

Sonderbericht

**EU-Verkehrsinfrastrukturen:
Um Netzwerkeffekte planmäßig
zu erzielen, bedarf es einer
beschleunigten Umsetzung
von Megaprojekten**



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I-V
Einleitung	01-06
Transeuropäische Verkehrsnetze: Aufbau eines Kernnetzes bis zum Jahr 2030	01-03
Verwaltung und Finanzierung von TFI auf EU-Ebene	04-06
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	07-15
Bemerkungen	16-78
Das Kernnetz wird bis zum Jahr 2030 voraussichtlich nicht mit voller Kapazität zur Verfügung stehen und die Kommission verfügt nur über begrenzte Instrumente, um dies sicherzustellen	16-26
Voraussichtlich werden sechs der acht ausgewählten TFI einschließlich ihrer Anschlussinfrastruktur bis 2030 nicht mit voller Kapazität zur Verfügung stehen	16-19
Die Kommission hat noch nicht alle ihrer begrenzten rechtlichen Instrumente eingesetzt, um zu reagieren	20-26
Der Planungsprozess für diese Investitionen in Milliardenhöhe muss verbessert werden	27-44
Es besteht ein Risiko, dass die Verkehrsprognosen zu optimistisch sind, und die Hälfte von ihnen ist nicht gut koordiniert	27-30
Schwachstellen im Prozess der Kosten-Nutzen-Analyse beeinträchtigen die Qualität der Entscheidungsfindung	31-38
Bei einigen TFI trug die Einbeziehung von Interessenträgern dazu bei, ihre Akzeptanz sicherzustellen	39-44
Geringe Effizienz bei der Umsetzung von TFI	45-60
Die Umsetzung der TFI führt zu Doppelarbeit und ist ineffizient, und es fehlt ein Gesamtüberblick	45-48
Beim Bau von TFI kommt es zu Kostensteigerungen und häufig zu einem hohen bürokratischen Aufwand auf nationaler Ebene	49-52
Erhebliche Verzögerungen gefährden die Wirtschaftlichkeit der EU-Kofinanzierung	53-60

Die Überwachung der Fertigstellung der Kernnetzkorridore durch die Kommission weist zwar Schwachstellen auf, doch steht ein Instrument zur Verfügung, auf das zur Verbesserung der Leistung aufgebaut werden kann 61-78

Die Überwachung der Kommission ist nicht nah genug am Geschehen, und die EU-Kofinanzierung für Projekte ist nur an Outputs geknüpft 61-66

Die Kommission hat keine kritische Bewertung der langfristigen Nachhaltigkeit und der Kosten der TFI vorgenommen 67-74

Ein Instrument, auf das bei künftigen Investitionen aufgebaut werden könnte: der Durchführungsbeschluss 75-78

Schlussfolgerungen und Empfehlungen 79-89

Anhänge

Anhang I – Überblick über die ausgewählten TFI

Anhang II – Zentrale Leistungsindikatoren zur Entwicklung des Zeitplans für die Fertigstellung von TFI

Anhang III – Zentrale Leistungsindikatoren zur Entwicklung der Kosten für die Errichtung von TFI

Anhang IV – Überblick über die geprüfte Auswahl an zugrunde liegenden Aktionen und deren Einzelheiten (Angaben in Millionen Euro)

Anhang V – Überblick über Verzögerungen bei der Umsetzung für die ausgewählten Aktionen

Anhang VI – Überblick über die Änderungen der ursprünglichen Zuweisungen für die 17 geprüften Aktionen (Zahlen in Millionen Euro)

Abkürzungen und Glossar

Antworten der Kommission

Prüfungsteam

Zeitschiene

Zusammenfassung

I Bei den von der EU kofinanzierten Megaprojekten im Verkehrsbereich handelt es sich um Großprojekte mit grenzüberschreitender Dimension. In diesem Bericht werden sie als "Flaggschiff-Verkehrsinfrastrukturen" (*Transport Flagship Infrastructures*, TFI) bezeichnet. Sie sind zentrale Verbindungen, die für die Vollendung des EU-Verkehrsnetzes von Bedeutung sind. TFI sind jeweils mit Kosten von mehr als einer Milliarde Euro verbunden und sollen einen sozioökonomischen Nutzen bringen.

Seit dem Jahr 2013 besteht der Plan der EU, das EU-Kernverkehrsnetz bis zum Jahr 2030 fertigzustellen. Der Vertrag überträgt den Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Durchführung von Projekten im Verkehrsnetz. Die EU trägt zur Entwicklung des transeuropäischen Netzes bei, indem sie Projekte von gemeinsamem Interesse ermittelt und unterstützt.

EU-Unterstützung für verschiedene Elemente der TFI hilft den Mitgliedstaaten beim Erreichen dieser Ziele und schafft gleichzeitig einen EU-Mehrwert.

II Der Hof bewertete, ob die Europäische Kommission dafür Sorge getragen hat, dass die von der EU kofinanzierten grenzüberschreitenden TFI im Kernverkehrsnetz der EU gut geplant und effizient sind. Zu diesem Zweck analysierte der Hof, ob die Kommission sichergestellt hat, dass die in den Mitgliedstaaten angewandten Verfahren zur Bereitstellung von TFI dazu führen, dass die Kernnetzkorridore bis zum Jahr 2030 fertiggestellt und betriebsbereit sind, ob die Planung von TFI von guter Qualität, solide und transparent ist, ob die Umsetzung von TFI in effizienter Weise erfolgt und ob die Überwachungstätigkeit der Kommission in Bezug auf EU-kofinanzierte Investitionen in Maßnahmen, die Teil von TFI sind, angemessen ist.

III Der Hof wählte acht TFI mit grenzüberschreitenden Auswirkungen auf sieben von neun Kernnetzkorridoren aus. Die Prüfung umfasste 13 Mitgliedstaaten und erstreckte sich auf Straßen- und Schieneninfrastruktur, Binnenwasserstraßen und Kombinationen von Schienen- und Straßeninfrastruktur sowie Seeverkehrs- und Schieneninfrastruktur. Ihre Gesamtkosten beliefen sich auf 54,0 Milliarden Euro. Die EU-Kofinanzierung der acht ausgewählten TFI beläuft sich bislang auf 7,5 Milliarden Euro, von denen bereits 3,4 Milliarden Euro ausgezahlt wurden. Der Hof prüfte darüber hinaus 17 zugrunde liegende Aktionen, die Teil dieser TFI sind.

IV Insgesamt legt der Hof die folgenden Bemerkungen vor.

- o Voraussichtlich werden sechs der acht analysierten TFI einschließlich der Zubringerstrecken anders als im Jahr 2013 geplant nicht bis 2030 mit voller Kapazität zur Verfügung stehen. Da die TFI und ihre Zubringerstrecken zentrale Verbindungsstücke in den Kernnetzkorridoren darstellen, ist es daher auch unwahrscheinlich, dass der lückenlose Zusammenschluss des EU-Kernverkehrsnetzes bis zum Jahr 2030 voll und ganz hergestellt ist. Dies bedeutet, dass weder das EU-Verkehrsnetz noch die erwarteten Netzwerkeffekte bis zu diesem Zeitpunkt realisiert sein werden. Außerdem werden nicht alle TFI im Bereich Schienenverkehr die Mindestanforderungen der TEN-V-Verordnung für den Schienengüterverkehr bis zum Jahr 2030 erfüllen.

Die Mitgliedstaaten haben unterschiedliche nationale Prioritäten, die den für die grenzüberschreitenden EU-Korridore erforderlichen Investitionen nicht unbedingt entsprechen. Die Mitgliedstaaten verfügen auch über unterschiedliche Verfahren für die Durchführung von Arbeiten und unterschiedliche Umsetzungsgeschwindigkeiten. Ob TFI auf Unterstützung oder Widerstand stoßen, variiert stark, und politische Prioritäten können sich im Laufe der Zeit ändern. Die Kommission ist dafür verantwortlich, dass die EU-Kofinanzierung für die Errichtung von TFI nach den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung erfolgt. Bei der Überwachung der fristgerechten Fertigstellung des Netzes durch die Mitgliedstaaten verfügt die Kommission nur über begrenzte rechtliche Instrumente, um festgelegte EU-Prioritäten durchzusetzen. Allerdings hat sie von diesen Instrumenten – von ein paar Durchführungsrechtsakten abgesehen – bislang noch keinen Gebrauch gemacht, obwohl bereits feststeht, dass bestimmte Korridore bis 2030 voraussichtlich nicht mit voller Kapazität zur Verfügung stehen werden. Die Verzögerungen bei der Errichtung und Inbetriebnahme der TFI gefährden das reibungslose Funktionieren von fünf der neun TEN-V-Korridore.

- o Der Hof stellte fest, dass die Planung einiger untersuchter Schlüsselemente der acht TFI verbesserungsbedürftig ist und das Risiko besteht, dass die Verkehrsprognosen sich als zu optimistisch herausstellen. Die Hälfte der Prognosen war zudem nicht gut koordiniert. Für die TFI Lyon-Turin und Seine-Schelde liegen die früheren Prognosen für den Güterverkehr weit über dem derzeitigen Verkehrsaufkommen. Für den Brenner-Basistunnel haben die drei Mitgliedstaaten bislang noch keine harmonisierte Verkehrsstudie durchgeführt und stellten die Zahlen und Methoden der jeweils anderen Mitgliedstaaten in Frage, während die Kommission keine eigene unabhängige Bedarfsanalyse durchgeführt hat.

Für wesentliche Bestandteile der TFI wurden Kosten-Nutzen-Analysen durchgeführt. Jedoch wurden bei keiner der acht TFI in der Stichprobe des Hofes Kosten-Nutzen-Analysen als Instrument für die Entscheidungsfindung für TFI als Ganzes herangezogen. Vor der Bereitstellung der EU-Kofinanzierung wurde keine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt, die alle vorgeschlagenen Arbeiten abdeckt. Was die Beteiligung der Interessenträger angeht, ermittelte der Hof eine Reihe bewährter Verfahren, aber auch Fälle, in denen eine bessere Einbeziehung der Interessenträger möglich gewesen wäre. Die Kommission ist in diesem Prozess nicht präsent genug, um den EU-Mehrwert von TFI herausstellen zu können.

- Die Umsetzung von TFI ist ineffizient. Die durchschnittliche Bauzeit der acht ausgewählten TFI beträgt 15 Jahre. Die Praxis der Kofinanzierung kleinerer Teile von TFI in einem künstlichen Wettbewerb mit anderen Projekten, die nicht Teil eines TFI sind, führt zu Doppelarbeit, ist ineffizient und birgt das Risiko, dass der Gesamtüberblick verloren geht; gleichzeitig gibt es innerhalb der Kommission keine spezialisierte Fachstelle, die die Projektträger anleitet und lenkt, um die Effizienz und Wirksamkeit der EU-Kofinanzierung für TFI zu erhöhen.

Bei allen acht TFI haben Änderungen der Auslegung und des Umfangs im Zeitverlauf bislang zu Kostensteigerungen von 17,3 Milliarden Euro (bzw. 47 %) gegenüber den ursprünglich veranschlagten Kosten geführt. Darüber hinaus ist der Verwaltungsaufwand hoch. Für die 582 km lange Autobahn A1 in Rumänien sind eine Baugenehmigung für jeweils 7 km Autobahn und eine Umweltgenehmigung für jeweils 26 km erforderlich.

Es ist zu beträchtlichen Verzögerungen gekommen: Für die Hauptteile der TFI beträgt die durchschnittliche Verzögerung der Inbetriebnahme 11 Jahre – die für den Bau der Anschlussinfrastruktur benötigte Zeit bleibt dabei unberücksichtigt. Dies hat erhebliche Konsequenzen für die Sicherheit und gefährdet die Wirtschaftlichkeit der EU-Kofinanzierung. Der Hof stellte außerdem fest, dass für 17 geprüfte Aktionen bereits EU-Kofinanzierungsmittel in Höhe von 1,4 Milliarden Euro im Vergleich zu den ursprünglichen Zuweisungen zurückgezogen worden waren.

- Die Überwachungstätigkeit der Kommission in Bezug auf die Fertigstellung der Kernnetzkorridore durch die Mitgliedstaaten ist nicht nah genug am Geschehen. Um sich einen Überblick über den Fortschrittsstand zu verschaffen, nutzt die Kommission ein Informationssystem zur Koordinierung und Unterstützung der Politik und stützt sich dabei auf die Hilfe der europäischen Koordinatoren, die nur über wenige Ressourcen und begrenzte Befugnisse verfügen, um eine wirksame Überwachung durchführen zu können. Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung, bei der die Hauptverantwortung für die Umsetzung bei der

zuständigen Verwaltungsbehörde liegt, wurden in Bezug auf die Autobahn A1 in Rumänien Fälle einer suboptimalen Verwendung von EU-Mitteln in Höhe von insgesamt 12,4 Millionen Euro und Fälle von Verschwendung von EU-Kofinanzierungsmitteln in Höhe von 3,7 Millionen Euro festgestellt.

Die Kommission knüpft die EU-Kofinanzierung für Projekte immer noch ausschließlich an Outputs. Sie erhebt keine Daten über die Ergebnisse und den Erfolg der Investitionen auf TFI-Ebene (d. h., ob und wann die TFI die erwarteten Ergebnisse erzielen werden). Es gibt keine spezifischen Datenerhebungsverfahren, mit denen unabhängig beurteilt werden kann, ob die Bauspezifikationen angesichts des potenziellen Verkehrsaufkommens auf den TFI geeignet sind, bevor eine EU-Kofinanzierung zugesagt wird. Für Rail Baltica deutet die Analyse des Hofes darauf hin, dass die wirtschaftliche Tragfähigkeit der gemischten Hochgeschwindigkeitstrasse möglicherweise gefährdet ist, was sogar für die gesamte Verbindung bis Warschau gilt. Für die feste Fehmarnbelt-Querung hat die Kommission keine kritische Bewertung der sehr hohen Kosten der deutschen Zubringerstrecke für die geplante Hochgeschwindigkeitstrasse zwischen Kopenhagen und Hamburg vorgenommen, die bis zu 46 Millionen Euro pro km kosten könnte. Dies alles verringert ganz erheblich die Kostenwirksamkeit dieser Zubringerstrecke. Der Teil dieser Eisenbahnstrecke, der durch die feste Fehmarnbelt-Querung verläuft, wird pro Jahr von nur einer Million Fahrgäste in beide Richtungen genutzt werden, was viel zu wenig ist, um wirtschaftlich tragfähig zu sein.

Die Kommission hat kürzlich begonnen, Durchführungsbeschlüsse anzuwenden. Dies stellt einen Schritt hin zu einer engeren Überwachung der Fertigstellung der Kernnetzkorridore durch die Mitgliedstaaten über die Bereitstellung von TFI vonseiten der Kommission dar. Diese Beschlüsse enthalten jedoch noch keine klaren Regelungen für die Verantwortlichkeit aller Parteien, einschließlich der Kommission. Sie haben außerdem Mängel, was die Behandlung aller entscheidenden Fragen betrifft, berücksichtigen nicht die erwarteten Ergebnisse und schreiben keine Ex-post-Bewertung vor, damit aus den Erfahrungen der Vergangenheit Lehren gezogen werden können.

V Im Interesse einer wirtschaftlichen Haushaltsführung bei der Bereitstellung von EU-Kofinanzierungsmitteln für TFI empfiehlt der Hof der Kommission,

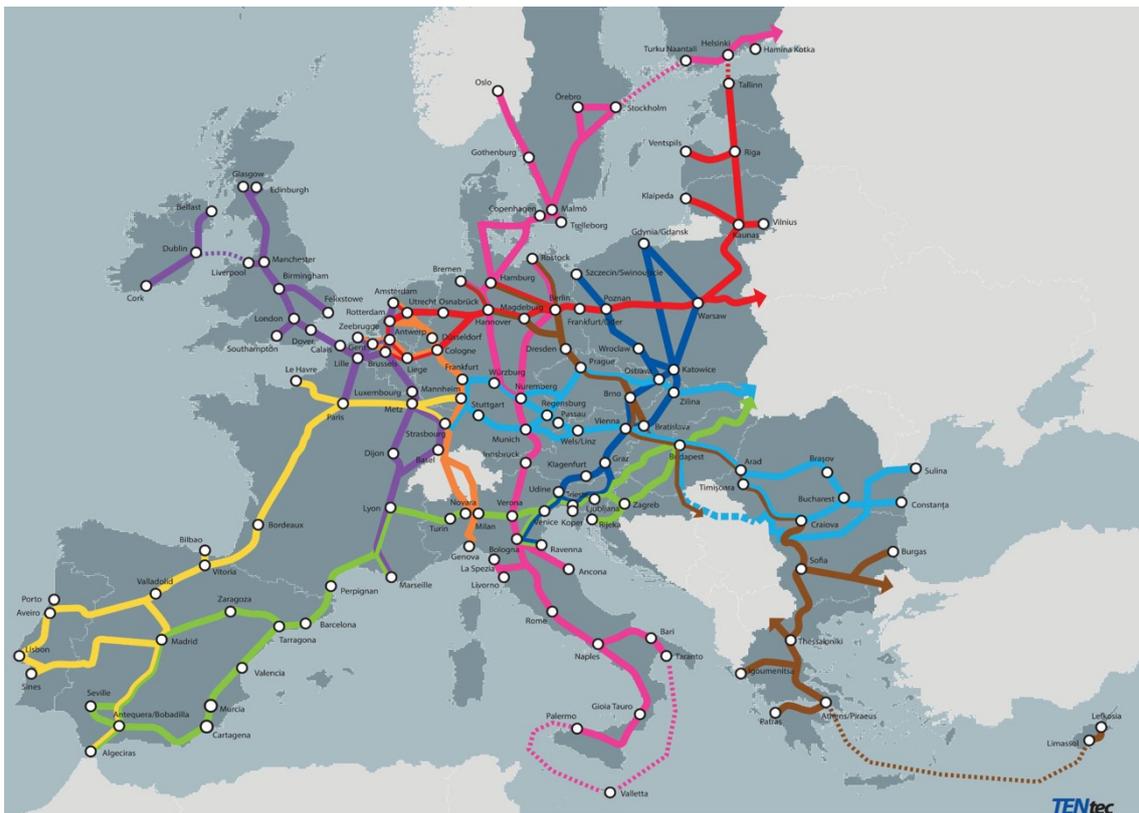
- a) die derzeitigen Instrumente zu überarbeiten und anzuwenden, um die langfristige Planung durchzusetzen;
- b) eine gründlichere Analyse zu fordern, bevor über die Bereitstellung von EU-Kofinanzierung für (TFI-ähnliche) Megaprojekte entschieden wird;
- c) ihre Verwaltungsverfahren im Zusammenhang mit der EU-Kofinanzierung für Aktionen im Rahmen von (TFI-ähnlichen) Megaprojekten zu straffen;
- d) das Instrument des Durchführungsbeschlusses weiterzuentwickeln, indem sie einen solchen Beschluss für jede grenzüberschreitende TFI vorschlägt und die Rolle der europäischen Koordinatoren stärkt.

Einleitung

Transeuropäische Verkehrsnetze: Aufbau eines Kernnetzes bis zum Jahr 2030

01 Mit der in den Römischen Verträgen (1957) festgelegten Gemeinsamen Verkehrspolitik der EU soll ein gemeinsamer Verkehrsraum in ganz Europa geschaffen werden. Seit dem Jahr 2013 besteht das vorrangige operative Ziel darin, bis 2030 ein "Kernnetz" und bis 2050 ein "Gesamtnetz" aufzubauen. Innerhalb des Kernnetzes gibt es neun Korridore (siehe **Abbildung 1**). Jeder Korridor deckt mehrere Verkehrsträger ab.

Abbildung 1 – Die Kernnetzkorridore des TEN-V



Quelle: Website der GD MOVE: https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_en.

02 Gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union¹ tragen die Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Durchführung von Projekten im Netz. Die Art und Weise, wie sie dies tun, ist in der TEN-V-Verordnung von 2013 geregelt². In dieser Verordnung wird bestätigt, dass die Entscheidung über bestimmte Projekte weiterhin in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegt. Die Rolle der Europäischen Union besteht darin, durch die Festlegung von Leitlinien zum Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes beizutragen, Projekte von gemeinsamem Interesse zu ermitteln und zu unterstützen und Maßnahmen zur Sicherstellung der Interoperabilität durchzuführen³. Solche Leitlinien und Projekte müssen von jedem betroffenen Mitgliedstaat genehmigt werden. Die Rolle der Europäischen Kommission besteht darin, die rechtzeitige Fertigstellung der Kernnetzkorridore durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen.

03 Die Fertigstellung der grenzüberschreitenden Korridore hat oberste Priorität. Eine von der Kommission finanzierte Studie aus dem Jahr 2015⁴ zum Nachweis der Auswirkungen der Vollendung des Netzes ergab, dass der EU-Wirtschaft ein potenzielles Wachstum von 1,8 % entgehen würde und 10 Millionen Mannjahre an Arbeitsplätzen nicht zustande kommen würden, wenn die Mitgliedstaaten und andere Interessengruppen dies nicht als zentrales Element der neuen TEN-V-Politik umsetzen.

¹ Siehe Titel XVI, Artikel 170 bis 172 der konsolidierten Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union; ABl. C 202/47 vom 7.6.2016.

² Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU, ABl. L 348 vom 20.12.2013, S. 1-128.

³ "Interoperabilität" bezeichnet die Fähigkeit – einschließlich der gesamten regulatorischen, technischen und betrieblichen Voraussetzungen – der Infrastruktur, bei einem Verkehrsträger den sicheren und durchgehenden Verkehr zu gewährleisten, wodurch die für die betreffende Infrastruktur oder den betreffenden Verkehrsträger vorgeschriebenen Leistungskennwerte erreicht werden.

⁴ Fraunhofer ISI: "Cost of non-completion of the TEN-T", Abschlussbericht, 15.6.2015.

Verwaltung und Finanzierung von TFI auf EU-Ebene

04 Auf EU-Ebene liegt die Verantwortung für die Ausarbeitung und Umsetzung der Verkehrspolitik bei der Kommission, und zwar konkret bei der Generaldirektion Mobilität und Verkehr (GD MOVE). Die Kommission und die Mitgliedstaaten sind gemeinsam dafür verantwortlich, dass die Kernnetzkorridore die erwarteten Ergebnisse liefern. Die Kommission kann auch Überwachungsprozesse im Zusammenhang mit der Verwaltung der EU-Kofinanzierung für TFI anpassen, um die Wirksamkeit der Kernnetzkorridore zu maximieren. Die Kommission ist für die Überwachung der ordnungsgemäßen Durchführung der von der EU kofinanzierten Programme verantwortlich, einschließlich der EU-Unterstützung für TFI (Megaprojekte im Verkehrsbereich mit einem Volumen von mehr als 1 Milliarde Euro).

05 Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung – ein System, bei dem die Verantwortung für die Verwendung der Haushaltsmittel mit den Mitgliedstaaten geteilt wird – erarbeitet die Kommission Leitlinien für die Planung der operationellen Programme (OP) und verhandelt, genehmigt und überwacht die Durchführung der von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen OP. Die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO) unterstützt Verkehrsprojekte über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Kohäsionsfonds (KF) und trägt die Gesamtverantwortung für die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel. Auf nationaler oder regionaler Ebene ist eine Verwaltungsbehörde für die Verwaltung der OP zuständig, einschließlich der Auswahl der Projekte, der Überwachung und der Berichterstattung über die Projektdurchführung. Innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens ist die Europäische Kommission jedoch dafür zuständig, den Beitrag der EU zu Verkehrsprojekten mit förderfähigen Gesamtkosten von mehr als 75 Millionen Euro (Großprojekte) zu genehmigen.

06 Bei der direkten Mittelverwaltung werden Anträge auf EU-Kofinanzierung im Rahmen des Programms Fazilität "Connecting Europe" (CEF) als Reaktion auf regelmäßige Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen gestellt. Diese werden von der Kommission mit Unterstützung ihrer Exekutivagentur für Innovation und Netze (INEA) gemäß den in den Aufforderungen angekündigten Finanzierungsbedingungen und Förderfähigkeits-, Auswahl- und Zuschlagskriterien bewertet.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

07 Die Idee für eine Prüfung von Megaprojekten im Bereich Verkehrsinfrastruktur wurde ursprünglich im Hof entwickelt. Die Bedeutung dieses Themas wurde durch die Aufforderung der Konferenz der Ausschussvorsitze des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2017 unterstrichen, wonach der Europäische Rechnungshof eine Prüfung der Investitionen in große Verkehrsprojekte (Megaprojekte von über 1 Milliarde Euro) durchführen sollte⁵. Diese Projekte wurden von der Kommission bereits als grenzüberschreitende Großprojekte⁶ bezeichnet.

Für die Zwecke dieses Berichts bezeichnen "Flaggschiff-Verkehrsinfrastrukturen" (TFI) EU-kofinanzierte Verkehrsinfrastrukturen mit geschätzten Gesamtkosten von mehr als einer Milliarde Euro. Bei der Auswahl der Prüfungstichprobe legte der Hof außerdem folgende Merkmale zugrunde:

- o Es muss ein erheblicher Betrag der EU-Kofinanzierung zugewiesen oder ausgezahlt worden sein (ein quantitativer Schwellenwert wurde nicht festgelegt).
- o Die TFI sollte für das Verkehrsnetz in der EU von Bedeutung sein (insbesondere in Bezug auf grenzüberschreitende Verbindungen).
- o Es wird erwartet, dass die TFI eine transformative sozioökonomische Wirkung erzielt.

08 Der Hof bewertete, ob die Europäische Kommission dafür Sorge getragen hat, dass die TFI gut geplant und effizient sind. Der Hof analysierte, ob

- a) die Kommission sicherstellt, dass die Verfahren der Mitgliedstaaten zur Bereitstellung von TFI dazu führen, dass die Kernnetzkorridore bis zum Jahr 2030 fertiggestellt und betriebsbereit sind;
- b) die Planung von TFI solide und transparent ist;
- c) die Umsetzung von TFI in effizienter Weise erfolgt;

⁵ Der Hof wurde aufgefordert, diese Projekte unter Kosten-/Nutzenaspekten und im Hinblick auf Transparenz zu untersuchen und einen Vergleich der Kostenschätzungen zu Beginn der Projekte mit den tatsächlichen Kosten bei Fertigstellung vorzunehmen.

⁶ "Europa investiert wieder – Eine Bestandsaufnahme der Investitionsoffensive für Europa", COM(2016) 359 final vom 1.6.2016.

- d) die Überwachung der EU-kofinanzierten Investitionen in TFI durch die Kommission angemessen ist.

09 Diese Prüfungsaufgabe ist aus zahlreichen Gründen besonders relevant und aktuell. In früheren Berichten des Hofes⁷ wurde bereits auf die dringende Notwendigkeit hingewiesen, die TEN-V-Verordnung zu überarbeiten, um sie realistischer zu gestalten. Neben der Verlagerung hin zu kohlenstoffarmen Verkehrsträgern dienen TFI dazu, zentrale fehlende Verbindungsstücke zu liefern, die die Fertigstellung der Kernnetzkorridore behindern.

10 Der Hof wählte eine Stichprobe von acht TFI aus, die 13 Mitgliedstaaten umfasste und sich auf verschiedene Arten von Verkehrsinfrastrukturen erstreckte. Da jedoch Schienen- und Binnenschiffahrtswege für die Förderung der Umstellung auf kohlenstoffarme Mobilität von entscheidender Bedeutung sind, lag der Schwerpunkt der Prüfung auf dieser Art von grenzüberschreitenden Investitionen. In *Anhang I* dieses Berichts ist eine Kurzbeschreibung der ausgewählten TFI enthalten. In *Anhang II* und *Anhang III* sind zentrale Leistungsindikatoren zur Entwicklung der Kosten und Zeitpläne für diese TFI aufgeführt.

11 Der Hof prüfte die Beteiligung der Kommission an der Planung, Durchführung und Überwachung der EU-Kofinanzierung der folgenden acht TFI (siehe *Abbildung 2*):

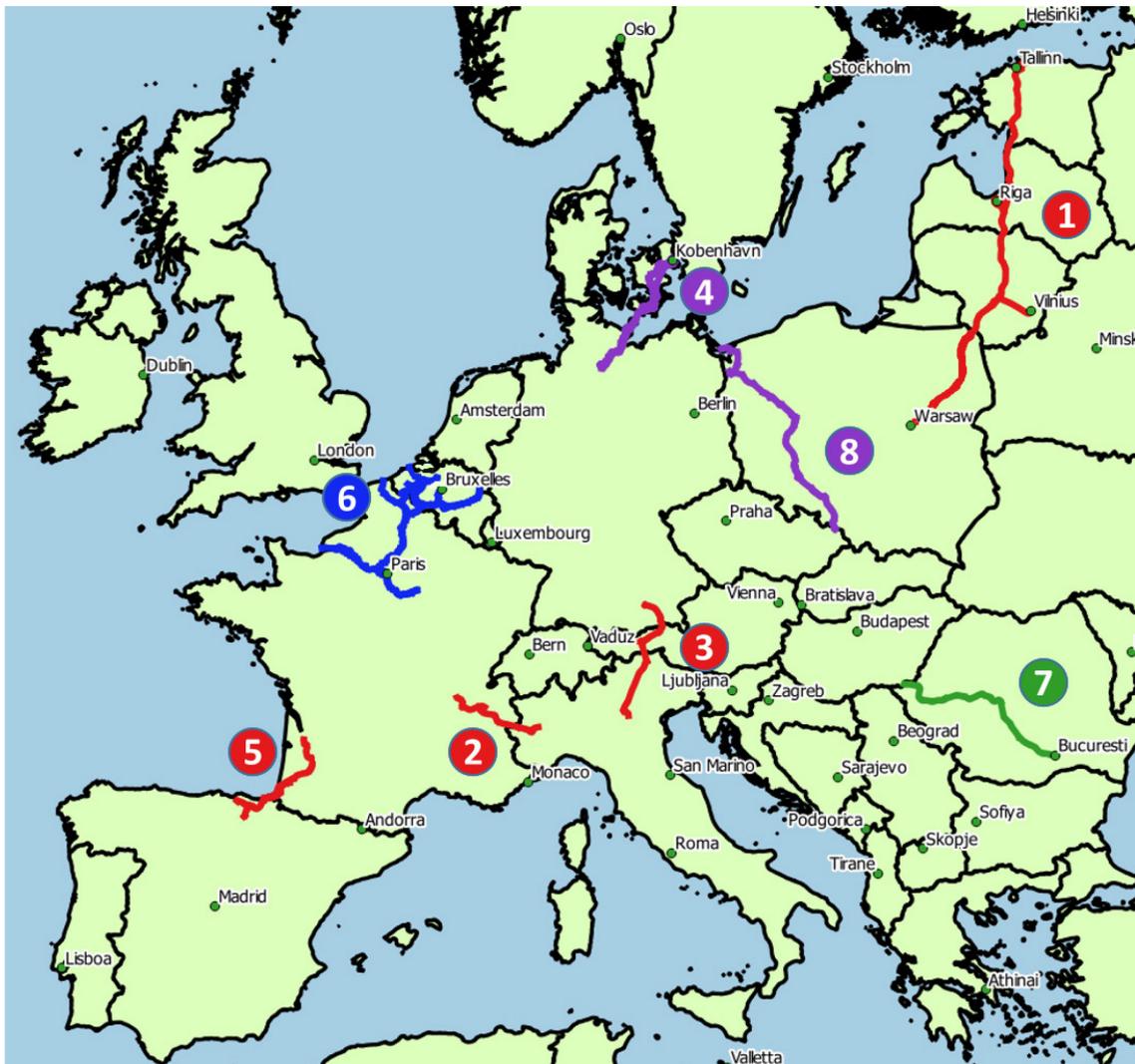
- 1) **Rail Baltica**: eine Eisenbahnstrecke, die Estland, Lettland und Litauen mit Polen verbindet und eine Verbindung nach Finnland ermöglicht (im Nord-Ostsee-Korridor);
- 2) die **Verbindung Lyon-Turin**: eine grenzüberschreitende Eisenbahnstrecke, die Frankreich und Italien verbindet (im Mittelmeerkorridor);
- 3) der **Brenner-Basistunnel**: eine grenzüberschreitende Eisenbahnverbindung zwischen Österreich und Italien (im Korridor Skandinavien-Mittelmeer);
- 4) die **feste Fehmarnbelt-Querung**: eine Schienen- und Straßenanbindung zwischen Dänemark und Deutschland (im Korridor Skandinavien-Mittelmeer);

⁷ Zum Beispiel Empfehlung 1 des Sonderberichts Nr. 23/2016 des Hofes ("Seeverkehr in der EU: in schwierigem Fahrwasser – zahlreiche nicht wirksame und nicht nachhaltige Investitionen") und Empfehlung 1 des Sonderberichts Nr. 19/2018 des Hofes über das Hochgeschwindigkeitsschienennetz ("Europäisches Hochgeschwindigkeitsschienennetz: keine Realität, sondern ein unwirksamer Flickenteppich").

- 5) das **Baskische Dreieck und seine Verbindung nach Frankreich**: eine Hochgeschwindigkeitstrasse, die Vitoria in Spanien mit Bordeaux in Frankreich verbindet (im Atlantikkorridor);
- 6) die **Seine-Schelde-Verbindung**: ursprünglich eine Binnenwasserstraße zwischen den Flüssen Seine und Schelde, die zu einem Binnenwasserstraßennetz in Frankreich und Belgien weiterentwickelt wird (in den Korridoren Nordsee-Mittelmeer und Atlantik);
- 7) die **Autobahn A1** in Rumänien (im Rhein-Donau-Korridor);
- 8) die **Bahnstrecke E59** in Polen und ihre Verbindungen zu den Häfen von **Szczecin (Stettin) und Świnoujście (Swinemünde)** (im Ostsee-Adria-Korridor).

Um die Wirtschaftlichkeit der Investitionen zu bewerten, analysierte der Hof außerdem die zusätzlichen Nebeninfrastrukturen, die fertiggestellt werden müssen, bevor TFI als mit voller Kapazität zur Verfügung stehend betrachtet werden können. Beispielsweise analysierte der Hof die Strecke von München nach Verona, um zu bewerten, ob der Brenner-Basistunnel nach seiner Inbetriebnahme wie geplant vollständig integriert wäre, um die Situation für den Güter- und Personenverkehr im Korridor Skandinavien-Mittelmeer zu verbessern.

Abbildung 2 – Überblick über die für die Prüfung ausgewählten TFI



Quelle: Europäischer Rechnungshof. TFI sind in der Karte je nach Verkehrsträger farblich gekennzeichnet. Rot: Schiene; blau: Binnenwasserstraße; grün: Straße; lila: mehr als ein Verkehrsträger.

12 Die acht TFI in der Stichprobe des Hofes befinden sich auf sieben der neun Kernnetzkorridore⁸. Vier der sechs TFI in der Stichprobe des Hofes, denen EU-Kofinanzierung unter direkter Mittelverwaltung zugutekommt, stehen auf der Liste der 30 vorrangigen Projekte, die im Jahr 2004 vom Europäischen Parlament und vom Rat genehmigt wurden. Dies betrifft die Eisenbahnverbindung Brennerachse (München-Verona), die im Jahr 1994 in die Liste aufgenommen wurde, während in der aktualisierten Liste von 2004 auch die feste Fehmarnbelt-Querung und die Binnenwasserstraßenverbindung Seine-Schelde enthalten waren. Diese TFI sollten ursprünglich bis zum Jahr 2020 fertiggestellt sein. Da sich alle diese TFI im Kernnetz befinden, ist ihre derzeitige Frist für die Fertigstellung nunmehr das Jahr 2030.

13 Zum Zeitpunkt der Prüfung betragen die geschätzten Gesamtkosten der ausgewählten TFI 54,0 Milliarden Euro. Die zugewiesenen EU-Kofinanzierungsmittel betragen 7,5 Milliarden Euro, und der bereits ausgezahlte Betrag beläuft sich auf 3,4 Milliarden Euro. *Table 1* liefert einen Überblick anhand der Situation im Jahr 2019. Obwohl dieser Betrag der EU-Kofinanzierung erheblich ist, ist er im Vergleich zu den Gesamtkosten immer noch relativ begrenzt. In Anbetracht der aktuellen Finanzierungsquote der Fazilität "Connecting Europe" (CEF) und des Vorschlags der Kommission für die zweite Auflage der Fazilität (CEF 2) kann der maximale EU-Kofinanzierungssatz im Rahmen der direkten Mittelverwaltung 85 % der förderfähigen Kosten erreichen, wenn spezifische Bedingungen erfüllt sind (z. B. gemeinsame grenzübergreifende Umsetzung, Kohäsionsländer und hinreichende Verfügbarkeit von Mitteln). Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung lag der maximale Kofinanzierungssatz in diesem und den vorangegangenen mehrjährigen Finanzierungszeiträumen bei 85 % der förderfähigen Gesamtkosten, während für den nächsten mehrjährigen Finanzierungszeitraum ein maximaler Kofinanzierungssatz von 70 % vorgeschlagen wurde (dieser Satz kann jedoch für einen größeren Teil der Gesamtkosten gelten).

⁸ Infrastrukturen in den Korridoren Orient-östliches Mittelmeer und Rhein-Alpen waren nicht Gegenstand der Prüfung.

Tabelle 1 – Übersicht über die Kosten der ausgewählten TFI (in Millionen Euro)

TFI	Geschätzte Gesamtkosten (in Werten von 2019)	Zum Zeitpunkt der Prüfung zugewiesene EU-Unterstützung insgesamt	Zum Zeitpunkt der Prüfung ausbezahlte EU-Unterstützung insgesamt
Rail Baltica	7 000*	789	80
Eisenbahnverbindung Lyon-Turin	9 630	1 224	621
Brenner-Basistunnel**	8 492	1 583	846
Feste Fehmarnbelt-Querung	7 711	794	186
Baskisches Dreieck und seine Verbindung nach Frankreich	6 500	576	98
Binnenwasserstraße Seine-Schelde***	4 969	318	79
Autobahn A1****	7 324	995	995
Eisenbahnstrecke E59*****	2 160	1 175	453
INSGESAMT	53 972	7 454	3 358

* Die Kosten umfassen Rückstellungen für Risiken künftiger Kostensteigerungen, die von den Prüfern ermittelt wurden. Die offiziellen Kosten werden bislang mit 5,8 Milliarden Euro angegeben.

** Die Kostenschätzung beläuft sich unter Berücksichtigung von inflationsbedingten Beträgen und Rückstellungen für Risiken bis zum voraussichtlichen Ende der Bauarbeiten auf 9,301 Milliarden Euro.

*** Die Zahlen beziehen sich ausschließlich auf die Hauptkomponente der Binnenwasserstraße Seine-Schelde (Kanal Seine-Nord Europe).

**** Kosten ohne Berücksichtigung des Abschnitts Bukarest-Pitești, für den kein zweckdienlicher Kostenbeleg vorgelegt wurde.

***** Kosten ohne Berücksichtigung der Abschnitte Świnoujście-Szczecin und Kędzierzyn Koaxle-Chałupki.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

14 Jede TFI setzt sich aus mehreren Bestandteilen zusammen. Beispielsweise kann eine Hochgeschwindigkeitsstrecke nicht "in einem Zug" verwirklicht werden. Vielmehr wird sie in einzelne Abschnitte unterteilt, die erstellt werden, sobald alle zugrunde liegenden Projektvorbereitungen abgeschlossen sind. Der Klarheit halber werden diese zugrunde liegenden Projekte in diesem Bericht als "Aktionen" bezeichnet. Neben den TFI selbst hat der Hof 17 dieser Aktionen gesondert bewertet, die alle Teil der acht ausgewählten TFI waren. Er wählte Maßnahmen aus, die in den

Programmplanungszeiträumen 2007-2013 und 2014-2020 den größten Anteil an EU-Kofinanzierung erhielten. Ihre geschätzten Gesamtkosten belaufen sich auf 12,1 Milliarden Euro. Die ihnen zugewiesenen EU-Kofinanzierungsmittel belaufen sich auf 5,9 Milliarden Euro, von denen 1,9 Milliarden Euro bereits ausgezahlt wurden. Diese Finanzierung ist Teil des Gesamtbetrags der EU-Kofinanzierung, der in der vorherigen Ziffer angegeben wurde. Siehe [Anhang IV](#).

15 Der Hof bezog seine Prüfungsnachweise aus einer Reihe von Quellen. Der Hof führte eine eingehende Analyse der langfristigen strategischen Verkehrsentwicklungspläne der EU, der Mitgliedstaaten und der Regionen durch, die für jede TFI relevant waren. Zu Erlangung von Prüfungsnachweisen fanden Treffen mit Mitarbeitern der Kommission, europäischen Koordinatoren, Vertretern der mitgliedstaatlichen, regionalen und lokalen Behörden und mit Projektträgern statt. Darüber hinaus erhielt der Hof externe Unterstützung von Sachverständigen für Kosten-Nutzen-Analysen und Umweltbewertungen und führte eine Reihe von Analysen durch, um den potenziellen Nutzen der TFI für den Personen- und Güterverkehr zu bewerten. Dabei stützte sich der Hof auf Eurostat-Daten und deren Visualisierungsinstrumente.

Bemerkungen

Das Kernnetz wird bis zum Jahr 2030 voraussichtlich nicht mit voller Kapazität zur Verfügung stehen und die Kommission verfügt nur über begrenzte Instrumente, um dies sicherzustellen

Voraussichtlich werden sechs der acht ausgewählten TFI einschließlich ihrer Anschlussinfrastruktur bis 2030 nicht mit voller Kapazität zur Verfügung stehen

16 Die in diesem Bericht als "TFI" bezeichneten Megaprojekte im Verkehrsbereich sind für die Beseitigung von Engpässen und die Schließung von Verbindungslücken in den Kernnetzkorridoren der EU von großer Bedeutung. Ihre Fertigstellung wird die Konnektivität innerhalb der EU verbessern und dazu beitragen, dass sich die Vorteile eines gut funktionierenden Netzwerks voll entfalten. Auch wenn die Korridore nicht bis 2030 mit voller Kapazität zur Verfügung stehen werden, beispielsweise aufgrund von Verzögerungen bei der Errichtung der TFI oder ihrer Nebeninfrastrukturen, könnten bereits einige positive Auswirkungen ihrer laufenden Umsetzung verzeichnet werden.

EU-Unterstützung für verschiedene Elemente der TFI hilft den Mitgliedstaaten beim Erreichen dieser Ziele und schafft gleichzeitig einen EU-Mehrwert.

Bei TFI handelt es sich häufig um Großprojekte. Sowohl dies als auch die Tatsache, dass sie oft grenzüberschreitend verlaufen oder grenzüberschreitende Auswirkungen haben, macht ihre technische und finanzielle Planung und Umsetzung zu einem besonders komplexen Unterfangen.

Der Hof untersuchte, wie hoch die Wahrscheinlichkeit ist, dass die acht in seiner Stichprobe enthaltenen TFI bis zur Frist für die Fertigstellung des Kernnetzes mit gemeinsamen technischen Standards bis 2030 ihre erwarteten Vorteile in vollem Umfang erzielen, wie dies in der TEN-V-Verordnung vorgesehen ist. Zu diesem Zweck führte der Hof eine Risikobewertung durch, die sowohl die Wahrscheinlichkeit von Verzögerungen bei der Bereitstellung der TFI als auch die potenziellen Auswirkungen solcher Verzögerungen –sofern diese auftreten– auf die Fertigstellung des Netzes umfasste.

Zunächst bewertete der Hof den Stand der Fortschritte der acht ausgewählten TFI.

- Bei drei dieser Projekte ist es äußerst unwahrscheinlich, dass sie wie in der TEN-V-Verordnung vorgesehen bis zum Jahr 2030 fertiggestellt sein werden. Dabei handelt es sich um die 297 km lange Strecke, die das Baskische Dreieck mit dem französischen Schienennetz verbindet, die Autobahn A1 in Rumänien und die Eisenbahnstrecke E59 in Polen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass ihr Bau viel Zeit in Anspruch nimmt und die Arbeiten für bestimmte Abschnitte noch nicht einmal geplant wurden.
- Eine weitere TFI (die Verbindung Lyon-Turin) wird voraussichtlich ebenfalls nicht wie derzeit geplant bis 2030 fertiggestellt sein, da die aktuelle Frist für die Fertigstellung im Dezember 2029 abläuft. Damit verbleibt nur ein geringer Spielraum für potenzielle Verzögerungen, während die EU-kofinanzierte Aktion für diese TFI bereits von Verzögerungen bei der Umsetzung betroffen war, nachdem die Frist für die Fertigstellung festgesetzt worden war.

Die vier weiteren TFI (Rail Baltica, Fehmarnbelt-Querung, Brenner-Basistunnel und Kanal Seine-Nord Europe, Hauptteil der Seine-Schelde-Verbindung) dürften nach derzeitigem Stand noch vor 2030 fertiggestellt sein, wobei nur ein kleiner Puffer vorgesehen ist, um mögliche weitere Verzögerungen zu kompensieren. Der Bau der Hochgeschwindigkeitsstrecke Baskisches Dreieck (ohne Verbindung nach Frankreich) auf spanischem Hoheitsgebiet fällt ebenfalls in diese Kategorie. Im Fall der Rail Baltica wurde in jüngsten Berichten der Rechnungshöfe der baltischen Länder bereits auf Risiken von Verzögerungen bei der Umsetzung hingewiesen, die sich negativ auf die Inbetriebnahme der TFI auswirken können. Der Rechnungshof Lettlands wies auf Risiken von Verzögerungen zwischen einem und vier Jahren hin, welche unter anderem durch einen späten Beginn und mit hohem Verwaltungsaufwand verbundene nationale Verfahren im Zusammenhang mit Landenteignungen bedingt seien. In ähnlicher Weise gab der Rechnungshof Österreich eine mögliche Verzögerung um weitere zwei Jahre an, was zur Folge hätte, dass der Tunnel nicht vor 2030 in Betrieb genommen würde.

17 Diese Bewertung gilt jedoch nur für die Hauptinfrastruktur selbst. Zudem kann erst nach Fertigstellung der zusätzlichen Nebeninfrastrukturen davon ausgegangen werden, dass die Hauptinfrastrukturen mit voller Kapazität zur Verfügung stehen und ihre Netzwerkeffekte in vollem Umfang realisieren. Der Hof bewertete den aktuellen Planungsstand der Anschlussinfrastruktur, z. B. Zubringerstrecken an bestehende konventionelle Schienennetze, multimodale Terminals zur Unterstützung des Binnenwasserstraßenverkehrs und des Schienengüterverkehrs sowie Verbindungen zum bestehenden Straßennetz. Angesichts des Zeitaufwands für die Fertigstellung der Verkehrsinfrastrukturen hält der Hof es für unwahrscheinlich, dass sechs der acht TFI bis zu der in der TEN-V-Verordnung festgelegten Frist im Jahr 2030 mit voller Kapazität zur Verfügung stehen werden. So wird im Fall des Brenner-Basistunnels (BBT) der deutsche Abschnitt der nördlichen Zubringerstrecken möglicherweise erst zwischen 2040 und 2050 mit voller Kapazität zur Verfügung stehen (die Notwendigkeit einer neuen Infrastruktur ist noch Gegenstand von Diskussionen). In ähnlicher Weise sieht die derzeit in Frankreich durchgeführte Strategie für die Verbindung Lyon-Turin das Jahr 2023 als Frist für den Abschluss der Planung der nationalen Zubringerstrecken vor, was bedeutet, dass die Netzwerkvorteile der TFI erst nach 2030 in vollem Umfang realisiert werden.

18 Da es sich bei diesen acht TFI um zentrale Verbindungsstücke handelt, gefährden die Verzögerungen bei deren Errichtung und Betrieb das reibungslose Funktionieren von fünf von insgesamt neun TEN-V-Korridoren, wie sie ursprünglich geplant waren. Somit ist es unwahrscheinlich, dass die volle Kapazität des EU-Kernverkehrsnetzes bis zum Jahr 2030 zur Verfügung stehen wird, was bedeutet, dass weder das EU-Verkehrsnetz noch die erwarteten Netzwerkeffekte bis zu diesem Zeitpunkt realisiert sein werden. In **Kasten 1** wird dies durch ein Beispiel veranschaulicht.

Kasten 1 – Eine Verbindungslücke, die den Korridor und das Netzwerk beeinträchtigt

Die Alternativrouten für den Verkehr von und zu der Iberischen Halbinsel reichen derzeit nicht aus, um Güter auf der Schiene zu befördern: Die bestehende konventionelle Strecke bis Bordeaux weist eine zu geringe Kapazität auf und muss ausgebaut werden. Die Anbindung an das übrige spanische Hochgeschwindigkeitsnetz (über Burgos) wird voraussichtlich nicht bis zum Jahr 2030 abgeschlossen sein (die Strecke Burgos-Vitoria befindet sich derzeit noch in der Studienphase).

Obwohl die Bedeutung der grenzüberschreitenden Infrastruktur von Vitoria (Spanien) nach Dax (Frankreich) durch zwei französisch-spanische Gipfeltreffen (im November 2013 und Juni 2014) bekräftigt wurde, werden die Planungsarbeiten für den französischen Teil, das *Grand Projet du Sud-Ouest* (GPSO), das seit den 1990er Jahren zur Debatte steht, nicht vor dem Jahr 2037 beginnen, da die derzeitige Regierung der Arbeit an der bestehenden Infrastruktur Vorrang vor dem Bau neuer Infrastruktur einräumt. Die Kommission und der europäische Koordinator haben Anstrengungen unternommen, um einen Ausbau der bestehenden konventionellen Strecke zu ermöglichen. Im Hinblick auf den Korridor wird die vereinbarte Hochgeschwindigkeitsverbindung nach Frankreich jedoch auch nach Abschluss der Arbeiten am Baskischen Dreieck auf spanischem Hoheitsgebiet (die letzte offizielle Frist ist das Jahr 2023) noch sehr lange nicht fertiggestellt sein.

Der Übergang in den östlichen Pyrenäen (zwischen Perpignan und Figueras) war ebenfalls mit operativen Problemen konfrontiert: Der Projektträger meldete Insolvenz an, da es 22 Monate gedauert hatte, um die Strecke nach Abschluss der Arbeiten in Betrieb zu nehmen, und das Zugaufkommen deutlich unter den ursprünglichen Erwartungen lag. Ein Joint Venture der spanischen und französischen Infrastrukturbetreiber übernahm den Betrieb dieser Strecke und die Instandhaltungsarbeiten, um den eingeschränkten Schienenverkehrsdienst fortzuführen⁹.

Infolgedessen wird Frachtgut von oder zu der Iberischen Halbinsel für mindestens zwei weitere Jahrzehnte entweder auf dem Seeweg oder auf dem Landweg auf der Straße befördert (Letzteres kann die Verringerung der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen behindern).

⁹ Der Hof hat hierüber im Rahmen der Prüfung des Hochgeschwindigkeitsschienennetzes berichtet: siehe Ziffern 58 und 81 des Sonderberichts Nr. 19/2018 des Hofes über das Hochgeschwindigkeitsschienennetz ("Europäisches Hochgeschwindigkeitsschienennetz: keine Realität, sondern ein unwirksamer Flickenteppich").

19 Für die in der Stichprobe des Hofes enthaltenen Schienenverkehrs-TFI prüfte der Hof außerdem, ob zumindest die Mindestanforderungen der TEN-V-Verordnung für Schienenverkehrsinfrastruktur bis 2030 erfüllt sein würden. Bei diesen Anforderungen handelt es sich um a) vollständige Elektrifizierung der Bahnstrecken; b) mindestens 22,5 t Achslast, 100 km/h Streckengeschwindigkeit für Züge mit einer Länge von 740 m auf einer Regelspurweite von 1 435 mm; c) Ausrüstung mit dem Europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystem (*European Rail Traffic Management System, ERTMS*). Für Rail Baltica und drei Teile von drei anderen TFI (das Baskische Dreieck in Spanien, der Fehmarnbelt in Dänemark und der Brenner-Basistunnel in Österreich) werden die Eisenbahnstrecken die Bedingungen der Verordnung voraussichtlich erfüllen. Gemäß den derzeit verfügbaren Informationen ist es unwahrscheinlich, dass die deutschen Zubringerstrecken für den Fehmarnbelt, die italienischen Anschlussstrecken für die Verbindung München-Verona und die E59 in Polen bis zum Jahr 2030 vollständig konform sein werden. **Tabelle 2** sind die Ergebnisse der Analyse des Hofes zum Stand der Fortschritte der ausgewählten TFI zu entnehmen.

Tabelle 2 – Bewertung des Stands der Fortschritte der ausgewählten TFI durch den Hof

Nr.	Flaggschiff-Verkehrsinfrastruktur	Land	TFI selbst bis 2030 betriebsbereit?	TFI einschließlich der Anschlussinfrastruktur bis 2030 mit voller Kapazität verfügbar?	Werden TFI und Anschlussinfrastruktur den TEN-V-Anforderungen bis 2030 gerecht?
1	Rail Baltica	EE, LT, LV			
2	Lyon-Turin	FR			
		IT			
3	Brenner-Basistunnel	AT			
		DE	nur Anschlussstrecken		
		IT			
4	Feste Fehmarnbelt-Querung	DE			
		DK			
5	Baskisches Dreieck/GPSO	ES			
		FR			
6	Kanal Seine Nord Europe	FR			Nicht-Schienen-TFI
7	Autobahn A1	RO			Nicht-Schienen-TFI
8	Eisenbahnstrecke E59	PL			
Legende:			Geringes Risiko		
			Mittleres Risiko		
			Hohes Risiko		

Quelle: Bewertung des Europäischen Rechnungshofs.

Die Kommission hat noch nicht alle ihrer begrenzten rechtlichen Instrumente eingesetzt, um zu reagieren

20 Der langfristige Verkehrsplan der EU wurde über Weißbücher¹⁰ der Kommission und die TEN-V-Verordnung eingeführt. Die rechtzeitige Einrichtung und das reibungslose Funktionieren der Kernnetzkorridore sind für die Verwirklichung der politischen Ziele der EU von entscheidender Bedeutung und unterstützen die umfassenderen Prioritäten der EU zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung und zur Bekämpfung des Klimawandels.

21 Die Mitgliedstaaten, die ihre eigenen nationalen Prioritäten haben, sind nicht an die Weißbücher der Kommission gebunden. Die TEN-V-Verordnung ist zwar rechtlich bindend, enthält aber Bestimmungen, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, von dem bis zum Jahr 2030 umzusetzenden Plan abzuweichen. Zu den Prioritäten der Mitgliedstaaten können auch Investitionen in grenzüberschreitende EU-Korridore gehören; dies ist jedoch nicht immer der Fall. Beispielsweise wird in der französischen Planung die in der Verordnung festgelegte Frist zum Jahr 2030 nicht eingehalten (siehe **Kasten 1**). In der derzeitigen deutschen Infrastrukturplanungspolitik wird Investitionen in Kernnetzkorridoren keine spezifische Priorität eingeräumt.

22 Obwohl es sich bei den meisten TFI um zentrale Verbindungsstücke handelt, die für die Vervollständigung der Kernnetzkorridore der EU oder zur Behebung problematischer Engpässe von Bedeutung sind, hat der Gesetzgeber der Kommission weder bei der Bedarfsermittlung noch bei der Entscheidungsfindung eine Funktion übertragen, soweit es sich um Einzelprojekte handelt.

23 Die Mitgliedstaaten verfügen auch über unterschiedliche Verfahren für die Durchführung von Arbeiten (z. B. nationale Vorschriften für Ausschreibungen und die Erteilung von Genehmigungen). Darüber hinaus erlangte der Hof folgende Erkenntnisse: Zwischen den Mitgliedstaaten gibt es Unterschiede bei der Umsetzungsgeschwindigkeit; ob TFI auf Unterstützung oder Widerstand treffen, variiert stark; politische Prioritäten können sich im Laufe der Zeit ändern; grenzüberschreitende TFI werden nicht immer von allen beteiligten Mitgliedstaaten in gleichem Maße unterstützt. Dies wirkt sich negativ auf die Fertigstellung wichtiger

¹⁰ "The future development of the common transport policy", COM(1992)0494, 2.12.1992; "Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft" (COM(2001)0370), 12.9.2001; "Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem" (COM(2011)0144), 28. März 2011.

Verbindungsstücke im Netz aus. So handelt es sich bei der festen Fehmarnbelt-Querung beispielsweise um einen 18 km langen Straßen-/Eisenbahntunnel, der Teil eines geplanten "nordischen Dreiecks" ist, das die skandinavische Halbinsel mit dem Rest Kontinentaleuropas verbindet (siehe **Abbildung 3**). Sowohl Dänemark als auch Deutschland finanzieren, planen und bauen ihre Schienenanschlussstrecken, während Dänemark auch für die Finanzierung, die Auslegung und den Bau des Tunnels verantwortlich ist. Durch den von Deutschland und Dänemark unterzeichneten Staatsvertrag wird der Finanzierungsanteil Deutschlands auf die Zubringerstrecken auf deutschem Gebiet beschränkt. Die feste Querung ist folglich ein dänisches Projekt und in nationalen Infrastrukturplanungsdokumenten Deutschlands nicht enthalten.

Abbildung 3 – Das "nordische Dreieck" der festen Verbindungen: Öresund-Brücke, Brücke über den Großen Belt und Fehmarnbelt-Tunnel



© Femern A/S.

24 Die Kommission verfügt nur über begrenzte Befugnisse, um den Prozess zu beschleunigen, und hat eingeräumt, dass die Festlegung nationaler Prioritäten grenzüberschreitenden Bauvorhaben nicht förderlich ist¹¹. Der Hof hat im Jahr 2018 ebenfalls auf dieses Problem hingewiesen¹². Während die Unionspolitik im Bereich der Verkehrsinfrastruktur durch rechtsverbindliche Verordnungen geregelt wird, besitzt die Kommission keine rechtliche Befugnis, EU-Prioritäten auf der Ebene der Mitgliedstaaten durchzusetzen¹³.

25 Gleichwohl trägt die Kommission die allgemeine Verantwortung dafür, dass die Mitgliedstaaten die Kernnetzkorridore bis zum Jahr 2030 fertigstellen, sodass diese rechtzeitig die erwarteten Ergebnisse liefern. Neben ihren Hilfsinstrumenten (wie die Arbeit der europäischen Koordinatoren) und ihrer Zuständigkeit für die Überwachung der EU-Kofinanzierung, um die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sicherzustellen, stehen der Kommission nur begrenzte rechtliche Instrumente zur Verfügung, um die Bereitstellung des Netzes bis 2030 durchzusetzen. Gemäß Artikel 56 der TEN-V-Verordnung kann die Kommission bei beträchtlichen Verzögerungen in Bezug auf den Beginn oder die Fertigstellung der Arbeiten am Kernnetz die beteiligten Mitgliedstaaten auffordern, die Gründe für diese Verzögerung anzugeben, und die beteiligten Mitgliedstaaten konsultieren, um das Problem, das zu der Verzögerung geführt hat, zu lösen. Sie kann auch Vertragsverletzungsverfahren einleiten und Durchführungsrechtsakte annehmen (siehe Ziffer 75).

¹¹ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Halbzeitbewertung der Fazilität "Connecting Europe" (CEF), SWD(2018) 44 final, COM(2018) 66 final vom 14.2.2018. *"Die Erfahrung zeigt jedoch, dass die Mitgliedstaaten in ihren Haushaltsplänen niemals hinreichendes Gewicht auf grenzübergreifende, mehrere Länder betreffende Investitionen legen werden, durch die der Einheitliche Binnenmarkt mit der nötigen Infrastruktur ausgestattet werden könnte."*

¹² Der Hof hat in seinem Sonderbericht Nr. 19/2018 zu Hochgeschwindigkeitsschienennetzen (Kasten 3, Punkt 2) auf das Problem des GPSO hingewiesen.

¹³ Siehe auch den Sonderbericht Nr. 19/2018 des Hofes mit dem Titel "Europäisches Hochgeschwindigkeitsschienennetz: keine Realität, sondern ein unwirksamer Flickenteppich", Ziffer 26.

26 Die ausgewählten TFI sind für die Anwendung des Verfahrens gemäß Artikel 56 zwar hervorragend geeignet (da es sich um zentrale fehlende grenzüberschreitende Verbindungsstücke handelt, die zur Vollendung des Netzes bis zum Jahr 2030 erforderlich sind), die Kommission hat jedoch noch keine derartigen förmlichen Maßnahmen ergriffen, um die Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, diese Infrastrukturen rascher zu planen und umzusetzen. Dies liegt daran, dass es ihrer Ansicht nach hierfür zu früh ist. Sie ist der Auffassung, dass die Frist bis zum Jahr 2030 noch in ferner Zukunft liegt. Der Hof teilt diese optimistische Sichtweise nicht, da Planung, Errichtung und Inbetriebnahme solcher Infrastrukturen viel Zeit in Anspruch nehmen.

Der Planungsprozess für diese Investitionen in Milliardenhöhe muss verbessert werden

Es besteht ein Risiko, dass die Verkehrsprognosen zu optimistisch sind, und die Hälfte von ihnen ist nicht gut koordiniert

27 Die Verkehrszahlen auf der grenzüberschreitenden Infrastruktur sind von begrenzter Qualität und es besteht ein erhebliches Risiko, dass die Prognosen übermäßig optimistisch sind. Weder basierten die Verkehrsprognosen immer auf fundierten Markteinschätzungen, noch waren sie auf der Grundlage robuster Szenarien der wirtschaftlichen Entwicklung ausgearbeitet worden. Stattdessen waren einige Prognosen grob vereinfachend und umfassten Wachstumsraten, die über die Zeit konstant blieben. Sie wurden nicht immer aktualisiert und in der Regel nicht überarbeitet, um den zwischenzeitlich eingetretenen Verzögerungen Rechnung zu tragen.

28 Die tatsächlichen Verkehrszahlen unterscheiden sich häufig deutlich von den zuvor prognostizierten. Wenn aktuelle und künftige Initiativen zur Verkehrsverlagerung, welche die Arbeit an diesen TFI begleiten, nicht die erwarteten Ergebnisse erzielen, können künftige Verkehrszahlen weit hinter diesen Prognosen zurückbleiben, die sich somit möglicherweise als zu optimistisch herausstellen. In **Kasten 2** sind einige Beispiele enthalten.

Kasten 2 – Erhebliche Abweichungen zwischen tatsächlichem und prognostiziertem Verkehrsaufkommen

- 1) In Bezug auf die Eisenbahnverbindung Lyon-Turin geht aus den aktuellen Daten des Virtuellen Alpenobservatoriums (2017) hervor, dass jedes Jahr weniger als 3 Millionen Tonnen auf der bestehenden konventionellen Strecke transportiert werden. Die jüngste Verkehrsprognose für das Jahr 2035 sagt jedoch 24 Millionen Tonnen voraus – das Achtfache des aktuellen Verkehrsflusses. Dieser beträchtliche Unterschied ist möglicherweise auf die Unangemessenheit der bestehenden konventionellen Strecke und die Tatsache, dass der Verkehr über andere Alpenpässe verlaufen kann, zurückzuführen. Nach Fertigstellung der Verbindung könnte möglicherweise ein Teil des derzeitigen Gesamtverkehrs von 44 Millionen Tonnen (Straßen- und Schienenverkehr zusammen) zwischen Frankreich und Italien auf die neue Verbindung verlagert werden. Damit eine solche Verlagerung eintritt, müssen jedoch die entsprechenden Bedingungen erfüllt sein: die Beseitigung von Engpässen und die Fertigstellung fehlender Verbindungsstücke auf Ebene der Korridore sowie die Förderung multimodaler Verkehrsbedingungen, damit ein nahtloser und interoperabler Schienenverkehr sichergestellt ist.

- 2) Die Binnenwasserstraße Seine-Schelde wurde auf der Grundlage genehmigt, dass das Verkehrsaufkommen auf dem Kanal Seine-Nord Europe bis 2060 viermal so hoch sein würde wie in einer Referenzsituation im Jahr 2030 ohne den Kanal. Damit dieses Ziel erreicht wird, ist ein deutlicher Anstieg des Frachtvolumens auf der Achse quer durch Frankreich und Europa erforderlich. Statistiken aus dem letzten Jahrzehnt lassen jedoch nicht darauf schließen, dass dies eintreten wird¹⁴. Außerdem müssen zwei spezifische Bedingungen erfüllt sein, von denen im Lichte der industriellen Entwicklung im Laufe der Zeit keine besonders realistisch erscheint:
 - eine Vervierfachung der traditionellen Flüsse von Baumaterialien, die auf Binnenwasserstraßen über den Kanal Seine-Nord Europe transportiert werden, von 2,3 Millionen Tonnen pro Jahr auf 8,1 Millionen Tonnen pro Jahr in den 30 Jahren nach Inbetriebnahme. Für eine derart erhebliche Verkehrsverlagerung müsste eine Reihe von Rahmenbedingungen (beispielsweise Maut) geschaffen werden.

¹⁴ Pastori, E., Brambilla, M., Maffii, S., Vergnani, R., Gualandi, E., Skinner, I. (2018): "Research for TRAN Committee – Modal shift in European transport: a way forward", Europäisches Parlament, Fachabteilung für Struktur- und Kohäsionspolitik, Brüssel.

- eine massive Umlenkung des Containerverkehrs auf die Wasserstraßen, sodass in der Folge 36 % der Güter auf der gesamten Verkehrsachse auf die Wasserstraße verlagert werden. Hierfür müsste der derzeitige Anteil des auf dieser Achse auf Wasserstraßen beförderten Güterverkehrs mit 38 multipliziert werden, oder der Anteil des Containerverkehrsaufkommens müsste das Dreifache der aktuellen Zahlen für den gesamten Rhein betragen.

29 Infrastrukturelle Maßnahmen allein reichen für die Verwirklichung von Verkehrsprognosen nicht aus. Damit sichergestellt ist, dass die Vorteile eines Netzwerks in vollem Umfang zum Tragen kommen, müssen auch bestimmte Rahmenbedingungen zur Änderung des Nutzerverhaltens geschaffen werden. Initiativen zur Verkehrsverlagerung werden zurzeit durch mangelnde Interoperabilität und das Fehlen angemessener und koordinierter "weicher" Maßnahmen wie Straßenabgaben, Umweltvorschriften oder "Querfinanzierung" behindert¹⁵. Die Kommission schlug daher eine neuerliche Überarbeitung der Eurovignetten-Richtlinie vor, die Annahme steht jedoch noch aus. Beispielsweise erfolgt auf der Verbindung München-Verona nur in Österreich eine Querfinanzierung von Straße zu Schiene. Trotz der Bemühungen des europäischen Koordinators um weitere Fortschritte in diesem Bereich findet in Italien und Deutschland immer noch keine Querfinanzierung statt, obwohl sich diese Länder bereits im Jahr 2009 hierzu verpflichtet hatten¹⁶.

30 Nicht nur besteht ein Risiko, dass die Verkehrsprognosen zu optimistisch sind, in der Hälfte der bewerteten Fälle sind sie zudem unzureichend koordiniert, auch in Fällen grenzüberschreitender Infrastruktur. In vier der acht ausgewählten TFI¹⁷ waren die Verkehrsprognosen nicht zwischen allen Stellen grenzüberschreitend koordiniert. Die Prognosen unterschieden sich zudem erheblich voneinander, da sie in verschiedenen Jahren durchgeführt worden waren und unterschiedliche Zeiträume, Wachstumsraten und Kapazitätsgrenzen berücksichtigten. *Kasten 3* enthält ein Beispiel.

¹⁵ Bei der Querfinanzierung handelt es sich um einen Mechanismus zur Förderung umweltfreundlicherer Verkehrsträger, indem diese mit Einnahmen aus anderen, weniger umweltfreundlichen Verkehrsträgern im Rahmen einer CO₂-Steuer oder Innenstadtmaut bezuschusst werden.

¹⁶ Vereinbarung von 2009, ebenfalls unterzeichnet von Bayern, Tirol, Autonome Provinz Bozen, Trient, Verona; Eisenbahnunternehmen (RFI, ÖBB, DB).

¹⁷ Brenner-Basistunnel, Baskisches Dreieck, Autobahn A1 und die E59 in Polen.

Kasten 3 – Verkehrsprognosen für den Brenner-Basistunnel

Auf der Strecke München-Verona, die den Brenner-Basistunnel umfasst, ist es den Projektpartnern (Österreich, Deutschland und Italien sowie deren Regionen und die EU) noch nicht gelungen, eine harmonisierte Verkehrsstudie unter Verwendung einheitlicher Zahlen und Methoden durchzuführen. Seit 1994 haben die drei Mitgliedstaaten verschiedene Ansätze, Techniken und Berechnungsmethoden zur Prognose des Güter- und Personenverkehrs auf Schiene und Straße verwendet. Derzeit versuchen sie, harmonisierte Prognosen für den Güter- und Personenverkehr zu erstellen; diese Arbeit soll 2020 abgeschlossen sein. Von den Regionen (z. B. Tirol) wurden ebenfalls gesonderte Verkehrsstudien erstellt.

Außerdem stellten die Mitgliedstaaten die Methoden der jeweils anderen Mitgliedstaaten infrage. Österreich zog die auf einer Strecke angewandte Verkehrsprognosemethode Deutschlands in Zweifel, während Deutschland die Daten Österreichs in Bezug auf seinen eigenen Abschnitt nicht anerkennt. In einer von Deutschland durchgeführten und Anfang 2019 vorgestellten "Szenarienstudie" wurde der Schluss gezogen, dass langfristig sicherlich eine viergleisige Hochgeschwindigkeitsstrecke erforderlich sein würde. Darüber hinaus hat Deutschland kürzlich eine Verkehrsstudie durchgeführt, in der eine Alternative mit nur einer modernisierten konventionellen (160 km/h) zweigleisigen Strecke bewertet wird. Diese Studie ergab, dass dies keine tragfähige Option wäre. Diese Tätigkeiten waren jedoch nicht mit den anderen Mitgliedstaaten abgestimmt, die einen Tunnel für eine Hochgeschwindigkeitsstrecke mit 250 km/h bauen.

Abgesehen von diesen nationalen und regionalen Unterschieden und obwohl bereits seit dem Jahr 1986 EU-Kofinanzierungsmittel bereitgestellt werden, hat die Kommission keine Analyse der potenziellen Verkehrsströme erstellt oder spezifische Daten erhoben, um eine solche Bewertung zu stützen.

Schwachstellen im Prozess der Kosten-Nutzen-Analyse beeinträchtigen die Qualität der Entscheidungsfindung

31 Kosten-Nutzen-Analysen sind Instrumente zur Verbesserung der Qualität der Entscheidungsfindung. Ihre Wirksamkeit hängt jedoch in hohem Maße von der Solidität der verwendeten Methodik und den Werten ab, die bestimmten Parametern zugewiesen werden. Dies kann zu erheblichen Unterschieden bei den Schlussfolgerungen über die Vorzüge eines vorgeschlagenen Infrastrukturelements führen. **Kasten 4** enthält Beispiele für diese Feststellungen in Bezug auf Kosten-Nutzen-Analysen.

Kasten 4 – Beispiele für Feststellungen in Bezug auf Kosten-Nutzen-Analysen

- 1) In den aktuellen Schätzungen für die Zubringerstrecken des Fehmarnbelts sind die Modernisierung der Fehmarnsundbrücke oder zusätzliche regionale Lärmschutzmaßnahmen, die über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen, nicht berücksichtigt. Diese neuen Vorteile und Kosten, die bei der ursprünglichen Entscheidungsfindung nicht berücksichtigt wurden, könnten das Verhältnis des Nutzens zu den Kosten auf unter 1 senken (in diesem Fall sind die Kosten für die Gesellschaft höher als die Vorteile). Dies würde bedeuten, dass die TFI in Deutschland auf dem rechtsgültigen Wege keine öffentlichen Mittel mehr erhalten könnte (es sei denn, das deutsche Parlament hätte zugestimmt, ihm eine spezifische Ausnahme zu gewähren).
- 2) Nach sieben früheren gemeinsamen Kosten-Nutzen-Analysen mit positiven Wirkungen in Bezug auf die Eisenbahnverbindung Lyon-Turin (z. B. zwischen 12 Milliarden Euro und 15 Milliarden Euro im Jahr 2010) nahm das italienische Ministerium für Infrastruktur 2018 eine Neubewertung ihrer Vorzüge vor. Diese Neubewertung ist von Frankreich nie validiert worden, und die Kommission wurde nicht konsultiert. Die Neubewertung ergab, dass der Kapitalwert der Investition auf der Grundlage einer neuen sozioökonomischen Analyse zwischen -6,1 Milliarden Euro und -6,9 Milliarden Euro gesunken ist. Auch hier wären die Kosten für die Gesellschaft viel höher als die Vorteile, die sich aus dem Bau ergeben. Seitdem wurden mehrere Gegenanalysen erstellt. In diesen Analysen wurde auf Schwachstellen in der für die vorherige Analyse verwendeten Methodik hingewiesen und sie kamen in den meisten Fällen zu unterschiedlichen Zahlen.
- 3) Für Rail Baltica wurden drei verschiedene Kosten-Nutzen-Analysen erstellt. Jede von ihnen enthielt eine neue Verkehrsprognose, die auf einer anderen, nicht immer transparenten Methode basierte. Durch diese Änderungen wird der Vergleich zwischen den Studien erschwert, was die Projektgegner veranlasst, das geschätzte Ausmaß des gesellschaftlichen Nutzens kritisch zu hinterfragen. Dies könnte bei externen Interessenträgern den Eindruck erwecken, dass die Prognosen, die die Beurteilung des tatsächlichen Bedarfs an einer TFI unterstützen sollen, unzuverlässig sind.

- 4) Obwohl für den Brenner-Basistunnel, dessen Gesamtkosten sich auf 9,30 Milliarden Euro belaufen, bislang EU-Kofinanzierungsmittel in Höhe von rund 1,58 Milliarden Euro bereitgestellt wurden, haben weder Österreich, Italien, Deutschland noch die EU jemals eine umfassende strategische Kosten-Nutzen-Analyse der gesamten 445 km langen Strecke von München nach Verona im Rahmen des gesamten Korridors Skandinavien-Mittelmeer durchgeführt. Bislang wurde somit noch keine gründliche Analyse von Kosten und Nutzen des Tunnels einschließlich seiner Zubringerstrecken vorgenommen. Im Jahr 2007 wurde in einer Analyse für den Brenner-Basistunnel ein Verhältnis des Nutzens zu den Kosten von 1,9 berechnet. Der Hof stellte fest, dass die Kosten und Verzögerungen im Laufe der Zeit zugenommen hatten und das prognostizierte Verkehrsaufkommen zurückgegangen war, was sich nachteilig auf das Nutzen-Kosten-Verhältnis auswirkte. Im Jahr 2019 wurde eine neue Kosten-Nutzen-Analyse mit einem umfassenderen Gegenstandsbereich erstellt. Während die Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse positiv sind, basiert die Studie nicht auf einer harmonisierten Verkehrsstudie zwischen den Mitgliedstaaten und bezieht die nördlichen Zubringerstrecken auf deutschem Gebiet nicht mit ein.

32 Die Mitgliedstaaten sind dafür zuständig, Kosten-Nutzen-Analysen gemäß international empfehlenswerten Verfahren durchzuführen, was die im KNA-Leitfaden der Kommission empfohlene Methodik mit einschließt. Mithilfe eines externen Sachverständigen der Freien Universität Brüssel (VUB) analysierte der Hof die Qualität der verschiedenen für die acht in der Stichprobe des Hofes enthaltenen TFI durchgeführten Kosten-Nutzen-Analysen. Er stellte fest, dass Kosten-Nutzen-Analysen nicht ordnungsgemäß als Instrument für die Entscheidungsfindung herangezogen worden waren. Dies ist auf die folgenden Gründe zurückzuführen:

- a) Zusätzlich zu der detaillierteren abschnittsbezogenen Analyse wurde noch nie eine Gesamt-Kosten-Nutzen-Analyse der obersten Analysestufe, die sich auf alle vorgeschlagenen Projekte einschließlich der dazugehörigen Infrastrukturinvestitionen erstreckt und an der möglichst viele nationale und regionale Akteure beteiligt sind, auf der breiteren Ebene der TFI als Ganzes durchgeführt. Die Mehrzahl der Kosten-Nutzen-Analysen wurde dagegen nur für kleine Teile der TFI durchgeführt.
- b) Die Kosten-Nutzen-Analysen enthielten keine umfassende Analyse der Verteilung von Kosten und Nutzen zwischen den beteiligten Regionen und Ländern.
- c) Weder wurden Erkenntnisse aus Ex-post-Bewertungen früherer Projekte in die Analyse integriert noch gab es ein externes Benchmarking, um deren Qualität zu bewerten.

33 Die Kommission und die INEA berücksichtigen die Kosten und den Nutzen einer Aktion, wenn eine EU-Kofinanzierung im Wege der direkten Mittelverwaltung beantragt wird. Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung werden von der Kommission nur Großprojekte mit förderfähigen Gesamtkosten von über 75 Millionen Euro und Kohäsionsfondsprojekte bewertet.

34 Die derzeitige Verpflichtung der Projektträger zur Einreichung von Kosten-Nutzen-Analysen hat die Kommission nicht in ihren Vorschlag für die neuen Verordnungen für den Zeitraum 2021-2027 aufgenommen, auch nicht für Multi-Milliarden-Euro-TFI. Die Kommission beabsichtigt, Kosten-Nutzen-Analysen in Zukunft als mögliche Anforderung für den Erhalt von EU-Kofinanzierung beizubehalten. Gegebenenfalls wird diese Anforderung in den spezifischen Finanzierungsbedingungen für ein bestimmtes Projekt aufgeführt. In seinem im Juni 2019 veröffentlichten Themenpapier¹⁸ hat der Hof dies als Gefahr für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung eingestuft.

35 Der Hof hatte in früheren Berichten¹⁹ bereits Schwachstellen bei der Bewertung des tatsächlichen Bedarfs an EU-kofinanzierter Verkehrsinfrastruktur festgestellt. Die Kommission hat zwar eine den gesamten Korridor umfassende multimodale Marktverkehrsstudie finanziert, gemeinsame Verkehrsprognosen auf übergreifender TFI-Ebene hat sie jedoch nicht gefordert. Darüber hinaus nimmt die Kommission keine fortlaufende Erhebung von Verkehrsdaten vor. Nur für eine der acht ausgewählten TFI (die Verbindung Lyon-Turin) hat sie eine eigene eingehende Überprüfung der Annahmen des Projektträgers unabhängig von den Bewertungen der Mitgliedstaaten durchgeführt. Dies erhöht das Risiko unwirtschaftlicher Ausgaben.

¹⁸ "Leistungserbringung in der Kohäsionspolitik", Europäischer Rechnungshof, Juni 2019, Ziffern 70 und 120 und Anhang I Punkte 8 und 14.

¹⁹ Beispiele: (i) Sonderbericht Nr. 19/2018 ("Europäisches Hochgeschwindigkeitsschienennetz: keine Realität, sondern ein unwirksamer Flickenteppich"), Ziffer 37 ff.; (ii) Sonderbericht Nr. 23/2016 ("Seeverkehr in der EU: in schwierigem Fahrwasser – zahlreiche nicht wirksame und nicht nachhaltige Investitionen"), Ziffer 43 ff.; (iii) Sonderbericht Nr. 21/2014 ("EU-finanzierte Flughafeninfrastrukturen: ein unzureichendes Kosten-Nutzen-Verhältnis"), Ziffer 22 ff.

36 Darüber hinaus wurde auf einem Abschnitt der Fehmarnbelt-Querung eine auf nationaler Ebene getroffene politische Entscheidung erst im Nachhinein durch eine Kosten-Nutzen-Analyse untermauert. Dabei handelte es sich um die Entscheidung, auf deutschem Gebiet eine Hochgeschwindigkeitsanbindung zwischen Kopenhagen und Hamburg zu bauen. Die politische Entscheidung zum Bau der Strecke wurde im Jahr 2016 getroffen, bestätigt wurde sie jedoch erst 2017 durch eine Kosten-Nutzen-Analyse.

37 Für vier der in der Stichprobe des Hofes enthaltenen TFI (Lyon-Turin-Verbindung, Seine-Schelde-Verbindung, Autobahn A1 in Rumänien und Fehmarnbelt-Querung) flossen Beiträge unabhängiger Sachverständiger in die Einschätzung des Hofes bezüglich der Auswirkungen und Kosten der Umwelanforderungen ein²⁰. Diese Sachverständigen gelangten zu dem Schluss, dass verschiedene Umwelanforderungen auf EU-, nationaler und bisweilen regionaler Ebene die Planung und Durchführung von TFI erschweren und verzögern, während Haushaltserfordernisse nach wie vor die am stärksten einschränkenden Faktoren darstellen.

Der Hof ermittelte ferner ein Beispiel für ein bewährtes Verfahren bei der Durchführung grenzüberschreitender Projekte: Stellen in einem Land erhalten die Erlaubnis, im Hoheitsgebiet eines anderen Landes Arbeiten durchzuführen, um die Erreichung eines gemeinsamen politischen Ziels zu unterstützen. Dies ist eine positive Praxis, die als EU-weites Modell dienen könnte. Ein Beispiel dafür fand der Hof in den Arbeiten an der "Lys Mitoyenne", einem Projekt im Rahmen der Seine-Schelde-Verbindung. In dessen Rahmen können die Partner die Arbeit an und Verwaltung von Projekten im Hoheitsgebiet des jeweils anderen Landes durchführen. Die förmliche Vereinbarung, die dies ermöglichte, wurde von der Regierungskonferenz im Jahr 2017 angenommen und befindet sich derzeit in der Phase der förmlichen Ratifizierung, die bis 2020 abgeschlossen sein soll.

38 Darüber hinaus müssen bei den von TFI erzielten ökologischen Vorteilen in Bezug auf die CO₂-Emissionen die negativen Auswirkungen des Baus und die langfristigen positiven Auswirkungen des Betriebs nach Fertigstellung der Infrastruktur berücksichtigt werden. In der Tat ist der Bau neuer großer Verkehrsinfrastrukturen eine bedeutende Quelle von CO₂-Emissionen, während die Umweltvorteile von der Menge des Verkehrs abhängen, der von anderen, umweltschädlicheren Verkehrsträgern auf die neue Infrastruktur tatsächlich umgelenkt wurde. Angesichts der Tatsache, dass die Verkehrsverlagerung in Europa in den letzten 20 Jahren sehr begrenzt war, besteht ein erhebliches Risiko, die positive multimodale Wirkung vieler

²⁰ Universität Lyon, zusammen mit Forschern aus Antwerpen, Mailand, Bukarest und Berlin.

TFI zu überschätzen. So schätzte der französische Infrastrukturbetreiber beispielsweise im Jahr 2012, dass die Errichtung der grenzüberschreitenden Verbindung Lyon-Turin zusammen mit ihren Zubringerstrecken 10 Millionen Tonnen CO₂-Emissionen verursachen würde. Seinen Schätzungen zufolge wird die TFI erst 25 Jahre nach Baubeginn einen Nettonutzen in Bezug auf die CO₂-Emissionen erbringen. Auf der Grundlage derselben Verkehrsprognosen stellten die Sachverständigen des Hofes jedoch fest, dass die CO₂-Emissionen erst 25 Jahre nach Inbetriebnahme der Infrastruktur ausgeglichen sein würden. Diese Prognose hängt zudem vom Verkehrsaufkommen ab: Wenn das Verkehrsaufkommen nur die Hälfte des vorhergesagten Niveaus erreicht, dauert es 50 Jahre ab Inbetriebnahme der Infrastruktur, bis die durch den Bau verursachten CO₂-Emissionen ausgeglichen sind.

Bei einigen TFI trug die Einbeziehung von Interessenträgern dazu bei, ihre Akzeptanz sicherzustellen

39 Die Einbeziehung von Interessenträgern ist für alle Beteiligten im Entscheidungsprozess von Vorteil. Wenn sie früh genug, unter vollständiger Transparenz und unter Verwendung wirksamer Kommunikationsmethoden auf den Weg gebracht wird, können die Projektträger die Auslegung optimieren, während die Interessenträger darin bestärkt werden, die TFI zu unterstützen.

40 Erfolgreiche Verfahren zur Einbeziehung von Interessenträgern enden in der Regel vor nationalen Gerichten, wodurch sich der Beginn der Arbeiten verzögert. Für den grenzüberschreitenden Eisenbahnabschnitt Lyon-Turin wurden beispielsweise mehr als 30 verschiedene Gerichtsverfahren gegen die TFI von Verbänden oder Privatpersonen eingereicht, die sich aus Umwelt- oder Verfahrensgründen gegen ihren Bau aussprachen.

41 Der Prozess der Einbeziehung von Interessenträgern liegt in der Verantwortung der Projektträger und der Mitgliedstaaten. Die Kommission ist nicht direkt beteiligt, obwohl sie für die Überwachung des rechtzeitigen Baus der neun TEN-V-Korridore durch die Mitgliedstaaten verantwortlich ist. Die Kommission ist vor Ort nicht präsent genug. Viele der Stellen, mit denen der Hof zusammentraf, teilten ihm mit, dass die Anwesenheit der Kommission bei wichtigen Treffen mit Interessenträgern von Vorteil gewesen wäre, um den europäischen Mehrwert ihrer TFI herauszustellen. Dies hätte zu einer höheren Akzeptanz der vorgeschlagenen Infrastrukturen führen können.

Unabhängig davon ermittelte der Hof ein positives Beispiel für eine Beteiligung der EU im Fall der Rail Baltica, wo die Kommission und der europäische Koordinator an öffentlichen Veranstaltungen im Zusammenhang mit dem Projekt (wie dem Rail Baltica Global Forum) teilnahmen, mit lokalen und internationalen Interessenträgern in Kontakt traten, Medienarbeit leisteten und bei Sitzungen des Aufsichtsgremiums von Rail Baltica Rail anwesend waren.

42 Unter den für die Prüfung ausgewählten TFI ermittelte der Hof eine Reihe von Beispielen für bewährte Verfahren, bei denen die Interessenträger gut informiert worden waren und die Möglichkeit hatten, sich einzubringen, was den Prozess weiter bereicherte. Zu diesen positiven Beispielen gehören die Seine-Schelde-Verbindung, die feste Fehmarnbelt-Querung und der italienische Teil des Brenner-Basistunnels. In ähnlicher Weise umfasste das Verfahren für Großinvestitionen in Frankreich ("*Demarche Grand Chantier*") für die Verbindung Lyon-Turin und den Kanal Seine-Nord Europe, die Teil der Seine-Schelde-Verbindung sind, eine Reihe von Initiativen zur Erhöhung der Akzeptanz lokaler Interessenträger für große Infrastrukturarbeiten.

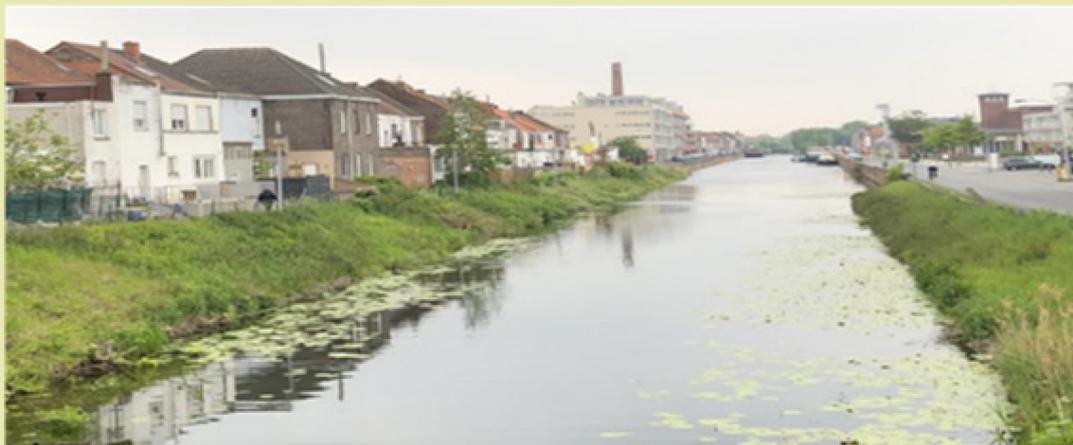
43 Der Hof ermittelte auch Fälle, in denen der Prozess verbesserungsbedürftig war: Für das Baskische Dreieck, die Autobahn A1 in Rumänien und die Eisenbahnstrecke E59 in Polen bot das angewandte Verfahren nicht allen Interessenträgern uneingeschränkt die Möglichkeit, dass ihre Standpunkte angehört und berücksichtigt wurden. **Kasten 5** enthält sowohl ein positives als auch ein negatives Beispiel.

Kasten 5 – Verschiedene Ansätze zur Einbeziehung von Interessenträgern

- 1) Für einige Teile der Seine-Schelde-Verbindung wenden die flämischen Behörden das "Verfahren für komplexe Projekte" an, mit dem die Interessenträger von der ersten Idee bis zur Ausführung der Arbeiten in alle Aspekte einer TFI (z. B. Alternativen, Pläne, Baugenehmigungen, Marktkonsultation) einbezogen werden können. Dies war beispielsweise der Fall beim Bossuyt-Kortrijk-Kanal, eine wichtige Verbindung zwischen den Flüssen Schelde und Lys in Flandern, die erweitert und vertieft werden muss (siehe [Abbildung 4](#)). Der Projektträger schlug den Interessenträgern zwei Auslegungsalternativen vor. Eine dritte Alternative, die von den Interessenträgern während der Diskussionen vorgeschlagen worden war, wurde in den Vorschlag zur Entscheidungsfindung aufgenommen. Der letztgenannte Vorschlag berücksichtigt Umweltauflagen, Pflichten in Bezug auf das kulturelle Erbe, geschäftliche Erfordernisse und Anforderungen an die Funktionsfähigkeit für die lokale Bevölkerung sowie vorhandene Straßenkonfigurationen.

Der Hof betrachtet dieses Verfahren als ein Beispiel für ein bewährtes Verfahren, da es für alle Interessenträger, insbesondere für Anwohner und Unternehmen, transparent und offen ist. Der Zeitplan für die Entscheidungsfindung sieht eine Analyse von maximal vier Jahren zwischen den allerersten Ideen und der tatsächlichen Entscheidung vor. Damit sichergestellt ist, dass der Zeitplan eingehalten wird, können vorherige Schritte nicht mehr infrage gestellt werden, nachdem eine Entscheidung getroffen wurde.

Abbildung 4 – Das "fehlende Verbindungsstück" zwischen den Flüssen Schelde und Lys (Abschnitt des Bossuyt-Kortrijk-Kanals), das erweitert und vertieft werden muss



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

- 2) Bei anderen Prozessen, die der Hof im Rahmen seiner Prüfung bewertete, hatten Interessenträger nur begrenzte Möglichkeiten, sich einzubringen. Beispielsweise wurden die Verkehrsprognosen und Nachhaltigkeitsdaten des Baskischen Dreiecks seit 2004 mehrfach von Wissenschaftlern aus dem Baskenland hinterfragt. Obwohl die Dokumente öffentlich zugänglich waren, reagierten die Zentral- und Regionalregierungen nicht auf die Ausführungen der Wissenschaftler und berücksichtigten sie auch nicht.

44 Trotz ähnlicher Verfahren für beteiligte Interessenträger kann es über die Grenzen hinweg zu sehr unterschiedlichen Wirkungen kommen. In Bezug auf den Fehmarnbelt waren die dänischen Nichtregierungsorganisationen beispielsweise schon frühzeitig damit zufrieden, wie Umweltbelange berücksichtigt wurden. Auf deutscher Seite sondieren die Gegner jedoch weiterhin alle legalen Wege, um die Arbeiten zu verzögern, hauptsächlich aus Gründen des Umweltschutzes. Solche Verzögerungen ziehen für gewöhnlich zusätzliche Kosten nach sich. So bindet beispielsweise der vom dänischen Projektträger unterzeichnete Vertrag die Auftragnehmer durch sogenannte "Bereitschaftsgebühren"²¹, um die Bindung des Auftragnehmers an die ursprünglichen Ausschreibungsbedingungen aufrechtzuerhalten. Je länger die Entscheidungsfindung dauert, desto höher werden diese Gebühren sein. Die Bereitschaftsgebühren haben bereits eine erhebliche Höhe erreicht, die in die Millionen Euro geht, und der Projektträger hat bereits signalisiert, dass er die EU um eine Kofinanzierung dieser Kosten ersuchen wird.

²¹ Hierbei handelt es sich um Gebühren, die an den Auftragnehmer zu zahlen sind, damit dieser die wirtschaftlich vorteilhaften Angebote aufrechterhält, die den großen Bauaufträgen zugrunde liegen. Diese Gebühren gelten bis zum tatsächlichen Beginn der Bauarbeiten.

Geringe Effizienz bei der Umsetzung von TFI

Die Umsetzung der TFI führt zu Doppelarbeit und ist ineffizient, und es fehlt ein Gesamtüberblick

45 Planung und Bau von TFI können sich über mehrere Jahrzehnte erstrecken. In *Anhang II* sind die Planungstermine und der Zeitplan für die Umsetzung der acht ausgewählten TFI aufgeführt.

- Die ursprünglich geschätzte durchschnittliche Bauzeit (des Hauptteils der Infrastruktur) der acht TFI beträgt 12 Jahre.
- Die tatsächliche Bauzeit aller ausgewählten TFI schwankt zwischen 8 und 21 Jahren. Die derzeit geschätzte durchschnittliche Bauzeit beträgt 15 Jahre.

46 Da die EU auf der Grundlage von siebenjährigen Programmplanungszeiträumen arbeitet, teilt sie den TFI EU-Kofinanzierungsmittel in zahlreichen kleineren Teilen zu, von denen jeder Teil eine festgelegte und begrenzte Komponente der gesamten TFI darstellt. Diese "Aktionen" umfassen beispielsweise Durchführbarkeitsstudien, technische Studien oder Bauarbeiten an einem Abschnitt einer TFI. Jede dieser Aktionen kann dann eine individuelle Finanzierung erhalten. Eines der Ziele dieser Segmentierung großer Projekte ist die Maximierung der Ausschöpfung von EU-Kofinanzierungsmitteln. Die Festlegung von Finanzierungsprioritäten für diese Großprojekte über einen längeren Zeitraum bei gleichzeitiger Einhaltung der Obergrenze für verfügbare EU-Mittel in jedem siebenjährigen Programmplanungszeitraum hätte den Vorteil, die Verwendung der Zuweisungen zu beschleunigen und einen künstlichen Wettbewerb mit anderen Projekten, die nicht Teil einer TFI sind, zu vermeiden.

47 Die Finanzierung von TFI in Form von aufeinanderfolgenden Aktionen funktioniert gut, solange ihre Umsetzung effizient ist. Die derzeit angewendete Praxis vervielfacht jedoch den Aufwand: Da für jeden kleinen Teil der TFI separate EU-Kofinanzierungsanträge gestellt werden können, führt dies zu Doppelarbeit bei der Auswahl und Überwachung dieser Anträge. Dies führt zu Ineffizienzen (Verluste von Größenvorteilen und höhere Kosten), da bei einer höheren Anzahl von Aktionen mehr Überwachungs- und Zahlungsberichte erstellt und überprüft werden müssen. Die Kommission bewegte sich jüngst hin zu einer stärker integrierten Vision des Projektmanagements (z. B. eine einzige Finanzhilfvereinbarung für alle Aktionen im Zusammenhang mit der Seine-Schelde-TFI im Programmplanungszeitraum 2014-2020).

48 Innerhalb der Kommission gibt es keine Fachstelle, die sich speziell mit Investitionen in der Größenordnung einer TFI befasst, um einen Überblick über deren Umsetzung zu erhalten. Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung gibt es ein spezifisches Referat, das sich mit Großprojekten befasst und von Mitarbeitern mit sektorspezifischer Erfahrung unterstützt wird. Die Schwelle, über der ein Projekt als "Großprojekt" gilt, liegt jedoch bei 75 Millionen Euro, während TFI mit einem Gesamtwert von mindestens einer Milliarde Euro eine völlig andere Größenordnung darstellen. Das Fehlen einer spezifischen Dienststelle innerhalb der Kommission hat zur Folge, dass die Verwaltungsbehörden, die bis zu 85 % der EU-Kofinanzierung für den Bau von TFI bereitstellen können, keine spezifische fachliche Unterstützung für die ordnungsgemäße Umsetzung dieser Art von Infrastruktur erhalten.

Ferner gibt es innerhalb der Kommission keine Dienststelle, die die Aktionen der verschiedenen Generaldirektionen und Agenturen, die an der Unterstützung der Umsetzung von Infrastrukturen in einem derart großen Maßstab beteiligt sind, koordiniert. Würde eine solche Stelle existieren, könnte sie die Projektträger über die gesamte Lebensdauer einer TFI kontinuierlich anleiten und lenken, um die Effizienz und Wirksamkeit der EU-Kofinanzierung zu erhöhen. Eine solche Stelle könnte beispielsweise Beratung zu Themen wie der Anzahl der Stationen (für Fahrgäste), der Anzahl und dem Standort der Terminals, Interoperabilitätsanforderungen, Ladefaktoren (für Fracht) und Regeln für die Maut bereitstellen. Außerdem könnte sie Möglichkeiten für eine Mischfinanzierung über die Fazilität "Connecting Europe", die Kohäsionspolitik und die EIB-Instrumente prüfen.

Beim Bau von TFI kommt es zu Kostensteigerungen und häufig zu einem hohen bürokratischen Aufwand auf nationaler Ebene

49 Änderungen der Auslegung und des Umfangs von TFI treten häufig im Laufe der Zeit auf. Diese Änderungen führen zu Kostensteigerungen, die sich über einen längeren Zeitraum auf den EU-Haushalt auswirken können. Da die EU-Unterstützung für Aktionen bereitgestellt wird, die in einem Zeitraum von sieben Jahren durchgeführt werden, bedeuten Änderungen in Bezug auf Auslegung und Umfang der TFI nach Ablauf dieses Zeitraums von sieben Jahren, dass ein höherer Gesamtbetrag der EU-Kofinanzierung erforderlich ist.

50 Auch wenn sich der Umfang einiger TFI im Zeitverlauf zugegebenermaßen stark verändert hat²², verglich der Hof die neuesten verfügbaren Kostenschätzungen mit den ursprünglich prognostizierten Kosten der acht ausgewählten TFI, da diese ursprünglichen Kostenschätzungen für die Entscheidung über den Baubeginn von Bedeutung waren. Außerdem wollte der Hof hervorheben, wie sich die TFI in Bezug auf Kostenschätzungen und Verzögerungen bei der Umsetzung bis zu ihrer tatsächlichen Realisierung verändert haben. Dabei verwendete er den Preisdeflatorindex auf Länderebene, um aussagekräftige Vergleiche zu konstanten Preisen zu ermöglichen und die unterschiedlichen nationalen Inflationsraten zu berücksichtigen. Bei allen acht ausgewählten TFI war es zu einem Anstieg der Kosten gegenüber den ursprünglichen Schätzungen gekommen: Zum Zeitpunkt der Prüfung wurden Steigerungen in Höhe von 17,3 Milliarden Euro bestätigt. Dies entspricht einer Steigerung von 47 % gegenüber den ursprünglichen Schätzungen oder einem Durchschnitt von 2,2 Milliarden Euro pro TFI. Der größte Kostenanstieg in der Stichprobe des Hofes war beispielsweise auf dem Kanal Seine-Nord Europe (auf der Seine-Schelde-Verbindung) zu verzeichnen, wobei die erwarteten Kosten um 3,3 Milliarden Euro oder 199 % höher lagen (siehe [Tabelle 3](#)). Einige dieser Anstiege erfolgten innerhalb kurzer Zeit. Zum Beispiel werden die Kosten für Rail Baltica voraussichtlich um 51 % im Vergleich zu den Schätzungen von vor acht Jahren steigen (was größtenteils auf die Änderungen des Umfangs der TFI zurückzuführen ist) (siehe [Anhang III](#)).

²² Beispielsweise war die Verbindung Lyon-Turin ursprünglich in einer ersten Phase als 1-Röhrentunnel ausgelegt; später wurde beschlossen, ihn als Doppelröhrentunnel zu bauen. In ähnlicher Weise sollte im Fall der Seine-Schelde-Verbindung ein Kanal zur Verbindung zweier Flüsse gebaut werden; später wurden diese Pläne zu einem deutlich größer angelegten Binnenwasserstraßennetz weiterentwickelt.

Tabelle 3 – Kostensteigerungen je TFI (Werte von 2019)

Flaggschiff- Verkehrsinfrastruktur	Ursprüngliche Schätzung (Millionen Euro)	Aktuelle Schätzung (Millionen Euro)	Anstieg (Millionen Euro)	Anstieg in %
Rail Baltica	4 648	7 000*	2 352	51 %
Lyon-Turin	5 203	9 630	4 427	85 %
Brenner-Basistunnel	5 972	8 492	2 520	42 %
Feste Fehmarnbelt-Querung	5 016	7 711	2 695	54 %
Baskisches Dreieck und seine Verbindung nach Frankreich	4 675	6 500	1 825	39 %
Binnenwasserstraße Seine- Schelde**	1 662	4 969	3 307	199 %
Autobahn A1	7 244	7 324	80	1 %
Eisenbahnstrecke E59	2 113	2 160	48	2 %
INSGESAMT			17 253	47 %

* Die Kosten umfassen Rückstellungen für Risiken künftiger Kostensteigerungen, die von den Prüfern ermittelt wurden. Die offiziellen Kosten werden bislang mit 5,8 Milliarden Euro angegeben.

** Die Zahlen beziehen sich ausschließlich auf die Hauptkomponente der Binnenwasserstraße Seine-Schelde (Kanal Seine-Nord Europe).

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

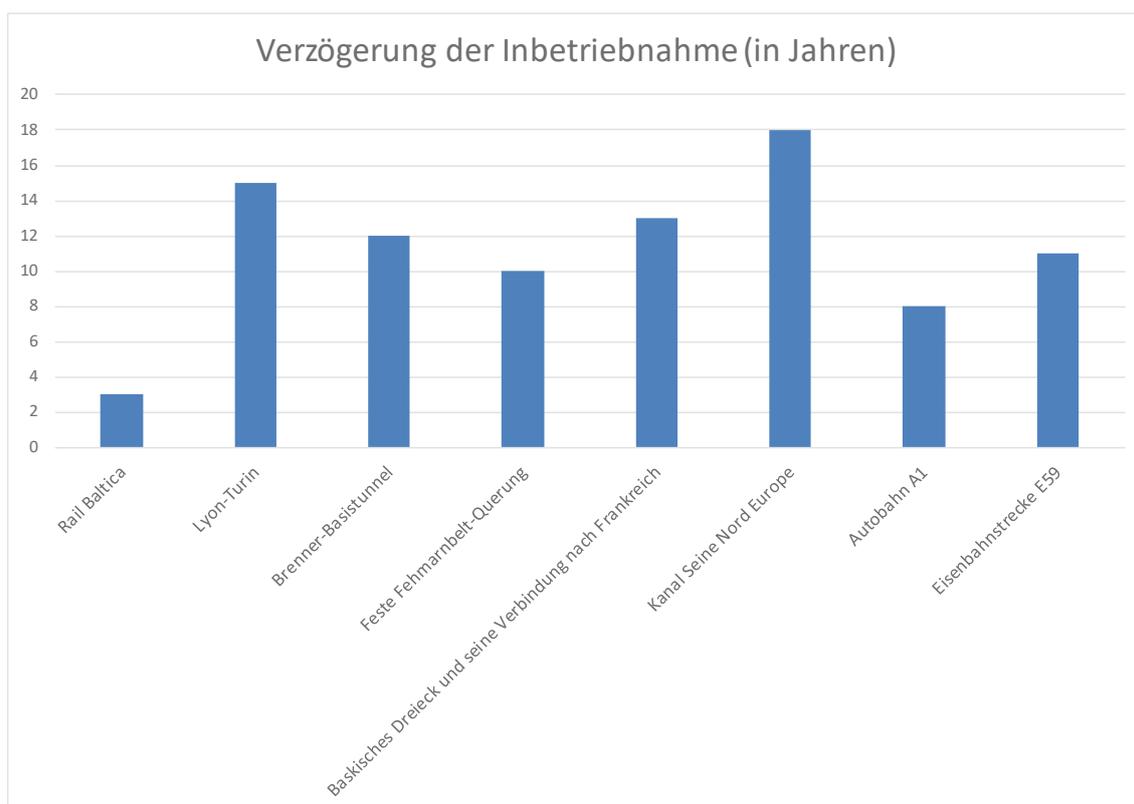
51 Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass ein hoher Verwaltungsaufwand die effiziente Umsetzung in einigen Fällen behindert. In Rumänien wird beispielsweise die 582 km lange Autobahn A1 in Form einer Vielzahl kleiner Projekte geplant und realisiert. Für jeden dieser Teile müssen Genehmigungen eingeholt werden. Der Hof berechnete, dass alle 7 km eine Baugenehmigung und alle 26 km eine Umweltgenehmigung erforderlich ist.

52 In Italien ermittelte der Hof ein Beispiel für ein bewährtes Verfahren. Dabei diente ein Interministerieller Ausschuss (*CIPE für Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*) als zentrale Anlaufstelle für Projektträger. Gleichzeitig hat der CIPE sich langfristig verpflichtet, den Bau der Infrastruktur zu unterstützen, wenn die Finanzierung auf mehrere Entscheidungen aufgeteilt werden muss.

Erhebliche Verzögerungen gefährden die Wirtschaftlichkeit der EU-Kofinanzierung

53 Der Hof verglich zudem das aktuell erwartete Fertigstellungsdatum jeder TFI mit dem ursprünglich erwarteten Fertigstellungsdatum; dabei stellte er ausnahmslos erhebliche Verzögerungen fest. Für die TFI der Autobahn A1 und der Eisenbahnstrecke E59 berechnete der Hof die kumulative Verzögerung der Inbetriebnahme für jene Abschnitte, für die verlässliche Schätzungen der Umsetzungszeit vorliegen²³. Die durchschnittliche Verzögerung, die das Hauptbauelement jeder TFI beeinträchtigte, betrug 11 Jahre. Der Kanal Seine-Nord Europe (bereits 18 Jahre Verspätung), Teil der TFI Seine-Schelde, die Verbindung Lyon-Turin (15 Jahre Verspätung), das Baskische Dreieck (13 Jahre Verspätung) und der BBT (12 Jahre Verspätung) waren die Projekte, die am schlechtesten abschnitten (siehe [Abbildung 5](#)).

Abbildung 5 – Verzögerungen bei der Fertigstellung der TFI in der Stichprobe des Hofes



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

²³ Beispielsweise gibt es im Fall der TFI der Eisenbahnstrecke E59 für den Abschnitt Świnoujście-Szczecin noch immer keinen spezifischen Umsetzungszeitplan.

54 Werden auch die Fertigstellungstermine der Anschlussinfrastruktur berücksichtigt, die benötigt wird, damit die TFI im Bereich Schienenverkehr mit voller Kapazität zur Verfügung stehen können, so sind diese Verzögerungen viel erheblicher.

- In Anbetracht dessen, dass die Hochgeschwindigkeitsverbindung auf der französischen Seite der Grenze, die Bordeaux mit dem Baskischen Dreieck verbindet, vor dem Jahr 2037 nicht einmal in die Planungsphase kommt, wird sich die Inbetriebnahme des Baskischen Dreiecks mit voller Kapazität um mindestens 29 Jahre verzögern.
- Die deutschen Anschlussstrecken, die über die Verbindung München-Verona zum Brenner-Basistunnel führen, werden aufgrund von Verzögerungen möglicherweise erst zwischen 2040 und 2050 fertiggestellt sein. In diesem Fall wäre es weitere 20 Jahre lang nicht möglich, die Vorteile der TFI voll auszuschöpfen. Außerdem bewertet die deutsche Landesbehörde immer noch den Bedarf an neuen Anschlussstrecken.

55 Die geprüften Stellen gaben politische Entscheidungsprozesse als Schlüsselfaktor für diese Verzögerungen an. Selbst wenn internationale Abkommen unterzeichnet wurden, wonach ein Mitgliedstaat zur Errichtung einer TFI verpflichtet ist, können sich die politischen Prioritäten ändern, wenn Regierungen ihr Amt antreten oder niederlegen. Die für die Einbeziehung der Interessenträger und die Beantragung von Genehmigungen für geplante Arbeiten erforderliche Zeit trägt ebenfalls zu den Verzögerungen bei.

56 Solche Verzögerungen haben erhebliche Konsequenzen. Zum Beispiel muss der Verkehr, der künftig auf der Autobahn A1 in Rumänien rollen wird, derzeit immer noch auf zweispurige nationale Straßen ausweichen. Diese Situation hat erhebliche negative Auswirkungen, wie tägliche Verkehrsstaus, Engpässe und eine verringerte Straßenverkehrssicherheit. Beim Vergleich der Anzahl und Art der Unfälle im Zeitverlauf stellte der Hof fest, dass die Anzahl der Unfälle und Todesopfer auf diesen Strecken weit über dem rumänischen Durchschnitt liegt und dass 92 dieser Fälle Frontalzusammenstöße betrafen.

57 Die zugrunde liegenden, von der EU kofinanzierten Aktionen werden ebenfalls langsamer als erwartet umgesetzt. Beim Vergleich des ursprünglich erwarteten Fertigstellungsdatums der einzelnen Aktionen mit ihren tatsächlichen Fertigstellungsdaten (für bereits abgeschlossene Aktionen) und mit ihren derzeit erwarteten Fertigstellungsdaten entsprechend den Angaben der Projektträger (für noch laufende Aktionen) stellte der Hof fest, dass nur eine der 17 kofinanzierten Aktionen (ein Teil von Rail Baltica) voraussichtlich bis zur ursprünglichen Frist fertiggestellt sein wird. Einige dieser Verzögerungen sind erheblich (bis zu 79 Monate für eine der Aktionen auf der Autobahn A1). Die durchschnittliche Verzögerung der einzelnen Aktionen gegenüber dem ursprünglich geplanten Fertigstellungsdatum beträgt 34 Monate (mehr als 68 % der ursprünglich geplanten Dauer; siehe [Anhang V](#)).

58 Wird eine Aktion im Rahmen des Programms Fazilität "Connecting Europe" nicht gemäß den in der Finanzhilfvereinbarung festgelegten genauen Bedingungen durchgeführt oder nicht innerhalb des angegebenen Zeitraums abgeschlossen, kann die EU-Kofinanzierung zurückgezogen werden. In diesen Fällen sind die Mittel nach dem "Use-it-or-lose-it"-Grundsatz nicht mehr für diese spezifische Aktion zweckgebunden und stehen wieder für andere Infrastrukturprojekte im Rahmen des Programms Fazilität "Connecting Europe" zur Verfügung. Dies war bereits für einen Betrag von 1,4 Milliarden Euro der ursprünglich zugewiesenen Mittel für die 17 Aktionen in der Stichprobe des Hofes der Fall (siehe [Anhang IV](#)). Beispielsweise wurden bei der Seine-Schelde-Verbindung 668,6 Millionen Euro aus den Zuweisungen für die beiden letzten kofinanzierten Aktionen zurückgezogen, was vor allem daran lag, dass die Einigung über den Bau des Kanals Seine-Nord Europe erst nach langer Verzögerung zustande kam.

59 Für einige der ausgewählten TFI bestehen im aktuellen Zeitraum weitere Risiken. Im April 2019 ermittelte die INEA bei zwei der laufenden Aktionen, die den geprüften TFI zugrunde liegen, mit Risiken behaftete EU-Kofinanzierungsmittel in Höhe von 784 Millionen Euro. Außerdem stehen für den Brenner-Basistunnel die wichtigsten Arbeiten und Studien noch aus: Eine EU-Kofinanzierung in Höhe von 737 Millionen Euro wurde noch nicht verwendet. Dies entspricht 62 % des zugewiesenen Betrags von 1,2 Milliarden Euro. Da die INEA einräumt, dass weitere Verzögerungen möglich sind, kann es auch notwendig werden, den Umsetzungszeitraum der dieser TFI zugrunde liegenden Aktionen zu verlängern, wenn eine künftige Entziehung von Mitteln vermieden werden soll.

60 Eine im Vorfeld erfolgende Zuweisung von EU-Kofinanzierungsmitteln an TFI bietet Projektträgern langfristige Sicherheit. Dies bedeutet aber auch, dass im Falle erheblicher Verzögerungen bei der Umsetzung der TFI umfangreiche Beträge der zugewiesenen EU-Mittel, die zur Finanzierung anderer, ausgereifterer Infrastrukturprojekte hätten verwendet werden können, viele Jahre lang nicht ausgezahlt werden. In Fällen, in denen diese Beträge erst zu einem späten Zeitpunkt im Finanzierungsprozess neu zugewiesen werden, ist ihre Wiederverwendbarkeit eingeschränkt. Dieses Problem ist in den derzeitigen Regelungen für die Verwaltung von Finanzhilfevereinbarungen nicht zufriedenstellend gelöst²⁴. In **Anhang VI** wird darauf hingewiesen, dass der nach Fertigstellung tatsächlich ausgezahlte Betrag nur halb so hoch ist wie der ursprünglich zugewiesene Betrag.

Die Überwachung der Fertigstellung der Kernnetzkorridore durch die Kommission weist zwar Schwachstellen auf, doch steht ein Instrument zur Verfügung, auf das zur Verbesserung der Leistung aufgebaut werden kann

Die Überwachung der Kommission ist nicht nah genug am Geschehen, und die EU-Kofinanzierung für Projekte ist nur an Outputs geknüpft

61 Die Kommission überwacht die Fertigstellung der Kernnetzkorridore durch die Mitgliedstaaten mithilfe der europäischen Koordinatoren und nutzt dabei ein Informationssystem zur Koordinierung und Unterstützung der Politik (das "TENTec"-System). Die Rolle der europäischen Koordinatoren umfasst Folgendes:

- Analyse der Kernnetzkorridore,
- Vorbereitung des (nicht verbindlichen) Arbeitsplans für ihren Korridor,
- Zusammenwirken mit hochrangigen Entscheidungsträgern und lokalen Interessenträgern zwecks Erleichterung der Umsetzung von TFI,
- Einholung der Zustimmung der Mitgliedstaaten zum Arbeitsplan,
- Einrichtung und Leitung von Sitzungen des Korridorforums,

²⁴ Der Hof hat auf dieses Problem auch in seinem Sonderbericht Nr. 19/2019 "INEA hat sich als vorteilhaft erwiesen, doch es sind noch CEF-Schwachstellen zu beheben" hingewiesen (siehe Ziffer 72).

- Veröffentlichung eines zweijährlichen Fortschrittsberichts über die Entwicklung und Umsetzung des TEN-V.

Obwohl sie für lange und komplexe Korridore zuständig sind, verfügen die Koordinatoren nur über geringe Ressourcen und informelle Befugnisse. Durch diese Art von Rahmen ist die Kommission bei der Überwachung der fristgerechten Fertigstellung des Netzes durch die Mitgliedstaaten nicht nah genug am Geschehen.

62 Die Kommission machte jüngst den Vorschlag²⁵, die Rolle dieser Koordinatoren auszuweiten: Künftige Anträge auf Kofinanzierung durch die EU müssten mit dem Korridorarbeitsplan und den Durchführungsrechtsakten in Einklang stehen und der Stellungnahme des europäischen Koordinators Rechnung tragen. Die Koordinatoren sollten befugt sein, das Genehmigungsverfahren für grenzüberschreitende Vorhaben von gemeinsamem Interesse genau zu verfolgen, und die Möglichkeit haben, die zuständige Behörde zu ersuchen, regelmäßig über die erreichten Fortschritte zu berichten.

63 Bei der geteilten Mittelverwaltung, bei der die Hauptverantwortung für die Umsetzung bei der zuständigen Verwaltungsbehörde liegt, stellte der Hof mehrere Fälle mit Problemen fest, die Unwirksamkeit zur Folge hatten. So wird ein fertiggestellter Streckenabschnitt der Autobahn A1 zwischen Lugoj und Deva in Rumänien, der mit EU-Mitteln in Höhe von 12,4 Millionen Euro kofinanziert wurde, derzeit nicht genutzt. Nahe Deva waren zwei Straßenabschnitte, die in einer Zeitspanne von nur sieben Jahren gebaut wurden, fehlerhaft miteinander verbunden worden. Infolgedessen mussten 800 Meter der bereits gebauten Autobahn abgerissen werden, um die Verbindung korrekt wiederherzustellen. Neben dem Teil, der umgebaut werden musste (geschätzte 3,2 Millionen Euro an EU-Kofinanzierung), beliefen sich die Kosten für die Abbrucharbeiten auf 0,9 Millionen Euro, von denen die EU 0,5 Millionen Euro kofinanzierte. Die auf diese Weise ausgegebenen EU-Mittel in Höhe von 3,7 Millionen Euro²⁶ können als verschwendet betrachtet werden (siehe [Abbildung 6](#)).

²⁵ Europäische Kommission, "Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes", COM(2018) 277 final, 17.5.2018; Europäische Kommission, "Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung der Fazilität "Connecting Europe" und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1316/2013 und (EU) 283/2014", COM(2018) 438 final, 6.6.2018.

²⁶ Die EU-Kofinanzierung in Höhe von 3,2 Millionen Euro und 0,5 Millionen Euro.

Abbildung 6 – Die Verbindung der Abschnitte Lugoj-Deva und Deva-Orastie der Autobahn A1 in Rumänien



© ziarulunirea.ro. Streckenbezeichnungen und -markierungen durch den Europäischen Rechnungshof hinzugefügt.

64 Nach Ablauf eines bestimmten Zeitraums ab Betriebsbeginn einer TFI gibt es keinen systematischen Mechanismus zur Messung der Ergebnisse. Hieran wird deutlich, dass die Kommission die EU-Kofinanzierung für Projekte immer noch ausschließlich an Outputs knüpft. Sie erhebt keine Daten über die Ergebnisse und den Erfolg der Investitionen auf TFI-Ebene (d. h., ob und wann die TFI die erwarteten Ergebnisse erzielen werden).

65 Der Kommission liegen keine Daten zu den Auswirkungen der kofinanzierten Bauvorhaben vor. Obwohl sich die meisten der ausgewählten TFI noch im Bau befinden, lassen einige von ihnen bereits erkennen, dass sie künftig spürbare Auswirkungen haben werden. So wurden am Fluss Lys bereits verschiedene Verbreiterungs- und Vertiefungsarbeiten für die Seine-Schelde-Verbindung durchgeführt. Die Ergebnisse auf TFI-Ebene liegen noch nicht vor, da der Schlüsselabschnitt der TFI (Kanal Seine-Nord Europe) noch gebaut werden muss. In Flandern haben sich die Arbeiten jedoch bereits positiv auf die sozioökonomische Entwicklung ausgewirkt: Ein Boom beim Bau von Immobilien entlang des Flussufers führte zur Erneuerung ganzer Stadtteile in Kortrijk und Harelbeke.

66 Die Kommission berücksichtigt diese Aspekte nicht, weil die Meilensteine der INEA-Finanzhilfevereinbarung nur physische Outputs betreffen. In bestimmten Fällen führt sie Ex-post-Bewertungen durch, z. B. wenn dies in den Rechtsvorschriften vorgesehen ist, wobei die Bewertungen das gesamte Netz oder ausgewählte Großprojekte im Verkehrsbereich umfassen, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung durchgeführt wurden. Allerdings findet keine systematische Ex-post-Bewertung einzelner TFI als Ganzes statt, obwohl es sich bei ihnen um Investitionen von mehreren Milliarden Euro handelt. Ein Erkenntnisgewinn aus den Problemen der Vergangenheit ist dadurch nur schwer möglich.

Die Kommission hat keine kritische Bewertung der langfristigen Nachhaltigkeit und der Kosten der TFI vorgenommen

67 In früheren aus Wirtschaftlichkeitsprüfungen hervorgegangenen Berichten des Hofes²⁷ stellte dieser fest, dass die EU-Kofinanzierung die Projektträger in einigen Fällen veranlasst, die Projektspezifikationen auf ein Maß zu erhöhen, das über übliche Standards hinausgeht, oder ohne triftigen Grund in größerem Maßstab zu bauen. Dies führt zu einer Unterauslastung der Infrastruktur.

68 Die Kommission verfügt weder über Modelle noch über spezifische Datenerhebungsverfahren, um das Potenzial von TFI für den Personen- und Güterverkehr unabhängig zu bewerten, bevor sie eine EU-Kofinanzierung dafür bewilligt. Ebenso wenig wurden bei der Bereitstellung von EU-Unterstützung für die TFI die Einzelheiten künftiger Baunormen im Hinblick auf potenzielle Verkehrsströme hinterfragt. Da es keine solchen spezifischen Daten zu potenziellen Verkehrsströmen gibt, hat der Hof seine Beurteilungen auf Eurostat-Daten gestützt und gegebenenfalls Annahmen zum Verkehrsaufkommen getroffen²⁸. Der Hof bewertete die wirtschaftliche Tragfähigkeit der ausgewählten TFI mit einer Hochgeschwindigkeitsschienenkomponente (Rail Baltica, Lyon-Turin-Verbindung, BBT, Fehmarnbelt und Baskisches Dreieck) unter Berücksichtigung der erwarteten Anzahl der Fahrgäste und des allgemeinen Verkehrspotenzials. Die Gesamtkosten dieser TFI

²⁷ Z. B. Sonderbericht Nr. 23/2016 ("Seeverkehr in der EU: in schwierigem Fahrwasser – zahlreiche nicht wirksame und nicht nachhaltige Investitionen"), Ziffern 52-55; Sonderbericht Nr. 21/2014 ("EU-finanzierte Flughafeninfrastrukturen: ein unzureichendes Kosten-Nutzen-Verhältnis"), Ziffern 28-33.

²⁸ Die Schätzung bezog sich auf die wahrscheinlichste Art und Weise, wie der Verkehr nach dem Bau der Infrastrukturen weiterlaufen wird, wobei die Annahme der kürzesten Route zugrunde gelegt wurde.

belaufen sich auf rund 40 Milliarden Euro. Für die erste Analyse verwendete der Hof die von den Projektträgern angegebene Anzahl künftiger Fahrgäste. Für die zweite Analyse berücksichtigte er die Gesamtbevölkerung im 60-Minuten-Einzugsgebiet entlang der Strecken. Während diese Strecken zugegebenermaßen als Mischverkehrsstrecken geplant sind, die Personen- und Güterverkehr kombinieren, verglich der Hof diese Zahlen mit einem wissenschaftlichen Richtwert für den Hochgeschwindigkeits-Schienenpersonenverkehr, der darauf hindeutet, dass diese Strecken 9 Millionen Fahrgäste pro Jahr befördern müssen, um tragfähig zu sein. Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass für alle bewerteten TFI die Gesamtbevölkerung in einem solchen Einzugsgebiet zu begrenzt ist, um langfristige Tragfähigkeit sicherzustellen. Außerdem ermittelte der Hof zwei Beispiele für TFI, bei denen die erwartete Anzahl der Fahrgäste deutlich unter diesem Richtwert von 9 Millionen Fahrgästen pro Jahr liegt.

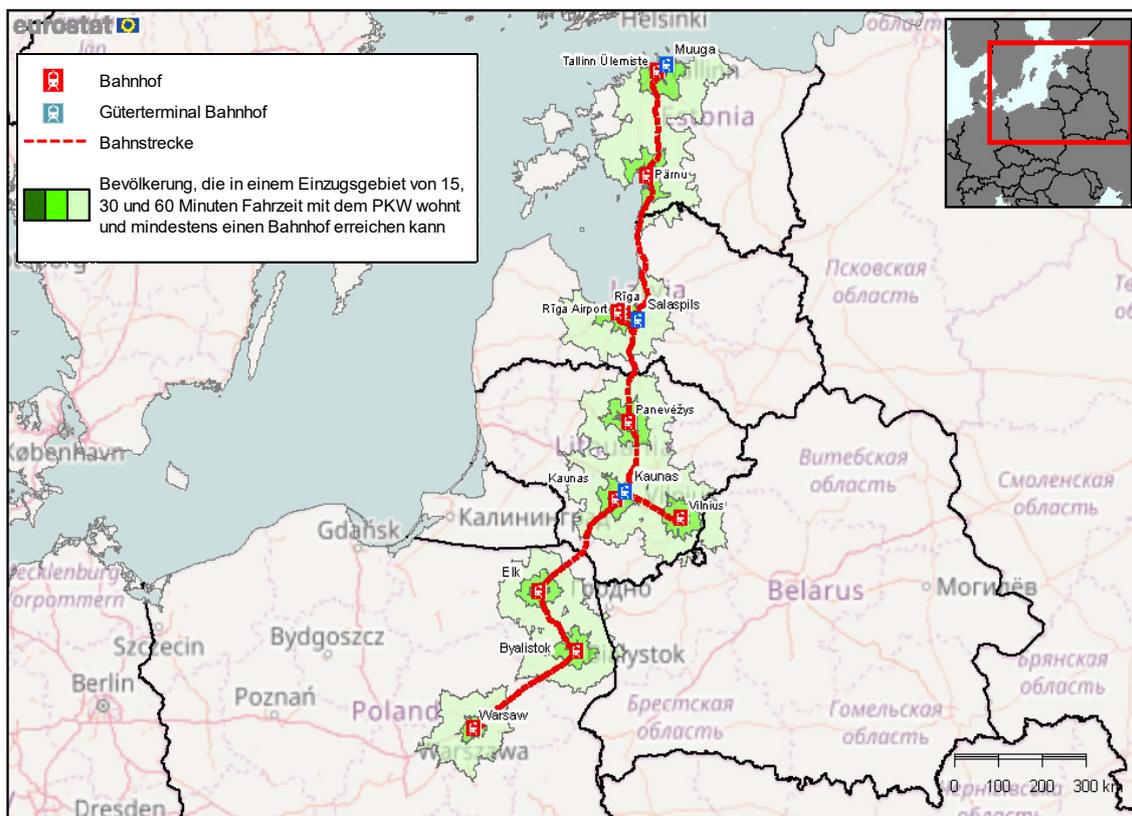
69 Das erste ist Rail Baltica, deren langfristige wirtschaftliche Tragfähigkeit davon abhängt, ob ihr Potenzial für den Güter- und Personenverkehr realisiert wird. In der Kosten-Nutzen-Analyse von 2017 für Rail Baltica-Projekte wird ein Schienengüterverkehrsvolumen von etwa 15 Millionen Tonnen im Jahr 2030 und bis zu 25 Millionen Tonnen Güter bis 2055 prognostiziert (etwa ein Drittel davon ist Verkehr innerhalb der baltischen Staaten, ein Drittel entfällt auf Güter aus Finnland und ein Drittel ist Durchgangsverkehr aus den Nachbarländern). Auf der Grundlage des aktuellen Seeverkehrsaufkommens in der Region um die baltischen Länder stellte der Hof ein maximales Bedarfspotenzial von 30 Millionen Tonnen Fracht pro Jahr fest, das auf die Schiene verlagert werden könnte. Gegenwärtig besteht jedoch kein Nord-Süd-Schienengüterverkehr zwischen Estland, Lettland und Litauen, und damit es zu einer Verkehrsverlagerung kommen kann, muss der Schienenverkehr mit dem Straßen- und dem Seeverkehr konkurrieren können. Dies bedeutet, dass effiziente multimodale Verbindungen und Begleitmaßnahmen wie Strategien zur Erhebung einer Maut bereitgestellt werden müssen, um einheitlichere Wettbewerbsbedingungen zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern herzustellen und ein gut funktionierendes, integriertes Infrastrukturbetriebsmodell zu erstellen, das die Strecke für die Kunden unter Nutzung proaktiver Vermarktungsmaßnahmen attraktiv macht. Die baltischen Staaten haben sich bislang noch nicht auf ein Infrastrukturbetriebsmodell einigen können. Darüber hinaus hat der polnische Schieneninfrastrukturbetreiber keine Maßnahmen ergriffen, um den potenziellen Anstieg der Nachfrage nach Schienengüterverkehr, der von Rail Baltica über die Strecke Bialystok-Warschau generiert wird, mit dem übrigen regionalen Schienenpersonen- und Schienengüterverkehr auf dieser Strecke zu koordinieren.

70 Wie in Ziffer 69 dargelegt, besteht bislang noch kein Nord-Süd-Schienengüterverkehr in den baltischen Staaten. Aus einer Bewertung der Personenverkehrskomponente der Rail Baltica-Strecke geht hervor, dass diese mit 4,6 Millionen Fahrgästen pro Jahr bis 2030 wirtschaftlich nicht tragfähig ist, wie in der Kosten-Nutzen-Analyse von 2017 für die sogenannten "Greenfield-Investitionen" in den baltischen Staaten dargelegt wird. Überdies ergibt die vom Hof durchgeführte Analyse des Einzugsgebiets, dass sich die Gesamtzahl der Menschen, deren Wohnsitz sich entsprechend der Annahme der Kosten-Nutzen-Analyse innerhalb von 60 Minuten Reisezeit von der TFI befindet, auf 3,8 Millionen beläuft, wobei Überschneidungen mit Bewohnern benachbarter Einzugsgebiete berücksichtigt sind (siehe [Abbildung 7](#)). Dies ist die niedrigste Zahl aller geprüften TFI im Bereich Schienenverkehr, wenn die Strecke für sich allein betrachtet wird. Der Projektträger und die Kommission wiesen darauf hin, dass diese Investitionen eine schnelle konventionelle Eisenbahnstrecke betreffen, die Geschwindigkeitswerte von bis zu 249 km/h erreichen wird, und dass diese Strecke folglich nicht als Hochgeschwindigkeitsstrecke bewertet werden kann. Die Definition der Hochgeschwindigkeitsstrecke bezieht sich zwar auf neue Strecken mit Geschwindigkeiten von mindestens 250 km/h, der Hof bewertete diese Strecke jedoch aus zwei Gründen als Investition in den Hochgeschwindigkeitsschienenverkehr. Erstens wird für einen Teil der Strecke eine modernisierte konventionelle Eisenbahnstrecke auf polnischem Gebiet genutzt werden (diese Strecken werden als Hochgeschwindigkeitsstrecke eingestuft, wenn ihr Geschwindigkeitswert mindestens 200 km/h beträgt). Zweitens wird die Rail Baltica als Mischverkehrsstrecke genutzt werden, deren Baukosten für gewöhnlich über denen einer reinen Schienenpersonenverkehrsstrecke liegen.

71 Wird nach der Errichtung und Modernisierung der nach Warschau führenden Strecke die Zubringerstrecke nach Polen berücksichtigt und eine allgemeinere Analyse durchgeführt, wird die Bevölkerungszahl innerhalb des 60-Minuten-Einzugsgebiets auf 8,3 Millionen ansteigen. Vergleicht man dies mit dem Richtwert²⁹ des Hofes von 9 Millionen Fahrgästen pro Jahr, kann sogar die wirtschaftliche Tragfähigkeit der gesamten Verbindung bis Warschau gefährdet sein.

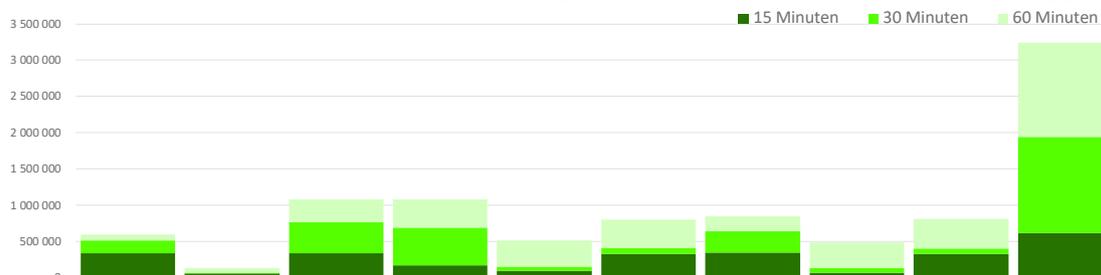
²⁹ Sonderbericht Nr. 19/2018 ("Europäisches Hochgeschwindigkeitsschienennetz: keine Realität, sondern ein unwirksamer Flickenteppich").

Abbildung 7 – Analyse des Einzugsgebiets für Rail Baltica



Cartography: Eurostat — GISCO, 01/2020

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE



Einzugsgebiet	Tallinn	Pärnu	Riga	Riga Flughafen	Panevėžys	Kaunas	Vilnius	Elk	Byalistok	Warschau
15 Minuten	336 000	55 000	336 000	168 000	97 000	326 000	348 000	70 000	325 000	611 000
30 Minuten	514 000	71 000	764 000	685 000	154 000	410 000	642 000	137 000	405 000	1 941 000
60 Minuten	594 000	130 000	1 075 000	1 083 000	511 000	798 000	850 000	483 000	806 000	3 238 000

Quelle: Eurostat-Karte; Daten durch den Europäischen Rechnungshof hinzugefügt.

72 Zweitens geht aus den Fahrgastzahlenprognosen für die Hochgeschwindigkeitsstrecke zwischen Kopenhagen und Hamburg unter Nutzung der festen Fehmarnbelt-Querung hervor, dass die Schienenverkehrskomponente dieser TFI wirtschaftlich nicht tragfähig sein wird. Trotz der Tatsache, dass in einem 60-Minuten-Einzugsgebiet entlang der Strecke 7,7 Millionen Menschen leben und dass die Fahrgäste bestimmte Streckenabschnitte nutzen können (z. B. Hamburg-Lübeck oder Ringsted-Kopenhagen), werden den Prognosen zufolge auch 10 Jahre nach der Eröffnung nur eine Million Fahrgäste die feste Querung jedes Jahr in beiden Richtungen nutzen. Dies liegt deutlich unter dem Richtwert von 9 Millionen Fahrgästen

pro Jahr. Da diese Strecke als Mischverkehrsstrecke ausgelegt wurde, werden auch Schienengüterverkehrsdienste in Betrieb sein. Wenn die feste Querung mit voller Kapazität zur Verfügung steht, werden schätzungsweise bis zu 73 Güterzüge pro Tag auf ihr verkehren. Da die Güterzüge die bisherige Route über den "Großen Belt" nicht mehr nutzen werden, wird es durch den Bau dieser Infrastruktur jedoch zu keiner erheblichen multimodalen Verlagerung kommen (ein "Verlagerungseffekt" siehe [Abbildung 3](#)).

73 Ferner bewertete der Hof die Baukosten der deutschen Anschlussstrecke mit Hochgeschwindigkeitsnormen, wie sie derzeit geplant ist. Der ursprüngliche Plan sah eine Aufrüstung der bestehenden Strecke zur Erreichung einer Geschwindigkeit von 160 km/h vor (in Einklang mit der TEN-V-Verordnung, in welcher lediglich der Bau einer konventionellen Eisenbahnstrecke vorgesehen war). Änderungen nach Konsultation lokaler Interessenträger führten zur Planung einer neuen Mischverkehrsanschlussstrecke (einschließlich u. a. neuer Streckenmarkierungen, zusätzlicher Stationen und eines neuen Güterterminals). Anschließend wurde die politische Entscheidung getroffen, eine Strecke mit einer Auslegungsgeschwindigkeit von 200 km/h für Personenzüge zu bauen. Auf der Grundlage der Kostenangaben für die 88 km lange Strecke zwischen Lübeck und Puttgarden (Zugang zur festen Fehmarnbelt-Querung) und den Entfernungen auf der Strecke wird diese Hochgeschwindigkeitsstrecke in der derzeit geplanten Form 26 Millionen Euro pro km kosten. Die Kosten für die Erfüllung der über die Standardanforderungen hinausgehenden regionalen Lärmschutzanforderungen belaufen sich auf 1,185 Millionen Euro. Dies ist mehr als die Hälfte der Gesamtkosten für den Bau der gesamten Strecke. Die Kosten der geplanten Fehmarnsundbrücke³⁰, die die bestehende ersetzen würde und die gegenwärtig noch nicht benötigt wird, belaufen sich auf 549 Millionen Euro. Werden diese Kosten den Gesamtkosten zugeschlagen (zu keiner der Maßnahmen wurde bisher ein Beschluss gefasst), steigen die Kosten pro km der Strecke auf 46 Millionen Euro. Dies würde zu allgemeinen Gesamtkosten von mehr als 4 Milliarden Euro für die deutsche Zubringerstrecke führen. Im Vergleich zu den vom Hof in der Vergangenheit geprüften Hochgeschwindigkeitsstrecken, die mit Geschwindigkeiten von mindestens 250 km/h betrieben werden³¹, sind diese Kosten pro km sehr hoch, da es sich um ein nicht sehr dicht besiedeltes Gebiet handelt, die technischen Anforderungen für den Bau der Strecke begrenzt sind und die

³⁰ Aus den jüngsten vom Land Schleswig-Holstein angekündigten Plänen geht hervor, dass dieser Plan für eine neue Brücke durch einen (normalerweise teureren) Straßen-/Eisenbahntunnel ähnlich der festen Querung ersetzt wird.

³¹ Sonderbericht Nr. 19/2018 "Europäisches Hochgeschwindigkeitsschienennetz: keine Realität, sondern ein unwirksamer Flickenteppich", Tabelle 5.

Höchstgeschwindigkeit auf der Strecke 200 km/h beträgt. Unter ähnlichen geografischen Bedingungen beläuft sich die entsprechende Zahl für die Aufrüstung des Abschnitts Ringsted-Rødby der dänischen Anschlussstrecke zur festen Fehmarnbelt-Querung (ebenfalls von 160 km/h auf 200 km/h) auf 11 Millionen Euro pro km – weniger als ein Viertel der Kosten für die deutsche Anschlussstrecke. Außerdem führt die Aufrüstung der deutschen Anschlussstrecken zu Hochgeschwindigkeitsstrecken zu einer Reduzierung der Fahrzeit im Personenverkehr von nur fünf Minuten (von Lübeck nach Puttgarden im Vergleich zur ursprünglichen Planung). All diese Änderungen sind im Ergebnis mit sehr hohen Zusatzkosten verbunden, die zusammen mit geringen Fahrgastzahlen (siehe Ziffer 72) die Kostenwirksamkeit dieser aufgerüsteten Anschlussstrecke erheblich verringern.

74 Die Auslegung der deutschen Zubringerstrecke wurde vom Land Schleswig-Holstein nach Konsultation der lokalen Akteure beschlossen. Die Kommission war hieran nicht beteiligt und auch nicht in die Entscheidungsfindung einbezogen. Bislang wurden allein für Studien EU-Kofinanzierungsmittel in Höhe von 38,6 Millionen Euro bereitgestellt. Damit bei der Beantragung von EU-Kofinanzierung künftig der Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung gewahrt bleibt, sollten diese Zahlen die Kommission dazu veranlassen, in der Entscheidungsphase Überlegungen darüber anzustellen, ob eine langsamere, kostengünstigere Strecke nicht ausreichen würde, um den Mobilitätsbedarf der Bevölkerung zu decken.

Ein Instrument, auf das bei künftigen Investitionen aufgebaut werden könnte: der Durchführungsbeschluss

75 Die Kommission begann kürzlich damit, Durchführungsbeschlüsse als Instrument zu nutzen, um ihre Überwachung der Fertigstellung der Kernnetzkorridore durch die Mitgliedstaaten zu stärken. Diese Beschlüsse werden im Einvernehmen mit den betreffenden Mitgliedstaaten gefasst und spiegeln die Verpflichtung der Mitgliedstaaten wider, einen gemeinsam vereinbarten Zeitplan für die Fertigstellung der Outputs einzuhalten. Dieser Zeitplan enthält eine Reihe wichtiger Meilensteine, und die Beschlüsse umfassen die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Erstellung eines Jahresberichts. Durchführungsbeschlüsse wurden bislang für Rail Baltica, die Seine-Schelde-Verbindung und die Schienenverbindung Evora-Mérida zwischen Spanien und Portugal (eine TFI, die nicht in der Stichprobe des Hofes enthalten war) eingesetzt.

76 Der Hof betrachtet Durchführungsbeschlüsse als positiven Schritt, da sie es der Kommission ermöglichen, die Bereitstellung von TFI durch die Mitgliedstaaten gründlicher zu überwachen, und weil sie die erwarteten Outputs und den Umfang der TFI genau bestätigen und sich auf ergänzende Aktionen erstrecken, die für die Inbetriebnahme erforderlich sind. Zu diesen Beschlüssen gehören die Anbindung bestehender und neuer Straßen-/Eisenbahnterminals für die Rail Baltica sowie der Bau multimodaler Terminals für die Seine-Schelde-Verbindung. Darüber hinaus bieten sie den europäischen Koordinatoren und der Kommission die Möglichkeit, als Beobachter an den Sitzungen der Entscheidungsgremien der Projektträger teilzunehmen.

77 Der Hof stellte jedoch fest, dass die Gefahr besteht, dass Durchführungsbeschlüsse unter Umständen nicht ausreichen, um die rechtzeitige Bereitstellung und Inbetriebnahme von TFI wirksam zu gewährleisten, und zwar aus folgenden Gründen:

- a) Diese Beschlüsse können nicht ohne die Zustimmung der Mitgliedstaaten gefasst werden, und sie legen keiner Partei spezifische Verpflichtungen oder Verantwortlichkeiten auf und beschreiben auch nicht die finanziellen Konsequenzen für den Fall, dass die Verpflichtungen nicht eingehalten werden. Sie ermöglichen es der Kommission zudem nicht, Maßnahmen zu ergreifen, wenn es zu Verzögerungen kommt oder wenn keine Begleitmaßnahmen ergriffen werden.
- b) Diese Beschlüsse beinhalten keine genauen Angaben zu den erwarteten Ergebnissen der TFI und weisen nach wie vor Mängel bei der Lösung von Problemen auf, die einer politischen Einigung auf Ebene der Mitgliedstaaten bedürfen.
 - i) Der Durchführungsbeschluss zur Rail Baltica sah vor, dass Estland, Lettland und Litauen bis zum 30. Juni 2019 entscheiden mussten, wie die fertiggestellte Infrastruktur verwaltet werden sollte, einschließlich eines Mechanismus zur Aufteilung der künftigen Einnahmen und Vorteile auf die Partner. Trotz der Bemühungen der Kommission um eine Einigung auf einen solchen Mechanismus wurde bis zum Ablauf der Frist kein entsprechender Beschluss gefasst.

- ii) In dem Durchführungsbeschluss für die Seine-Schelde-Verbindung wurde zwar der Umfang der TFI präzisiert, ein genauer Meilenstein für die rechtzeitige Fertigstellung der wichtigsten fehlenden Wasserstraßenverbindung zum Hafen von Zeebrugge, für die ein endgültiger Baubeschluss von der Regionalregierung wegen des Widerstands der lokalen Bevölkerung seit vielen Jahren hinausgezögert wird, wurde jedoch nicht festgelegt. Dadurch wird die Möglichkeit für Tiefseecontainer, Binnenwasserstraßenrouten zu nutzen, eingeschränkt.

78 Durchführungsbeschlüsse enthalten darüber hinaus keine Bestimmungen, die es ermöglichen, Lehren aus früheren Erfahrungen zu ziehen, da keine Verfahren der Ex-post-Bewertungspraktiken verbindlich vorgeschrieben werden.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

79 Voraussichtlich werden sechs der acht analysierten TFI einschließlich der Zubringerstrecken anders als im Jahr 2013 geplant nicht bis 2030 mit voller Kapazität zur Verfügung stehen. Da die TFI und ihre Anschlussstrecken wichtige Verbindungen in den Kernnetzkorridoren darstellen, ist es daher auch unwahrscheinlich, dass die volle Kapazität des EU-Kernverkehrsnetzes bis zum Jahr 2030 zur Verfügung stehen wird, was bedeutet, dass die erwarteten Netzwerkeffekte des EU-Verkehrsnetzes bis zu diesem Zeitpunkt nicht realisiert sein werden.

80 Lediglich Rail Baltica und drei Teile dreier anderer TFI dürften die Mindestanforderungen der TEN-V-Verordnung bis 2030 erfüllen. Die Hauptgründe für diese unzulänglichen Ergebnisse bestehen darin, dass die Mitgliedstaaten ihre eigenen Prioritäten und unterschiedliche Verfahren haben und die Umsetzungsgeschwindigkeiten ebenfalls variieren, während grenzüberschreitende TFI nicht immer in gleichem Maße auf Unterstützung treffen. Außerdem ist die TEN-V-Verordnung zwar rechtlich bindend, enthält aber Bestimmungen, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, von dem bis 2030 umzusetzenden Plan abzuweichen. Die Kommission verfügt zwar über begrenzte rechtliche Instrumente zur Durchsetzung festgelegter EU-Prioritäten, hat diese außer zur Annahme einiger Durchführungsrechtsakte jedoch noch nicht genutzt (siehe Ziffern [16-26](#)).

Empfehlung 1 – Überarbeitung und Anwendung der derzeitigen Instrumente zur Durchsetzung der langfristigen Planung

Im Rahmen der Überarbeitung der geltenden Rechtsvorschriften sollte die Kommission Vorschläge unterbreiten, um

- a) besser durchsetzbare rechtliche Instrumente aufzunehmen, einschließlich einer Erweiterung des Geltungsbereichs für die Annahme von Durchführungsrechtsakten, um das Problem erheblicher Verzögerungen bei Beginn oder Fertigstellung der Arbeiten am Kernnetz anzugehen;
- b) eine Neubewertung der Relevanz der technischen Anforderungen des Kern- und des Gesamtnetzes vorzunehmen und dabei den verbleibenden Zeitrahmen und die Erkenntnisse zu berücksichtigen, die aus den bei der Durchführung früherer und laufender Projekte festgestellten Problemen gewonnen wurden;
- c) zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Durchsetzung und Umsetzung der TEN-V-Verordnung Bestimmungen zur Stärkung der Kohärenz zwischen den nationalen Verkehrsplänen und den TEN-V-Verpflichtungen einzuführen.

Des Weiteren sollte die Kommission

- d) Folgemaßnahmen zu ihrem "Straffungsvorschlag"³² ergreifen, indem sie die Mitgliedstaaten bei ihrer Planung und Auftragsvergabe und bei der Einrichtung zentraler Anlaufstellen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands unterstützt; für grenzüberschreitende TFI die Anwendung gemeinsamer Vergabeverfahren fördert.

Zeitraumen: Für a) bis c): bis 2022 im Rahmen der Überarbeitung der TEN-V-Verordnung. Für d) ab dem Inkrafttreten der einschlägigen Rechtsvorschriften.

81 Obwohl es sich bei TFI um Investitionen in Milliardenhöhe handelt, ist die Planung einiger Schlüsselemente verbesserungsbedürftig. Es besteht das Risiko übermäßig optimistischer Verkehrsprognosen und die Hälfte von ihnen ist nicht gut koordiniert. Sie basieren nicht auf fundierten wirtschaftlichen Einschätzungen und sind mitunter grob vereinfachend. Die früheren Prognosen für den Güterverkehr liegen deutlich über den aktuellen Verkehrszahlen. Damit diese Prognosen verwirklicht werden, ist die Einführung erfolgreicher Initiativen zur Verkehrsverlagerung erforderlich. Die

³² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes. 17.5.2018. COM(2018) 277 final.

Kommission hat unabhängig von den Bewertungen der Mitgliedstaaten keine eigene Bedarfsanalyse durchgeführt, bevor sie eine EU-Kofinanzierung für zu diesen Infrastrukturen gehörende Aktionen zugesagt hat.

82 Jedoch wurden bei keiner der acht TFI in der Stichprobe des Hofes Kosten-Nutzen-Analysen in angemessener Weise als Entscheidungsfindungsinstrument auf allgemeiner TFI-Ebene herangezogen. Für einzelne Abschnitte wurden zwar detaillierte Kosten-Nutzen-Analysen durchgeführt, für die TFI als Ganzes gab es jedoch keine, die sich auf alle vorgeschlagenen Projekte einschließlich der dazugehörigen Infrastrukturinvestitionen erstreckt hätten und an der möglichst viele nationale und regionale Akteure beteiligt gewesen wären.

83 Im Rahmen der Bewertung der Verfahren zur Einbeziehung von Interessenträgern stellte der Hof eine Reihe von bewährten Verfahren fest, die in Zukunft reproduziert werden könnten. Der Hof ermittelte jedoch auch Verfahren, die verbessert werden könnten, damit die tatsächliche Einbeziehung der Interessenträger in die Entscheidungsfindung sichergestellt wird. Die Kommission ist an diesen Prozessen nicht beteiligt, und sie ist bei wichtigen Sitzungen nicht präsent genug. Infolgedessen entgeht ihr eine wichtige Gelegenheit, den EU-Mehrwert von TFI herauszustellen (siehe Ziffern [27-44](#)).

Empfehlung 2 – Anforderung einer gründlicheren Analyse, bevor über die Bereitstellung von EU-Kofinanzierung für (TFI-ähnliche) Megaprojekte entschieden wird

Vor der Bereitstellung von EU-Mitteln zur Unterstützung von Aktionen, die Teil umfassenderer Megaprojekte sind, sollte die Kommission

- a) für die direkte Mittelverwaltung zusätzlich zu den detaillierten, abschnittsbezogenen Analysen eine solide, umfassende und transparente allgemeine sozioökonomische Kosten-Nutzen-Analyse für einzelne Megaprojekte als Ganzes (ähnlich wie die in diesem Bericht definierten TFI) vorschreiben. Diese Kosten-Nutzen-Analysen sollten auf eine höhere strategische Ebene als das einzelne durchzuführende Projekt oder den einzelnen umzusetzenden Abschnitt abzielen und sich auch auf die Nebeninfrastrukturen erstrecken;
- b) für Ausgaben im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung sich dafür einsetzen, dass die Verwaltungsbehörden dieselben Anforderungen erfüllen, bevor EU-Mittel für Megaprojekte bereitgestellt werden.

Zeitraumen: Neue Anforderungen sind bis Ende 2021 festzulegen und ab diesem Zeitpunkt anzuwenden.

84 Die Umsetzung von TFI ist in der Regel wenig effizient. Die durchschnittliche Bauzeit der acht ausgewählten TFI beträgt 15 Jahre. Werden die Nebeninfrastrukturen berücksichtigt, die erforderlich sind, damit eine TFI mit voller Kapazität zur Verfügung steht, so ist die tatsächliche Bauzeit deutlich länger.

85 Die EU-Kofinanzierung von TFI durch die EU erfolgt durch zahlreiche Aktionen. Dies führt zu Doppelarbeit, ist ineffizient und gewährleistet keinen Überblick über die Umsetzung. Die Festlegung von Finanzierungsprioritäten für diese Großprojekte über den MFR-Zeitraum bei gleichzeitiger Einhaltung der Obergrenzen für verfügbare EU-Mittel in jedem siebenjährigen Zeitraum hätte den Vorteil, die Verwendung der Zuweisungen zu beschleunigen und einen künstlichen Wettbewerb mit anderen Projekten, die nicht Teil einer TFI sind, zu vermeiden. Darüber hinaus gibt es innerhalb der GD MOVE oder der GD REGIO oder innerhalb der INEA oder der Verwaltungsbehörden keine ausschließlich auf TFI spezialisierte Dienststelle, die die Projektträger anleitet und lenkt, um die Effizienz und Wirksamkeit der EU-Kofinanzierung zu erhöhen. Änderungen der Ausgestaltung und des Umfangs der geprüften TFI haben bislang zu Kostensteigerungen von 17,3 Milliarden Euro (dies entsprach zum Zeitpunkt der Prüfung einem Anstieg von 47 % gegenüber den

ursprünglich veranschlagten Kosten) geführt. In einigen Fällen waren TFI zudem von einem hohen Verwaltungsaufwand auf nationaler Ebene betroffen.

86 Alle untersuchten TFI wiesen Verzögerungen auf (die Inbetriebnahme des Hauptteils jeder TFI verzögerte sich um durchschnittlich 11 Jahre). Diese haben weitreichende Folgen wie Staus, Engpässe und geringere Straßenverkehrssicherheit entlang der Autobahn A1 auf der rumänischen Seite, wo die Zahl der Unfälle und Todesopfer weit über dem nationalen Durchschnitt liegt. Bei den geprüften Aktionen gab es auch verschiedene Fälle einer verspäteten Umsetzung. Einige dieser Verzögerungen sind erheblich (bis zu 79 Monate für eine der Aktionen auf der Autobahn A1 oder 263 % des ursprünglich geplanten Zeitplans). Die durchschnittliche Verzögerung beträgt 34 Monate (mehr als 68 % des ursprünglich geplanten Zeitrahmens). Bei den 17 vom Hof geprüften Aktionen führten diese Verzögerungen dazu, dass 1,4 Milliarden Euro an EU-Kofinanzierungsmitteln im Vergleich zu den ursprünglichen Zuweisungen zurückgezogen wurden (siehe Ziffern [45-60](#)).

Empfehlung 3 – Stärkung der Verwaltung der EU-Kofinanzierung durch die Kommission für Aktionen im Rahmen von (TFI-ähnlichen) Megaprojekten

Bei der Bereitstellung von EU-Kofinanzierung für Aktionen, die Teil von (TFI-ähnlichen) Megaprojekten sind, sollte die Kommission

- a) Aktionen Priorität einräumen, die Teil von Megaprojekten sind, bei denen es sich um fehlende Verbindungsstücke und Verkehrsengepässe handelt, die im Korridorarbeitsplan als Hauptprioritäten festgelegt wurden;
- b) die Auswahl von Aktionen, die Teil von Megaprojekten sind, steuern, um die Verwaltungseffizienz zu erhöhen und einen künstlichen Wettbewerb mit anderen Projekten zu vermeiden. Um Kohärenz und Konsistenz zu gewährleisten, sollte die Kommission für jedes Megaprojekt eine einzige Finanzhilfevereinbarung pro mehrjährigem Finanzierungszeitraum fördern. Eine solche Vereinbarung sollte alle Aktionen umfassen, die ausgereift genug sind, um innerhalb des mehrjährigen Finanzierungszeitraums vollständig umgesetzt zu werden;
- c) die festgestellten Mängel bei der Umsetzung der TFI durch die Mitgliedstaaten angehen und die Wirksamkeit der EU-Kofinanzierung erhöhen; alle verfügbaren Instrumente frühzeitig und proaktiv nutzen, um die rechtzeitige Fertigstellung des Netzes zu gewährleisten, und spezielle Fachstellen einrichten, die die Qualität der von den Projektträgern erstellten Dokumente bewerten und die Maßnahmen zur Anleitung und Lenkung der Projektträger koordinieren.

Zeitraum: bis Ende 2020, sobald der neue MFR verabschiedet wurde.

87 Die Überwachungstätigkeit der Kommission in Bezug auf die Fertigstellung der Kernnetzkorridore durch die Mitgliedstaaten weist eine Reihe von Schwachstellen auf. Die Kommission ernannte europäische Koordinatoren, die unverbindliche Arbeitspläne und Korridorforum-Sitzungen mit begrenzten Ressourcen nutzen, und verwendet ein Informationssystem, um die Fertigstellung der Kernnetzkorridore zu überwachen. Damit ist sie nicht nah genug am Geschehen. Bei der geteilten Mittelverwaltung konnte dies nicht verhindern, dass auf der Autobahn A1 in Rumänien EU-Mittel in Höhe von 12,4 Millionen Euro suboptimal verwendet und EU-Mittel in Höhe von 3,7 Millionen Euro verschwendet wurden, weil eine gebaute Strecke nicht genutzt wird und zwei Teile falsch verbunden wurden. Die Kommission knüpft die EU-Kofinanzierung für Aktionen immer noch ausschließlich an Outputs. Sie erhebt nicht systematisch Informationen über die Ergebnisse und den Erfolg der Investitionen auf TFI-Ebene (d. h., ob und wann die TFI die erwarteten Ergebnisse erzielen werden).

88 Die Kommission verfügt weder über Modelle noch über spezifische Datenerhebungsverfahren, um das künftige Personen- und Güterverkehrsaufkommen einer TFI unabhängig zu bewerten, bevor sie eine EU-Kofinanzierung für dazugehörige Aktionen bewilligt. Ebenso wenig wurden bei der Bereitstellung von EU-Unterstützung für diese Aktionen die Einzelheiten künftiger Baunormen im Hinblick auf potenzielle Verkehrsströme hinterfragt. Die Analyse des Hofes deutet darauf hin, dass durch das potenzielle Güter- und Personenverkehrsaufkommen die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Rail Baltica-Strecke gefährdet ist, was sogar für die vollständige Verbindung bis Warschau gilt. Der Hof ermittelte ferner sehr hohe Kosten für den Bau der deutschen Zubringerstrecke für die vorgeschlagene Hochgeschwindigkeitstrasse zwischen Kopenhagen und Hamburg, die hauptsächlich auf die Kosten für die Erfüllung der zusätzlichen Lärmschutzanforderungen und für eine neue Fehmarnsundbrücke zurückzuführen sind. Außerdem stellte der Hof eine eingeschränkte wirtschaftliche Tragfähigkeit fest, da der Schienenverkehrsteil dieser TFI, der durch die feste Fehmarnbelt-Querung verläuft, pro Jahr nur von einer Million Fahrgästen in beiden Richtungen genutzt werden wird.

89 Die Kommission hat mit dem Durchführungsbeschluss ein neues Instrument eingeführt. Dies ermöglicht es der Kommission, die Umsetzung der TFI genauer zu verfolgen, und stellt daher einen Schritt hin zu einer wirksameren Überwachung der Fertigstellung der Kernnetzkorridore durch die Mitgliedstaaten dar. Diese Beschlüsse können jedoch nur mit Zustimmung der betroffenen Mitgliedstaaten gefasst werden. Sie enthalten keine klaren Angaben in Bezug auf Regeln und Verantwortlichkeiten aller Parteien, einschließlich der Kommission. Außerdem haben sie Mängel, was die Behandlung aller entscheidenden Fragen, einschließlich der erwarteten Ergebnisse, betrifft. Darüber hinaus ist in den Durchführungsbeschlüssen keine obligatorische Ex-post-Bewertung vorgesehen, aus der Lehren gezogen werden können (siehe Ziffern [61-78](#)).

Empfehlung 4 – Aufbau auf den Erfahrungen mit den Durchführungsbeschlüssen und Stärkung der Rolle der europäischen Koordinatoren

Die Kommission sollte folgende Maßnahmen ergreifen:

- a) Sie sollte das neue Instrument für Durchführungsbeschlüsse weiterentwickeln, indem sie einen solchen Durchführungsbeschluss für jede grenzüberschreitende TFI vorschlägt, die im Zeitraum 2021-2027 kofinanziert werden soll. In diesen Beschlüssen sollten die Regeln und Verantwortlichkeiten aller Parteien, einschließlich der Kommission, präzisiert sein. Sie sollten eine Erklärung der erwarteten Ergebnisse (z.B. Verkehrsverlagerung, Verkehrsprognoseziele) und Meilensteine sowie eine Verpflichtung seitens aller Mitgliedstaaten enthalten, die Ergebnisse der Ex-post-Bewertung mit der Kommission auszutauschen.
- b) Nach Annahme der in *Empfehlung 1 a)* vorgeschlagenen neuen Rechtsgrundlage sollte sie außerdem einen Durchführungsbeschluss für jede TFI mit "grenzüberschreitenden Auswirkungen" vorschlagen.
- c) Sie sollte die Rolle der europäischen Koordinatoren stärken, indem die Durchsetzung der Korridorarbeitspläne verbessert wird, die Anwesenheit der Koordinatoren bei wichtigen Sitzungen der Lenkungsgruppen ermöglicht wird und indem ihre Rolle bei der Kommunikation der Ziele der TEN-V-Politik gestärkt wird.

Zeitraum: für a) bis Ende 2021 für die im Rahmen dieser Prüfung ausgewählten TFI und Anwendung desselben Ansatzes für künftige grenzüberschreitende TFI und für b) und c) bis 2022 im Rahmen der Überarbeitung der TEN-V-Verordnung.

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Frau Iliana Ivanova, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 25. März 2020 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

Anhänge

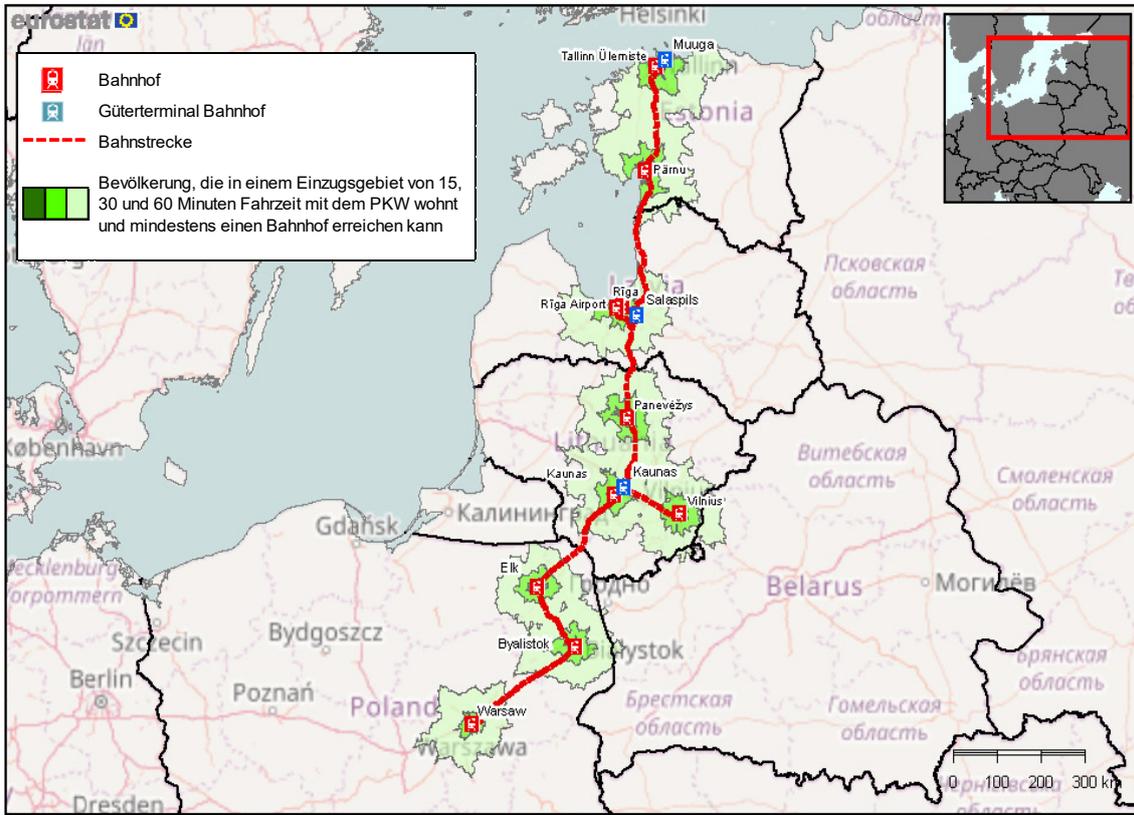
Anhang I – Überblick über die ausgewählten TFI

1. Rail Baltica

01 Rail Baltica ist ein neu angelegtes Schienenverkehrsinfrastrukturprojekt, das die baltischen Staaten einerseits mit Polen und dem europäischen Schienennetz verbindet und andererseits eine Verbindung mit Finnland ermöglicht (ein Unterwassertunnel zur Verbindung der Strecke mit Helsinki wurde noch nicht geplant). Rail Baltica ist Teil des Nord-Ostsee-Kernnetzkorridors des TEN-V-Netzes und stellt ein "fehlendes Verbindungsstück" im Netzwerk dar (siehe [Abbildung 1](#)).

02 Die Rail Baltica wird mit einer EU-Normspur von 1 435 mm gebaut, die sich von der für das konventionelle Schienennetz in den baltischen Staaten verwendeten Spurweite (1 520 mm) unterscheidet. Die Länge der neu errichteten elektrisch angetriebenen Eisenbahn beträgt 870 km bei einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von 249 km/h für Personenzüge und 120 km/h für Güterzüge. Die Gesamtbevölkerung in einem 60-Minuten-Einzugsgebiet der TFI beträgt 3,8 Millionen Menschen in den baltischen Staaten. Nach der Errichtung und Modernisierung der nach Warschau führenden Strecke wird die Gesamtbevölkerungszahl innerhalb des 60-Minuten-Einzugsgebiets auf 8,3 Millionen ansteigen.

Abbildung 1 – Einzugsgebiet der TFI Rail Baltica



Quelle: Eurostat.

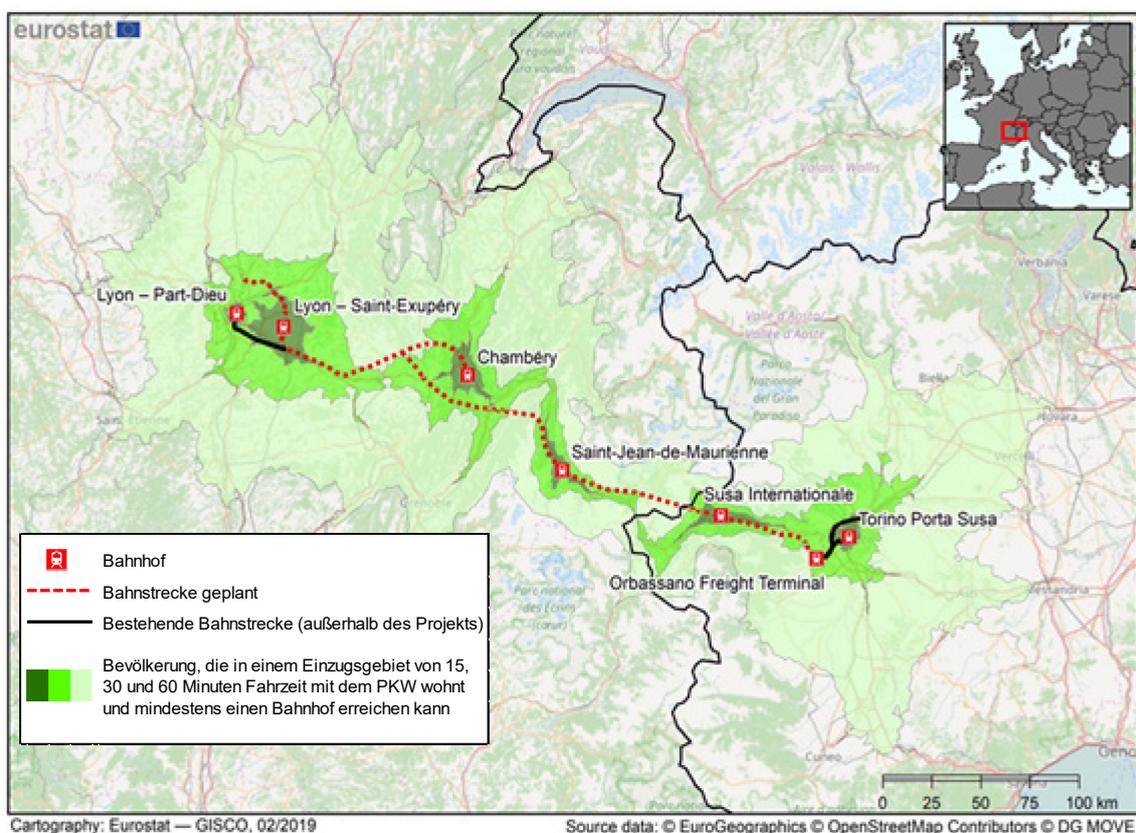
2. Eisenbahnverbindung Lyon-Turin

01 Die TFI Lyon-Turin ist eine 65 km lange grenzüberschreitende Eisenbahnverbindung zwischen Frankreich und Italien im Mittelmeerkorridor des TEN-V-Netzes.

02 Der mit Zwillingsröhren ausgestattete grenzüberschreitende Eisenbahntunnel (der Basistunnel selbst), der derzeit gebaut wird, ist 57,5 km lang. Unter Berücksichtigung der Anschlussstrecken beträgt die voraussichtliche Gesamtlänge der Bahnstrecke zwischen Lyon und Turin 270 Kilometer (siehe *Abbildung 2*).

03 Diese Eisenbahnverbindung wird das französische und das italienische Schienennetz verbinden und sowohl für den Personenverkehr als auch für den Schienengüterverkehr genutzt werden. Die Gesamtbevölkerung in einem 60-Minuten-Einzugsgebiet des TFI beträgt 7,7 Millionen Menschen.

Foto 2 – Einzugsgebiet der TFI Lyon-Turin



Quelle: Eurostat.

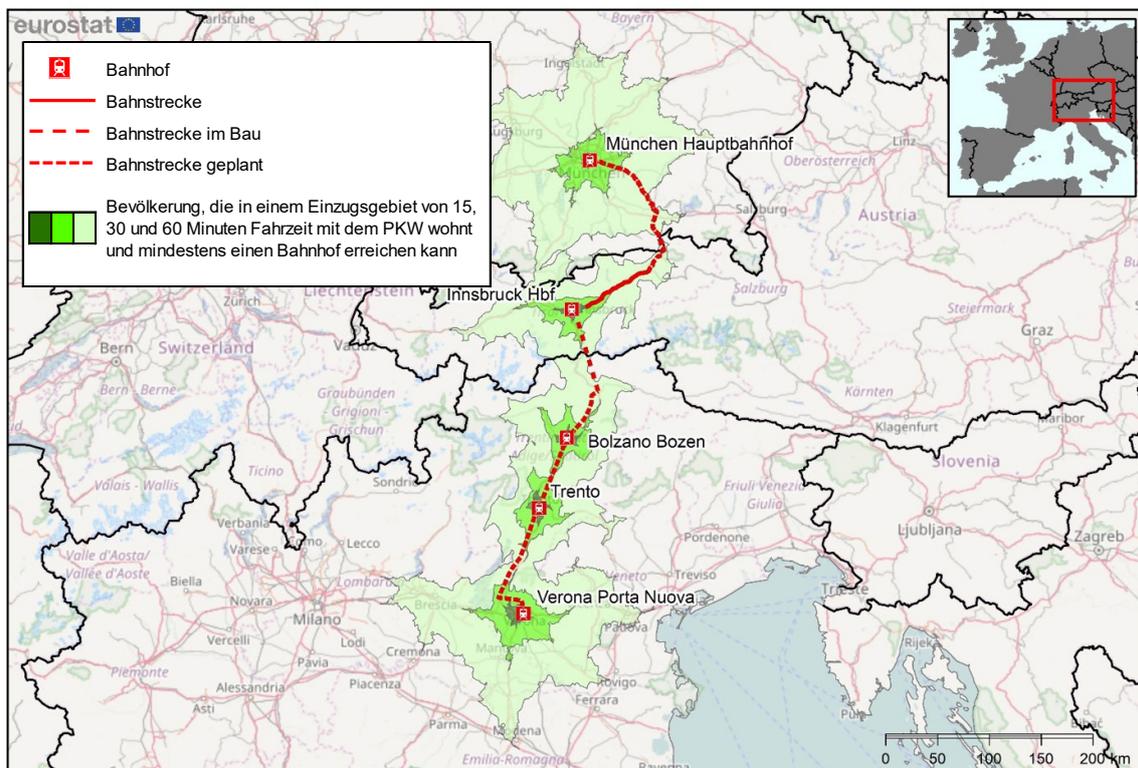
3. Brenner-Basistunnel

01 Der Brenner-Basistunnel ist ein im Bau befindlicher grenzüberschreitender mit Zwillingsröhren ausgestatteter Eisenbahntunnel zwischen Österreich und Italien, der sich im EU-Kernnetzkorridor Skandinavien-Mittelmeer befindet. Bei Fertigstellung wird er eine Gesamtlänge von 64 km aufweisen.

02 Die TFI umfasst darüber hinaus Zubringerstrecken, die gebaut werden müssen, um den 445 km langen Abschnitt München-Verona des Eisenbahnkorridors fertigzustellen (siehe [Abbildung 3](#)). Diese Strecken verlaufen gen Süden (Italien) und Norden (Österreich und Deutschland) des Tunnels. Jeder nationale Infrastrukturbetreiber ist für den Bau dieser Zubringerstrecken verantwortlich.

03 Der Tunnel wird sowohl für den Güter- als auch für den Personenverkehr genutzt werden. Die Gesamtbevölkerung in einem 60-Minuten-Einzugsgebiet der TFI beträgt 7,9 Millionen Menschen.

Abbildung 3 – Einzugsgebiet der TFI Brenner-Basistunnel



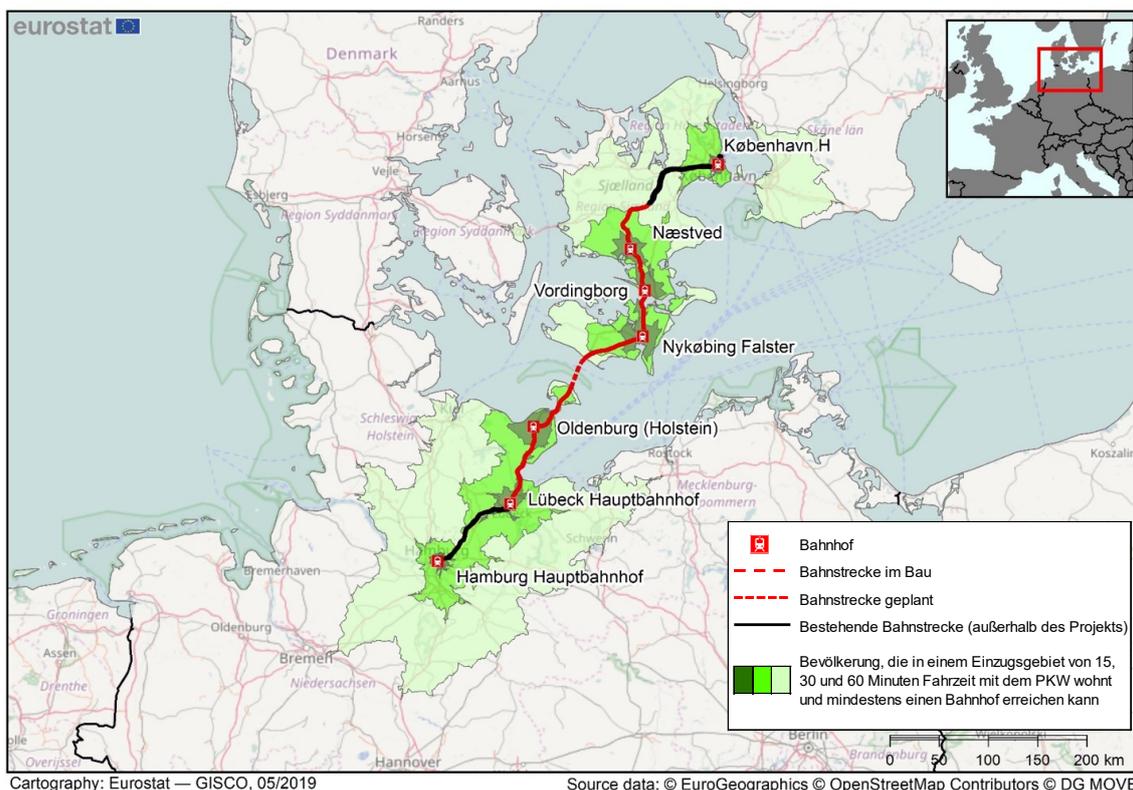
Quelle: Eurostat.

4. Feste Fehmarnbelt-Querung

01 Die feste Fehmarnbelt-Querung ist ein 18 km langer Straßen-/Eisenbahntunnel, der Skandinavien mit dem restlichen Kontinentaleuropa verbindet. Es ist Teil eines geplanten "nordischen Dreiecks", das die skandinavische Halbinsel mit dem übrigen Kontinentaleuropa verbindet (siehe [Abbildung 4](#)).

02 Die vierspurige Autobahn und eine zweigleisige gemischte Eisenbahnstrecke (sowohl für Personenhochgeschwindigkeitszüge als auch Güterzüge) werden eine derzeitige Verbindungslücke auf dem TEN-V-Korridor Skandinavien-Mittelmeer schließen. Die Gesamtbevölkerung in einem 60-Minuten-Einzugsgebiet des TFI beträgt 7,7 Millionen Menschen.

Abbildung 4 – Einzugsgebiet der TFI Fehmarnbelt



Quelle: Eurostat.

03 Die TFI umfasst auch den Ausbau der Zubringerstrecken sowohl in Dänemark als auch in Deutschland. Dies betrifft den zweigleisigen Ausbau eines 115 km langen Eisenbahnabschnitts (Auslegungsgeschwindigkeit 200 km/h) in Dänemark bis zum Fehmarnbelt und den Teilausbau zu einer elektrifizierten zweigleisigen Strecke (33 km – konventionelle Eisenbahn) sowie den Neubau (55 km – Betriebsgeschwindigkeit 200 km/h) von Eisenbahnstrecken in Deutschland.

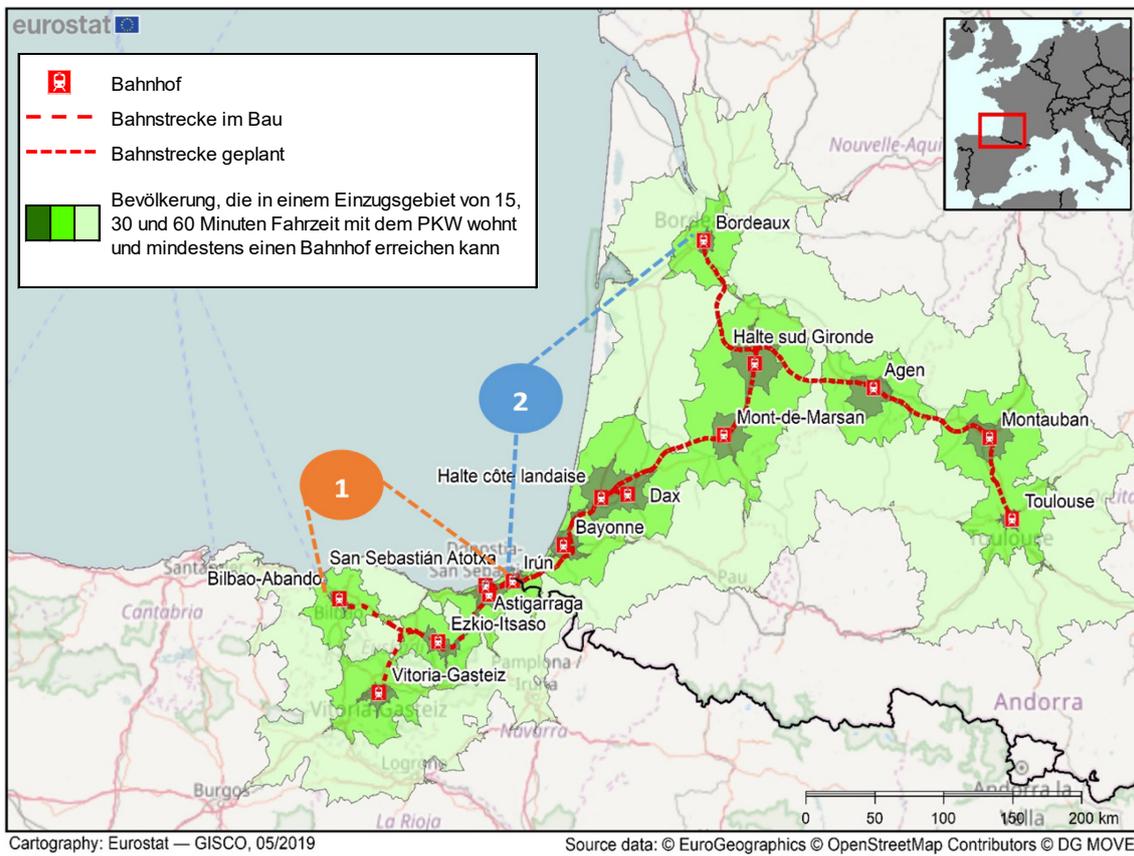
5. Baskisches Dreieck und seine Verbindung nach Frankreich im Atlantikkorridor:

01 Das Baskische Dreieck ist eine neu errichtete Hochgeschwindigkeitsverbindung zwischen Spanien und Frankreich, die durch das Baskenland führt. Es handelt sich um eine etwa Y-förmige Normalspurlinie mit einer Länge von 175 km und einer Betriebsgeschwindigkeit von 250 km/h (Abschnitt 1 in [Abbildung 5](#)).

02 Das Baskische Dreieck wird durch das *Grand Project Sud-Ouest* (GPSO) mittels des Atlantikkorridors an das französische Hochgeschwindigkeitsnetz angeschlossen. Derzeit ist vorgesehen, dass das GPSO eine neu gebaute, teilweise gemischte Normalspur-Hochgeschwindigkeitsschienenstrecke mit einer Länge von 504 km und einer Betriebsgeschwindigkeit von 320 km/h für den Personenverkehr und 220 km/h für den Güterverkehr sein soll (Abschnitt 2 in [Abbildung 5](#)). Der im Rahmen dieser Prüfung bewertete Streckenabschnitt von Bordeaux über Halte Sud Gironde bis Hendaye (siehe Abbildung unter 2) ist 279 km lang.

03 Die Strecke wird sowohl für den Güter- als auch für den Personenverkehr genutzt werden. Die Gesamtbevölkerung in einem 60-Minuten-Einzugsgebiet des TFI beträgt 6,8 Millionen Menschen.

Abbildung 5 – Einzugsgebiet des Baskischen Dreiecks mit seiner Verbindung nach Frankreich



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Eurostat-Karte.

6. Binnenwasserstraße Seine-Schelde

01 Die Binnenwasserverbindung Seine-Schelde auf dem Korridor Nordsee-Mittelmeer stellt den Ausbau eines 1 100 km langen Binnenwasserstraßennetzes um die Flusseinzugsgebiete der Seine und der Schelde dar. Mit diesem Projekt soll bis 2030 vor allem sichergestellt werden, dass die Hauptverkehrsstraßen zumindest der ECMT-Klasse Va³³ entsprechen (damit größere Schiffe die Wasserstraßen benutzen können) und gute Schiffbarkeitsbedingungen bieten (siehe *Abbildung 6*).

02 Der wichtigste technische Teil der Infrastruktur ist ein neuer Kanal von 107 km Länge in Frankreich zwischen Compiègne und Aubencheul-au-Bac, Cambrai (der "Kanal Seine-Nord Europe").

Foto 6 – Binnenwasserstraße Seine-Schelde



³³ Die Klassifizierung der europäischen Binnenwasserstraßen ist eine Reihe von Normen für die Interoperabilität großer schiffbarer Wasserstraßen in Bezug auf Tonnage, Länge, Breite, Tiefgang und Luftzug für den Binnenschiffverkehrsverkehr. Sie wurde im Jahr 1992 von der Europäischen Verkehrsministerkonferenz ins Leben gerufen.

Quelle: Projektträger der TFI. Die farblich gekennzeichneten Abschnitte sind die Abschnitte, für die im laufenden mehrjährigen Programmplanungszeitraum EU-kofinanzierte Aktionen geplant sind.

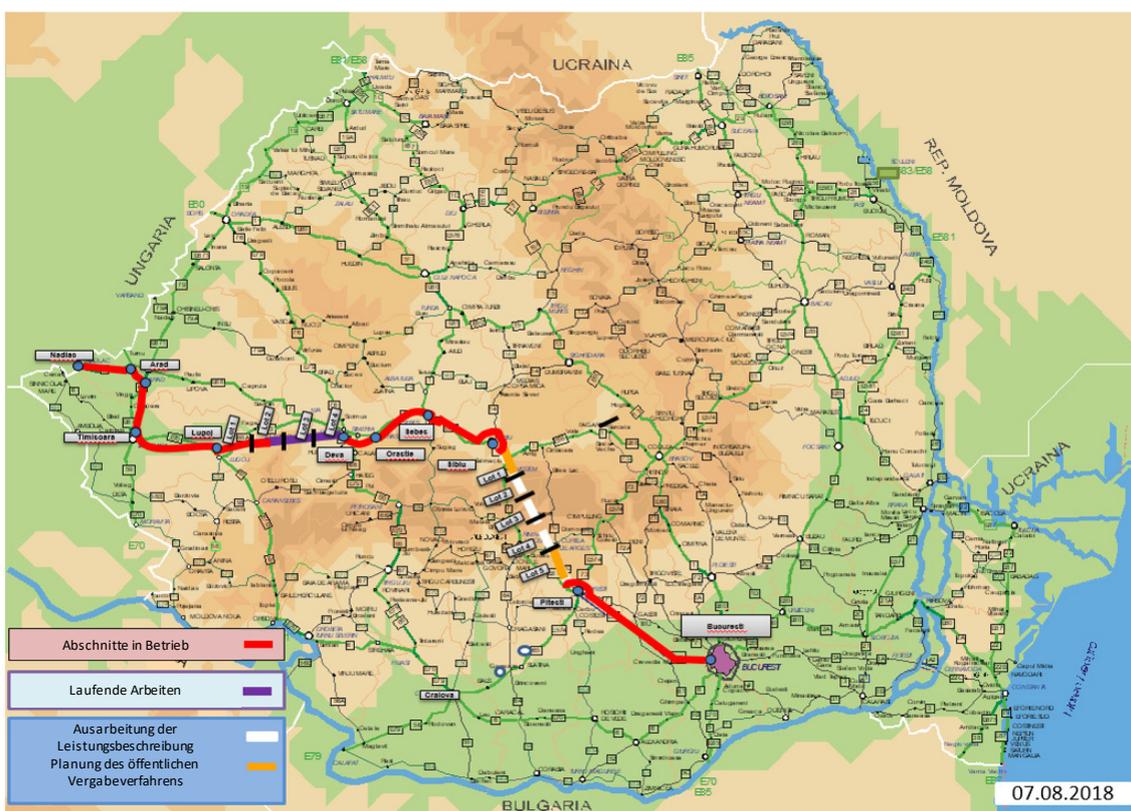
7. Die Autobahn A1 in Rumänien

01 Die Autobahn A1 zwischen Bukarest und Nadlac ist Teil des strategischen europäischen Korridors "Rhein-Donau" (siehe [Abbildung 7](#)).

02 Dieser Korridor ist die wichtigste Ost-West-Verbindung und das Rückgrat des Verkehrs zwischen Mittel- und Südosteuropa über Ungarn.

03 Die Autobahn ist 582 km lang und wird sowohl vom Personen- als auch vom Güterverkehr genutzt.

Abbildung 7 – Die Autobahn A1 in Rumänien



© Compania Nationala de Administrare a Infrastructurii Rutiere.

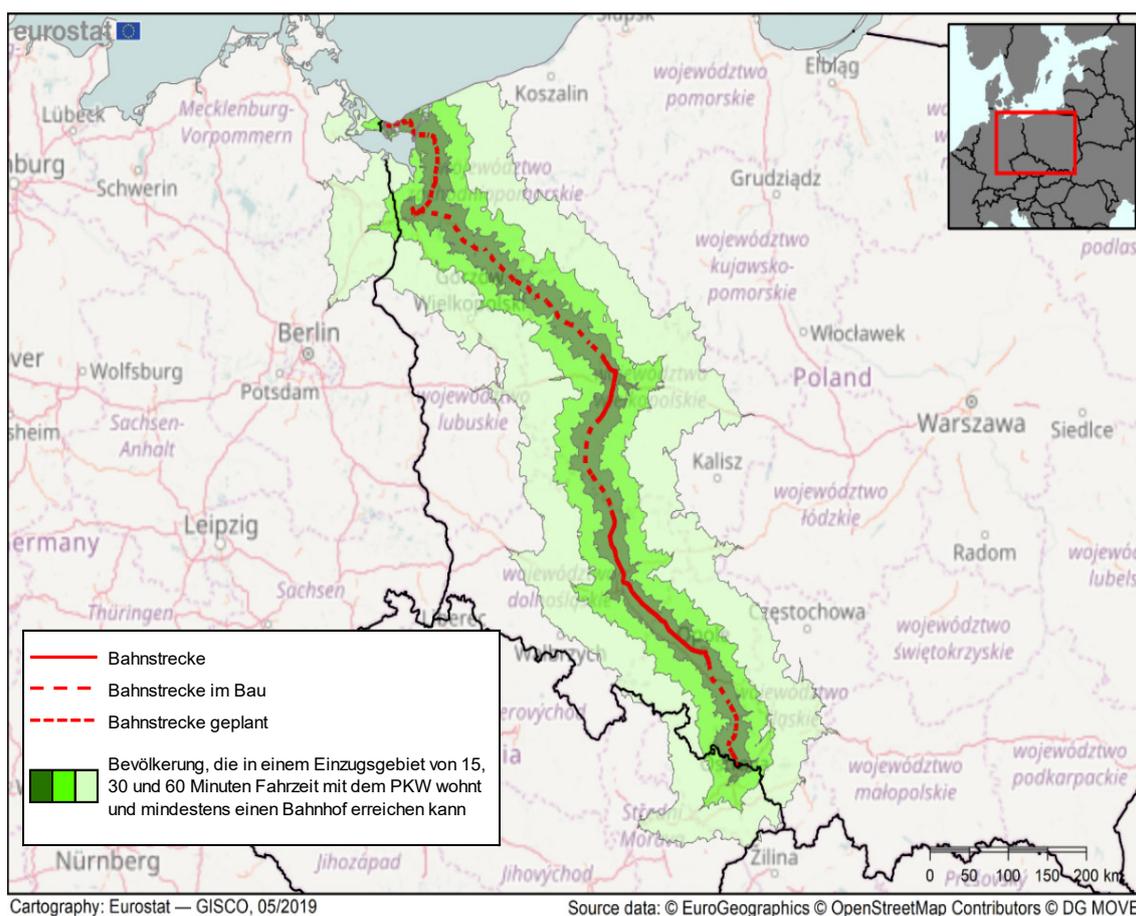
8. Die Bahnstrecke E59 in Polen und ihre Verbindung zu den Häfen von Szczecin und Świnoujście

01 Die 678 km lange polnische Eisenbahnlinie E59 liegt im TEN-V-Kernnetzkorridor Ostsee-Adria.

02 Die Strecke verläuft von den Häfen Szczecin und Świnoujście im Nordwesten Polens über die Regionalhauptstädte Poznań (Posen), Wrocław (Breslau) und Opole (Oppeln) bis zum Grenzübergang Chałupki mit Tschechien im Süden (siehe [Abbildung 8](#)).

03 Die TFI ist eine Aufrüstung einer bestehenden konventionellen Eisenbahnstrecke, die sowohl für den Personen- als auch für den Schienengüterverkehr genutzt wird.

Abbildung 8 – Die Bahnstrecke E 59 und ihre Verbindung zu den Häfen von Szczecin und Świnoujście



Quelle: Eurostat.

Anhang II – Zentrale Leistungsindikatoren zur Entwicklung des Zeitplans für die Fertigstellung von TFI

TFI	Geplanter Baubeginn (A)	Ursprünglich vorgesehenes Eröffnungsdatum (B)	Vorgesehene Bauzeit in Jahren (B-A)	Tatsächlicher (oder aktuell geschätzter) Baubeginn (C)	Aktuelles Eröffnungsdatum (neueste Schätzung) (D)	Aktuell geschätzte Bauzeit (D-C)	Anmerkungen
Rail Baltica	2016	2026	10	2016	2029	13	(1)
Lyon-Turin	2008	2015	7	2015	2030	15	(2)
Brenner-Basistunnel	2007	2016	9	2015	2028	13	(3)
Feste Fehmarnbelt-Querung	2012	2018.	6	2020	2028	8	
Baskisches Dreieck und seine Verbindung nach Frankreich	2006	2010	4	2006	2023	17	
Kanal Seine-Nord Europe (eine Hauptkomponente der Binnenwasserstraße Seine-Schelde)	2000	2010	10	2020	2028	8	
Autobahn A1	2005	2030	25	2009	2030	21	(4)
Eisenbahnstrecke E59	2008	2030	22	2009	2030	21	(5)
DURCHSCHNITT			12			15	

Anmerkungen: (1) Das letzte geschätzte Eröffnungsdatum enthält einen Risikopuffer, der vom Projektträger zu dem offiziellen Eröffnungsdatum 2026 hinzugerechnet wurde. (2) Die Spalten A und B beziehen sich auf eine erste Bauphase (von den beiden ursprünglich geplanten Bauphasen) für die TFI. (3) Risiko einer zusätzlichen Verzögerung bis zum Jahr 2030. (4) Zahlen ohne die Abschnitte Bukarest-Pitesti und Pitesti-Sibiu; ohne zuverlässige Nachweise zu den ursprünglich und aktuell vorgesehenen Fertigstellungsterminen wurde das Jahr 2030 gemäß der TEN-V-Verordnung beibehalten. (5) Zahlen ohne die Abschnitte Świnoujście-Szczecin und Kedzierzyn Kozle-Chalupki; ohne zuverlässige Nachweise zu den ursprünglich und aktuell vorgesehenen Fertigstellungsterminen wurde das Jahr 2030 gemäß der TEN-V-Verordnung beibehalten.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Anhang III – Zentrale Leistungsindikatoren zur Entwicklung der Kosten für die Errichtung von TFI*

TFI	Ursprüngliche Kostenschätzung (Milliarden Euro)	Wertjahr der ersten Schätzung	Umindizierungsfaktor (1)	Ursprüngliche Kostenschätzung (Milliarden Euro; Werte von 2019)	Aktuelle Kostenschätzung (Milliarden Euro; Werte von 2019)	Kostenanstieg (Milliarden Euro; Werte von 2019)	Anmerkungen
Rail Baltica	3,8	2011	1,22	4,6	7,0**	2,4	
Lyon-Turin	3,8	1998	1,37	5,2	9,6	4,4	(2)
Brenner-Basistunnel	4,5	2002	1,33	6,0	8,5	2,5	(3)
Feste Fehmarnbelt-Querung	4,4	2008	1,14	5,0	7,7	2,7	
Baskisches Dreieck und seine Verbindung nach Frankreich im Atlantikkorridor:	4,2	2006	1,11	4,7	6,5	1,8	(4)
Kanal Seine-Nord Europe (eine Hauptkomponente der Binnenwasserstraße Seine-Schelde)	1,2	1993	1,38	1,7	5,0	3,3	(5)
Autobahn A1	5,0	n. z.	n. z.	7,2	7,3	0,1	(5) (7)
Eisenbahnstrecke E59	1,8	n. z.	n. z.	2,1	2,2	0,1	(6) (8)
INSGESAMT				36,5	53,8	17,3	47 %

Anmerkungen: * Auch wenn sich der Umfang einiger sogenannter TFI im Zeitverlauf stark verändert hat, verglich der Hof die neuesten verfügbaren Kostenschätzungen mit den ursprünglich prognostizierten Kosten der acht ausgewählten TFI, da er hervorheben wollte, wie sich die geschätzten Kosten der TFI von den ersten Ideen in der politischen Debatte bis zur tatsächlichen Realisierung verändern. ** Die Kosten umfassen Rückstellungen für Risiken künftiger Kostensteigerungen, die von den Prüfern ermittelt wurden. Die offiziellen Kosten werden bislang mit 5,8 Milliarden Euro angegeben. (1) Dieser Faktor wird mithilfe des BIP-Preisdeflators (wie in der AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission erfasst; Werte mit Stand vom November 2019) berechnet, um einen aussagekräftigen Vergleich zu konstanten Preisen zu ermöglichen. (2) Die Kostenangaben für den ursprünglichen Entwurf beziehen sich auf eine erste Phase des grenzüberschreitenden Abschnitts (1-Röhrentunnel). (3) Die Kostenschätzung beläuft sich unter Berücksichtigung von inflationsbedingten Beträgen und Rückstellungen für Risiken bis zum voraussichtlichen Ende der Bauarbeiten auf 9,301 Milliarden Euro. (4) Alle Zahlen beziehen sich nur auf den spanischen Abschnitt Baskisches Dreieck der sogenannten TFI. (5) Ursprüngliche Kostenschätzungen, umgerechnet in Euro von ursprünglich 7,0 Milliarden französischen Francs. (6) Aggregierte Zahlen aus den verschiedenen Abschnitten, die in verschiedenen Jahren geplant und realisiert werden. (7) Die Zahlen verstehen sich ohne Berücksichtigung des Abschnitts Bukarest-Pitesti. Die Kostensteigerungen hängen mit den Abschnitten Pitesti-Sibiu und Deva-Lugoj (Lose 2-3-4) zusammen. Diese Strecken sind noch nicht fertiggestellt; daher unterliegen die Kostenangaben noch erheblichen Änderungen. (8) Zahlen ohne die Abschnitte Świnoujście-Szczecin und Kedzierzyn Kozle-Chalupki.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Anhang IV – Überblick über die geprüfte Auswahl an zugrunde liegenden Aktionen und deren Einzelheiten (Angaben in Millionen Euro)

TFI	Aktion	Titel	Aktuelle maximal förderfähige Kosten	Aktuelle zugewiesene EU-Kofinanzierung	Aktuelle ausgezahlte EU-Kofinanzierung
Rail Baltica	2014-EU-TMC-0560-M	Ausbau einer 1 435-mm-Normalspurstrecke im Korridor Rail Baltic/Rail Baltica (RB) durch Estland, Lettland und Litauen	536,72	442,23	24,86
	2015-EU-TM-0347-M	Ausbau einer 1 435-mm-Normalspurstrecke im Korridor Rail Baltic/Rail Baltica (RB) durch Estland, Lettland und Litauen (Teil II)	153,17	130,19	20,48
	2016-EU-TMC-0116-M	Rail Baltic/Rail Baltica – Ausbau einer 1 435-mm-Normalspurstrecke in Estland, Lettland und Litauen (Teil III)	129,97	110,47	6,92
Verbindung Lyon-Turin	2007-EU-06010-P	Neue Eisenbahnverbindung Lyon-Turin – Gemeinsamer französisch-italienischer Teil des internationalen Abschnitts (Studien und Arbeiten)	489,66	235,62	235,62
	2014-EU-TM-0401-M	<i>Section transfrontalière de la section internationale de la nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin - Tunnel de Base du Mont-Cenis (TBM) (Grenzüberschreitender Abschnitt der neuen internationalen Eisenbahnverbindung Lyon-Turin – Mont-Cenis-Basistunnel)</i>	1 915,05	813,78	210,06

Brenner-Basistunnel	2014-EU-TM-0186-S	Studien für den Brenner-Basistunnel	605,70	302,85	133,04
	2014-EU-TM-0190-W	Bauarbeiten für den Brenner-Basistunnel	2 196,60	878,64	311,10
Feste Fehmarnbelt-Querung	2007-EU-20050-P	Feste Fehmarnbelt-Querung (Schiene/Straße)	419,38	181,37	181,37
	2014-EU-TM-0221-W	Fehmarnbelt-Tunnel – feste Schienen- und Straßenverbindung zwischen Skandinavien und Deutschland	1 472,50	589,00	11,40
Baskisches Dreieck und seine Verbindung nach Frankreich	2007-EU-03040-P	Hochgeschwindigkeitsschienenstrecke Paris-Madrid: Abschnitt Vitoria-Dax	45,78	11,44	11,44
	2014-EU-TM-0600-M	Atlantikkorridor: Abschnitt Bergara-San Sebastián-Bayonne. Studien und Arbeiten und Dienstleistungen für Anschlussarbeiten. Phase 1	1 147,44	459,30	183,55
Binnenwasserstraße Seine-Schelde	2007-EU-30010-P	Binnenwasserstraßennetz Seine-Schelde – grenzüberschreitender Abschnitt zwischen Compiègne und Gent	320,82	97,14	97,14
	2014-EU-TM-0373-M	Seine-Escaut 2020	1 464,78	634,14	156,55
Autobahn A1 Rumänien	2010RO161 PR010	Bau des Streckenabschnitts zwischen Orăștie und Sibiu	360,35	306,00	306,00
	2017RO16 CFMP012	Bau des Streckenabschnitts zwischen Lugoj und Deva Los 2, Los 3 und Los 4 (Abschnitt Dumbrava-Deva) – Phase 2	516,70	395,00	88,40

Eisenbahnstrecke E59	2007PL161 PR001	Modernisierung der Eisenbahnstrecke E59 auf dem Streckenabschnitt zwischen Wrocław-Poznań, Etappe II, Abschnitt: Breslau-Grenze der Provinz Niederschlesien	188,93	160,59	160,59
	2015-PL-TM-0125-W	<i>Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu</i> (Bau der Schienenverbindung zwischen den Häfen von Szczecin und Świnoujście)	141,06	119,90	32,42
INSGESAMT			12 104,61	5 867,59	2 354,944

Anhang V – Überblick über Verzögerungen bei der Umsetzung für die ausgewählten Aktionen

Projekt-code	Projektbezeichnung	Projekt abgeschlossen? (Ja/Nein)	Ursprünglicher Projektstart (Finanzhilfevereinbarung)	Ursprüngliches Projektende	Tatsächliches Projektende	Ursprünglicher Zeitplan (in Monaten)	Tatsächlicher Zeitplan (in Monaten)	Verzögerung (in Monaten)	Verzögerung der ursprünglichen Projektdauer (%)
2014-EU-TMC-0560-M	Ausbau einer 1 435-mm-Normalspurstrecke im Korridor Rail Baltic/Rail Baltica (RB) durch Estland, Lettland und Litauen	Nein	1.3.2015	31.12.2020	31.12.2022	69	95	26	37,68
2015-EU-TM-0347-M	Ausbau einer 1 435-mm-Normalspurstrecke im Korridor Rail Baltic/Rail Baltica (RB) durch Estland, Lettland und Litauen (Teil II)	Nein	16.2.2016	31.12.2020	31.12.2023	58	94	36	62,07
2016-EU-TMC-0116-M	Rail Baltic/Rail Baltica – Ausbau einer 1 435-mm-Normalspurstrecke in Estland, Lettland und Litauen (Teil III)	Nein	6.2.2017	31.12.2023	31.12.2023	82	82	0	0,00
2010RO16 1PR010	Bau des Streckenabschnitts zwischen Orăștie und Sibiu	Nein	20.6.2011	18.12.2013	31.12.2019	29	102	73	251,72
2017RO16 CFMP012	Bau des Streckenabschnitts zwischen Lugoj und Deva Los 2, Los 3 und Los 4 (Abschnitt Dumbrava-Deva) – Phase 2	Nein	27.11.2013	27.5.2016	31.12.2022	30	109	79	263,33
2014-EU-TM-0186-S	Studien für den Brenner-Basistunnel	Nein	1.1.2016	31.12.2019	31.12.2021	47	71	24	51,06

2014-EU-TM-0190-W	Bauarbeiten für den Brenner-Basistunnel	Nein	1.1.2016	31.12.2019	31.12.2021	47	71	24	51,06
2007PL161 PR001	Modernisierung der Eisenbahnstrecke E59 auf dem Streckenabschnitt Wrocław-Poznań, Etappe II, Abschnitt: Breslau-Grenze der Provinz Niederschlesien	Ja	1.1.2009	30.6.2015	31.12.2018	77	119	42	54,55
2015-PL-TM-0125-W	<i>Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu (Bau der Schienenverbindung zwischen den Häfen von Szczecin und Świnoujście)</i>	Nein	30.8.2016	31.12.2020	30.6.2022	52	70	18	34,62
2007-EU-06010-P	Neue Eisenbahnverbindung Lyon-Turin – Gemeinsamer französisch-italienischer Teil des internationalen Abschnitts (Studien und Arbeiten)	Ja	1.1.2007	31.12.2013	31.12.2015	83	107	24	28,92
2014-EU-TM-0401-M	<i>Section transfrontalière de la section internationale de la nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin – Tunnel de Base du Mont-Cenis (TBM) (Grenzüberschreitender Abschnitt der neuen internationalen Eisenbahnverbindung Lyon-Turin – Mont-Cenis-Basistunnel)</i>	Nein	1.1.2014	31.12.2019	31.12.2021	71	95	24	33,80

2007-EU-30010-P	Binnenwasserstraßennetz Seine-Schelde – grenzüberschreitender Abschnitt zwischen Compiègne und Gent	Ja	1.1.2007	31.12.2013	31.12.2015	83	107	24	28,92
2014-EU-TM-0373-M	Seine-Escaut 2020	Nein	1.1.2014	31.12.2019	31.12.2022	71	107	36	50,70
2007-EU-20050-P	Feste Fehmarnbelt-Querung (Schiene/Straße)	Ja	1.6.2008	31.12.2013	31.12.2015	66	90	24	36,36
2014-EU-TM-0221-W	Der Fehmarnbelt-Tunnel – die feste Schienen- und Straßenverbindung zwischen Skandinavien und Deutschland	Nein	1.1.2017	31.12.2019	31.12.2020	35	47	12	34,29
2007-EU-03040-P	Hochgeschwindigkeitsschiene nstrecke Paris-Madrid: Abschnitt Vitoria-Dax	Ja	1.1.2008	31.12.2013	31.12.2015	71	95	24	33,80
2014-EU-TM-0600-M	Atlantikkorridor: Abschnitt Bergara-San Sebastián-Bayonne. Studien und Arbeiten und Dienstleistungen für Anschlussarbeiten. Phase 1	Nein	1.1.2014	31.12.2019	31.12.2023	71	119	48	67,61

Quelle: Europäischer Rechnungshof. In der Spalte "Tatsächliches Projektende" ist das letzte geänderte Datum der Finanzhilfvereinbarung oder das von den Projektträgern angegebene aktuell erwartete Fertigstellungsdatum aufgeführt.

Anhang VI – Überblick über die Änderungen der ursprünglichen Zuweisungen für die 17 geprüften Aktionen (Zahlen in Millionen Euro)

A. Für die sechs fertiggestellten Aktionen:

Flaggschiff-Verkehrsinfrastruktur	Ursprüngliche Zuweisung	Aktuelle Zuweisung	Kofinanzierung von Aktionen durch die EU bei Abschluss	Gesamtsumme der Änderungen gegenüber der ursprünglichen Zuweisung	Gesamtsumme der Änderungen gegenüber der aktuellen Zuweisung
Rail Baltica	nicht zutreffend	nicht zutreffend	nicht zutreffend	-	-
Verbindung Lyon-Turin	1 671,8	1 401,0	235,6	436,2	165,4
Brenner-Basistunnel	nicht zutreffend	nicht zutreffend	nicht zutreffend	-	-
Fehmarnbelt	338,9	204,80	181,3	157,60	23,50
Baskisches Dreieck und seine Verbindung nach Frankreich	70,0	56,4	11,4	58,6	45,0
Binnenwasserstraße Seine-Schelde	420,2	176,6	97,1	323,1	79,5
Autobahn A1	363,0	363,0	306,0	-*	-*
Eisenbahnstrecke E59	160,6	160,6	160,6	-	-
INSGESAMT	2 024,5	1 362,4	992,1	975,4	313,28

* Nicht im Zusammenhang mit Umsetzungsaspekten stehende Minderung (Grund waren nicht förderfähige Ausgaben).

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

B. Für die 11 laufenden Aktionen:

Flaggschiff-Verkehrsinfrastruktur	Ursprüngliche Zuweisung	Aktuelle Zuweisung	Kofinanzierung von Aktionen durch die EU bei Abschluss	Gesamtsumme der Änderungen gegenüber der ursprünglichen Zuweisung	Gesamtsumme der Änderungen gegenüber der aktuellen Zuweisung
Rail Baltica	743,9	682,9	Im Gange	61,0	Im Gange
Verbindung Lyon-Turin	813,8	813,8	Im Gange	0	Im Gange
Brenner-Basistunnel	1 181,5	1 181,5	Im Gange	0	Im Gange
Fehmarnbelt	589,0	589,0	Im Gange	0	Im Gange
Baskisches Dreieck und seine Verbindung nach Frankreich	459,3	459,3	Im Gange	0	Im Gange
Binnenwasserstraße Seine-Schelde	979,7	634,1	Im Gange	345,5	Im Gange
Autobahn A1	395,0	395,0	Im Gange	0	Im Gange
Eisenbahnstrecke E59	119,9	119,9	Im Gange	0	Im Gange
INSGESAMT	5 282,1	4 875,5		406,6	

Abkürzungen und Glossar

Aktion: Für die Zwecke dieses Berichts bezieht sich dieser Begriff auf einen kleineren Teil einer TFI, der von der EU entweder über Finanzhilfvereinbarungen oder über operationelle Programme kofinanziert wird. Bei diesen Aktionen handelt es sich beispielsweise um Durchführbarkeitsstudien, technische Studien oder Arbeiten.

CEF (*Connecting Europe Facility*) – Fazilität "Connecting Europe": Mechanismus, über den seit 2014 finanzielle Unterstützung für die drei Sektoren Energie, Verkehr sowie Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) bereitgestellt wird. In diesen drei Bereichen wurden im Rahmen der Fazilität "Connecting Europe" Investitionsprioritäten festgelegt, die in den kommenden 10 Jahren umgesetzt werden sollen. Im Bereich Verkehr sind dies die Prioritäten Transportverbundkorridore und umweltfreundlichere Verkehrsmittel.

EFRE (*Europäischer Fonds für regionale Entwicklung*): Investitionsfonds, dessen Ziel darin besteht, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der EU zu stärken. Erreicht werden soll dies durch den Ausgleich regionaler Ungleichgewichte im Wege der Bereitstellung finanzieller Unterstützung für die Schaffung von Infrastrukturen sowie für produktive, beschäftigungswirksame Investitionen, insbesondere zugunsten von Unternehmen.

Einzugsgebiet: Der geschätzte Einflussbereich im Zusammenhang mit der gebauten Infrastruktur. Für die Zwecke des vorliegenden Berichts definierte der Hof ein Gebiet, innerhalb dessen die TFI in 15, 30 oder 60 Minuten Reisezeit erreichbar ist, und berechnete die Zahl der in diesem Gebiet lebenden Personen, um das Potenzial für die Entwicklung des Personenverkehrs der Infrastruktur zu bewerten.

ESIF (*Europäische Struktur- und Investitionsfonds*): Über die Hälfte der EU-Fördermittel wird über die fünf Europäischen Struktur- und Investitionsfonds bereitgestellt. Sie werden von der Europäischen Kommission und den EU-Mitgliedstaaten gemeinsam verwaltet. Es handelt sich um den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF), den Kohäsionsfonds (KF), den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

Europäischer Mehrwert (EU-Mehrwert): Wert, der durch eine EU-Intervention zusätzlich zu dem Wert geschaffen wird, der durch alleiniges Handeln des Mitgliedstaats entstanden wäre.

GD MOVE: Generaldirektion Mobilität und Verkehr der Europäischen Kommission.

GD REGIO: Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung der Europäischen Kommission.

GPSO (*Grand Projet du Sud-Ouest*): Eine teilweise gemischte Hochgeschwindigkeitsstrecke auf einer UIC-Spur von Bordeaux bis zur französisch-spanischen Grenze. Die Strecke hätte eine Länge von 279 km bei einer Betriebsgeschwindigkeit von 320/220 km/h und geschätzten Gesamtkosten von 13,6 Milliarden Euro ohne Mehrwertsteuer. Die Strecke war bereits früher geplant worden, aber diese Pläne wurden verschoben.

INEA (*Innovation and Networks Executive Agency*) – Exekutivagentur für Innovation und Netze Nachfolgerin der Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz (EA TEN-V bzw. TEN-T EA - Trans-European Transport Network Executive Agency), die 2006 durch die Europäische Kommission eingerichtet wurde, um die technische und finanzielle Umsetzung des TEN-V-Programms zu verwalten. Die INEA nahm ihre Tätigkeit am 1. Januar 2014 mit dem Ziel auf, Teile der folgenden EU-Programme umzusetzen: Fazilität "Connecting Europe" (CEF), Rahmenprogramm Horizont 2020 und Altprogramme (TEN-V und Marco Polo 2007-2013).

KF (Kohäsionsfonds): Fonds, dessen Ziel die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts innerhalb der Europäischen Union durch Finanzierung von Umwelt- und Verkehrsprojekten in Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt von weniger als 90 % des Unionsdurchschnitts ist.

TEN-V (Transeuropäische Verkehrsnetze) Durchgeplante Straßen-, Schienen-, Luft- und Wasserverkehrsnetze in Europa. Die TEN-V-Netze sind Teil eines umfassenderen Systems von transeuropäischen Netzen (TEN), zu denen auch ein Telekommunikationsnetz und ein Energienetz gehören.

TFI (*Transport Flagship Infrastructure*) – Flaggschiff-Verkehrsinfrastruktur: Für die Zwecke dieses Berichts: EU-kofinanzierte Verkehrsinfrastruktur mit förderfähigen Gesamtkosten von mehr als einer Milliarde Euro. Darüber hinaus gelten die folgenden Merkmale: Ein erheblicher Betrag der EU-Kofinanzierung muss zugewiesen oder ausgezahlt werden (ohne einen quantitativen Schwellenwert); die TFI sollte für das Verkehrsnetz in der EU von Bedeutung sein (insbesondere in Bezug auf grenzüberschreitende Verbindungen), und es wird voraussichtlich eine sozioökonomische Umwälzung bewirken.

ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

“EU-VERKEHRSINFRASTRUKTUREN: UM NETZWERKEFFEKTE PLANMÄSSIG ZU ERZIELEN, BEDARF ES EINER BESCHLEUNIGTEN UMSETZUNG VON MEGAPROJEKTEN”

ZUSAMMENFASSUNG

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern I bis IV

Die Vollendung des transeuropäischen Verkehrsnetzes stellt für die Union eine hohe Priorität dar. Wie von den Mitgliedstaaten mit der Annahme der Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 vereinbart, ist die Frist für die Verwirklichung des Kernnetzes das Jahr 2030. Dieses europaweite Netz wird die nationalen Verkehrsnetze miteinander verbinden und ihre Interoperabilität verbessern. Um dies zu erreichen, müssen wichtige Engpässe und wichtige fehlende Verbindungen in Angriff genommen werden, insbesondere dort, wo grenzüberschreitende Verbindungen nicht existieren oder nicht mehr in der Lage sind, moderne Verkehrslösungen zu gewährleisten. In bestimmten Fällen erfordert dies bedeutende Investitionen, die für ein kohärentes und voll funktionsfähiges Netz notwendig sind. Es werden Kosten-Nutzen-Analysen und Verkehrsprognosen berücksichtigt, bevor solche wichtigen Entscheidungen getroffen werden. Durch die Umsetzung dieser bedeutenden Infrastrukturprojekte werden umweltfreundlichere Verkehrsträger (Schiene und Binnenschifffahrt) zu realen Optionen für den Personen- und Güterverkehr.

Die Kommission stellt fest, dass dank der Arbeit der Mitgliedstaaten und der Infrastrukturbetreiber sowie der Unterstützung durch die Kommission bereits gute Fortschritte bei der Fertigstellung des TEN-V-Kernnetzes erzielt wurden. Die Festlegung einer gemeinsamen Frist für alle Mitgliedstaaten hat nachweislich eine Dynamik geschaffen, die in vielen Fällen dazu geführt hat, dass die Mitgliedstaaten ihre Arbeiten entsprechend planen. Durch die Netzeffekte, die sich aus dieser Koordination ergeben, werden die Projekte einen höheren Nutzen erzielen.

Die Kommission unternimmt viele Anstrengungen, um sicherzustellen, dass die in diesem Bericht betrachteten grenzüberschreitenden Projekte verwirklicht werden. Es handelt sich um sehr komplexe Projekte, die eine enge und kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten erfordern. Interventionen der Kommission, die nicht zwangsläufig nur rechtlicher Natur sind, sind oft entscheidend, um sicherzustellen, dass diese Projekte umgesetzt werden. So arbeiten beispielsweise die europäischen Koordinatoren kontinuierlich mit den Partnern aus den verschiedenen Mitgliedstaaten zusammen und sind direkt in die Aufsichtsräte der gemeinsamen Einrichtungen der grenzüberschreitenden Projekte eingebunden. Angesichts des sensiblen politischen Kontextes, in dem solche Großinvestitionen getätigt werden, sind die Aktivitäten der Koordinatoren in Form von Treffen mit Ministern, Interessenträgern, Projektleitern usw. unerlässlich. Der Rat hat „die wichtige Rolle der Europäischen Koordinatoren bei der Erleichterung der rechtzeitigen und wirksamen Umsetzung der multimodalen Kernnetzkorridore“ anerkannt.¹

¹ „Schlussfolgerungen des Rates zum Sachstand in Bezug auf die Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) und auf die Fazilität ‚Connecting Europe‘ für den Bereich Verkehr (CEF-Verkehr)“, 5. Dezember 2017.

Die finanzielle Unterstützung der EU für die Projekte ist auch entscheidend für das langfristige Engagement und die Schaffung eines stabilen Umfelds für die Projektdurchführung. Die Fazilität „Connecting Europe“ ist ein entscheidendes Instrument für die Durchführung der grenzüberschreitenden Projekte, was von vielen der für die in diesem Bericht geprüften Projekte verantwortlichen Stellen anerkannt wurde. Der Kohäsionsfonds und der EFRE ermöglichen die Durchführung von Verkehrsinfrastrukturprojekten zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts. Gleichzeitig gewährleistet und überwacht die Kommission, dass die Finanzierungsregeln für die jeweiligen EU-Fonds korrekt angewendet werden.

Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die betreffenden Projekte ohne die Durchsetzung des TEN-V-Rahmens, die finanzielle Unterstützung durch die EU und ihre politischen Interventionen wahrscheinlich nie umgesetzt würden.

Die Kommission erkennt an, dass solche großen Infrastrukturprojekte eine lange Zeit in Anspruch nehmen. Dies gilt für alle Verkehrsinfrastrukturinvestitionen dieser Größenordnung, aber noch verständlicher für die in dieser Prüfung bewerteten grenzüberschreitenden Projekte (Beteiligung mehrerer Mitgliedstaaten, Haushaltsberatungen, technische Komplexität der Realisierung von Tunneln oder Greenfield-Projekten, administrative Komplexität der Genehmigungsverfahren usw.). Da Projekte während der Vorbereitungsphase reifen, ist es normal, dass sie sich in Bezug auf Umfang, Ausrichtung, technische Parameter usw. weiterentwickeln, und dies auch auf der Grundlage der wertvollen Beiträge, die während der öffentlichen Konsultationen eingehen. Es ist ebenso normal, dass diese Projektanpassungen zu Veränderungen bei den sozioökonomischen Kosten und Vorteilen führen. Die Bewertung etwaiger Abweichungen bei den Kosten und der fristgerechten Umsetzung sollte daher erst ab der endgültigen Investitionsentscheidung und nicht zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen.

Die Kommission betont, dass die grenzüberschreitenden Projekte auf dem Weg sind, bis 2030 verwirklicht zu werden. Weitere Anstrengungen sind nötig. Die Kommission wird weiterhin eng mit den betreffenden Parteien zusammenarbeiten. Sie plant, eine Überarbeitung der TEN-V-Verordnung im Jahr 2021 vorzuschlagen; dies wird die Gelegenheit sein, eine Bilanz der erzielten Fortschritte zu ziehen und gegebenenfalls die Instrumente anzupassen, um das Ziel eines voll funktionsfähigen und interoperablen TEN-V-Netzes innerhalb der gesetzten Fristen zu erreichen.

Zuletzt stellt die Kommission fest, dass der Begriff „Flaggschiff-Verkehrsinfrastrukturen“ (oder „Megaprojekt“), der in diesem Bericht verwendet wird, keine Entsprechung in einem Basisrechtsakt, in laufenden und kommenden Programmen oder in einer operationellen Definition auf EU-Ebene findet.

BEMERKUNGEN

16. Die Kommission räumt ein, dass für einige der vom EuRH genannten Flaggschiff-Verkehrsinfrastrukturen („Transport Flagship Infrastructures“) (im Folgenden als „TFI“ bezeichnet) ein hohes Risiko besteht, im Jahr 2030 nicht voll funktionsfähig zu sein, was jedoch keine Anforderung der TEN-V-Verordnung darstellt. Die Kommission betont, dass die meisten „TFI“ bis dahin einsatzbereit und die TEN-V-Anforderungen erfüllt sein werden. Dies wird eine wesentliche Verbesserung für das Verkehrssystem der EU darstellen.

In Bezug auf die Ziffern 16, 17 und 19 sowie Tabelle 2 bewertet die Kommission den Stand der geprüften Projekte wie folgt:

Rail Baltica:

Es wird erwartet, dass das Rail-Baltica-Projekt vor 2030 fertiggestellt, die TEN-V-Anforderungen erfüllen und voll funktionsfähig sein wird, einschließlich der „Zubringerstrecken“ in Polen, siehe auch die Antworten auf die Ziffern 69-71.

Bei der lettischen nationalen Prüfung wurde der ursprüngliche Zeitrahmen der Finanzhilfevereinbarung von 2014 (in der der Grunderwerb in Lettland bis 12/2019 vorgesehen war) mit dem 2019 mitgeteilten Datum (12/2022) verglichen. In der Zwischenzeit wurde die Finanzhilfevereinbarung von 2014 verlängert und die neue Frist für den Grunderwerb in Lettland ist 12/2022. Anstatt eine Verzögerung darzustellen, spiegelt die neue Frist Aktualisierungen der Grunderwerbspläne wider, wobei der Schwerpunkt auf prioritären Bereichen liegt, in denen Bauverträge unterzeichnet werden, während bis nach einer Kommunalreform stufenweise andere Enteignungsmaßnahmen durchgeführt werden.

Lyon-Turin:

Nach der derzeitigen Planung wird der 57,5 km lange Grenzabschnitt einschließlich des Tunnels Lyon-Turin vor 2030 fertiggestellt sein und den TEN-V-Anforderungen entsprechen.

Mit dem Bau der neuen Zubringerstrecke zwischen Avigliana und Orbassano und dem Ausbau der Strecke zwischen Bussoleno und Avigliana werden die italienischen Zubringerstrecken bis 2030 vollständig den TEN-V-Vorgaben entsprechen.

Auf der französischen Seite entspricht die bestehende konventionelle Strecke, die derzeit als Zubringerstrecke dient, gegenwärtig den meisten TEN-V-Parametern. Die Anforderungen, die nicht erfüllt sind, beziehen sich auf die Geschwindigkeit (bestimmte Streckenabschnitte lassen wegen der Steigung von 25 % nur 90 km/h statt 100 km/h zu) und auf das Europäische Eisenbahnverkehrsleitsystem (ERTMS), das laut dem französischen nationalen Umsetzungsplan bis 2030 eingerichtet werden soll.

Brenner-Basistunnel (BBT):

Das derzeitige offizielle Eröffnungsdatum für den BBT ist 2028.

Die ERTMS-Ausstattung der bestehenden nördlichen Zubringerstrecken ist eine von drei Maßnahmen, die Teil des Starterpakets für das Programm „Digitale Schiene Deutschland“ ab 2020 sind, für das die Umsetzungsarbeiten bereits begonnen haben und ein Budget bereits vorgesehen ist.

Darüber hinaus hat die Arbeitsgruppe Infrastruktur der Brenner Corridor Platform Informationen zusammengestellt, die ebenfalls zeigen, dass die Zubringerstrecken in Deutschland und Italien bis 2030 vollständig der TEN-V-Verordnung entsprechen werden. Sie bestätigt außerdem die Einführung des ERTMS auf den bestehenden Zubringerstrecken in Deutschland bis 2027.

Fehmarnbelt:

Die Eröffnung der Fehmarnbelt-Querung und ihrer Zubringerstrecken ist 2028 geplant.

Was die deutschen Zubringerstrecken zum Fehmarnbelt betrifft, ist der Beginn der Bauarbeiten für 2021/22 mit einer geschätzten Bauzeit von 5,5 Jahren vorgesehen. Somit sollen die Arbeiten bis spätestens 2028 abgeschlossen sein, wobei drei Jahre Spielraum bleiben, um die Frist der TEN-V-Verordnung einzuhalten. Darüber hinaus soll laut der offiziellen Planung auch die Eröffnung der Fehmarnsund-Querung im Jahr 2028 stattfinden, sodass die Zubringerstrecken zum Tunnel bei der Eröffnung des Tunnels vollständig einsatzbereit sein werden.

Folglich werden die Zubringerstrecken zum Tunnel bei der Eröffnung des Tunnels in voller Kapazität zur Verfügung stehen und den TEN-V-Anforderungen entsprechen.

Baskisches Dreieck:

Die Kommission bestätigt, dass es auf französischer Seite bei der neuen Streckenführung zwischen der Grenze und dem französischen Hochgeschwindigkeitsnetz Verzögerungen geben wird. Die Kommission verhandelt jedoch mit Frankreich über den Ausbau der bestehenden Strecke zwischen Bordeaux und der Grenze, die mit dem Baskischen Dreieck verbunden ist, um gleichzeitig mit dem Baskischen Dreieck fertig zu werden. Die Kommission ist der Ansicht, dass es vor allem darum geht,

dafür zu sorgen, dass die Kapazität der Strecke auf der französischen Seite schrittweise erhöht wird, um die Zunahme des Verkehrsaufkommens, insbesondere des Güterverkehrs, zu bewältigen.

Das Baskische Dreieck wird vor 2030 den TEN-V-Anforderungen entsprechen. Die Kommission hat darauf bestanden, dass der Ausbau der bestehenden Strecke auf französischer Seite ebenfalls zur Erfüllung der Anforderungen führen sollte.

Seine-Schelde:

Der Kanal Seine-Nord Europe selbst wird voraussichtlich bis Ende 2028 in Betrieb genommen.

Alle geplanten Bauarbeiten und Ausbauten für das Seine-Schelde-Netz zur Erreichung der erwarteten Funktionalitäten werden bis 2030 in Übereinstimmung mit dem Durchführungsbeschluss von Juni 2019 abgeschlossen sein. Dazu gehören insbesondere die Hauptverkehrsstraßen, die das Flusseinzugsgebiet der Seine mit dem der Schelde verbinden. Von dem etwa 1100 km langen Netz sieht die Planung nur für einen peripheren Abschnitt von etwa 30 km (Bray-Nogent) das Jahr 2032 als Abschlussdatum vor.

Die Seine-Schelde-Verbindung nach Zeebrugge wird derzeit überprüft, ein Investitionsplan wird gemäß dem Durchführungsbeschluss bis Dezember 2023 erwartet. Es ist geplant, eine Verbindung noch vor Ende 2030 einzurichten.

Autobahn A1 in Rumänien:

Der verbleibende Abschnitt der rumänischen Autobahn A1 (Sibiu-Pitesti) soll in der laufenden (2014-2020) und der nächsten Finanzierungsperiode gebaut werden.

E59:

Die E59 ist eine bereits bestehende und funktionsfähige Infrastruktur. Für die E59 sind keine Greenfield-Projekte vorgesehen. Die Verbindung wird lediglich ausgebaut. Es ist geplant, diese Ausbauten bis spätestens 2030 abzuschließen, einschließlich der Abschnitte in äußerster Randlage, so die Angaben der zuständigen Behörden in Polen.

Auch für die E59 werden die TEN-V-Anforderungen vor 2030 erfüllt sein.

18. Die Kommission räumt ein, dass bei der Errichtung einiger „TFI“ oder ihrer Nebeninfrastruktur die Gefahr von Verzögerungen besteht. Dies wird jedoch nicht das effektive Funktionieren der TEN-V-Korridore gefährden. Die Korridore werden 2030 funktionsfähig sein und bereits von der Verwirklichung der verschiedenen Projekte profitieren. Daraus werden sich schon im Jahr 2030 sehr positive Netzeffekte ergeben.

Kasten 1. Eine Verbindungslücke, die den Korridor und das Netzwerk behindert

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Tatsache, dass sich eine Strecke 2019 in der Studienphase befindet, die Fertigstellung des Projekts bis 2030 nicht behindert. Das Baskische Dreieck wird mit hoher Wahrscheinlichkeit bis 2030 fertiggestellt sein. Frankreich hat in der Tat die neue Hochgeschwindigkeitsverbindung zwischen Bordeaux und Dax und dann von Dax bis zur Grenze bis nach 2037 verschoben. Als zweitbeste Option führt die Europäische Kommission jedoch Gespräche mit den französischen Behörden und SNCF Réseau, um die bestehende Strecke pünktlich zur Betriebsaufnahme des Baskischen Dreiecks auszubauen. Dies wird eine gut funktionierende grenzüberschreitende Verbindung mit ausreichender Kapazität ermöglichen.

Darüber hinaus bittet die Kommission den Rechnungshof zu berücksichtigen, dass der internationale Abschnitt zwischen Perpignan und Figueras derzeit von LFP Perthus (im gemeinsamen Besitz von Frankreich und Spanien) verwaltet wird. Die Zahl der Züge wächst und wird sich bis 2026 voraussichtlich verfünffachen, da das spanische Netz derzeit an die UIC-Spur (Valencia-Tarragona-Barcelona) angepasst wird.

Die Kombination aus dem Bau des Baskischen Dreiecks und dem Ausbau der bestehenden Strecke zwischen Bordeaux und der Grenze wird mehr Kapazität und einen einfacheren Güterverkehr ermöglichen.

25. Die Kommission ist der Ansicht, dass sie die vorhandenen Instrumente und Ressourcen angemessen nutzt, um die Fertigstellung der Projekte zu fördern und die Mitgliedstaaten bei der Erreichung dieses Ziels zu unterstützen (Finanzierungsbeschlüsse, INEA, Koordinatoren, Teilnahme an den Aufsichtsgremien, Sitzungen des Korridorforums, Korridorarbeitspläne, Berichterstattung an das Parlament, Konferenzen, bilaterale Sitzungen, multilaterale Sitzungen, Durchführungsbeschlüsse usw.). Die bisher von der Kommission ergriffenen Maßnahmen gehen weit über die Bestimmungen des Artikels 56 hinaus.

26. Die Kommission hat das Verfahren nach Artikel 56 noch nicht angewandt, da sie der Ansicht ist, dass es andere wirksamere Instrumente gibt, um die Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, diese Infrastrukturen rascher zu planen und umzusetzen (z. B. die Arbeit der Koordinatoren, Durchführungsbeschlüsse usw.).

27. Die Kommission unterstreicht die Komplexität dieser grenzüberschreitenden Projekte in Bezug auf Größe, technische, finanzielle, planerische, politische und die öffentliche Meinung betreffende Aspekte/Faktoren.

Die Kommission ist – unter Bezugnahme auf die Schlussfolgerungen in Kasten 2 – der Ansicht, dass Infrastrukturprojekte wie der Kanal Seine-Nord Europe oder der Eisenbahntunnel Lyon-Turin wegweisend sein werden. Die Analyse sollte sich nicht nur auf die bestehenden Binnenwasserstraßen und den Eisenbahnverkehr stützen, da es aufgrund der Infrastrukturbedingungen (der Kanal Seine-Nord Europe existiert noch nicht und die bestehende Eisenbahnverbindung Lyon-Turin ist für den Eisenbahngütertransport nicht geeignet) derzeit nur wenig oder gar keinen Verkehr gibt.

Siehe Antwort der Kommission zu Kasten 2.

Kasten 2 – Erhebliche Abweichungen zwischen tatsächlichem und prognostiziertem Verkehrsaufkommen

Die Kommission erkennt an, dass eine Reihe von Begleitmaßnahmen erforderlich sind, um die optimale Nutzung der neu gebauten Infrastruktur zu gewährleisten, ist jedoch gleichzeitig der Ansicht, dass *„die erheblichen Abweichungen zwischen dem tatsächlichen und dem prognostizierten Verkehrsaufkommen“* nicht per se ein Problem darstellen – im Gegenteil, in mehreren Fällen wurde das prognostizierte Verkehrsaufkommen konservativ berechnet.

31. Die Kommission stimmt zu, dass Kosten-Nutzen-Analysen (KNA) von der verwendeten Methodik und von den getroffenen Annahmen abhängen. Die Tatsache, dass für jedes der Projekte mehrere Kosten-Nutzen-Analysen erstellt werden, zeigt die kontinuierliche Nutzung des Instruments. Die Kommission hält es für selbstverständlich, dass sich die Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analysen mit den Projektänderungen (Umfang, technische Anforderungen usw.) in Bezug auf bisherige Analysen weiterentwickeln.

Kasten 4 – Beispiele für Feststellungen in Bezug auf Kosten-Nutzen-Analysen

Die Kommission stellt unter Bezugnahme auf diesen Abschnitt Folgendes fest:

1) Eine aktualisierte Kosten-Nutzen-Analyse, die alle Elemente des endgültigen Projekts enthält, wird bei der Einreichung eines Antrags auf EU-Kofinanzierung vorgeschrieben, was zeigt, dass Kosten-Nutzen-Analysen bei der Entscheidungsfindung ordnungsgemäß herangezogen werden.

2) Nach Ansicht der Kommission sollte die Neubewertung ab 2018 nicht als eine Kosten-Nutzen-Analyse betrachtet werden. Ihre Methodik wurde im Rahmen der italienischen Debatte angesichts der Nichteinhaltung der italienischen Richtlinien infrage gestellt.

3) Was Rail Baltica betrifft, stellt die Kommission fest, dass zwar drei verschiedene Kosten-Nutzen-Analysen für Rail Baltica durchgeführt wurden, die drei Studien jedoch einen sehr unterschiedlichen Umfang hatten und einem unterschiedlichen Zweck dienten. Bei COWI (2007) handelte es sich um eine anfängliche Durchführbarkeitsvorstudie, die mehrere Optionen zur Stärkung der Eisenbahnverbindung zwischen den baltischen Staaten und darüber hinaus aufzeigte – eine Option war eine neue Verbindung mit einer Standardspur (1435 mm). Angesichts dieses Studiengegenstands handelte es sich bei der Studie nicht um eine Standard-Kosten-Nutzen-Analyse und es wurden auch keine detaillierten Verkehrsprognosen und CAPEX-Berechnungen durchgeführt. Die Studien AECOM (2011) und EY (2017) können hingegen als Kosten-Nutzen-Analysen betrachtet werden, wobei jedoch betont werden muss, dass jede Studie einen anderen Umfang und Zweck hatte. AECOM diente dazu, die anfängliche KNA-basierte Durchführbarkeit von Rail Baltica festzustellen und eine vorherige politische Entscheidungsfindung zu untermauern. EY (2017) musste neue Entwicklungen berücksichtigen, wie etwa die Einigung über die Streckenführung, die Linienintegration in der Stadt Riga und die Verbindung Kaunas-Vilnius. Alle Studien wurden auf transparente Art und Weise durchgeführt und sind öffentlich zugänglich.

4) In Bezug auf den Brenner-Basistunnel (BBT) stellt die Kommission fest, dass die Kosten-Nutzen-Analyse von 2019 teilweise auf der Anfang 2019 veröffentlichten deutschen Verkehrsstudie aufbaut. Alle im Rahmen der Kosten-Nutzen-Analyse analysierten Szenarien weisen auf ein positives Verhältnis hin, das über den in der Analyse von 2007 angegebenen Zahlen liegt. Im Hinblick auf die fehlende Verkehrsstudie merkt die Kommission an, dass die Bemühungen der drei Mitgliedstaaten zur Erstellung einer gemeinsamen Verkehrsprognose derzeit noch andauern und Ergebnisse im Jahr 2020 zu erwarten sind.

Abschließend hält die Kommission fest, dass die vom EuRH angeführten Beispiele die systematische Anwendung von Kosten-Nutzen-Analysen in allen wichtigen Phasen der Projekte zeigen.

32. Die Kommission hat keinen Zugang zu detaillierten Informationen über die Analyse dieser externen Sachverständigen und die Instrumente, die sie für ihre Bewertung verwendet haben. Daher sind die Kommission und die Interessenträger nicht in der Lage, die Ergebnisse zu bewerten.

Da das TFI-Konzept keine Entsprechung im EU-Rechtsrahmen hat, konnte die bisher durchgeführte Analyse nicht genau mit dem vom EuRH definierten Konzept übereinstimmen.

Die Kommission ist der Ansicht, dass Kosten-Nutzen-Analysen als Instrument für die Entscheidungsfindung richtig eingesetzt werden. Bei Rail Baltica beispielsweise haben die späteren Kosten-Nutzen-Analysen als Entscheidungsgrundlage für das Projekt gedient. In diesem Fall wurden die Kosten nach Land aufgeschlüsselt, doch der Nutzen kann nur durch das Projekt als Ganzes zum Tragen kommen.

33. Was Verkehrsnetze betrifft, die unter das thematische Ziel Nr. 7 fallen, werden im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung von der Kommission nur Großprojekte über 75 Mio. EUR der förderfähigen Gesamtkosten bewertet.

34. Die Kommission betont, dass aus Sicht der Kohäsionspolitik für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 die Mitgliedstaaten für die Auswahl und Genehmigung aller durch die Fonds kofinanzierten Vorhaben zuständig sind, unabhängig von den finanziellen Beträgen, die sie darstellen. Dabei müssen die Verwaltungsbehörden sicherstellen, dass alle Vorhaben mit den geltenden Vorschriften über die Förderfähigkeit der betreffenden Ausgaben sowie mit den Qualitätsstandards übereinstimmen, die in Artikel 67 des Vorschlags für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen eindeutig festgelegt sind (siehe insbesondere Artikel 67 Absatz 3 Buchstaben c, d und e). Demzufolge obliegt es den Verwaltungsbehörden bei der Auswahl der Vorhaben:

- sicherzustellen, dass die ausgewählten Vorhaben ein optimales Verhältnis zwischen der Höhe der Unterstützung, den unternommenen Aktivitäten und dem Erreichen der Ziele herstellen;
- zu überprüfen, dass der Begünstigte über die notwendigen finanziellen Mittel und Mechanismen verfügt, um Betriebs- und Instandhaltungskosten abzudecken und ihre finanzielle Nachhaltigkeit zu gewährleisten;
- sicherzustellen, dass für ausgewählte Vorhaben, die in den Geltungsbereich der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates fallen, eine Umweltverträglichkeitsprüfung oder ein Screening-Verfahren durchgeführt wird, und dass die Bewertung von Alternativlösungen gebührend Berücksichtigung findet.

Diese Bestimmungen gelten für alle Vorhaben, daher ist der Wortlaut absichtlich allgemein gehalten, um eine Anpassung des Verwaltungsaufwands an die Art und den Umfang der Vorhaben zu ermöglichen. Die spezifische Anwendung dieser Bedingungen erfolgt von Fall zu Fall im Zusammenhang mit der Festlegung von Auswahlkriterien.

Auf der Grundlage der im Zeitraum 2014-2020 gesammelten Erfahrungen haben die Mitgliedstaaten nationale wirtschaftliche Bewertungsrahmen geschaffen und/oder weiterentwickelt, gegebenenfalls einschließlich einer Kosten-Nutzen-Analyse für größere Investitionen. Bei größeren Projekten erwartet die Kommission von den Mitgliedstaaten, dass sie über die gesetzlichen Bestimmungen hinaus weiterhin angemessene Qualitätsstandards gemäß der international bewährten KNA-Praxis und dem KNA-Leitfaden 2014-2020 einhalten, falls die Schlussbestimmungen keine ausdrückliche KNA-Anforderung beinhalten.

Darüber hinaus beabsichtigt die Kommission, die Kosten-Nutzen-Analyse auch für kleinere Projekte weiter zu fördern. Um diesen Prozess zu erleichtern, wird die Kommission ein vereinfachtes Vademekum zur Kosten-Nutzen-Analyse veröffentlichen, in dem ein „anwendungsbereites“ Instrument vorgestellt wird, das die internationale bewährte Praxis bei der Anwendung der KNA-Prinzipien auf verschiedene Projekte, auch in kleinerem Maßstab, widerspiegelt.

35. Verkehrsprognosen sind Teil der Kosten-Nutzen-Analyse, die für alle kofinanzierten Projekte durchgeführt wird. Da das TFI-Konzept keine Entsprechung im EU-Rechtsrahmen hat, konnte die bisher durchgeführte Analyse nicht genau mit dem vom EurH definierten Konzept übereinstimmen.

38. Der Basistunnel Lyon-Turin wird viel länger als 50 Jahre in Betrieb sein.

40. Eine angemessene öffentliche Konsultation ist eine der Voraussetzungen dafür, dass Investitionen einen optimalen sozioökonomischen Nutzen bringen, auch im Hinblick auf die Gewährleistung, dass die Ansichten und Interessen aller Interessenträger angemessen berücksichtigt werden. So wird sichergestellt, dass die Projekte das soziale Wohlergehen auch in Bezug auf die territoriale, gesellschaftliche, ökologische und wirtschaftliche Dimension optimieren. Dieser Prozess stellt in der Tat eine Herausforderung dar und kann zu Verzögerungen bei Projekten führen.

Die Kommission stellt fest, dass selbst die professionellste Einbeziehung von Interessenträgern nicht unbedingt verhindert, dass vor den Verwaltungsgerichten Einsprüche gegen Genehmigungen eingelegt werden.

41. Wenn sich Interessenträger zu bestimmten TEN-V-Projekten an die Kommission wenden, legt die Kommission bei der Erläuterung der EU-Dimension des Projekts besondere Sorgfalt an den Tag. Dies war nicht nur der Fall bei Rail Baltica, sondern auch bei anderen „TFI“ (z. B. BBT, Fehmarnbelt und Seine-Schelde).

43. In Bezug auf die Autobahn A1 in Rumänien stellt die Kommission fest, dass die Konsultation der Interessenträger dazu beigetragen hat, die Übereinstimmung des Projekts mit dem EU-Umweltrecht

zu gewährleisten. Die Kommission räumt jedoch ein, dass die notwendigen Projektänderungen spät eingearbeitet wurden und sich der Projektfortschritt dadurch in der Praxis weiter verzögert hat.

44. Es ist anzumerken, dass diese Kosten die Unterhaltung einer bestimmten Organisation beinhalten, die entsprechende Dienstleistungen erbringt und für den rechtzeitigen Beginn der Vorbereitungsarbeiten sorgt.

45. Die Kommission stellt fest, dass die Umsetzung fast aller Infrastrukturprojekte dieser Größenordnung unabhängig von der EU-Finanzierung mehrere Jahrzehnte in Anspruch nimmt.

Die Kommission stellt außerdem fest, dass die geprüften TFI zu den komplexesten und technisch anspruchsvollsten gehören, was die Umsetzung betrifft. Wie bei Infrastrukturprojekten dieser Größenordnung üblich, wird eine erste Schätzung vorgenommen, und diese erste Schätzung wird dann während der Durchführung aktualisiert.

Ein Beispiel für nicht EU-finanzierte Projekte ist der Gotthardtunnel; seine Errichtung dauerte über 15 Jahre.

46. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Festlegung einer spezifischen Finanzierungspriorität für die „TFI“ einer Zweckbindung von Mitteln für diese Projekte gleichkommt. Die derzeit geltende Verordnung über die Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) und der Vorschlag für eine CEF-II-Verordnung sehen keine Unterscheidung zwischen Flaggschiff- und Nicht-Flaggschiff-Projekten vor. Aus diesem Grund würde jede spezielle Finanzierungspriorität, die ausschließlich für diese Art von Projekten offensteht, gegen die Bestimmungen der CEF-Verordnung verstoßen.

Darüber hinaus ist die Kommission der Ansicht, dass die derzeitige Praxis wettbewerbsorientierter Ausschreibungen den Projektträgern starke Anreize bietet, ihre Projekte voranzutreiben, und eine gute Qualität bei der Projektvorbereitung und -durchführung gewährleistet.

47. Die Kommission ist der Ansicht, dass es Aufgabe des Projektträgers ist, den Umfang seines Projekts bestmöglich aus verschiedenen Blickwinkeln (geografisch, technisch, zeitlich usw.) zu definieren und die Abfolge zu organisieren.

Die Kommission hebt die niedrigen Verwaltungskosten des CEF-Programms hervor, die in mehreren Prüfungen erfasst wurden.

Die Kommission begrüßt in der Tat eine integrierte Projektvision, ist gleichzeitig jedoch der Ansicht, dass es den Projektträgern obliegt, ihren Antrag im Wettbewerbsumfeld der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen einzureichen. Eine einzige Finanzhilfvereinbarung für eine TFI verhindert nicht, dass es zu Verzögerungen und Änderungen beim Projektumfang kommt.

48. Es sind Verfahren vorhanden, die einen angemessenen Überblick vermitteln; darüber hinaus wird die Kommission den Begünstigten und Projektträgern über die europäische Plattform für Investitionsberatung (die ab 2021 gemäß dem neuen Rechtsrahmen für den mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 ihre Arbeit aufnehmen soll) weiterhin Unterstützung bei der Projektentwicklung anbieten.

49. Bei allen großen Infrastrukturprojekten gibt es eine erste Phase, in der die Durchführbarkeit der ursprünglichen Idee bewertet wird. Gewöhnlich werden verschiedene Optionen bewertet, und es ist daher normal, dass sich die Ausgestaltung und der Umfang entwickeln, insbesondere nach öffentlichen Konsultationen oder als Folge von Umweltverträglichkeitsprüfungen. Änderungen bei der Ausgestaltung und beim Umfang bringen nicht nur zusätzliche Kosten, sondern auch zusätzliche Vorteile.

50. Die Kommission ist der Ansicht, dass Änderungen des Umfangs, der Ausrichtung, zusätzlicher Elemente usw. einen Vergleich der Kostenschätzungen, die in den verschiedenen Phasen der Projekte vorgenommen werden, sehr schwierig machen.

Was Anhang III betrifft, ist die Kommission der Ansicht, dass bei der Berechnung von Kostensteigerungen die oben genannten Faktoren in vollem Umfang berücksichtigt werden sollten.

Hinsichtlich der ausgewählten TFI kann die Kommission die vorgelegten Zahlen nicht vergleichen; Grund hierfür sind in erster Linie die Änderungen, die den Umfang betreffen.

In Bezug auf die folgenden Projekte ist die Kommission der Ansicht, dass Folgendes berücksichtigt werden sollte:

Rail Baltica:

Der vom Rechnungshof errechnete Kostenanstieg ist zu einem großen Teil auf die zusätzlichen Kosten für die Integration der Rail-Baltica-Linie in der Stadt Riga und die Verbindung Kaunas-Vilnius zurückzuführen, die ebenfalls Vorteile bringen werden.

Lyon-Turin

Der Basistunnel Lyon-Turin wird als Zwei-Röhren-Tunnel gebaut. Die ursprüngliche Schätzung bezieht sich auf einen Tunnel mit einer Röhre.

Brenner-Basistunnel

Die ursprünglich geschätzten Kosten in Höhe von ca. 6 Mrd. EUR sollten aus Gründen geänderter Projektinhalte (zusätzliche Infrastrukturen), geänderter regulatorischer Rahmenbedingungen (zusätzliche Anforderungen der Umweltverträglichkeitsprüfung) und zusätzlicher Kosten für Testbetrieb und Inbetriebnahme, die in den ursprünglichen Zahlen nicht enthalten waren, nicht mit der letzten Schätzung verglichen werden.

Fehmarnbelt:

Die ursprüngliche Schätzung betrug nach dem Planungsgesetz, das 2008 vom dänischen Parlament verabschiedet wurde, 6,2 Mrd. EUR (Preisniveau 2008), und nicht 5,016 Mrd. EUR, wie in Tabelle 3 angegeben. Diese Schätzung entspricht 6,7 Mrd. EUR (Preisniveau 2019).

Seine-Schelde:

Die erste relevante Kostenschätzung konnte erst 2006 nach den Durchführbarkeitsstudien festgelegt werden; daher sollte die erste Schätzung die von 2007 sein (4002 Mio. EUR).

51. Die Kommission stellt fest, dass es in der Verantwortung des Projektträgers liegt, das Projekt in geeigneten Abschnitten zu organisieren. Das erwähnte Beispiel betrifft nationale Verantwortlichkeiten.

Was die Autobahn A1 in Rumänien betrifft, sind die ausgeschriebenen Teile (Lose) der Autobahnabschnitte nach Ansicht der Kommission proportional zu den Kapazitäten der großen europäischen Bauunternehmen. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Aufteilung von Projekten in Teile manchmal zu ihrer rechtzeitigen Fertigstellung beitragen kann, z. B. wenn eine Genehmigung für einen Abschnitt aussteht und die Arbeiten an einem anderen Abschnitt bereits beginnen können.

53. Die Kommission verwaltet die EU-Kofinanzierung effizient und berücksichtigt dabei den tatsächlichen Fortschritt jeder einzelnen Aktion.

54. Die Kommission stellt fest, dass eine „TFI“ auch dann vollständig in Betrieb sein kann, wenn die entsprechenden Zubringerstrecken nicht sofort maximal ausgelastet sind. Mit Blick auf das Netz ist die Beseitigung der grenzüberschreitenden Engpässe die Hauptpriorität.

In Bezug auf die in diesem Abschnitt erwähnten „TFI“ liegen der Kommission folgende Informationen vor:

Baskisches Dreieck:

Das GPSO (Hochgeschwindigkeitsstrecke zwischen Bordeaux und Toulouse sowie zwischen Bordeaux und Dax) wurde in der Tat einseitig von Frankreich bis nach 2037 verschoben. Aus diesem Grund wird eine zweitbeste Option zwischen der Kommission und Frankreich diskutiert, nämlich der Ausbau der bestehenden Strecke zwischen Bordeaux und der Grenze, sodass bis 2030 tatsächlich eine grenzüberschreitende Verbindung mit höherer Kapazität vorhanden ist, die aus dem Baskischen Dreieck in Verbindung mit einer verbesserten konventionellen Strecke von Bordeaux bis zur Grenze besteht.

Brenner-Basistunnel (BBT):

In Übereinstimmung mit der TEN-V-Verordnung und dem ERTMS-Bereitstellungsplan sollen der BBT und seine mit dem ERTMS ausgerüsteten Zubringerstrecken nach derzeitigem Stand bis 2030 fertiggestellt sein. Um die Kapazität des BBT voll auszuschöpfen, hat die Kommission die Studien für die nördlichen und südlichen Zubringerstrecken kofinanziert. Die Kommission ist der Ansicht, dass der Brenner-Basistunnel auch ohne diese ausgebauten Zubringerstrecken ab dem Zeitpunkt seiner Inbetriebnahme Vorteile bringen wird.

55. Die Kommission stellt fest, dass solche Umstände außerhalb ihrer Kontrolle liegen. In vielen Fällen ist die Beteiligung der Kommission (z. B. durch Finanzhilfvereinbarungen, Durchführungsbeschlüsse, die Arbeit der Koordinatoren usw.) genau der stabilisierende Faktor, der die Umsetzung auf lange Sicht gewährleistet.

56. Die Kommission stellt fest, dass die vom Rechnungshof angeführten Umstände sich ihrer Kontrolle entziehen. Die Verkehrssicherheit kann auf bestehenden Straßen auch durch administrative Maßnahmen (Geschwindigkeitsbegrenzungen, Radarfallen usw.) erhöht werden.

58. Es ist unbedingt zu beachten, dass die Finanzierung von Infrastrukturprojekten insofern ein gewisses Risiko birgt, als nicht alle Mittel im Rahmen der jeweiligen Aktion verwendet werden können (in diesem Fall werden die Mittel auf andere Projekte umverteilt). Bei großen Infrastrukturprojekten hat die Sicherung der EU-Finanzierung zu einem frühen Zeitpunkt eine unbestreitbare Hebelwirkung bei der Festlegung von Prioritäten und der Finanzierung auf lokaler/nationaler Ebene. Ohne dieses vorab von der EU finanzierte „Sicherheitsnetz“ könnte die Umsetzung dieser komplexen grenzüberschreitenden Projekte gefährdet sein. Ein einschlägiges Beispiel hierfür ist die EU-Finanzierung für den Kanal Seine-Nord Europe, die zusammen mit dem Durchführungsbeschluss entscheidend zur Sicherung des finanziellen Engagements der französischen Regierung für den Kanal beigetragen hat, und das obwohl sie 2019 reduziert wurde.

59. Die Zahlen sind von April 2019 und stehen im Zusammenhang mit einer Analyse des Ausgabenprofils bis Ende 2018. Seitdem hat die INEA mit Unterstützung der Kommission mit den Projektträgern zusammengearbeitet, um die Risiken zu mindern, insbesondere durch die Ausarbeitung möglicher zusätzlicher Verlängerungen, die es den Projekten ermöglichen würden, die Finanzierung zu absorbieren.

Was die Zahlen für den Brenner-Basistunnel betrifft, so zeigt Anhang IV, dass bereits mehr als 430 Mio. EUR gezahlt wurden, die Zwischenzahlungen zur Erstattung der bis Ende 2018 entstandenen Kosten und weitere Vorfinanzierungen im Jahr 2019 beinhalten.

Die Kommission und die INEA verwalten das CEF-Budget in effizienter Weise. Mittel, die im Rahmen bestimmter laufender CEF-Aktionen nicht benötigt werden, werden durch neue Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen auf andere CEF-Aktionen umverteilt. Hierbei handelt es sich um eine gute Verwaltung der CEF-Mittel.

60. Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 59.

Die Kommission stellt fest, dass die Bereitstellung langfristiger Sicherheit für Projektträger durch die Zuweisung von EU-Kofinanzierungsmitteln im Voraus bedeutet, dass das gleiche Geld nicht für andere Projekte verwendet werden kann. Die Kommission optimiert die Verwendung von EU-Kofinanzierungsmitteln durch die Anwendung des Grundsatzes „Verfall bei Nichtnutzung“.

Die Kommission stellt fest, dass die Haushaltsordnung eine Individualisierung von Verpflichtungen bis zum Jahr n+1 erlaubt, was bedeutet, dass Verpflichtungen von 2020 spätestens bis Ende 2021 an eine einzelne Aktion gebunden werden müssen.

Antwort zur Überschrift über Ziffer 61: Die Kommission ist nicht der Ansicht, dass ihre Aufsicht nicht eng genug ist. Sie übt eine enge und angemessene Aufsicht aus.

61. Die europäischen Koordinatoren nehmen als Beobachter an der Leitungsstruktur der entsprechenden Projekte teil. Im Durchführungsbeschluss C(2018)6969 der Kommission für Rail Baltica ist insbesondere eine Beobachterrolle für den europäischen Koordinator in der Leitungsstruktur des Projekts (Beobachterstatus im Aufsichtsgremium des Joint Ventures) und die Teilnahme an den Sitzungen der Taskforce auf Ministerebene vorgesehen. Dies ist auch bei anderen TFI der Fall (Lyon-Turin, Kanal Seine-Nord Europe, Brenner-Basistunnel). Darüber hinaus sieht die Geschäftsordnung der ministeriellen Taskforce für Rail Baltica vor, dass der europäische Koordinator bei den Sitzungen den Vorsitz führt.

63. Die Verzögerung bei der Inbetriebnahme des Autobahnabschnitts Lugoj-Deva resultiert aus dem Bau zusätzlicher Tierübergänge durch die rumänischen Behörden, um die Auswirkungen der Autobahn auf ein Natura-2000-Schutzgebiet zu reduzieren. Sobald diese Arbeiten abgeschlossen sind, wird dieser Straßenabschnitt in Betrieb genommen.

Ähnlich verhält es sich mit der Verbindung der beiden Abschnitte Lugoj-Deva und Deva-Orastie in Deva. Dort war der Bau von provisorischen Straßen notwendig, um den neu gebauten Autobahnabschnitt (Deva-Orastie) mit der bereits bestehenden Straße zu verbinden. Diese „Verbindungsrampen“ mussten nach der Fertigstellung dieser Verbindung entfernt werden. Hierbei handelt es sich um ein Standardverfahren, das bei der Fertigstellung eines bestimmten Abschnitts einer neuen Autobahn angewendet wird. Aus diesem Grund betrachtet die Kommission die Kofinanzierung der damit verbundenen Kosten in Höhe von 3,7 Mio. EUR nicht als „verschwendetes Geld“, was auch durch einen Austausch mit dem Mitgliedstaat bestätigt wurde.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 64 und 65:

Die Finanzhilfvereinbarung bezieht sich auf den Bau der physischen Infrastruktur und Zahlungen sind in der Tat an physische Outputs gebunden. Die Kommission ist der Ansicht, dass Ergebnisindikatoren für große Infrastrukturprojekte, die sich über mehrere Jahrzehnte erstrecken, nicht für die rechtzeitige Auszahlung von EU-Kofinanzierungsmitteln herangezogen werden können.

Die Kommission ist bestrebt, Daten über die Auswirkungen der verwirklichten Projekte zu erhalten (Zunahme des Verkehrs, wirtschaftliche Auswirkungen für verschiedene Akteure, Auswirkungen auf Staus, Emissionen usw.).

Es obliegt jedoch vielmehr den Projektträgern, die Daten über die Ergebnisse und Auswirkungen der Investition zu sammeln und zu veröffentlichen. Die Kommission veröffentlicht Daten auf EU-Ebene (siehe „EU transport in figures – statistical pocketbook“ mit jährlichen Ausgaben).

Beim Abschluss von Projekten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung muss immer überprüft werden, ob sie für die kommerzielle Nutzung offenstehen und ob sie zur Erreichung bestimmter Output- und Ergebnisindikatoren des operationellen Programms, in dessen Rahmen die Projekte kofinanziert werden, beitragen.

66. Die Kommission erinnert daran, dass sich die TFI noch in der Aufbauphase befinden und es noch genügend Zeit gibt, um eine Ex-post-Bewertung zu planen.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu den Ziffern 64 und 65.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 67 und 68:

Die Kommission verwendet die von den Mitgliedstaaten und den Projektträgern bereitgestellten Daten. Die Kommission glaubt nicht, dass ein Projektträger ein Interesse daran hat, die potenzielle Nutzung (und damit die Kosten für die Bereitstellung ausreichender Kapazitäten) für ein Infrastrukturprojekt künstlich zu erhöhen, um eine EU-Kofinanzierung zu erhalten.

Bei der geteilten Mittelverwaltung müssen Investitionen, die als Großprojekte präsentiert werden, nicht nur die geografischen Anforderungen erfüllen und auf dem TEN-V-Netz angesiedelt sein, sondern auch Kriterien in Bezug auf Erschwinglichkeit, Kosteneffizienz und Kosten-Nutzen-Analyse inklusive einer angemessenen Optionsanalyse erfüllen. Es ist in der Regel eine Verkehrsmodellierung erforderlich, um zu diesen Schätzungen zu gelangen (hauptsächlich, aber nicht ausschließlich, für Straßenprojekte).

Der Ansatz zur Schätzung der Nachfrage und des potenziellen Nutzens auf der Grundlage eines Einzugsgebiets von 60 Minuten entlang der Strecken ist zu begrenzt. Dabei wird der Netzeffekt der „TFI“ nicht ausreichend berücksichtigt. Es handelt sich bei solchen „TFI“ um strategische Segmente längerer Korridore und es wird auch weiter entfernt vom physischen Standort des Projekts Verkehr entstehen. Die Verbindung Lyon-Turin beispielsweise sollte nicht nur als Verbindung zwischen den beiden Städten betrachtet werden, da sie Teil des umfassenderen Personenverkehrs zwischen den Regionen Paris und Mailand ist. Gleichermaßen bietet der Fehmarnbelt unter anderem Zugang zu Frankfurt, Düsseldorf und Stockholm.

Die Kommission ist mit der Anwendung des Richtwerts aus dem Papier von De Rus et al. von 2007 (wie im erwähnten Sonderbericht Nr. 19/2018 zitiert) auf die geprüften Projekte, bei denen es sich um gemischte Personen- und Güterverkehrsstrecken handelt, nicht einverstanden, da der Richtwert für reine Personenverkehrs-Hochgeschwindigkeitsstrecken gilt.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 69, 70 und 71:

Die Kommission stellt fest, dass die Kosten-Nutzen-Analyse von 2017 zu dem Schluss kam, dass die Rail Baltica TFI aufgrund des kombinierten Güter- und Personenverkehrs wirtschaftlich nachhaltig ist. Die Kommission ist der Ansicht, dass das Projekt vor diesem Hintergrund bewertet werden sollte, da dieser der Art seiner Umsetzung entspricht, und nicht anhand isoliert betrachteter separater Richtwerte für den Güter- oder Personenverkehr.

Rail Baltica hat das Potenzial, die neue Hauptverkehrsader der baltischen (und finnischen) Verkehrsströme zu werden und völlig neue Dynamiken und Möglichkeiten bei den Personen- und Handelsverkehrsströmen in den baltischen Staaten einzuführen. Sie wird die Reisezeit auf der Strecke Nord-Süd erheblich reduzieren. Die gegenwärtige Situation des begrenzten Nord-Süd-Schienenverkehrs, die historische und strukturelle/organisatorische Gründe hat, kann nicht auf die zukünftige Rail Baltica übertragen werden.

Die Kommission verweist auch auf ihre Antworten zu Ziffer 68, die sich auf die Tatsache bezieht, dass das 60-Minuten-Einzugsgebiet ein begrenzter Richtwert ist. Dieser wurde erstellt, um reine Personenverkehrs-Hochgeschwindigkeitsstrecken mit Geschwindigkeiten in der Größenordnung von 300 km/h zu bewerten, die Rail Baltica TFI ist jedoch als konventionelle Schnellstrecke mit gemischtem Verkehr konzipiert. Die für die Rail Baltica TFI gewählten Parameter führen zu keiner signifikanten Kostensteigerung, dadurch, dass neben Personenverkehr auch Güterverkehr vorgesehen ist, und es werden gleichzeitig zusätzliche Einnahmen und Vorteile gewährleistet. Die Baukosten pro km der Rail Baltica TFI (ca. 6,7 Mio. EUR/km) sind wesentlich niedriger als die Kosten, die für die Erstellung der vom EuRH verwendeten Richtwerte aufgewendet wurden.

Die Kommission steht in engem Kontakt mit dem polnischen Infrastrukturbetreiber, der nachgewiesen hat, dass alle notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, um ausreichend Kapazität für alle Arten von Personen- und Güterverkehr auf dem Abschnitt Warschau-Bialystok und darüber hinaus zu gewährleisten.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 72 und 73:

Diese potenziellen Kosten beziehen sich hauptsächlich auf zusätzlichen Lärmschutz, der von den Bürgern gemäß öffentlichen Konsultationen gefordert wird.

Was die deutschen Zubringerstrecken betrifft, wurde die Entscheidung, die Geschwindigkeit von 160 km/h auf 200 km/h zu erhöhen, erst nach dem Regionalplanungsprozess getroffen, der über die Streckenführung entschied und der größte einzelne Kostentreiber ist. Die Geschwindigkeitserhöhung allein führte zu zusätzlichen Kosten in Höhe von 110 Mio. EUR. Die zusätzlichen Lärmschutzmaßnahmen sind keine direkte Folge der Geschwindigkeitserhöhung für die Strecke. Auch die Kosten für die Fehmarnsund-Brücke werden nicht durch die Geschwindigkeitserhöhung verursacht, sondern durch die Notwendigkeit, die erforderliche Kapazität für das geschätzte (gemischte) Verkehrsaufkommen auf der Strecke nach der Fehmarnbelt-Querung zu schaffen.

Darüber hinaus gibt es weitere wichtige Kostentreiber, die nicht mit der Geschwindigkeitserhöhung, sondern mit anderen, den Betrieb betreffenden Auflagen zusammenhängen, die berücksichtigt werden müssen. Das Projekt von 2018 enthält mehrere Elemente, die 2008 nicht vorhergesehen wurden und die in keinem Zusammenhang mit der Erhöhung der Geschwindigkeit stehen. Hierbei handelt es sich insbesondere um den Umschlagplatz in Lübeck und die Stromrichterstation in Genin, auf die allein 126 Mio. EUR entfallen. Weitere Neuerungen der Strecke betreffen ausschließlich den Güterverkehr, insbesondere Abstellgleise für Güterzüge, um Regional- und Fernpersonenverkehrszügen ein Überholen zu ermöglichen.

77. In Bezug auf Buchstabe b) möchte die Kommission Folgendes feststellen:

- i) Was Rail Baltica betrifft, wurde in Bezug auf die Infrastrukturverwaltung eine neue Frist gesetzt, da eine weitere Analyse notwendig war, um sich auf die beste Lösung zu einigen.
- ii) Die Seine-Schelde-Verbindung nach Zeebrugge wird derzeit überprüft, ein Investitionsplan wird gemäß dem Durchführungsbeschluss bis Dezember 2023 erwartet. Es ist geplant, eine Verbindung noch vor Ende 2030 einzurichten.

Die Kommission stellt fest, dass der Durchführungsbeschluss zu Seine-Schelde entscheidend dazu beigetragen hat, dass die französischen Parteien ein Finanzierungsabkommen für den Kanal Seine-Nord Europe erzielt haben, das dringend erforderlich war. Aus diesem Grund hat der Durchführungsbeschluss in Anbetracht seiner soliden Hebelwirkung zur Sicherung der Umsetzung des wichtigsten fehlenden Gliedes (Kanal Seine-Nord Europe), ohne die eine Investitionsentscheidung zur Umsetzung der Zeebrugge-Verbindung noch schwieriger zu gewährleisten wäre, die Umsetzung der relevanten Abschnitte genau genommen weitestgehend gefördert.

79. Die Kommission verweist auf ihre Antworten zu den Ziffern 16 bis 18.

80. Die Kommission verweist auf ihre Antworten zu den Ziffern 25 bis 26.

Empfehlung 1 – Überarbeitung und Anwendung der derzeitigen Instrumente zur Durchsetzung der langfristigen Planung

Die Kommission nimmt die Empfehlungen 1a), 1b) und 1c) an. Der genaue Inhalt des Vorschlags der Kommission wird jedoch von vorbereitenden Schritten abhängen, einschließlich einer Folgenabschätzung, deren Ergebnis noch nicht vorweggenommen werden kann.

Die Kommission nimmt die Empfehlung 1d) teilweise an.

Zu Buchstabe d): Das Gesetzgebungsverfahren ist derzeit im Gange, und es ist nicht möglich, den Ergebnissen vorzugreifen. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des künftigen Rechtsakts, sobald dieser verabschiedet wurde, unterstützen.

81. Die Kommission verweist auf ihre Antworten zu Ziffer 27 und Kasten 2.

82. Da das TFI-Konzept keine Entsprechung im EU-Rechtsrahmen hat, konnte die bisher durchgeführte Analyse nicht genau mit dem vom EuRH definierten Konzept übereinstimmen. Die Kommission ist der Auffassung, dass Kosten-Nutzen-Analysen als Instrument für die Entscheidungsfindung richtig eingesetzt werden.

Die Kommission verweist auch auf ihre Antworten zu den Ziffern 31 bis 38.

83. Die Kommission verweist auf ihre Antworten zu den Ziffern 40 bis 44.

Empfehlung 2 – Anforderung einer gründlicheren Analyse, bevor über die Bereitstellung von EU-Kofinanzierung für (TFI-ähnliche) Megaprojekte entschieden wird

Die Kommission nimmt die Empfehlung nicht an, da sie sich auf eine hochwertige strategische Kosten-Nutzen-Analyse „auf breiterer Megaprojektebene“ bezieht, die keiner bestehenden rechtlichen Definition entspricht.

Im Rahmen der CEF müssen Anträge für Bauprojekte eine sozioökonomische Kosten-Nutzen-Analyse mit positiven Ergebnissen enthalten, die im Falle der Hochgeschwindigkeits-Schieneninfrastruktur in der Regel verschiedene Alternativen berücksichtigen. Die Kommission empfiehlt Antragstellern, die für die Kohäsionspolitik verwendete gemeinsame Methodik anzuwenden.

Bei der geteilten Mittelverwaltung wird die Kommission die Anwendung geeigneter Bewertungsmethoden (wie z. B. Kosten-Nutzen-Analysen) für Großinvestitionen in TEN-V-Korridore befürworten, wenn dies für notwendig erachtet wird, um die Einhaltung von Artikel 67 des Vorschlags für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen zu gewährleisten. Sie wird dabei auch den Analysegrad, der für jede in Betracht gezogene Investition im Einklang mit der internationalen bewährten Praxis notwendig und angemessen ist, auch um fundierte politische Entscheidungen im Hinblick auf die zu tätigen spezifischen Investitionen zu ermöglichen, sowie die Notwendigkeit optimaler Investitionsentscheidungen berücksichtigen.

Die Kommission bekräftigt jedoch, dass die Kriterien, die bei der Auswahl der einzelnen Vorhaben zu berücksichtigen sind, auf der Ebene der Programme festgelegt werden, und zwar unter der Verantwortung der Verwaltungsbehörden und gemäß den in Artikel 67 des Vorschlags für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen festgelegten Anforderungen. Die Kommission kann an der Festlegung dieser Kriterien durch ihre Teilnahme an der Arbeit des Überwachungsausschusses beteiligt werden, allerdings ausschließlich in ihrer beratenden Funktion.

84. Die Kommission verweist auf ihre Antwort zu Ziffer 45.

85. Die Kommission ist der Ansicht, dass Größe, Umfang und Budget der Aktionen zweckmäßig sind.

Eine spezifische Zweckbindung von EU-Haushaltsmitteln für bestimmte Großprojekte ist in der CEF-Rechtsgrundlage nicht vorgesehen und würde ihre Umsetzung ohnehin nicht beschleunigen. Ein schrittweiser Ansatz ermöglicht es, das Risiko des Verlusts von Mitteln für Verpflichtungen im Falle einer Verzögerung des Projekts einzudämmen.

Die Kommission betont, dass Änderungen bei der Ausgestaltung und beim Umfang nicht der einzige Kostentreiber sind und dass diese Änderungen auch zusätzliche Vorteile bringen.

Im Jahr 2018 gab die Kommission eine Überprüfung der „Bewertung der Stückkosten (Standardpreise) von Eisenbahnprojekten“ aller Eisenbahninvestitionen (einschließlich der von der EU finanzierten) im Zeitraum 2000-2020 in Auftrag, aus der hervorging, dass die

Kostenschwankungen im Vergleich zu den in der Stichprobe des EuRH enthaltenen „TFI“ wesentlich geringer waren; über 50 % der Projekte wiesen eine Spanne von +10 % bei den Kostenüberschreitungen/-ersparnissen auf.

Die Kommission verweist auch auf ihre Antworten zu den Ziffern 46 bis 51.

86. Die Kommission verweist auf ihre Antworten zu den Ziffern 53 bis 60.

Empfehlung 3 – Stärkung der Kommission bei der Verwaltung der EU-Kofinanzierung für Aktionen, die Teil von (TFI-ähnlichen) Megaprojekten sind

Die Kommission nimmt die Empfehlung nicht an, da weder das TFI-Konzept noch das Megaprojekt-Konzept über eine Rechtsgrundlage verfügt, die es der Kommission erlaubt, im Rahmen der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen über spezifische Finanzierungsprioritäten zu entscheiden.

Zu Buchstabe a): Im CEF II-Vorschlag wurde bereits ein besserer Zusammenhang zwischen dem Korridor-Arbeitsplan und der CEF-Projektauswahl hergestellt, was eine stärkere Priorisierung der EU-Finanzierung ermöglicht. Die Annahme des Vorschlags durch die gesetzgebenden Organe steht noch aus.

Zu Buchstabe b): Die Kommission unterstreicht die Tatsache, dass bei der direkten Mittelverwaltung die EU-Unterstützung für Aktionen, die Teil der „TFI“ sind, bereits einer sehr begrenzten Anzahl von Finanzhilfvereinbarungen – manchmal nur einer einzigen – entspricht. Im Rahmen der wettbewerbsorientierten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen obliegt es den Projektträgern, ausgereifte Maßnahmen vorzulegen, die zur Verwirklichung des Gesamtprojekts entsprechend dem erreichten Fortschritt und Fertigstellungsgrad beitragen. Die Tatsache, dass es nicht mehr als eine Finanzhilfvereinbarung gibt, kann sich nachteilig auf die erfolgreiche und fristgerechte Durchführung des Projekts auswirken. Wettbewerbsorientierte Ausschreibungen und das Prinzip „Verfall bei Nichtnutzung“ bieten den Projektträgern Anreize, gute und ausgereifte Vorschläge zu unterbreiten und gewährte Mittel fristgerecht zu verwenden.

Was die geteilte Mittelverwaltung betrifft, bekräftigt die Kommission, dass die Kriterien, die bei der Auswahl der einzelnen Vorhaben zu berücksichtigen sind, auf Programmebene unter der Verantwortung der Verwaltungsbehörden festgelegt werden. Dabei müssen die Verwaltungsbehörden sicherstellen, dass alle Vorhaben den Qualitätsstandards, die in Artikel 67 des Vorschlags für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen eindeutig angegeben sind, und den geltenden Vorschriften über die Förderfähigkeit der betreffenden Ausgaben entsprechen.

Zu Buchstabe c): Es sind Verfahren vorhanden, die einen angemessenen Überblick vermitteln, und daher hält es die Kommission nicht für notwendig, ein spezielles Kompetenzzentrum einzurichten.

Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass sie den Begünstigten und den für die Programme zuständigen Behörden bereits Beratungsinstrumente angeboten hat. Technische Hilfe wird den Mitgliedstaaten weiterhin für die Vorbereitung ihrer Projekte über die europäische Plattform für Investitionsberatung, einschließlich JASPERS, zur Verfügung stehen. Zur Unterstützung der Vorbereitung, Ausschreibung und Umsetzung von Projekten werden Finanzhilfen aus den Programmen zur Verfügung gestellt.

Die Kommission betont auch, dass systematisch Ex-post-Bewertungen und Studien durchgeführt und mittels der bereits bestehenden Strukturen und Verfahren weiterverfolgt werden. Darüber hinaus ist es inzwischen einfacher, die drei Finanzierungsmechanismen (CEF, EFRE und Kohäsionsfonds sowie die Instrumente der EIB) zu kombinieren. Die vorgeschlagene Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die Zeit nach 2020 sieht diesen Mechanismus ebenfalls vor.

87. Die Kommission verweist auf ihre Antworten zu den Ziffern 61 bis 67.

88. Die Kommission verweist auf ihre Antworten zu den Ziffern 68 bis 72.

89. Die Kommission verweist auf ihre Antwort zu Ziffer 77.

Empfehlung 4 – Auf den Erfahrungen mit Durchführungsbeschlüssen aufbauen und die Rolle der Europäischen Koordinatoren stärken

Die Kommission nimmt die Empfehlung 4a) teilweise an. Die Kommission beabsichtigt, Durchführungsbeschlüsse für große grenzüberschreitende Projekte zu verabschieden, dies aber nicht zu einer Voraussetzung für eine EU-Kofinanzierung zu machen, ungeachtet der Art der Mittelverwaltung.

Die Kommission nimmt die Empfehlung 4b) nicht an. Die Kommission ist nicht der Ansicht, dass die Ausweitung des Umfangs der Durchführungsrechtsakte die Annahme von Durchführungsbeschlüssen für Projekte „mit grenzüberschreitenden Auswirkungen“ einschließen sollte.

Die Kommission nimmt die Empfehlung 4c) an. Der genaue Inhalt des Vorschlags der Kommission wird jedoch von vorbereitenden Schritten abhängen, einschließlich einer Folgenabschätzung, deren Ergebnis noch nicht vorweggenommen werden kann.

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu politischen Strategien und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer II – Ausgabenbereich "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" – unter Vorsitz von Iliana Ivanova, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Oskar Herics, Mitglied des Hofes. Herr Herics wurde unterstützt von seinem Kabinettschef Thomas Obermayr, dem Leitenden Manager Emmanuel Rauch, dem Aufgabenleiter Luc T'Joen sowie den Prüferinnen und Prüfern Milan Smid, Erki Must, Guido Fara, Manja Ernst, Katarzyna Solarek, Andras Feher, Sabine Maur-Helmes und Richard Moore.



Von links nach rechts: Thomas Obermayr, Guido Fara, Emmanuel Rauch, Katarzyna Solarek, Erki Must, Manja Ernst, Milan Smid, Luc T'Joen, Richard Moore, Sabine Maur-Helmes, Oskar Herics und Andras Feher.

Zeitschiene

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	24.10.2018
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	4.12.2019
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	25.3.2020
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (bzw. der sonstigen geprüften Stellen) in allen Sprachfassungen	29.4.2020

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2020.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz "[Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#)" zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. auf Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-847-4708-5	ISSN: 1977-5644	DOI: 10.2865/636907	QJ-AB-20-011-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-4670-5	ISSN: 1977-5644	DOI: 10.2865/807308	QJ-AB-20-011-DE-Q

Der Hof prüfte die Verwaltung von acht grenzüberschreitenden Megaprojekten im Verkehrsbereich in 13 Mitgliedstaaten durch die Kommission. Hierbei handelt es sich um wichtige fehlende Verbindungsstücke für den Zusammenschluss nationaler Netze zur Schaffung nahtloser europäischer Verkehrskorridore. Die geschätzten Gesamtkosten der ausgewählten Flaggschiff-Verkehrsinfrastrukturen beliefen sich auf 54,0 Milliarden Euro, von denen die EU bislang 3,4 Milliarden Euro ausgezahlt hat.

Feststellungen des Hofes zufolge ist es unwahrscheinlich, dass das Kernnetz wie im Jahr 2013 geplant bis zum Jahr 2030 betriebsbereit sein wird. Die Verzögerungen bei der Errichtung und Inbetriebnahme dieser Megaprojekte gefährden das reibungslose Funktionieren von fünf der neun TEN-V-Korridore. Der Hof ermittelte Beispiele für Planungsmängel und eine ineffiziente Umsetzung. Auch wenn die Überwachung der fristgerechten Fertigstellung durch die Kommission Schwachstellen aufweist und nicht nah genug am Geschehen ist, verfügt die Kommission doch über ein Instrument, auf das zur Verbesserung der Leistung aufgebaut werden kann.

Um die Wirtschaftlichkeit dieser Investitionen in Milliardenhöhe zu verbessern, gibt der Hof eine Reihe von Empfehlungen ab, die die Unterstützung der langfristigen Planung, Verwaltung und Überwachung dieser milliardenschweren Infrastrukturinvestitionen zum Ziel haben.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors