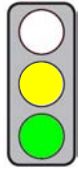


Stand: 14.04.2009

## KERNPUNKTE

**Ziel des Grünbuchs:** Das Grünbuch soll einen grundsätzlichen Wechsel in der EU-Politik für ein transeuropäisches Verkehrsnetz (TEN-V) einleiten.

**Betroffene:** Verkehrsteilnehmer, Bauunternehmen, Infrastrukturbetreiber, Entwickler komplexer IT-Lösungen



**Pro:** (1) Die Aufgabe des bisher angestrebten „Gesamtnetzes“ zugunsten eines „vorrangigen Netzes“ ist sinnvoll, da nur insoweit Koordinierungsbedarf auf EU-Ebene besteht.  
(2) Der verstärkte Einsatz von Public-Private-Partnership-Modellen ist sachgerecht.

**Contra:** Eine Projektfinanzierung durch die Auflegung von Euro-Anleihen ist abzulehnen. Die EU könnte ansonsten eigenständig und ohne parlamentarische Kontrolle den ihr eingeräumten Handlungsspielraum erweitern.

## INHALT

### Titel

**Grünbuch KOM(2009) 44** vom 4. Februar 2009: **TEN-V: Überprüfung der Politik** – Ein besser integriertes Transeuropäisches Verkehrsnetz im Dienst der gemeinsamen Verkehrspolitik

### Kurzdarstellung

#### ► Transeuropäisches Verkehrsnetz

- Zum „Transeuropäischen Verkehrsnetz“ (TEN-V) gehören derzeit 95.700 km Straße, 106.000 km Schiene, 13.000 km Binnenwasserstraße, 411 Flughäfen und 404 Seehäfen („Gesamtnetz“).
- Bisher wurden in das TEN-V 400 Mrd. € investiert, davon rund ein Drittel aus EU-Mitteln (TEN-V-Haushalt, Kohäsionsfonds, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung sowie Darlehen der Europäischen Investitionsbank). Die Kommission geht davon aus, dass zur Vollendung des Gesamtnetzes fast 20.000 km Straße, mehr als 20.000 km Schiene und 600 km Binnenwasserstraßen noch gebaut oder runderneuert werden müssen. Die Kosten dafür schätzt sie auf 500 Mrd. €.
- Das Europäische Parlament und der Rat haben Leitlinien aufgestellt und zuletzt 2004 aktualisiert, um das TEN-V zu definieren und die Maßnahmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zu koordinieren. Ziel der Leitlinien ist die „Errichtung eines einzigen multimodalen Netzes“ (S. 4), das sowohl traditionelle Infrastrukturen als auch Intelligente Verkehrssysteme (IVS) umfasst.
- Die TEN-V-Politik weist derzeit eine „Zwei-Ebenen-Struktur“ auf. Sie bezweckt
  - die Vollendung des Gesamtnetzes sowie
  - die Umsetzung von derzeit 30 „vorrangigen Vorhaben“ zu den wichtigsten grenzüberschreitenden Schienen-, Straßen- und Binnenwasserachsen.
- Mit dem Grünbuch leitet die Kommission eine grundlegende Überarbeitung der TEN-V-Politik ein.

#### ► Bilanz der bisherigen TEN-V-Politik

- Nach Einschätzung der Kommission wurden die nationalen Schienen- und Straßennetze in der EU bereits „an vielen Stellen verbunden“, und die Interoperabilität grenzüberschreitender Eisenbahnverbindungen „schreitet voran“ (S. 4). Ferner habe die TEN-V-Politik „der Entwicklung intelligenter Verkehrssysteme Impulse verliehen“ und liefere inzwischen „Lösungen für Probleme im Güterverkehr“ (S. 5).
- Die bisherigen Anstrengungen zur Schaffung des *Gesamtnetzes* beurteilt die Kommission kritisch. Sie meint, dass
  - die EU-Ziele für das Gesamtnetz zu unklar definiert waren und der Kommission „zu geringe Möglichkeiten zur Stimulation und Überwachung der Durchführung“ boten (S. 8),
  - die Mitgliedstaaten einschlägige Vorhaben nicht „innerhalb des in den Leitlinien vorgegebenen Zeitrahmens“ durchgeführt haben (S. 6),
  - die Investitionsentscheidungen der Mitgliedstaaten wesentlich von nationalen (statt von grenzübergreifenden) Interessen bestimmt werden,
  - der Ansatz, einzelstaatliche Netze der einzelnen Verkehrsträger an den Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten zu verbinden, sich „mit jeder Erweiterung als weniger zweckmäßig“ erwies (S. 5).
- Einen größeren Beitrag zur Verwirklichung des TEN-V leisten nach Auffassung der Kommission die vorrangigen Vorhaben.
  - Sie nennt als positive Beispiele die Hochgeschwindigkeitsbahnstrecken zwischen Paris, Brüssel, Köln, Amsterdam und London und die Vorbereitung des EU-Satellitennavigationssystems Galileo.
  - Die Kommission räumt ein, dass insbesondere die Auswahl vorrangiger Vorhaben und die Festlegung von Kapazitäts- und Qualitätsstandards für solche Projekte „noch immer Fragen“ aufwirft (S. 6).

► **Grundsätzliche Ausrichtung der zukünftigen TEN-V-Politik**

- Die TEN-V-Politik soll politische, sozioökonomische und ökologische EU-Ziele widerspiegeln. Klimaschutzziele sollen dabei künftig im Zentrum stehen.
- Projekte von gemeinsamem Interesse sollen mittels einer „vereinheitlichten und allgemein anerkannten Kosten-Nutzen-Analyse“ (S. 16) ausgesucht werden.
- Die Kommission hält den bisherigen Einsatz „Europäischer Koordinatoren“ bei Planung und Durchführung transeuropäischer Verkehrsvorhaben für effizient. Er soll daher auf weitere Projekte ausgeweitet werden. Ferner will sie Konzepte zur Einbeziehung aller Beteiligten entwickeln.

► **Finanzierung der zukünftigen TEN-V-Politik**

- Die Hauptlast der Finanzierung soll zwar bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Die EU und die Europäische Investitionsbank sollen aber eine „tragende Rolle“ bei der Finanzierung von TEN-V-Projekten übernehmen (S. 15). Die Kommission zieht dafür Euro-Anleihen („Eurobonds“) in Erwägung.
- Zukünftig sollen sich mehr Projekte finanziell selbst tragen. Einnahmen aus der Anlastung externer Kosten (z. B. Kosten des Lärms, der Schadstoffemissionen) sollen zur Finanzierung beitragen.
- Auch die Rolle der Privatwirtschaft soll verstärkt werden. „Gemeinschaftsinstrumente, die öffentlich-private Partnerschaften fördern“, sollen ausgebaut werden, soweit dadurch „Effizienzgewinne zu erwarten sind.“(S. 15)

► **Optionen für den künftigen TEN-V-Aufbau**

Die Kommission stellt drei Optionen für den künftigen TEN-V-Aufbau zur Diskussion.

**Option 1: Beibehaltung der bisherigen Zwei-Ebenen-Struktur**

- Das TEN-V besteht wie bisher aus dem Gesamtnetz und den vorrangigen Vorhaben.
- Möglich wäre eine Überarbeitung auf Grundlage der zweijährlichen Durchführungsberichte.

**Option 2: Reduzierung auf eine Ebene; Schaffung eines „vorrangigen Netzes“**

- Option 2a: Das TEN-V besteht nur noch aus den vorrangigen Vorhaben.
- Option 2b: Das TEN-V besteht nur noch aus den vorrangigen Vorhaben. Diese werden zu einem „vorrangigen Netz“ miteinander verbunden, um ihre Kontinuität zu sichern und die Knotenpunkte einzubinden. Das vorrangige Netz ist kleiner und überschaubarer als das bisher angestrebte Gesamtnetz. Es zeichnet sich aus durch:
  - eine transparente und objektive Planungsmethodik, die insbesondere die wichtigsten Verkehrsflüsse und die Verbindung von Regionen verschiedener Entwicklungsstufen berücksichtigt,
  - einen multimodalen Ansatz, der einen optimalen Verbund der Verkehrsträger ermöglicht, sowie
  - eine vollständige Interoperabilität und Leistungsstandards für alle Infrastrukturelemente.

**Option 3: Aufbau einer neuen Zwei-Ebenen-Struktur; Schaffung eines „Kernetzes“**

- Das TEN-V besteht aus dem Gesamtnetz und einem „Kernetz“. Das Kernetz soll das „Herzstück“ der TEN-V-Politik werden, das Gesamtnetz soll also in den Hintergrund treten (S. 14).
- Das Kernetz umfasst zwei „Säulen“:
  - ein vorrangiges Netz, in dem die vorrangigen Vorhaben zusammengefasst sind („geographische Säule“) (identisch mit Option 2b);
  - ein verkehrspolitisches und „stark wirtschaftsorientiertes“ (S. 20) Konzept für die Auswahl von Vorhaben, Korridoren und Netzplänen („konzeptionelle Säule“).

## Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission äußert sich zu Fragen der Subsidiarität nicht explizit. Sie führt lediglich aus, dass die EU aufgrund der zunehmenden Komplexität der Vorhaben eine „wichtige Rolle“ einnehmen müsse. Dies soll allerdings unter Wahrung der Souveränität der Mitgliedstaaten geschehen.

## Politischer Kontext

1996 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (Entscheidung 1692/96/EG). Nach langen Verhandlungen zwischen der Kommission und dem Rat sowie der Einsetzung einer hochrangigen Gruppe, bestehend aus Vertretern der EU-27-Länder und der Europäische Investitionsbank, wurden die Leitlinien zuletzt 2004 geändert (Entscheidung 884/2004/EG). Durch diese Änderung wurden die 30 vorrangigen Vorhaben festgelegt. Die Kommission wollte für die Umsetzung der Vorhaben in den Jahren 2007 bis 2013 20 Mrd. € bereitstellen. Der Rat hat die Mittel jedoch auf 8 Mrd. € gekürzt.

## Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion: GD Energie und Verkehr

Konsultationsverfahren: Jeder Interessierte darf Stellung nehmen. Das Verfahren endet am 30. April 2009; [http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/consultations/2009\\_04\\_30\\_t en t green paper en.htm](http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/consultations/2009_04_30_t en t green paper en.htm)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

Die sehr abstrakte Formulierung des Grünbuchs macht es schwer, die aus der Bestandsaufnahme der bisherigen TEN-V-Politik abgeleiteten Politikoptionen konkret zu erfassen. Offenbar hält es die Kommission inzwischen für unrealistisch, das bisher angestrebte Gesamtnetz zu verwirklichen. Sie neigt anscheinend zur Option 2b (Schaffung eines vorrangigen Netzes) oder zur Option 3 (Schaffung eines Kernnetzes). Warum die Kommission das Gesamtnetz nur in Option 2 und nicht auch in Option 3 aufgeben will, ist allerdings nicht nachvollziehbar. Unklar bleibt ebenfalls, welchen Mehrwert die in Option 3 angesprochene konzeptionelle Säule liefern könnte. Die Ausführungen hierzu sind für eine Beurteilung unzureichend.

**Sachgerecht wäre der Aufbau eines vorrangigen Netzes bei gleichzeitiger Aufgabe des Gesamtnetzes (Option 2b).** Dafür sprechen folgende Gründe:

**Erstens enthält das Gesamtnetz zum überwiegenden Teil rein nationale Streckenabschnitte.** Es sollte daher den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, hier für eine hinreichend entwickelte Infrastruktur zu sorgen. Eine europäische Koordinierung von Verkehrsnetzen ist nur sinnvoll, sofern sich Investitionsentscheidungen einzelner Mitgliedstaaten wesentlich auf angrenzende oder weitere Länder auswirken. Denn in solchen Fällen besteht die Gefahr, dass aus europäischer Sicht sinnvolle Projekte nicht realisiert werden. Bei einer gemeinsamen Planung hingegen können solche Vorteile berücksichtigt werden.

**Zweitens würde die von der Kommission angeregte Verbindung der vorrangigen Vorhaben zu einem vorrangigen Netz einen europäischen Mehrwert schaffen.** Bisher nämlich dienen die vorrangigen Vorhaben in erster Linie verkehrspolitischen Zielen der Mitgliedstaaten und ergeben in ihrer Summe kein zusammenhängendes Netz. Ob etwa der im Rahmen des TEN-V-Programms geförderten Bahnstrecke Cork-Dublin-Belfast eine transeuropäische Bedeutung zukommt, ist zweifelhaft.

Die Finanzierung von Projekten innerhalb eines transeuropäischen Verkehrsnetzes werden auch künftig in erster Linie die beteiligten Mitgliedstaaten übernehmen müssen. Gleichwohl kann auch eine gemeinschaftliche Beteiligung an diesen Projekten gerechtfertigt werden, sofern ein europäischer Mehrwert besteht.

Um die Finanzierung von TEN-V-Vorhaben sicherzustellen, erwägt die Kommission **die Auflegung von Euro-Anleihen.** Dies **ist in jedem Fall abzulehnen**, gleichgültig, wer sie ausgibt: Bei einer Ausgabe unmittelbar durch die EU besteht die Gefahr, dass sie eigenmächtig und ohne parlamentarische Kontrolle die ihr von den Mitgliedstaaten eingeräumten Handlungsspielräume erweitert. Eine Ausgabe durch Verbände von Staaten der Euro-Gruppe würde eine erhebliche Schwächung des Stabilitäts- und Wachstumspakts nach sich ziehen. Eine derartige Verschuldung käme Staaten mit geringer Haushaltsdisziplin zugute, weil sie nicht notwendig mit höheren Zinsen bestraft würden.

**Vorzugswürdig wäre daher eine stärkere Beteiligung der Nutzer eines transeuropäischen Verkehrsnetzes an den Kosten seines Aufbaus und Betriebs.** Wie von der Kommission erwähnt, kommen hier insbesondere Public-Private-Partnership-Modelle in Betracht, die auf einer Finanzierung durch private Konzessionäre und der Erhebung von Benutzungsentgelten beruhen. Für den Erfolg solcher Modelle ist die konkrete Ausgestaltung entscheidend, zu der sich die Kommission freilich nicht äußert: Private Konzessionäre werden das Investitionsrisiko neuer Netzabschnitte nur tragen, wenn sie Gewinne realisieren können, die aus der Übernahme dieses Risikos sowie aus einem effizienten Betrieb entstehen. Dennoch müssen die zu erhebenden Benutzungsentgelte reguliert werden, da für den Konzessionär Anreize zur Setzung von Monopolpreisen bestehen.

#### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die von der Kommission propagierte Ausweitung des Einsatzes Europäischer Koordinatoren ist zu begrüßen. Denn die zur Realisierung solcher Vorhaben notwendige Abstimmung zwischen mehreren Mitgliedstaaten birgt hohe Verhandlungskosten. Von der EU eingesetzte Koordinatoren haben in der Vergangenheit erheblich dazu beigetragen, die Kosten eines gemeinsamen Vorgehens zu senken.

**Das Bestreben der Kommission, transnationale Projekte nach rationalen, nachvollziehbaren Kriterien auszuwählen, ist zu begrüßen.** Dies setzt aber eine klare und widerspruchsfreie Bestimmung der Ziele der transeuropäischen Verkehrspolitik voraus. In der bisherigen TEN-V-Politik wurde das Ziel, dem Binnenmarkt Wachstumsimpulse zu verleihen, mit regionalpolitischen Zielen vermengt. Wie bisher trennt das Grünbuch zwischen diesen Zielsetzungen nicht. Zu plädieren ist daher für eine Zieltrennung – auch bei der Finanzierung: Die TEN-V-Haushaltsmittel sollten möglichst weitgehend für den Ausbau der transeuropäischen Netze, Mittel aus Regional- oder Kohäsionsfonds sollten möglichst weitgehend nur für regionalpolitisch motivierte Ziele eingesetzt werden.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Beseitigung von Verkehrsengpässen durch grenzüberschreitende TEN-V-Projekte erleichtert die Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedstaaten und steigert dadurch Wachstum und Beschäftigung. Dies gilt freilich umso weniger, je stärker die TEN-V-Politik auch regionalpolitische Ziele verfolgen muss.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Maßnahmen für einen effizienten Güterfluss und Personentransport steigern die Attraktivität Europas als Wirtschaftsstandort.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Art. 154 – 156 EGV ermächtigen die EU, zum Auf- und Ausbau des TEN-V „beizutragen“. Zu diesem Zweck darf die EU Leitlinien erlassen, in denen Ziele, Prioritäten und Grundzüge der Planung ausformuliert sowie Vorhaben von gemeinsamem Interesse beschrieben werden. Die Zuständigkeit für Planung und Bau der Infrastrukturen liegt jedoch bei den Mitgliedstaaten. Die im Grünbuch entwickelten Optionen halten diese Grenze ein.

### Subsidiarität

EU-Handeln muss einen Mehrwert gegenüber einzelstaatlichem Handeln aufweisen. Dies ist dann der Fall, wenn bei einer Planung auf europäischer Ebene Vorteile für alle am Netz angeschlossenen Staaten berücksichtigt werden können, die bei einer einzelstaatlichen oder zwischenstaatlichen Planung außer acht blieben.

### Verhältnismäßigkeit

Nicht ersichtlich.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Bisher wurden die TEN-V-Leitlinien in der Rechtsform einer an die Staaten gerichteten Entscheidung beschlossen. So lange Art. 249 EGV Leitlinien nicht als eigenständige Rechtsform anerkennt, sollte es dabei bleiben (vgl. zur Rechtsform der TEN-V-Leitlinien das [CEP-Rechtsgutachten](#)).

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) ist die TEN-V-Politik der EU, auf die Ergänzung der – prinzipiell vorgehenden – mitgliedstaatlichen Politik“ beschränkt (BVerfGE 89, 155, Maastricht-Urteil, Rn. 158).

Sollten als Folge des im Grünbuch propagierten TEN-V-Politikwechsels die Leitlinien geändert werden, wären die darin formulierten Projekte als Vorhaben des „vordringlichen Bedarfs“ in die Bedarfspläne des Fernstraßen- ausbau- und des Bundesschienenwegeausbaugesetzes aufzunehmen. Die Bindungskraft der Bedarfspläne ist jedoch begrenzt, da auf den nachfolgenden Planungsstufen zunehmend die von der Bedarfsplanung zu unterscheidende ganz konkrete Trassenführung des Vorhabens im Vordergrund steht. Dies führt dazu, dass ein Vorhaben des vordringlichen Bedarfs lediglich – wenn auch sehr gute – Aussichten hat, die Stufe der abschließenden Planung zu erreichen. Den Vorgaben des BVerfG wird somit Rechnung getragen.

## Alternatives Vorgehen

–

### Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Nach Abschluss der Konsultation wird die Überprüfung der TEN-V-Strategie in Arbeitsgruppen fortgesetzt werden. Am Ende der Prüfung wird der Erlass überarbeiteter Leitlinien durch das Europäische Parlament und den Rat stehen.

## Zusammenfassung der Bewertung

Es ist zu begrüßen, dass die Kommission eine grundsätzliche Überarbeitung der TEN-V-Politik einleitet. Eine europäische Koordinierung ist nur bei grenzüberschreitenden Projekten notwendig. Deshalb ist die Aufgabe des bislang angestrebten Gesamtnetzes zugunsten eines vorrangigen Netzes sinnvoll. Bei der Finanzierung sollten Public-Private-Partnership-Modelle vermehrt eingesetzt werden. Die Auflegung von Euro-Anleihen ist dagegen abzulehnen. Ziele der regionalen Entwicklung und wachstumspolitische Ziele sollten möglichst weitgehend voneinander getrennt werden.