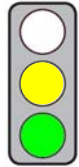


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die EU will ein „vollständiges und integriertes“ „Transeuropäisches Verkehrsnetz“ (TEN-V) unter Einbeziehung aller Verkehrsträger schaffen, um Engpässe im Verkehr innerhalb der EU und im Verkehr mit Drittstaaten zu beseitigen.

Betroffene: Alle Verkehrsteilnehmer.



Pro: (1) Die Verknüpfung zentraler Verkehrsknotenpunkte zu einem zusammenhängenden Kernnetz erhöht die Effizienz der Verkehrsinfrastruktur.

(2) „Europäische Koordinatoren“ können die Kosten eines gemeinsamen Vorgehens senken.

Contra: Der Erlass der TEN-V-Leitlinien als Verordnung ist rechtswidrig.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2011) 650 vom 19. Oktober 2011 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates über **Leitlinien der Union für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes**

Kurzdarstellung

Hinweis: Sofern nicht anders angegeben, verweisen Artikel- und Seitenangaben auf den Verordnungsvorschlag KOM(2011) 650.

► Hintergrund und Ziele

- Die EU will ein „vollständiges und integriertes“ „Transeuropäisches Verkehrsnetz“ (TEN-V) schaffen, das den Schienen-, Straßen-, See- und Luftverkehrs sowie die Binnenschifffahrt umfasst (Art. 2 Abs. 2).
- Die Verkehrsinfrastruktur in der EU ist zwar „an sich gut entwickelt“ (S. 2), aber sowohl geographisch als auch innerhalb der Verkehrsträger und zwischen ihnen fragmentiert. Es gibt bislang kein vollständiges transeuropäisches Netz. Dieses Problem soll nun durch stärkere Koordinierung der Planung und Schaffung einer Leitungsstruktur gelöst werden.
- Das TEN-V soll Verkehrsdienstleistungen und -tätigkeiten ermöglichen, die (Art. 4 Abs. 1)
 - den Mobilitäts- und Verkehrsbedarf in der EU und zu Drittländern decken,
 - wirtschaftlich effizient sind und
 - die „Zugänglichkeit“ aller Regionen in der EU gewährleisten.
- Der Infrastrukturaufbau des TEN-V soll insbesondere (Art. 4 Abs. 2)
 - die Interoperabilität der Verkehrsnetze sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch mit den Nachbarländern herstellen,
 - für eine „optimale Integration“ und gegenseitige Anbindung aller Verkehrsträger sorgen sowie
 - Engpässe beseitigen und fehlende Verbindungen schaffen.
- Das TEN-V soll dazu beitragen, die verkehrsbedingten Treibhausgasemissionen bis 2050 um 60% zu senken (S. 3).

► Struktur und Aufbau des TEN-V

- Die in Form einer Verordnung vorgeschlagenen „Leitlinien“ (Art. 171 Abs. 1 AEUV) definieren Kriterien für die Auswahl der Vorhaben, die im Rahmen des TEN-V durchzuführen sind (Art. 1 Abs. 1).
- Der Aufbau des TEN-V erfolgt in einer „Zwei-Ebenen-Struktur“, bestehend aus einem „Gesamtnetz“ und einem „Kernnetz“ (Art. 6 Abs. 1).
 - Das Gesamtnetz wird aus „allen vorhandenen und geplanten Verkehrsinfrastrukturen“ des TEN-V gebildet (Art. 6 Abs. 2), besteht „weitgehend aus den entsprechenden nationalen Netzen“ [Konsultation KOM(2010) 212, S. 3] und soll die Zugänglichkeit aller Regionen auch abseits des Kernnetzes – z. B. durch Bahnstrecken (Art. 12 Abs. 2) oder Autobahnen (Art. 20 Abs. 3) – sicherstellen (Erwägungsgrund 10).
 - Das Kernnetz überlagert das Gesamtnetz und besteht aus dessen Teilen, die von „größter strategischer Bedeutung“ sind (Art. 6 Abs. 3, Art. 44 Abs. 1) und den höchsten „europäischen Mehrwert“ bieten (Erwägungsgrund 11). Es dient der Herstellung fehlender grenzüberschreitender Verbindungen (S. 4).
- Für beide Netze müssen die Vorhaben entweder von „gemeinsamem Interesse“ oder von „gegenseitigem Interesse“ sein (Art. 1 Abs. 1).
 - Vorhaben von „gemeinsamem Interesse“ (Art. 3 lit. a) weisen einen „eindeutigen europäischen Mehrwert“ auf (Art. 7 Abs. 2).
 - Vorhaben von „gegenseitigem Interesse“ (Art. 3 lit. b) verbinden das TEN-V mit Verkehrsnetzen von Drittländern (Art. 8) (s. [CEP-Analyse](#) zur Verkehrszusammenarbeit mit Nachbarländern).

► Gesamtnetz

- Das Gesamtnetz soll bis Ende 2050 fertig gestellt werden (Art. 9 Abs. 3).
- Die Verordnung sieht Anforderungen für den Infrastrukturaufbau der verschiedenen Verkehrsträger vor, z. B. Einführung eines einheitlichen Signalgebungssystems im Schienenverkehr („European Rail Traffic Management System“ – ERTMS) oder die Anbindung der Binnenhafen- an die Schienenverkehrsinfrastrukturen. Hierauf müssen die Mitgliedstaaten „achten“. (Art. 14, 18, 22, 27, 31 und 35)
- In „städtischen Knoten“ (Art. 3 lit. o) sollen insbesondere „nahtlose“ Verbindungen zwischen dem Gesamtnetz und dem Nah- und Regionalverkehr hergestellt werden (Art. 36).
- Verkehrsträgerübergreifend sollen „intelligente Verkehrssysteme“ (IVS) eingeführt werden (Art. 37). IVS unterstützen den Verkehr durch Informations- und Kommunikationstechnologien (z. B. Satelliten), um u. a. die Verkehrssicherheit zu erhöhen und den Verkehrsfluss zu verbessern (Art. 3 lit. g).

► Kernnetz

- Das Kernnetz soll bis Ende 2030 fertiggestellt werden (Art. 46 Abs. 3).
- Über die Anforderungen des Gesamtnetzes hinaus muss das Kernnetz insbesondere (Art. 45 Abs. 2)
 - im Schienenverkehr vollständig elektrifiziert sein sowie
 - im Straßen-, Luft- und Seeverkehr und in der Binnenschifffahrt alternative umweltfreundliche Kraftstoffe zur Verfügung stellen.
- Das Kernnetz ist „in Knoten miteinander verknüpft“ (Art. 44 Abs. 2); diese „Knoten“
 - umfassen „städtische Knoten“ (einschließlich ihrer Häfen und Flughäfen), Seehäfen und Grenzübergänge zu Nachbarländern (Art. 47 Abs. 1) und
 - sollen verkehrsträgerübergreifend („multimodal“) verbunden werden (Art. 47 Abs. 2 und 3).

► Kernnetzkorridore

- Es sollen zehn Kernnetzkorridore geschaffen werden [s. Verordnungsvorschlag Fazilität „Connecting Europe“, KOM(2011) 665, S. 43 ff.].
- „Kernnetzkorridore“ sollen die Errichtung des Kernnetzes erleichtern (Art. 48 Abs. 1) und umfassen (Art. 49 Abs. 1)
 - die Teile des Kernnetzes mit den wichtigsten grenzüberschreitenden Fernverkehrsflüssen,
 - mindestens drei Verkehrsträger und
 - mindestens drei Mitgliedstaaten.
- Für jeden dieser Korridore richten die Mitgliedstaaten eine „Korridorplattform“ ein, die
 - die allgemeinen „Ziele“ des Kernnetzkorridors festlegt sowie Maßnahmen (z. B. zur Beseitigung von technischen und administrativen Hindernissen innerhalb der Verkehrsträger und zwischen ihnen) vorbereitet und überwacht (Art. 52 Abs. 1, Art. 53 Abs. 1),
 - aus Vertretern der Mitgliedstaaten, der Infrastrukturbetreiber sowie ggf. anderen öffentlichen und privaten Stellen besteht (Art. 52 Abs. 2) und
 - von einem von der Kommission benannten „Europäischen Koordinator“ geleitet wird (Art. 51 Abs. 1).
- Die „Korridorplattformen“ stellen „Korridorentwicklungspläne“ auf, damit die unterschiedlichen Arbeiten im Korridor in den Mitgliedstaaten effektiv aufeinander abgestimmt werden können. Sie beinhalten eine Beschreibung der Korridormerkmale, die Korridorziele, eine Studie über den multimodalen Verkehr, einen Durchführungsplan und einen Investitionsplan. (Art. 53 Abs. 1)
- Falls sich Arbeiten am Kernnetz verzögern, kann die Kommission
 - von den beteiligten Mitgliedstaaten eine Begründung einfordern (Art. 59 Abs. 1) und
 - „angemessene Maßnahmen“ ergreifen (Art. 59 Abs. 2).

► Finanzierung

- Die Vollendung des TEN-V erfordert bis 2020 rund 500 Mrd. Euro, davon 250 Mrd. Euro für das Kernnetz [KOM(2011) 665, S. 2].
- Vorhaben von gemeinsamem Interesse können durch die neu geschaffene Fazilität „Connecting Europe“ [KOM(2011) 665] unterstützt werden (Art. 7 Abs. 5).
 - Diese stellt für den Zeitraum von 2014–2020 31,7 Mrd. Euro für den Verkehrsinfrastrukturaufbau zur Verfügung [hierzu auch [CEP-Analyse](#) zum Mehrjährigen Finanzrahmen].
 - Die Gelder aus der Fazilität „Connecting Europe“ sollen insbesondere für das Kernnetz bereitgestellt werden, da dies einen hohen „europäischen Mehrwert“ bietet [KOM(2011) 665, Erwägungsgrund 14 und Art. 7 Abs. 2].
- Vorhaben von gegenseitigem Interesse können durch neu geschaffene oder bestehende Instrumente wie die Nachbarschaftsinvestitionsfazilität (NIF) gefördert werden (Art. 8 Abs. 5)
- Die EU-Gelder sollen auch private Investitionen für den Infrastrukturaufbau gewinnen und so die Finanzierungslücke schließen [KOM(2011) 665; dazu auch Konsultationspapier zur EU-Förderung projektbezogener Anleihen; s. [CEP-Analyse](#)].

Änderung zum Status quo

- ▶ Bisher waren die Leitlinien für das TEN-V in einem Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates festgelegt (Nr. 661/2010/EU). Nun sollen sie als Verordnung festgelegt werden.
- ▶ Bisher umfasste die „Zwei-Ebenen-Struktur“ das Gesamtnetz sowie 30 vorrangige Vorhaben für die wichtigsten grenzüberschreitenden Schienen-, Straßen- und Binnenwasserachsen. Nun umfasst sie das Gesamtnetz und das Kernnetz.
- ▶ Für den Zeitraum 2007–2013 hat die EU 8 Mrd. Euro zur Umsetzung des TEN-V bereitgestellt. Für den Zeitraum 2014–2020 soll die neue Fazilität „Connecting Europe“ 31,7 Mrd. Euro bereitstellen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission sind für den koordinierten Ausbau des TEN-V, insbesondere der grenzüberschreitenden Abschnitte, Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich.

Politischer Kontext

1996 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat Leitlinien für den Aufbau eines TEN-V (Entscheidung Nr. 1692/96/EG). 2010 hat die Kommission eine „Konsultation über die künftige Politik für das TEN-V“ [KOM(2010) 212; s. [CEP-Analyse](#)] durchgeführt, in der erstmals die „Zwei-Ebenen-Struktur“ vorgestellt wurde. Wenig später wurden die TEN-V-Leitlinien „im Interesse der Klarheit“ neu gefasst (Beschluss Nr. 661/2010/EU).

Stand der Gesetzgebung

19.10.11 Annahme durch Kommission
Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Mobilität und Verkehr
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Transport und Tourismus (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	N.N.
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 172 AEUV
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	geteilte Zuständigkeit, Art. 4 Abs. 2 lit. g und h AEUV
Verfahrensart:	ordentliches Gesetzgebungsverfahren, Art. 294 AEUV

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Förderung grenzüberschreitender Infrastrukturprojekte, insbesondere des Kernnetzes, ist grundsätzlich sachgerecht. Denn einzelne Mitgliedstaaten haben oft nicht genügend Investitionsanreize für die Durchführung von Infrastrukturprojekten, die nicht nur dem jeweiligen Mitgliedstaat, sondern auch weiteren Mitgliedstaaten Vorteile bringen und somit einen „europäischen Mehrwert“ aufweisen.

Die Zusammenarbeit mit Drittländern bei Vorhaben von „gegenseitigem Interesse“ ist ebenfalls sachgerecht. Denn Mobilität und Verkehr hören nicht an den EU-Außengrenzen auf. Hindernisse an diesen und in den Drittländern selbst betreffen auch die Personen- und Güterverkehrsströme in der EU.

Die geplante Beteiligung privater Investoren am Infrastrukturaufbau eröffnet die Aussicht, dass dieser stärker auch nach wirtschaftlichen Erwägungen erfolgt. Denn Investoren werden sich nur beteiligen, wenn die Projekte über ein nachhaltiges Finanzierungsmodell verfügen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Vorgabe eines Treibhausgasreduktionsziels für den Verkehrssektor von 60% bis 2050 erhöht die Kosten des Klimaschutzes unnötig, da eine Treibhausgasreduktion in anderen Sektoren deutlich kostengünstiger sein kann. Die EU sollte daher nur ein gesamtwirtschaftliches Treibhausgasreduktionsziel vorgeben und es den Marktkräften überlassen, herauszufinden, in welchen Sektoren die Reduktion zu den geringsten Kosten möglich ist. Mit dem europäischen Handelssystem für Emissionsrechte (EU-ETS) verwendet die EU bereits ein Instrument, mit dem eine politisch vorgegebene Reduktion von Emissionen effizient erreicht werden kann. Bislang sind von den Verkehrsträgern nur der elektrische Schienenverkehr und ab 2012 der Luftverkehr in das EU-ETS einbezogen. Die Kommission sollte das EU-ETS auf alle Verkehrsträger ausweiten.

Das geplante Kernnetz kann die Voraussetzungen für einen reibungslosen Verkehrsfluss auf den wichtigsten Verkehrsachsen schaffen. **Die Verknüpfung zentraler Verkehrsknotenpunkte und multimodaler**

Verbindungen zu einem zusammenhängenden **Kernnetz erhöht die Effizienz der Verkehrsinfrastruktur** und stellt so einen europäischen Mehrwert dar.

Die Einrichtung von „Korridorplattformen“ ermöglicht die Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten in einem geordneten Verfahren. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass es zu einer Kompromisslösung kommt und somit Infrastrukturprojekte auch tatsächlich realisiert werden. Allerdings birgt die zur Realisierung solcher Vorhaben notwendige Abstimmung zwischen vielen Beteiligten hohe Verhandlungskosten. **Der Einsatz „Europäischer Koordinatoren“ ist daher sachgerecht, denn er kann dazu beitragen, die Kosten eines gemeinsamen Vorgehens zu senken.**

Durch die Einführung von IVS bereits bei der Infrastrukturplanung können teurere Nachrüstungen vermieden 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. Auch von einer verkehrsträgerübergreifenden Verwendung der IVS können positive Impulse auf Wachstum und Beschäftigung ausgehen. Denn IVS-Dienste und -Anwendungen sind geeignet, eine optimierte Fahrtenplanung und einen besseren Verkehrsfluss zu ermöglichen, was Staus und deren Folgekosten verringert.

Folgen für die Standortqualität Europas

Maßnahmen für einen effizienten Verkehrsfluss steigern die Attraktivität Europas als Wirtschaftsstandort.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die Zuständigkeit für die Planung und den Bau der Verkehrsinfrastrukturen liegt zwar primär bei den Mitgliedstaaten. Allerdings kann die EU zum Auf- und Ausbau des TEN-V beitragen (Art. 170 Abs. 1 AEUV), um den Binnenmarkt zu verwirklichen (Art. 26 AEUV) und den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt innerhalb der EU zu stärken („Kohäsion“, Art. 174 AEUV). Dabei darf sie den Verbund und die Interoperabilität der einzelstaatlichen Verkehrsnetze fördern (Art. 170 Abs. 2 AEUV). Zu diesem Zweck darf die EU in „Leitlinien“ Ziele, Prioritäten und Grundzüge der Aktionen der TEN-V-Politik festlegen und „Vorhaben von gemeinsamem Interesse“ ausweisen (Art. 171 Abs. 1 AEUV).

Subsidiarität

„Vorhaben von gemeinsamem Interesse“ müssen nach dem Verordnungsvorschlag einen „eindeutigen europäischen Mehrwert“ gegenüber einzelstaatlichem Handeln aufweisen (Art. 7 Abs. 2 lit. d, Art. 3 lit. e). Diese Bedingung ist grundsätzlich zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 3 EUV) geeignet.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Kommission wählt als verbindliche Handlungsform für die TEN-V-Leitlinien (Art. 171 Abs. 1 AEUV) nicht mehr einen nur an die Mitgliedstaaten gerichteten „Beschluss“, sondern eine „Verordnung“, die „unmittelbar“ und „allgemein“ gilt (Art. 288 AEUV). Sie begründet dies damit, dass neben den Mitgliedstaaten auch lokale und regionale Behörden, Infrastrukturbetreiber, Verkehrsunternehmen sowie sonstige öffentliche und private Stellen verpflichtet werden sollen (S. 10). Gegen die Handlungsform der Verordnung spricht allerdings, dass die TEN-V-Leitlinien lediglich die „**Ziele, Prioritäten und Grundzüge**“ der in **der TEN-V-Politik** in Betracht gezogenen Aktionen festlegen und Vorhaben von gemeinsamem Interesse ausweisen sollen (Art. 171 Abs. 1 AEUV). Sie **sind** ihrer Natur nach **nicht** aus sich heraus **gegenüber einem weiten Adressatenkreis vollzugsfähig, sondern richten sich an die Mitgliedstaaten**, die allein auf deren Umsetzung im Rahmen der vorgegebenen „Ziele, Prioritäten und Grundzüge“ hinwirken können. Dementsprechend müssen auch ausschließlich die Mitgliedstaaten Verzögerungen bei der Fertigstellung des Kernnetzes gegenüber der Kommission verantworten (Art. 59 Abs. 1). **Der Erlass der TEN-V-Leitlinien als Verordnung ist damit rechtswidrig** (hierzu auch [CEP-Rechtsgutachten](#)).

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Sofern vorrangige Vorhaben anzupassen sind, müssen die Bedarfspläne des Fernstraßenausbaugesetzes (§ 1 Abs. 1 Satz 2, Anlage FStrAbG) und des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (§ 1 Abs. 1, Anlage BSWAG) entsprechend geändert werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Aufgrund fehlender Investitionsanreize für einzelne Mitgliedstaaten ist die Förderung von grenzüberschreitenden Infrastrukturprojekten, insbesondere des Kernnetzes, grundsätzlich sachgerecht. Die Verknüpfung zentraler Verkehrsknotenpunkte zu einem zusammenhängenden Kernnetz erhöht die Effizienz der Verkehrsinfrastruktur und stellt so einen europäischen Mehrwert dar. Der Einsatz „Europäischer Koordinatoren“ kann dazu beitragen, die Kosten eines gemeinsamen Vorgehens zu senken. Allerdings ist der Erlass der TEN-V-Leitlinien in Form einer Verordnung rechtswidrig.