional Policy – Challenges and Conceptual Response*. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Mimeo.
- Stehn, J. (1998). Interregionale Transfers nach einer EU-Erweiterung: Ein Reformkonzept für die Europäischen Strukturfonds. *Die Weltwirtschaft* (3): 316–341.
- Steyer, R. M. (2001). *Transeuropäische Netze. Eine finanzwissenschaftliche Analyse des Auf- und Ausbaus großräumiger Infrastrukturnetze*. Europäische Hochschulschriften 2763. Frankfurt am Main.
- Thun-Hohenstein, Chr. (1997). *Der Vertrag von Amsterdam. Die neue Verfassung der EU. Der neue EG-Vertrag. Der neue EU-Vertrag. Erläuterung der neuen Bestimmungen*. Wien.
- Treuner, P. (1998). Die Bedeutung der EU-Raumordnungspolitik für die Umweltplanung. In V. Hartje und A. Klaphake (Hrsg.), *Die Rolle der Europäischen Union in der Umweltplanung. Ökologie und Wirtschaftsforschung* 27. Marburg.
- Vickerman, R., and J. Monnet (2001). Transport and Economic Growth. In European Conference of Ministers of Transport (ECMT), *Assessing the Benefits of Transport*. Annex 3. Paris.
- Weise, Chr. (2002a). How to Finance Eastern Enlargement of the EU. The Need to Reform EU Policies and the Consequences for the Net Contributor Balance. Brussels. European Network of Economic Policy Research Institutes, Working Paper 14. Brüssel. Via Internet (07.11.03) <<http://www.enepri.org>>.
- Weise, Chr. (2002b). *Strukturfondstransfers in einer zukunftsfähigen EU. Konzentration, Subsidiarität und Kopplung an die nationale Wirtschaftspolitik*. Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft 278. Baden-Baden.
- Weise, Chr. (2003a). Europäische Strukturpolitik oder nationale Wirtschaftspolitik? Einfluss auf den Aufholprozess und Implikationen für die Mittelvergabe. In R. Caesar, K. Lammer und H.-E. Scharret (Hrsg.), *Konvergenz und Divergenz in der Europäischen Union – Empirische Befunde und wirtschaftspolitische Implikationen*. Baden-Baden.
- Weise, Chr. (2003b). What Future for EU Regional Policy? In B. Funck and L. Pizzati (Eds.), *European Integration, Regional Policy, and Growth*. Washington, D. C.
- Willms, M. (1998). *Private Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen. Theoretische und empirische Grundlagen*. Baden-Baden.
- Wink, R. (1996). Transeuropäische Verkehrsnetze: Für Wachstum oder für regionale Umverteilung? *Wirtschaftsdienst* 76 (6): 301–308.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMVBW (Bundesminister für Verkehr, Bau und Wohnungswesen) (1999). Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung. Ansätze für ein alternatives Konzept zum Weißbuch der Europäischen Kommission. Gutachten vom August 1999. *Internationales Verkehrswesen* 51 (10): 436–446.
- Ziegler, A. (2003). *Die Europäische Strukturpolitik nach 2006. Anforderungen an ein neues Konzept der Europäischen Strukturfonds im Zeitraum von 2007 bis 2013*. Diskussionspapier 116. Wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

### *Verträge und Verordnungen der Europäischen Union*

- Richtlinie 96/48/EG des Rates über die Interoperabilität des transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystems. *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* L 235 vom 17. September 1996. Luxemburg.

StrukturfondsVO (Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds). *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* L 161 vom 26. Juni 1999. Luxemburg.

TEN-FinanzierungsVO (Verordnung (EG) Nr. 2236/95 des Rates vom 18. September 1995 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze). *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* L 228 vom 23. September 1995. Luxemburg.