

DE



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

**Landscape-
Analyse**

**Hin zu einem optimierten
Verkehrssektor in der EU:
Welche Herausforderungen
gilt es zu bewältigen?**

2018

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I-XII
Ziel und Ansatz dieser Landscape-Analyse	01-05
Teil I: Überblick über den Verkehrssektor in der EU	06-25
Wichtige Fakten zum Verkehrssektor in der Europäischen Union	06-07
Zentrale verkehrspolitische Ziele der EU	08-12
Die wichtigsten Interessenträger im EU-Verkehrssektor	13-16
Investitionsbedarf im Bereich der Infrastruktur und Verfügbarkeit von Mitteln	17-25
Teil II: Aktuelle Lage in Schlüsselbereichen des EU-Verkehrssektors	26-63
Derzeitige Trends bei der Nutzung von Verkehrsträgern	26-39
Das Verkehrsaufkommen ist bisher stetig gestiegen, und es ist zu erwarten, dass dies auch zukünftig der Fall sein wird	26-27
Personen und Güter werden in erster Linie im Straßenverkehr befördert	28-33
Intelligente Verkehrsmanagementsysteme: ein fester Bestandteil des Verkehrs der Zukunft	34-35
Sich abzeichnende Trends im Verkehrsbereich	36-39
Ausbau der Infrastruktur	40-51
Trotz Fortschritten beim Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in der EU sind noch Herausforderungen zu bewältigen	40-46
Das TEN-V erfordert erhebliche Mittel zur Finanzierung - die Schuldenstände der Mitgliedstaaten könnten ein Hindernis darstellen	47-51
Binnenmarkt	52-55
Verringerung der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen	56-63

Teil III: Zentrale Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt	64-91
Ziele und Ressourcen müssen aufeinander abgestimmt werden	66
Die EU sollte eine engere Abstimmung zwischen den nationalen Entscheidungen im Infrastrukturbereich und den politischen Prioritäten der EU durchsetzen	67-70
Erhöhung des Mehrwerts der EU-Finanzierung	71-72
Bessere Projektverwaltung	73-86
Bessere Planung mithilfe einer gründlichen Vorabanalyse von Kosten und Nutzen	74-78
Vereinfachung der Vorschriften für die Durchführung von Infrastrukturprojekten	79-82
Bessere Projektüberwachung	83-86
Verstärktes Augenmerk auf Instandhaltung und Erneuerung bestehender Infrastruktur	87-89
Verstärkung der Bemühungen zur Verlagerung des Güterverkehrs weg von der Straße	90-91

Anhänge

Anhang I - Berichte des Hofes zum Thema Verkehr seit 2010

Anhang II - Die zehn Ziele der EU für ein wettbewerbsorientiertes und ressourcenschonendes Verkehrssystem

Anhang III - Die wichtigsten Interessenträger auf EU-Ebene

Abkürzungen

Team der Landscape-Analyse

Zusammenfassung

I Landscape-Analysen enthalten eine allgemeine Beschreibung und Analyse von Politikbereichen und stützen sich im Wesentlichen auf öffentlich zugängliche Informationen. In dieser Landscape-Analyse wird beschrieben und analysiert, welche Maßnahmen die EU im Bereich der Verkehrspolitik ergreift. Dabei legt der Hof den Schwerpunkt auf Infrastrukturinvestitionen, die aus dem EU-Haushalt finanziert werden, und stellt Querschnittsthemen vor, die er bei seinen jüngsten Prüfungen zu den fünf Hauptverkehrsträgern - Straßen-, Schienen-, Luft-, Binnenschiffahrts- und Seeverkehr - ermittelt hat. Auf der Grundlage seiner Bemerkungen und Empfehlungen nimmt der Hof eine horizontale Analyse der zentralen Herausforderungen vor, mit denen die Entwicklung und die Finanzierung des Verkehrswesens in der EU verbunden sind. Neben den Berichten des Hofes werden in dieser Landscape-Analyse Berichte anderer Oberster Rechnungskontrollbehörden (ORKB) sowie zentrale EU-Strategiepapiere, Studien, Evaluierungen, Daten und Standpunkte anderer EU-Organe und internationaler Institutionen berücksichtigt.

II Das Verkehrswesen ist ein strategisch wichtiger Sektor der EU-Wirtschaft, der sich unmittelbar auf das tägliche Leben aller Bürgerinnen und Bürger der EU auswirkt und in dem rund 11 Millionen Menschen beschäftigt sind. Der Verkehr ist ein Eckpfeiler der europäischen Integration, da vollständig miteinander verknüpfte und nachhaltige Verkehrsnetze eine notwendige Voraussetzung für die Vollendung und das reibungslose Funktionieren des EU-Binnenmarkts sind.

III In den vergangenen Jahrzehnten ist das Personen- und Güterverkehrsaufkommen in der EU gestiegen. Diese Entwicklung dürfte sich auch in Zukunft fortsetzen, wenn auch in langsamerem Tempo. Auf den Straßenverkehr entfällt der Großteil der Verkehrsleistung (Personen- und Güterverkehrsaufkommen), und bislang bietet der Markt den Nutzern nicht genügend Anreize, zu anderen Verkehrsträgern zu wechseln, die im Allgemeinen wirtschaftlich nach wie vor weniger wettbewerbsfähig sind.

IV Das Verkehrswesen fällt in die geteilte Zuständigkeit der EU und der Mitgliedstaaten, d. h. die Mitgliedstaaten können ihre eigene Zuständigkeit wahrnehmen, sofern die EU keine gemeinsamen verkehrspolitischen Maßnahmen und Strategien formuliert hat. Im Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) sind die Grundlagen für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V) - ein integriertes multimodales Netz, das eine schnelle und einfache Beförderung von Personen und Gütern innerhalb der EU ermöglicht - festgelegt. Das TEN-V umfasst zwei Ebenen. Das

"Kernnetz", das bis 2030 fertiggestellt sein soll, besteht aus den strategisch wichtigsten Verbindungen und Knotenpunkten innerhalb der EU. Mit dem "Gesamtnetz", das bis 2050 fertiggestellt sein soll, wird das übergeordnete Ziel verfolgt, die Erreichbarkeit und Anbindung aller Regionen der EU zu gewährleisten.

V Für Entwicklung, Finanzierung und Bau der Verkehrsinfrastruktur sind in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig. Eine EU-Finanzierung, mit der ein EU-Mehrwert erbracht werden muss, kann lediglich als Katalysator fungieren und einen Bruchteil des gesamten Mittelbedarfs decken. Die Verkehrspolitik wird mit einer Reihe von EU-Finanzierungsinstrumenten unterstützt, deren Mittelausstattung sich im Zeitraum 2007-2020 auf insgesamt rund 193 Milliarden Euro beläuft.

VI Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur der EU ist mit einem beträchtlichen finanziellen Aufwand verbunden. Die Kommission schätzt, dass sich der Investitionsbedarf in diesem Bereich auf insgesamt rund 130 Milliarden Euro jährlich beläuft. Darüber hinaus sind weitere erhebliche Investitionen für die Instandhaltung erforderlich. Allein das TEN-V-Kernnetz wird im Zeitraum 2021-2030 schätzungsweise 500 Milliarden Euro kosten. Werden Investitionen in das Gesamtnetz und weitere Verkehrsinvestitionen eingerechnet, steigt dieser Betrag auf etwa 1,5 Billionen Euro.

VII Seit der Wirtschaftskrise von 2008 wird die Modernisierung des EU-Verkehrsnetzes jedoch durch den Rückgang der Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur gebremst, wobei das durchschnittliche Investitionsniveau weit hinter dem Bedarf zurückbleibt. Sollen die TEN-V-Ziele plangemäß erreicht werden, sind beträchtliche finanzielle Ressourcen vonnöten. Angesichts der begrenzten Verfügbarkeit öffentlicher Mittel werden höhere Privatinvestitionen in die strategische Verkehrsinfrastruktur als entscheidend angesehen.

VIII Der Ausbau der Infrastruktur schreitet innerhalb der EU in unterschiedlichem Tempo voran, wobei im Hinblick auf die Qualität und Verfügbarkeit der Infrastruktur nach wie vor Aufholbedarf besteht, insbesondere in Regionen Osteuropas. Während einige Mitgliedstaaten ihre Abschnitte des TEN-V-Kernnetzes bereits vollendet oder nahezu fertiggestellt haben, haben andere Mitgliedstaaten noch viel zu tun.

IX Die Kommission hat anerkannt, dass die erfolgreich koordinierte Einführung intelligenter Verkehrsmanagementsysteme - an der derzeit gearbeitet wird - für die Verwirklichung eines europaweiten, verkehrsträgerübergreifenden und wirklich integrierten Verkehrssystems von entscheidender Bedeutung ist. Darüber hinaus sind Automatisierung, Digitalisierung und geteilte Mobilität rasch zunehmende Trends, die

das Potenzial besitzen, die Effizienz des Verkehrssystems zu erhöhen. Allerdings sind neue Technologien und Mobilitätsmuster auch mit Herausforderungen im Hinblick auf die Angemessenheit des Rechtsrahmens, den Schutz der Privatsphäre, Sicherheit, Haftung und Datensicherheit verbunden.

X Die Kommission hat die Öffnung und Liberalisierung des Verkehrsbinnenmarkts aktiv unterstützt. Auch in diesem Bereich sind jedoch nach wie vor einige Herausforderungen zu bewältigen, insbesondere in Bezug auf das Schienen- und Flugverkehrsmanagement.

XI Der Verkehr verursacht etwa ein Viertel aller Treibhausgasemissionen in der EU. Da die verkehrsbedingten Emissionen seit 2014 wieder zunehmen, entwickeln sie sich zu einer der größten Herausforderungen, die es bei der Erreichung der allgemeinen Dekarbonisierungsziele der EU zu bewältigen gilt.

XII Beim Ausbau der Infrastruktur und bei der Öffnung des Verkehrsbinnenmarkts wurden zwar Fortschritte erzielt, und es wurden Maßnahmen vorgeschlagen, um die Verringerung der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen voranzutreiben, die EU ist jedoch nach wie vor mit folgenden Herausforderungen konfrontiert:

- Abstimmung relevanter und erreichbarer Ziele und Prioritäten im Verkehrsbereich auf die verfügbaren Ressourcen;
- Einrichtung wirksamer Durchsetzungsinstrumente auf EU-Ebene, um sicherzustellen, dass die Entscheidungen der Mitgliedstaaten im Infrastrukturbereich stärker auf die Prioritäten der EU abgestimmt werden, wobei ein besonderes Augenmerk auf grenzüberschreitenden Abschnitten liegen sollte;
- EU-Finanzierung mit Schwerpunkt auf denjenigen Prioritäten, die den höchsten EU-Mehrwert erbringen;
- Verbesserung der Planung, Durchführung und Überwachung EU-finanzierter Projekte;
- Gewährleistung einer angemessenen Instandhaltung und Nachhaltigkeit der Infrastruktur;
- Verstärkung der Bemühungen zur Verlagerung des Güterverkehrs weg von der Straße.

Ziel und Ansatz dieser Landscape-Analyse

01 In dieser Landscape-Analyse wird beschrieben und analysiert, welche Maßnahmen die EU im Bereich der Verkehrspolitik ergreift. Dabei legt der Hof den Schwerpunkt auf Infrastrukturinvestitionen, die aus dem EU-Haushalt finanziert werden, und stellt Querschnittsthemen vor, die er bei seinen jüngsten Prüfungen zu den fünf Hauptverkehrsträgern - Straßen-, Schienen-, Luft-, Binnenschiffahrts- und Seeverkehr - ermittelt hat¹. In den vergangenen acht Jahren hat der Hof in diesem Bereich 13 Sonderberichte veröffentlicht (siehe **Anhang I**). Auf der Grundlage seiner Bemerkungen und Empfehlungen nimmt der Hof eine horizontale Analyse der zentralen Herausforderungen vor, mit denen die Entwicklung und die Finanzierung des Verkehrswesens in der EU verbunden sind. Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU dürfte sich auf die Planung und Umsetzung der EU-Verkehrspolitik auswirken. Da die Verhandlungen zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Dokuments nach wie vor im Gange waren und die konkreten Auswirkungen ungewiss sind, beschloss der Hof, diesen Aspekt in der aktuellen Landscape-Analyse nicht zu berücksichtigen.

02 Die Landscape-Analysen des Hofes enthalten eine allgemeine Beschreibung und Analyse von EU-Politikbereichen und stützen sich im Wesentlichen auf die vorangegangene Prüfungsarbeit des Hofes und auf öffentlich zugängliche Informationen. Eine Landscape-Analyse ist keine Prüfung: Sie basiert nicht auf neuer Prüfungstätigkeit und enthält keine neuen Prüfungsfeststellungen oder -empfehlungen. Allerdings kann die Landscape-Analyse Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus früher veröffentlichten Berichten enthalten. Die Antworten der Kommission auf die Feststellungen und Empfehlungen des Hofes aus den Berichten, die in dieser Landscape-Analyse zitiert werden, sind in den besagten, auf der Website des Hofes zugänglichen Berichten veröffentlicht.

03 Neben den Berichten des Hofes wird in dieser Landscape-Analyse auf Berichte anderer Oberster Rechnungskontrollbehörden (ORKB) sowie auf zentrale EU-

¹ Sonstige relevante Verkehrsaspekte wie Fahr- und Fluggastrechte wurden in dieser Landscape-Analyse nicht berücksichtigt, aber im jüngsten Sonderbericht des Hofes Nr. 30/2018 "Die Fahr- und Fluggastrechte der EU sind umfassend, ihre Durchsetzung ist für die Reisenden jedoch nach wie vor schwierig" (<http://eca.europa.eu>) bewertet.

Strategiepapiere aus dem Verkehrsbereich, Studien, Evaluierungen und Daten Bezug genommen. Ferner führte der Hof Gespräche mit Vertretern der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments, der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Während des Analyseprozesses stand der Hof in regelmäßigem Dialog mit der Kommission und berücksichtigte so weit wie möglich ihre Kommentare zum Inhalt dieser Landscape-Analyse.

04 Mit dieser Landscape-Analyse sollen Interessenträgern und interessierten Kreisen klare und zugängliche Informationen bereitgestellt werden, um sie dazu anzuhalten, Maßnahmen zu verbessern und/oder besser zu koordinieren mit dem Ziel, den Bemühungen der EU zur Erreichung ihrer verkehrspolitischen Ziele einen Mehrwert zu verleihen.

05 Die Landscape-Analyse ist wie folgt gegliedert:

- a) **Teil I** enthält einen Überblick über die wichtigsten verkehrspolitischen Ziele der EU, den zugrunde liegenden Governance-Rahmen sowie den Umfang und die Verfügbarkeit der erforderlichen Finanzmittel.
- b) In **Teil II** wird die aktuelle Lage in Schlüsselbereichen des EU-Verkehrssektors beschrieben.
- c) In **Teil III** werden Querschnittsthemen und zentrale Herausforderungen vorgestellt, die nach Auffassung des Hofes weiterhin von Bedeutung sind.

Teil I: Überblick über den Verkehrssektor in der EU

Wichtige Fakten zum Verkehrssektor in der Europäischen Union

06 Das Verkehrswesen ist ein strategisch wichtiger Sektor der EU-Wirtschaft: Auf Verkehrsdienste entfallen etwa 5 % der Bruttowertschöpfung² der EU und 5,2 % aller Arbeitsplätze (das entspricht rund 11 Millionen Menschen) im Jahr 2016. Der Verkehrssektor wirkt sich unmittelbar auf das tägliche Leben aller Bürgerinnen und Bürger der EU aus und sorgt dafür, dass Waren von über 11 Millionen EU-Erzeugern und -Herstellern zu den Verbrauchern gelangen³. Aus diesem Grund sind gute Verkehrssysteme ein Eckpfeiler der europäischen Integration. Gut durchdachte, nachhaltige und vollständig miteinander verknüpfte Verkehrsnetze sind eine notwendige Voraussetzung für die Vollendung und das reibungslose Funktionieren des EU-Binnenmarkts.

07 Effiziente Verkehrsdienste und eine effiziente Infrastruktur sind eine notwendige Voraussetzung, um die Wirtschaftskraft aller EU-Regionen auszuschöpfen, den Binnenmarkt und das Wachstum zu unterstützen und den wirtschaftlichen, territorialen und sozialen Zusammenhalt zu stärken. Angesichts seiner zentralen Bedeutung ist der Verkehrssektor auch eng mit Politikbereichen wie Umwelt, Beschäftigung und Wachstum, Wettbewerb, Soziales und Digitalisierung verknüpft.

Zentrale verkehrspolitische Ziele der EU

08 Die EU-Verkehrspolitik ist im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankert⁴. Sie ist einer der ersten Bereiche, in denen die EU ihre Absicht erklärte, einen Binnenmarkt zu schaffen, d. h. die Verkehrsnetze zu öffnen und die Dienstleistungsfreiheit im Verkehrssektor einzuführen.

² Wert der Waren und Dienstleistungen, die in einem Bereich, Wirtschaftszweig oder Sektor einer Volkswirtschaft produziert bzw. erbracht werden.

³ Europäische Kommission, "Delivering TEN-T Facts and figures", September 2017, S. 5.

⁴ Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe g und Titel VI.

09 Die wichtigsten Dokumente zur Festlegung der Ziele der EU-Verkehrspolitik sind die etwa alle zehn Jahre von der Kommission veröffentlichten Weißbücher⁵. Im jüngsten Weißbuch aus dem Jahr 2011 wird ein Fahrplan festgelegt, der zehn zentrale Ziele (siehe Anhang II) für die Schaffung eines einheitlichen europäischen Verkehrsraums mit einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem enthält.

10 Mehrere Strategiepapiere⁶ und -dokumente ergänzen die Prioritäten des Weißbuchs von 2011 und bauen auf diesen auf, sowohl für einzelne Verkehrsträger als auch aus Querschnittsperspektive.

11 Mit Blick auf die Schaffung eines integrierten multimodalen Netzes, das eine schnelle und einfache Beförderung von Personen und Gütern innerhalb der EU ermöglicht, sind im AEUV (siehe Titel XVI) außerdem die Grundlagen für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V) festgelegt. Die Kommission veröffentlichte die TEN-V-Leitlinien im Jahr 1996 als Grundlage für die TEN-V-Politik. Die Leitlinien wurden häufig geändert, und im Jahr 2013 wurde eine Verordnung verabschiedet⁷. In der Verordnung sind Fristen für die Fertigstellung der beiden Ebenen des Verkehrsnetzes - des Kernnetzes (2030) und des Gesamtnetzes (2050) - (siehe Tabelle 1) festgelegt, und insbesondere wird der Ansatz einzelner vorrangiger Vorhaben durch den Ansatz eines multimodalen EU-weiten Korridornetzes abgelöst. Projekte werden nun im Rahmen von Korridorplänen geplant, die alle Verkehrsträger umfassen und in die Zuständigkeit der 12 von der Kommission ernannten Europäischen Koordinatoren fallen, die die

⁵ KOM(1992) 494 endgültig vom 2.12.1992; KOM(2001) 370 vom 12.9.2001; KOM(2011) 144 vom 28.3.2011, "Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum - Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem".

⁶ Beispielsweise "Europa 2020 - Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum", KOM(2010) 2020 endgültig; "Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie", COM(2015) 80 final; "Eine europäische Strategie für emissionsarme Mobilität", COM(2016) 501 final; "Eine Luftfahrtstrategie für Europa", COM(2015) 598 final; "Luftfahrt: Ein offenes und gut angebundenes Europa", COM(2017) 286 final; "Eine europäische Strategie für Kooperative Intelligente Verkehrssysteme", COM(2016) 766 final; "Strategische Ziele und Empfehlungen für die Seeverkehrspolitik der EU bis 2018", KOM(2009) 8 endgültig; "Europa in Bewegung - Agenda für einen sozial verträglichen Übergang zu sauberer, wettbewerbsfähiger und vernetzter Mobilität für alle", COM(2017) 283 final.

⁷ Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (ABl. L 348 vom 20.12.2013, S. 1).

koordinierte Verwirklichung der TEN-V-Kernnetzkorridore erleichtern und überwachen.

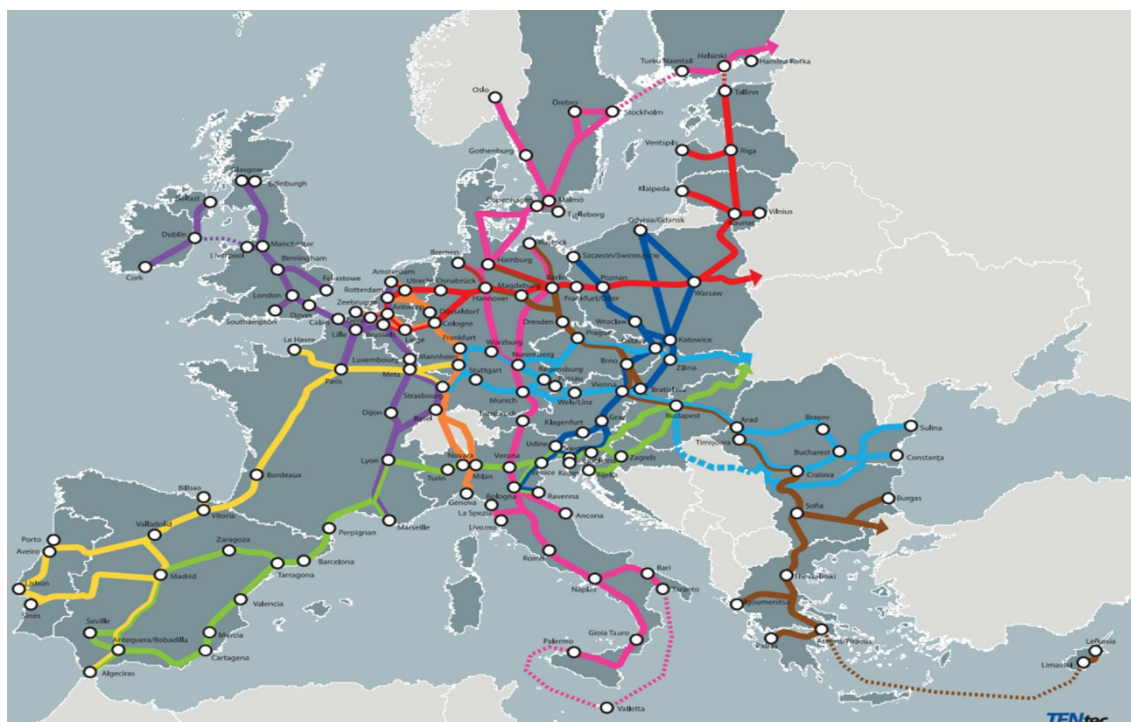
Tabelle 1 - Umfang des TEN-V

TEN-V	Kernnetz (in km)	Gesamtnetz (in km)
Eisenbahnstrecken	50 762	138 072
Straßen	34 401	136 706
Binnenwasserstraßen	12 880	23 506

Quelle: Europäische Kommission, "Work package 5 - Ex-post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013".

12 Mit dem Gesamtnetz soll die Erreichbarkeit und Anbindung aller Regionen der EU gewährleistet werden. Das Kernnetz besteht aus den strategisch wichtigsten Verbindungen und Knotenpunkten des Gesamtnetzes, ist in neun Korridore (siehe **Abbildung 1**) unterteilt und umfasst drei horizontale Prioritäten (Europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem (ERTMS), Meeresautobahnen und Straßenverkehrssicherheit).

Abbildung 1 - Kernnetzkorridore des TEN-V



Atlantik, Ostsee-Adria, Mittelmeer, Nord-Ostsee, Nordsee-Mittelmeer, Orient-östliches Mittelmeer, Rhein-Alpen, Rhein-Donau, Skandinavien-Mittelmeer

Quelle: Europäische Kommission.

Die wichtigsten Interessenträger im EU-Verkehrssektor

13 Das Verkehrswesen ist ein Bereich, in dem sich die EU und die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit teilen⁸. Dies bedeutet, dass sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen können. Die Mitgliedstaaten können Gesetze und Vorschriften erlassen, es sei denn, die EU hat gemeinsame verkehrspolitische Maßnahmen und Strategien formuliert.

14 Die wichtigsten Interessenträger auf EU-Ebene sind die Kommission, das Europäische Parlament und der Rat (siehe Anhang III). Wie in allen EU-Politikbereichen schlägt die Kommission Rechtsvorschriften vor und sorgt für die Umsetzung der Politik, während das Parlament und der Rat - im Allgemeinen auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission - Rechtsvorschriften erlässt.

⁸ Artikel 4 Absatz 2 Buchstaben g und h AEUV.

15 Die wichtigsten Interessenträger in den Mitgliedstaaten sind die für die Verkehrs- und Investitionspolitik zuständigen nationalen, regionalen und lokalen Behörden sowie Güter- und Personenverkehrsunternehmen.

16 Vor allem kommen die Verkehrsnetze und -dienste Millionen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen zugute.

Investitionsbedarf im Bereich der Infrastruktur und Verfügbarkeit von Mitteln

17 Für Entwicklung, Finanzierung und Bau der Verkehrsinfrastruktur sind in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig. Eine EU-Finanzierung, mit der ein EU-Mehrwert erbracht werden muss, kann lediglich als Katalysator fungieren und einen Bruchteil des gesamten Mittelbedarfs decken.

18 Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur der EU ist mit einem beträchtlichen finanziellen Aufwand verbunden. Nach Schätzungen der Kommission beläuft sich der Investitionsbedarf in diesem Bereich (sowohl für die TEN-V- als auch für die städtische Infrastruktur) insgesamt auf etwa 130 Milliarden Euro jährlich. Weitere erhebliche Investitionen werden für die Instandhaltung benötigt⁹. Für den Ausbau des Kernnetzes sind im Zeitraum 2021-2030 Investitionen in Höhe von schätzungsweise 500 Milliarden Euro erforderlich. Werden Investitionen in das Gesamtnetz¹⁰ und sonstige Verkehrsinvestitionen eingerechnet, steigt dieser Betrag auf etwa 1,5 Billionen Euro¹¹.

19 Seit der Wirtschaftskrise von 2008 wird die Modernisierung des EU-Verkehrsnetzes jedoch durch den Rückgang der Investitionen in die

⁹ Europäische Kommission, "Europa in Bewegung - Agenda für einen sozial verträglichen Übergang zu sauberer, wettbewerbsfähiger und vernetzter Mobilität für alle", COM(2017) 283 final vom 31.5.2017, S. 7.

¹⁰ In der TEN-V-Verordnung 2013 ist als Frist für die Fertigstellung des Gesamtnetzes das Jahr 2050 festgelegt.

¹¹ Europäische Kommission, "Delivering TEN-T: Facts and figures", September 2017.

Verkehrsinfrastruktur gebremst¹². Dem jüngsten TEN-V-Fortschrittsbericht¹³ der Kommission zufolge liegen die durchschnittlichen Investitionen in der EU seit Beginn der Krise weit unter 100 Milliarden Euro pro Jahr.

20 Die Verkehrspolitik wird mit einer Reihe von EU-Finanzierungsinstrumenten unterstützt, deren Mittelausstattung sich im Zeitraum 2007-2020 auf insgesamt rund 193 Milliarden Euro beläuft (siehe **Tabelle 2**). Diese Unterstützung wird sowohl im Rahmen der direkten als auch der geteilten Mittelverwaltung umgesetzt¹⁴. Die beiden Hauptinstrumente sind die Fazilität "Connecting Europe" (CEF)¹⁵ und die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds). Bei der (von der Kommission direkt verwalteten) Fazilität "Connecting Europe" liegt der Schwerpunkt auf dem TEN-V-Kernnetz, grenzüberschreitenden Verbindungen, der Beseitigung von Engpässen sowie Interoperabilitätsprojekten, während bei den (unter geteilter Mittelverwaltung umgesetzten) ESI-Fonds diese Prioritäten erweitert werden und auch die Verbesserung der regionalen Mobilität und die Anbindung sekundärer und tertiärer Knotenpunkte an die TEN-V-Infrastruktur umfassen¹⁶.

¹² Europäische Kommission, "Transport in the European Union - Current Trends and Issues", 2018, S. 12.

¹³ "Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung des TEN-V-Netzes in den Jahren 2014-2015", COM(2017) 327 final vom 19.6.2017, S. 3.

¹⁴ Im Rahmen der direkten Mittelverwaltung (z. B. Fazilität "Connecting Europe", "Horizont 2020") ist die Kommission für die Auswahl der Auftragnehmer, die Vergabe von Finanzhilfen, die Überweisung von Mitteln und die Überwachung kofinanzierter Tätigkeiten zuständig. Bei der geteilten Mittelverwaltung (z. B. ESI-Fonds) delegiert die Kommission die Ausführung eines Teils des Haushaltsplans an die Mitgliedstaaten, trägt jedoch weiterhin die oberste Verantwortung.

¹⁵ Siehe Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 vom 11. Dezember 2013 zur Schaffung der Fazilität "Connecting Europe".

¹⁶ Rund 47 % der Ausgaben des Kohäsionsfonds im Zeitraum 2007-2013 kamen TEN-V-Projekten zugute. Siehe Europäische Kommission, "Transport - Final Report - Work Package 5 - Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)", 2016, S. 97.

Tabelle 2 - EU-Mittelzuweisungen für den Verkehrssektor im Zeitraum 2007-2020 (in Milliarden Euro)

Instrument	2007-2013	2014-2020	Insgesamt
EFRE und Kohäsionsfonds/ESI-Fonds	81,8	68,5	150,3
TEN-V	8,0	n. z.	8,0
Marco-Polo-Programme	0,5	n. z.	0,5
CEF - Verkehr	n. z.	24,1 ²	24,1
RP7 ¹ - Verkehr	4,2	n. z.	4,2
"Horizont 2020" - Verkehr	n. z.	6,3	6,3
Insgesamt	94,5	98,9	193,4

¹ Siebtes Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung.

² Darin ist der aus dem Kohäsionsfonds übertragene Betrag in Höhe von 11,3 Milliarden Euro enthalten.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage öffentlich verfügbarer Daten.

21 Der Großteil der EU-Finanzierung (78 %) der beiden Programmplanungszeiträume von 2007 bis 2020 für den Verkehrssektor fällt unter die geteilte Mittelverwaltung. Allerdings ist der Anteil der direkt von der Kommission verwalteten Mittel gestiegen: von 13 % im Zeitraum 2007-2013 auf 31 % im Zeitraum 2014-2020.

22 Der Bereich "Verkehr" ist der größte Ausgabenbereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Kohäsionsfonds in den beiden Programmplanungszeiträumen (24 % der gesamten Mittelzuweisungen im Zeitraum 2007-2013 und 20 % im Zeitraum 2014-2020). Nahezu die Hälfte der im Zeitraum 2007-2020 für den Verkehr bestimmten Ausgaben aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds werden für Straßen bereitgestellt (siehe **Tabelle 3**).

Tabelle 3 - Mittelzuweisungen aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds nach Sektoren im Verkehrsbereich im Zeitraum 2007-2020 (in Milliarden Euro)

Sektor	2007-2013	Anteil in %	2014-2020	Anteil in %
Straßenverkehr	42,6	52 %	30,0	44 %
Schieneverkehr	23,1	28 %	18,6	27 %
Städtischer Nahverkehr	8,2	10 %	12,5	18 %
Häfen	3,1	4 %	2,0	3 %
Multimodaler Verkehr	1,8	2 %	2,2	3 %
Intelligente Verkehrssysteme (IVS)	1,0	1 %	2,1	3 %
Binnenschiffverkehrsverkehr	0,4	1 %	0,7	1 %
Luftverkehr	1,6	2 %	0,4	1 %
Verkehr insgesamt	81,8	100 %	68,5	100 %

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

23 Im Rahmen der Fazilität "Connecting Europe" wurden bis Dezember 2017 (allein für den Zeitraum 2014-2020) Mittel in Höhe von 22,3 Milliarden Euro (etwa 93 % des Gesamthaushalts der Fazilität "Connecting Europe" im Bereich Verkehr) bewilligt (siehe **Tabelle 4**). Die meisten der geförderten Projekte liegen auf den Kernnetzkorridoren (79 %) und betreffen nachhaltige Verkehrsträger wie den Schienen- und den Binnenschiffverkehrsverkehr.

Tabelle 4 - Im Rahmen der Fazilität "Connecting Europe" bereitgestellte Mittel

Sektor	Für Projekte bewilligter Gesamtbetrag (Dezember 2017, in Milliarden Euro)	Anteil in %
Schieneverkehr	16,4	74 %
Binnenschiffverkehrsverkehr	1,7	8 %
Straßenverkehr	1,7	8 %
Luftverkehr	1,3	6 %
Seeverkehr	0,9	4 %
Multimodaler Verkehr	0,3	1 %
Insgesamt	22,3	100 %

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

24 Zum Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden Berichts waren die Mittelzuweisungen für den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 noch nicht angenommen worden. In dem Vorschlag der Kommission für eine CEF-Verordnung¹⁷ ist vorgesehen, 30,6 Milliarden Euro für den Verkehr bereitzustellen. Darin ist ein Beitrag

¹⁷ Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung der Fazilität "Connecting Europe" und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1316/2013 und (EU) 283/2014, COM(2018) 438 final vom 6.6.2018.

aus dem Kohäsionsfonds in Höhe von 11,3 Milliarden Euro enthalten. Im Vorschlag der Kommission für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für sieben Fonds mit geteilter Mittelverwaltung¹⁸ für den Zeitraum 2021-2027 sind insgesamt 242 Milliarden Euro für den EFRE und den Kohäsionsfonds vorgesehen; Mittelzuweisungen nach Sektoren werden in dieser Phase jedoch noch nicht angegeben.

25 Die OECD hat darauf hingewiesen, wie wichtig höhere Privatinvestitionen in die strategische Verkehrsinfrastruktur sind, um die unzureichende Verfügbarkeit öffentlicher Mittel auszugleichen¹⁹. Die EU macht Gebrauch von Finanzinstrumenten wie Darlehen und Garantien (siehe unten), um Anreize für Privatinvestitionen im Verkehrsbereich zu schaffen.

- a) Mit dem CEF-Fremdfinanzierungsinstrument, bei dem Mittel aus dem EU-Haushalt zur Bereitstellung von Garantien - hauptsächlich für EIB-Finanzierungen - verwendet werden, wurden 10 Verkehrsprojekte unterstützt und Investitionen in Höhe von über 13 Milliarden Euro mobilisiert.
- b) Die EIB-Gruppe und die Kommission riefen im Jahr 2015 gemeinsam den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) ins Leben, der dazu beitragen soll, die derzeitige Investitionslücke in der EU zu schließen. Bislang wurden Mittel in Höhe von 5,6 Milliarden Euro für die Finanzierung von 45 Projekten bereitgestellt, die zur Erreichung der verkehrspolitischen Ziele beitragen²⁰.
- c) Darüber hinaus gewährte die EIB im Zeitraum 2007-2018 Darlehen in Höhe von etwa 140 Milliarden Euro für Verkehrsprojekte²¹.

¹⁸ Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa, COM(2018) 375 final vom 29.5.2018.

¹⁹ OECD, "Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030: Main Findings", OECD Publications, Paris, 2011, S. 6.

²⁰ EFSI-Projektliste, Stand: Oktober 2018, "Unterzeichnete Projekte" (<http://www.eib.org/de/efsi/efsi-projects/index.htm>).

²¹ Unterzeichnete Darlehensverträge der EIB, Stand: Oktober 2018 (<http://www.eib.org/de/projects/loan/list/index>).

Teil II: Aktuelle Lage in Schlüsselbereichen des EU-Verkehrssektors

Derzeitige Trends bei der Nutzung von Verkehrsträgern

Das Verkehrsaufkommen ist bisher stetig gestiegen, und es ist zu erwarten, dass dies auch zukünftig der Fall sein wird

26 In den vergangenen Jahrzehnten ist das Personen- und Güterverkehrsaufkommen in der EU stetig gestiegen²², von 5 335 Milliarden Personenkilometern im Jahr 1995 auf 6 802 Milliarden Personenkilometer im Jahr 2016 im Bereich des Personenverkehrs und von 2 846 Milliarden Tonnenkilometern im Jahr 1995 auf 3 661 Milliarden Tonnenkilometer im Jahr 2016 im Bereich des Güterverkehrs. Die Kommission schätzt, dass das Verkehrsaufkommen in beiden Bereichen auch künftig steigen wird, wenn auch langsamer als bisher. Sie prognostiziert für den Zeitraum zwischen 2010 und 2050 einen Anstieg von 42 % beim Personenverkehr und einen Anstieg von 60 % beim Binnengüterverkehr²³. Der für den internationalen Seeverkehr prognostizierte Anstieg ist mit 71 % im gleichen Zeitraum noch größer.

27 Der Anstieg des Verkehrsaufkommens könnte bei einigen Verkehrsträgern in der EU zu Kapazitätsproblemen führen. Verkehrsüberlastung stellt bereits jetzt ein großes ökologisches und wirtschaftliches Problem dar, das in der EU Kosten in Höhe von schätzungsweise 140 Milliarden Euro jährlich verursacht²⁴. Die durch

²² Europäische Kommission (2018), "EU Transport in Figures - statistical pocketbook 2018", https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en.

²³ "Europa in Bewegung - Agenda für einen sozial verträglichen Übergang zu sauberer, wettbewerbsfähiger und vernetzter Mobilität für alle", COM(2017) 283 final, S. 4.

²⁴ https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/connect-to-compete-people_2016_en.pdf.

Verkehrsüberlastung bedingten Kosten werden bis zum Jahr 2050 gegenüber dem Jahr 2010 voraussichtlich um über 40 % steigen²⁵.

Personen und Güter werden in erster Linie im Straßenverkehr befördert

28 Der Großteil der Verkehrsleistung (Personen- und Güterverkehrsaufkommen) entfällt auf den Straßenverkehr²⁶. Der Pkw ist der wichtigste Verkehrsträger im Personenverkehr: Auf ihn entfallen rund 71 % des gesamten Verkehrsaufkommens in Personenkilometern. Darauf folgen der Luftverkehr mit etwa 10 %, der Busverkehr mit etwa 8 % und der Schienenverkehr mit etwa 7 % des Personenverkehrsaufkommens. Auf den Straßenverkehr entfallen außerdem 49 % des Güterverkehrsaufkommens in der EU, gefolgt vom Seeverkehr mit etwa 32 % und vom Schienenverkehr²⁷ mit etwa 11 % des Güterverkehrsaufkommens.

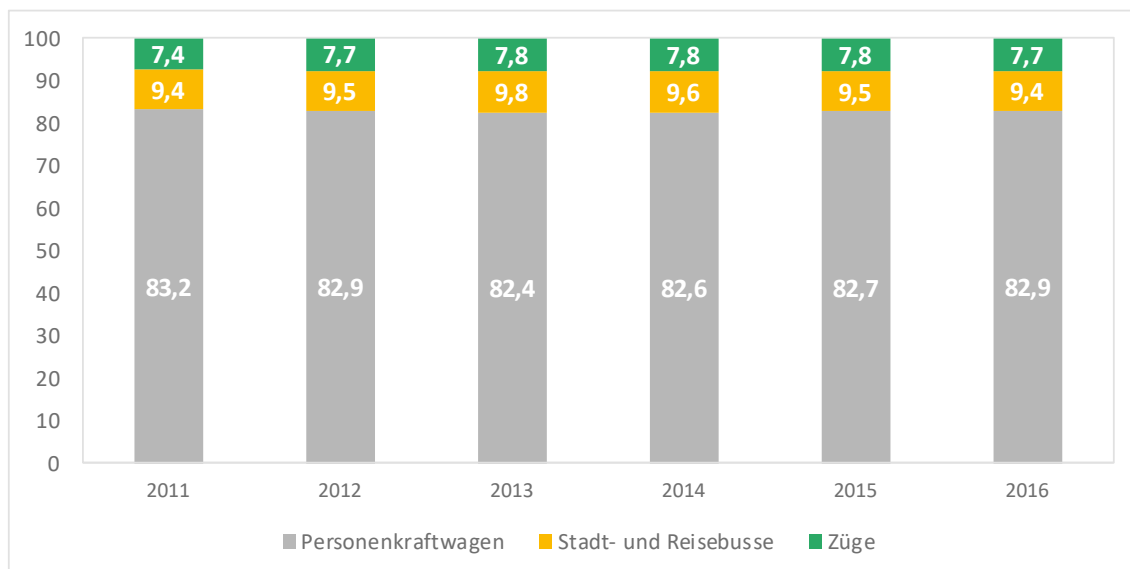
29 Bei einem Blick auf den Inlandsverkehr für Personen und Güter (ohne See- und Luftverkehr) wird die vorherrschende Stellung des Straßenverkehrs noch deutlicher. **Abbildung 2** ist zu entnehmen, dass der Großteil der Personenkilometer per Pkw zurückgelegt wird.

²⁵ "Impact assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures", SWD(2017) 180 final vom 31.5.2017, Anhang 4, S. 38.

²⁶ Europäische Kommission (2018), "EU Transport in Figures - statistical pocketbook 2018", https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en.

²⁷ In anderen Teilen der Welt nimmt der Schienengüterverkehr eine andere Stellung ein und ist häufig der vorherrschende Verkehrsträger. Er erreicht Marktanteile von 40 % und mehr (z. B. in den Vereinigten Staaten, Australien, China, Indien und Südafrika). Siehe den Sonderbericht des Hofes Nr. 8/2016 "Der Schienengüterverkehr in der EU: noch nicht auf dem richtigen Kurs" (<http://eca.europa.eu>).

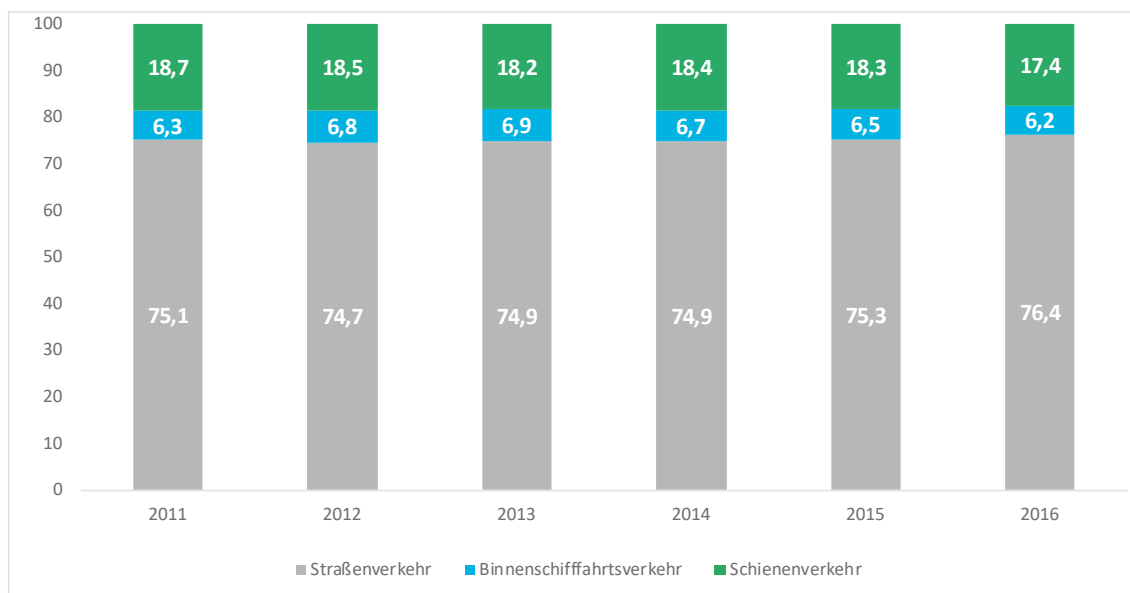
Abbildung 2 - Prozentualer Anteil der Personenkilometer, die in der EU-28 per Pkw, Bus und Bahn zurückgelegt werden



Quelle: Statistische Daten von Eurostat (Stand: Juni 2018). Die Zahlen sind gerundet und ergeben möglicherweise nicht 100 %.

30 Trotz des im Weißbuch von 2011 festgelegten Ziels, 30 % des Straßengüterverkehrs über 300 km bis 2030 und mehr als 50 % bis 2050 auf andere Verkehrsträger wie Eisenbahn- oder Schiffsverkehr zu verlagern, und obwohl die EU ein stärkeres Augenmerk auf umweltfreundliche Verkehrsträger richtet, ist der Anteil des Straßenverkehrs am Binnengüterverkehr de facto gestiegen - von 75,1 % im Jahr 2011 auf 76,4 % im Jahr 2016 (siehe **Abbildung 3**).

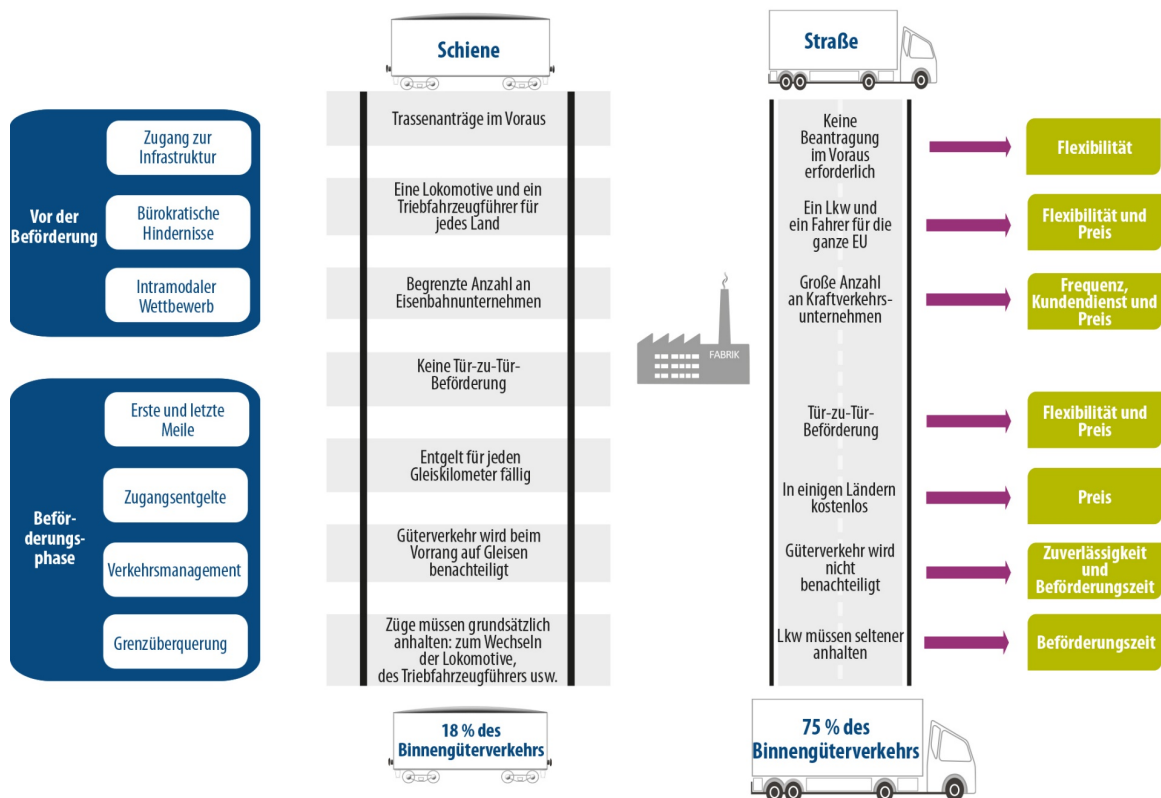
Abbildung 3 - Prozentualer Anteil der Tonnenkilometer im Güterverkehr, die in der EU-28 über Straßen, Binnenwasserstraßen und Schienen zurückgelegt werden



Quelle: Statistische Daten von Eurostat (Stand: Juni 2018). Die Zahlen sind gerundet und ergeben möglicherweise nicht 100 %.

31 Güter werden innerhalb der EU in erster Linie im Straßenverkehr befördert, da dieser im Hinblick auf Flexibilität, Zuverlässigkeit, Kosten, Zeit und Tür-zu-Tür-Lieferungen Vorteile mit sich bringt. Im Jahr 2016 veröffentlichte der Hof einen Sonderbericht über den Schienengüterverkehr in der EU. Der Hof verglich die Schwierigkeiten, mit denen Gütertransportunternehmen bei der Nutzung des Schienenverkehrs konfrontiert sind, mit den Schwierigkeiten, denen sie beim Straßenverkehr gegenüberstehen. Zurzeit bietet der Markt den Nutzern keine ausreichenden Anreize für eine Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf andere Verkehrsträger, die wirtschaftlich nach wie vor weniger wettbewerbsfähig sind. In **Abbildung 4** sind einige der Hauptgründe aufgeführt, warum der Schienenverkehr im Vergleich zum Straßenverkehr schlechter abschneidet.

Abbildung 4 - Schwierigkeiten des Schienenverkehrs gegenüber dem Straßenverkehr im Hinblick auf die Beförderung von Gütern



Quelle: Sonderbericht des Hofes Nr. 8/2016: "Der Schienengüterverkehr in der EU: noch nicht auf dem richtigen Kurs".

32 Der Verkehr hat negative externe Effekte wie Unfälle, Treibhausgasemissionen, Luftverschmutzung und Lärm, die mit sozialen und wirtschaftlichen Kosten verbunden sind. Diese negativen externen Effekte des Verkehrs beliefen sich im Jahr 2011 ohne Berücksichtigung der Verkehrsüberlastung auf schätzungsweise rund 4 % des BIP der EU. Wie bereits im jüngsten Bericht des Hofes über das Hochgeschwindigkeitsschienennetz erläutert²⁸, wird derzeit in der EU über Entgeltregelungen (insbesondere für die Nutzung von Straßen) diskutiert, bei denen verkehrsträgerübergreifend sowohl das Nutzer- als auch das Verursacherprinzip in Erwägung gezogen werden, was auf ein Bewusstsein dafür schließen lässt, dass eine gründliche Analyse der möglichen Vor- und Nachteile einer Internalisierung externer Kosten erforderlich ist. Internalisierung externer Kosten bedeutet, dass Nutzer die von Ihnen verursachten Kosten tragen und dadurch einen Anreiz erhalten, ihr Verhalten zu ändern, um diese Kosten zu verringern. Eine Internalisierung hätte erhebliche

²⁸ Sonderbericht Nr. 19/2018 "Europäisches Hochgeschwindigkeitsschienennetz: keine Realität, sondern ein unwirksamer Flickenteppich" (<http://eca.europa.eu>).

Auswirkungen auf die Verkehrsnetze, die Kosten für die Endverbraucher und die Nutzung der Verkehrsinfrastruktur. Die Kommission führt derzeit eine Studie über die Internalisierung externer Kosten durch ("Sustainable transport infrastructure charging and internalisation of transport externalities"), zum einen um zu bewerten, in welchem Umfang das Nutzer- und das Verursacherprinzip in den Mitgliedstaaten bereits auf die verschiedenen Verkehrsträger angewandt werden, zum anderen um einen Beitrag zur Debatte zu leisten. Die Ergebnisse dieser Studie dürften Mitte 2019 vorliegen.

33 Die Ausweitung des multimodalen Verkehrs, die seit vielen Jahren eines der wichtigsten verkehrspolitischen Ziele der EU ist, kann einen Beitrag dazu leisten, den ausschließlich über die Straße abgewickelten Verkehr auf andere Verkehrsträger zu verlagern. Multimodalität bezieht sich auf die Nutzung verschiedener Verkehrsmittel auf ein und derselben Reise. Auch wenn in den vergangenen Jahren einige Fortschritte erzielt wurden, ist der multimodale Verkehr in Europa noch nicht weit verbreitet²⁹. Das wichtigste Rechtsinstrument der EU, mit dem der multimodale Verkehr unmittelbar unterstützt wird, ist die Richtlinie über den kombinierten Verkehr aus dem Jahr 1992³⁰, die zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Analyse gerade geändert wurde. Multimodale Projekte werden hauptsächlich mit Mitteln aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds gefördert. Die diesbezüglichen Mittelzuweisungen beliefen sich im Zeitraum 2007-2020 auf rund 4 Milliarden Euro. Die Kommission erklärte 2018 zum "Jahr der Multimodalität" und beabsichtigte, im Laufe dieses Jahres die Bedeutung der Multimodalität für das EU-Verkehrssystem zu stärken.

Intelligente Verkehrsmanagementsysteme: ein fester Bestandteil des Verkehrs der Zukunft

34 Intelligente Verkehrsmanagementsysteme umfassen eine Reihe von digitalen Verkehrsmanagement- und -informationssystemen, die sich auf mehrere

²⁹ Gemäß der Folgenabschätzung der Kommission SWD(2017) 362 final "Impact Assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 92/106/EEC on the establishment of common rules for certain types of combined transport of goods between Member States" entfielen 18 % des Güterverkehrs innerhalb der EU (außer Luft- und Rohrleitungsverkehr sowie Seeverkehr mit Drittländern) im Jahr 2015 auf den intermodalen Verkehr, der in den fünf vorangegangenen Jahren um durchschnittlich 3,5 % pro Jahr zugenommen hatte.

³⁰ Richtlinie 92/106/EWG des Rates vom 7. Dezember 1992 über die Festlegung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im kombinierten Güterverkehr zwischen Mitgliedstaaten (ABl. L 368 vom 17.12.1992, S. 38).

Verkehrsträger beziehen (siehe **Kasten 1**). Die Kommission hat anerkannt, dass die erfolgreiche koordinierte Einführung solcher Systeme von entscheidender Bedeutung für die Verwirklichung eines europaweiten, verkehrsträgerübergreifenden und wirklich integrierten Verkehrssystems ist und einen festen Bestandteil der Zukunft des Verkehrs bildet³¹. Diese Einführung dieser Systeme, mit Mittelzuweisungen für den Zeitraum 2007-2020 in Höhe von etwa 3,1 Milliarden Euro aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds und weiteren 3 Milliarden Euro im Rahmen der Fazilität "Connecting Europe" bis Ende 2017, ist derzeit im Gange.

Kasten 1

Intelligente Verkehrsmanagementsysteme

- Bei intelligenten Verkehrssystemen (IVS) werden Informations- und Kommunikationstechnologien im Straßenverkehr, einschließlich seiner Infrastrukturen, Fahrzeuge und Nutzer, sowie beim Verkehrs- und Mobilitätsmanagement und für Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern eingesetzt.
- Das Europäische Eisenbahnverkehrsleitsystem (European Rail Traffic Management System - ERTMS) ist ein Projekt mit dem Ziel, die zahlreichen nationalen Zugsteuerungs- und -sicherungssysteme in Europa durch eine einzige Einrichtung zu ersetzen.
- Mit dem Projekt SESAR (Single European Sky ATM Research - Forschung zum Flugverkehrsmanagement für den einheitlichen europäischen Luftraum) soll die Leistung des Flugverkehrsmanagements (*Air Traffic Management - ATM*) verbessert werden, indem ATM-Systeme durch die Definition, Entwicklung, Validierung und Umsetzung innovativer technologischer und betrieblicher ATM-Lösungen modernisiert und harmonisiert werden.
- Binnenschifffahrtsinformationssysteme (River Information Services - RIS) wurden eingerichtet, um durch einen Austausch von Prognose- und Echtzeitinformationen einen raschen elektronischen Datentransfer zwischen Wasser und Festland zu ermöglichen.
- Das Seeverkehrsmanagement- und -informationssystem (Vessel Traffic Management Information System - VTMISS) soll in erster Linie die Sicherheit erhöhen und die Umweltauswirkungen von Schiffsunfällen minimieren.

³¹ Europäische Kommission, "The implementation of the 2011 White Paper on Transport "Roadmap to a Single European Transport Area - towards a competitive and resource-efficient transport system" five years after its publication: achievements and challenges", SWD(2016) 226 final vom 1.7.2016, S. 24-25.

35 Darüber hinaus sollen durch das europäische globale Satellitennavigationssystem (Galileo) bessere Positions- und Zeitinformationen bereitgestellt werden, was sich äußerst positiv auf Verkehrsdienste und Nutzer auswirken dürfte. Da der Verkehrssektor für eine genaue Lokalisierung in zunehmendem Maße auf die Verfügbarkeit von Satellitensignalen angewiesen ist, wurde die Einführung von Galileo im Weißbuch von 2011 als eines der angestrebten Ziele genannt. Galileo wurde als Pendant der EU zum amerikanischen GPS und zum russischen GLONASS ins Leben gerufen, um die EU in diesem strategischen Sektor unabhängig zu machen. Dieses System, dessen Gesamtkosten sich schätzungsweise auf rund 10,5 Milliarden Euro belaufen, umfasst 30 Satelliten und die dazugehörige Bodeninfrastruktur. Die Einführung von Galileo ist derzeit im Gange; die Kommission geht davon aus, dass sie bis Ende 2020 abgeschlossen sein wird.

Sich abzeichnende Trends im Verkehrsbereich

36 Automatisierung, Digitalisierung und geteilte Mobilität sind rasch zunehmende Trends (siehe **Kasten 2**), die das Potenzial besitzen, die Effizienz von Verkehrssystemen zu erhöhen und somit die Straßenverkehrssicherheit³² zu verbessern, die Auswirkungen auf die Umwelt zu mindern und den Verkehr zu entlasten.

Kasten 2

Sich abzeichnende Trends im Verkehrsbereich

- **Automatisierung:** Mindestens einige Fahrzeugfunktionen werden automatisch - ohne Zutun des Fahrers/Bedieners - ausgeführt.
- **Digitalisierung:** Austausch von Daten zwischen verschiedenen Akteuren des Verkehrssystems, sodass Angebot und Nachfrage in Echtzeit zusammengeführt und somit Ressourcen effizienter eingesetzt werden können. Die Digitalisierung könnte zur Schaffung eines wirklich multimodalen Verkehrssystems beitragen, indem alle Verkehrsträger in einem einzigen, nahtlos funktionierenden Mobilitätsdienst für Personen und Güter zusammengeführt werden.

³² Aufgrund erheblicher Fortschritte in den vergangenen Jahrzehnten (die Anzahl der Todesopfer sank von fast 55 000 im Jahr 2001 auf 25 650 im Jahr 2016) ist die EU nun zwar die Region mit der weltweit höchsten Sicherheit im Straßenverkehr, in den vergangenen vier Jahren wurden jedoch kaum weitere Verbesserungen erzielt. Es bedarf weiterer Bemühungen, um das Ziel des Weißbuchs, bis 2050 "die Zahl der Unfalltoten im Straßenverkehr auf nahe Null" zu senken, zu erreichen.

- o Geteilte Mobilität: Gemeinsame Nutzung von Fahrzeugen wie Fahrrädern oder Autos.

37 Derzeit werden vollständig automatisierte Fahrzeuge getestet, und es ist denkbar, dass technologische Entwicklungen letztlich dazu führen, dass sie auf den Straßen zu einer alltäglichen Erscheinung werden. Ein vollautomatisiertes Fahren wird fortschrittliche Telekommunikations- und Satelliteninfrastruktur und -dienste für die Ortung von Fahrzeugen und die Kommunikation zwischen diesen erfordern. Nach seiner erfolgreichen Einführung wird Galileo die erforderlichen Dienste bereitstellen, um diesen Bedarf zu decken.

38 Allerdings sind neue Technologien und Mobilitätsmuster auch mit Herausforderungen im Hinblick auf die Angemessenheit des Rechtsrahmens, den Schutz der Privatsphäre, Sicherheit, Haftung und Datensicherheit verbunden³³. Die EU-Strategie für die Mobilität der Zukunft³⁴ aus dem Jahr 2018 enthält Vorschläge der Kommission zur Bewältigung der Punkte, die den größten Anlass zu Bedenken geben.

39 Die Anpassung der Infrastruktur an neue Mobilitätsmuster und die Einführung einer neuen Infrastruktur für saubere, alternative Kraftstoffe bringen zusätzliche Herausforderungen mit sich, die neue Investitionen und ein überarbeitetes Konzept für die Gestaltung von Netzen und Geschäftsmodellen erfordern. Ladeinfrastrukturen tragen entscheidend zum Ausbau der Elektromobilität bei, insbesondere zur Verbreitung von Elektrofahrzeugen³⁵. Im Jahr 2013 führte die EU die Strategie für saubere Kraftstoffe³⁶ ein, die gewährleisten soll, dass ein Netzwerk von Tankstellen für alternative Kraftstoffe (einschließlich Ladestationen für Elektrofahrzeuge) bereitgestellt wird, deren Gestaltung und Nutzung standardisiert sind.

³³ SWD(2016) 226 final, S. 38.

³⁴ Europäische Kommission, "Auf dem Weg zur automatisierten Mobilität: eine EU-Strategie für die Mobilität der Zukunft", COM(2018) 283 final vom 17.5.2018.

³⁵ Laut der Studie "Research for TRAN Committee - Charging infrastructure for electric road vehicles" (S. 13) des Europäischen Parlaments betrug der Gesamtanteil aufladbarer Elektrofahrzeuge am Gesamtbestand der Personenkraftwagen im Jahr 2017 in der EU lediglich etwa 0,3 %.

³⁶ "Saubere Energie für den Verkehr: Eine europäische Strategie für alternative Kraftstoffe", COM(2013) 17 final vom 24.1.2013.

Ausbau der Infrastruktur

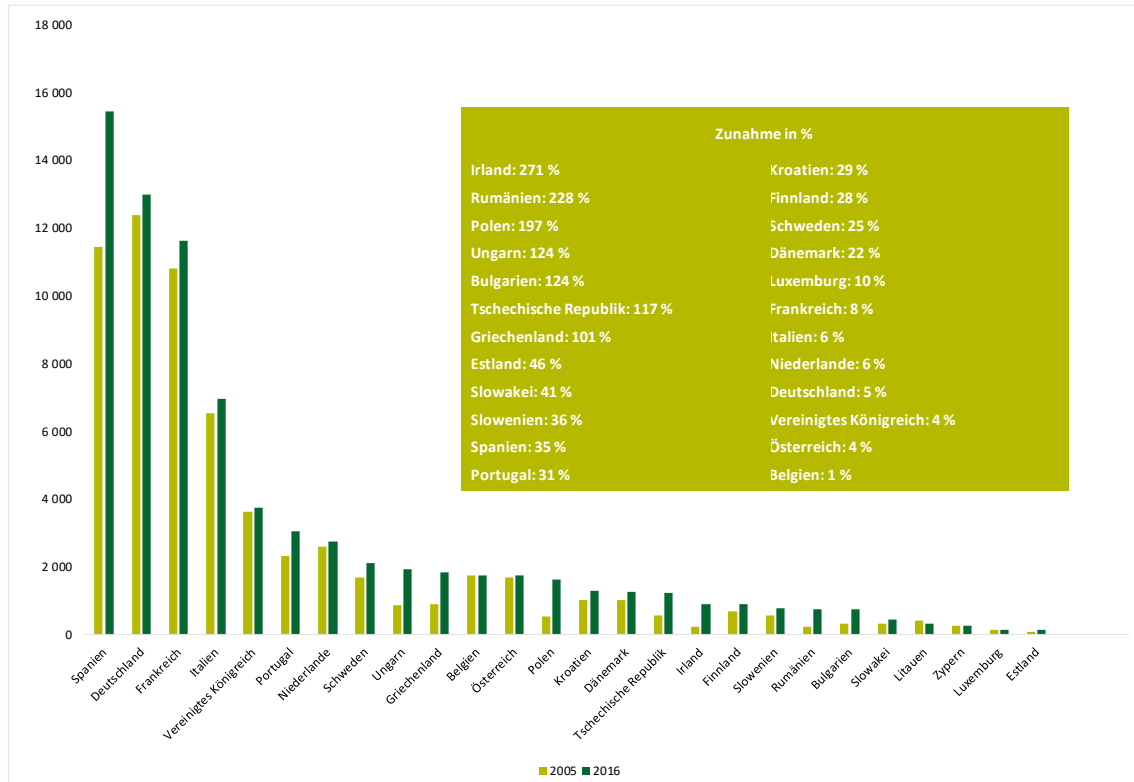
Trotz Fortschritten beim Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in der EU sind noch Herausforderungen zu bewältigen

40 Eine nahtlose Tür-zu-Tür-Mobilität von Personen und Gütern in der EU setzt eine fortschrittliche und gut funktionierende Verkehrsinfrastruktur voraus. Grundlegendes Element für den Ausbau des europäischen Verkehrssystems ist die Vollendung des TEN-V. Andere Schichten des Verkehrssystems, wie der städtische Nahverkehr, sind ebenfalls wichtig, da viele der negativen externen Effekte des Verkehrssektors (z. B. Unfälle, Luftverschmutzung und Lärm) hier am deutlichsten zutage treten.

41 Die Erweiterung der EU von 15 auf 28 Mitgliedstaaten hat Logistikketten und geografische Handelsmuster verändert und zu der strukturellen Herausforderung geführt, die Verkehrsinfrastruktur der EU rasch auszubauen, insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten.

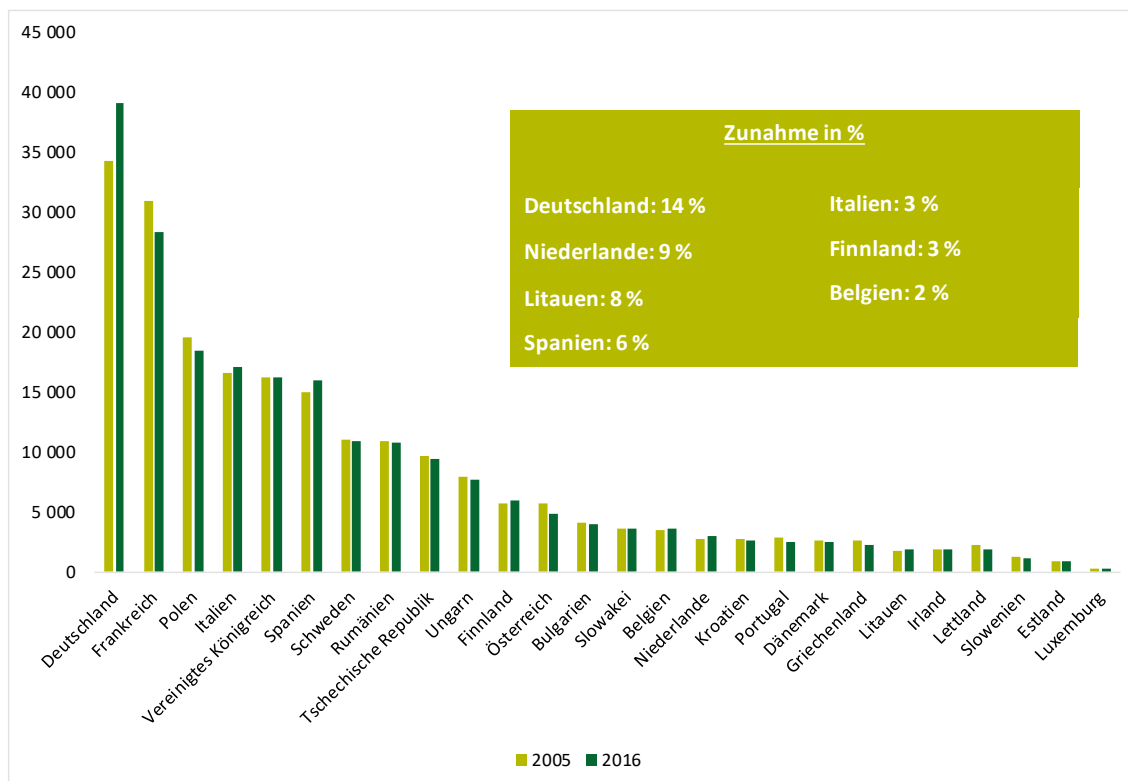
42 Als flexibelster Verkehrsträger konnte der Straßenverkehr am einfachsten an die neuen Gegebenheiten angepasst werden, während beim Schienenverkehr beispielsweise im Hinblick auf die Modernisierung und den Ausbau der Eisenbahnnetze und -verbindungen größere Anstrengungen erforderlich sind. In **Abbildung 5** und **Abbildung 6** ist dargestellt, welcher Zuwachs (sowohl in absoluten Zahlen als auch in Prozent) zwischen 2005 und 2016 in Bezug auf die Länge der Autobahn- und Schienennetze in der EU verzeichnet wurde.

Abbildung 5 - Länge des Autobahnnetzes (in km) in der EU-28 in den Jahren 2005 und 2016



Quelle: Europäischer Rechnungshof, auf der Grundlage des Kompendiums "EU Transport in Figures - statistical pocketbook 2018" der Europäischen Kommission (2018). Für Malta und Lettland liegen keine Daten vor.

Abbildung 6 - Länge des Schienennetzes (in km) in der EU-28 in den Jahren 2005 und 2016



Quelle: Europäischer Rechnungshof, auf der Grundlage des Kompendiums "EU Transport in Figures - statistical pocketbook 2018" der Europäischen Kommission (2018). Zypern und Malta haben kein Schienennetz.

43 Der Ausbau der Infrastruktur schreitet innerhalb der EU in unterschiedlichem Tempo voran, wobei im Hinblick auf die Qualität und Verfügbarkeit der Infrastruktur nach wie vor Aufholbedarf besteht, insbesondere in Regionen Osteuropas³⁷ (weniger Autobahnen und Hochgeschwindigkeitsstrecken, beim konventionellen Eisenbahnsystem besteht Modernisierungsbedarf und die Fahrtzeiten im Bahnverkehr sind länger als in Westeuropa). Darüber hinaus fehlt es innerhalb des EU-Verkehrsnetzes nach wie vor an Verbindungen und es bestehen Engpässe, was den Verkehrsfluss erheblich behindert. Grenzübergänge sind hiervon besonders betroffen.

³⁷ Europäische Kommission, "Transport in the European Union - Current Trends and Issues", 2018, S. 13.

Beispielsweise sind 149 (41 %) der 365 von der Kommission ermittelten grenzüberschreitenden Schienenverbindungen derzeit nicht funktionsfähig³⁸.

44 Während einige Mitgliedstaaten ihre Abschnitte des TEN-V-Kernnetzes bereits vollendet oder nahezu fertiggestellt haben, haben andere Mitgliedstaaten noch viel zu tun³⁹. Im Jahr 2017 gab die Kommission neben den regelmäßig aktualisierten Arbeitsplänen für die Korridore⁴⁰ einen Bericht⁴¹ über die Fortschritte bei der Umsetzung des TEN-V-Netzes in den Jahren 2014-2015 heraus. In dem Bericht wird festgestellt, dass zwar Fortschritte erzielt wurden, insgesamt jedoch davon ausgegangen werden kann, dass in den meisten Fällen noch signifikante Verbesserungen und erhebliche Investitionen erforderlich sind, um die TEN-V-Ziele zu erreichen.

45 Erhebliche EU-Investitionen⁴² haben dazu beigetragen, die Anbindung und Erreichbarkeit zu verbessern. Beispielsweise wurden im Zeitraum 2007-2013 der Bau neuer Straßen mit einer Länge von 3 875 km (47 % davon innerhalb des TEN-V) sowie die Sanierung von Straßen mit einer Länge von 23 000 km - dies entspricht insgesamt etwa 10 % des Hauptverkehrsstraßennetzes in den 15 förderfähigen Mitgliedstaaten⁴³ -, mit Kohäsionsmitteln unterstützt. Dies hat den Zugang zum Straßennetz für Millionen von Menschen verbessert und die Fahrtzeiten verkürzt⁴⁴. Auch zum Bau und

³⁸ Die meisten fehlenden Verbindungen betreffen weder den TEN-V-Korridor noch das Gesamtnetz. Siehe "Comprehensive analysis of the existing cross-border rail transport connections and missing links on the internal EU borders", S. 13, Europäische Kommission 2018.

³⁹ Siehe den EU-Verkehrsanzeiger der GD MOVE mit den jüngsten verfügbaren Daten (Stand: Ende 2015) (https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard_en).

⁴⁰ https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/downloads_en.

⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2017:327:FIN>.

⁴² Die Verkehrsinvestitionen der EU machten in der EU-12 im Zeitraum 2007-2013 mehr als 40 % der staatlichen Gesamtausgaben im Verkehrsbereich aus; siehe "Siebter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt", 2017, S. 198.

⁴³ Folgende Mitgliedstaaten können mit Mitteln aus dem Kohäsionsfonds gefördert werden: Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Griechenland, Kroatien, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien und Slowakei.

⁴⁴ Europäisches Parlament, "Bericht über die Umsetzung der Kohäsionspolitik und die Verwirklichung des thematischen Ziels 'Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr und

zur Sanierung von Eisenbahnstrecken mit einer Länge von 3 405 km (49 % des TEN-V) - knapp über 2 % des gesamten Eisenbahnnetzes - wurden Kohäsionsmittel verwendet⁴⁵.

46 Um die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten weiter zu verringern, wurden auch für den Zeitraum 2014-2020 erhebliche EU-Ausgaben geplant⁴⁶:

- a) Für eine EU-Kofinanzierung sind Mittel in Höhe von rund 70 Milliarden Euro aus den ESI-Fonds vorgesehen: 34 Milliarden Euro für die TEN-V-Infrastruktur und 36 Milliarden Euro für Verkehrsinvestitionsprojekte, die an TEN-V-Projekte anschließen oder diese ergänzen. Mit diesen Investitionen soll Folgendes abgedeckt werden: die Finanzierung von Binnenwasserstraßen mit einer Länge von 977 km, der Bau von Straßen mit einer Länge von 3 414 km und die Sanierung von Straßen mit einer Länge von 9 742 km, der Bau von Eisenbahnstrecken mit einer Länge von 1 136 km und die Sanierung von Eisenbahnstrecken mit einer Länge von 9 680 km sowie der Bau oder die Modernisierung von Straßen- und U-Bahn-Strecken mit einer Länge von 748 km.
- b) Darüber hinaus werden aus dem Haushalt der Fazilität "Connecting Europe" im Bereich Verkehr 24,1 Milliarden Euro (darin enthalten sind 11,3 Milliarden Euro für Mitgliedstaaten, die für eine Förderung mit Kohäsionsmitteln in Betracht kommen) bereitgestellt, in erster Linie für Eisenbahnprojekte im TEN-V-Kernnetz. Mit diesen Projekten sollen u. a. folgende Ergebnisse erzielt werden: Beseitigung von 243 Engpässen im Schienen-, Straßen- und Binnenschiffverkehrsverkehr bis 2020, 3 088 neue Versorgungsstellen für alternative Kraftstoffe für den Straßenverkehr, an die Regelspurweite angepasste Eisenbahnstrecken mit einer Länge von 1 790 km, mit dem ERTMS ausgestattete Eisenbahnstrecken mit einer Länge von 5 788 km, elektrifizierte Strecken mit einer Länge von 1 753 km, Modernisierung von Güterverkehrsstrecken mit einer Länge von 2 804 km und Modernisierung von Binnenwasserstraßen mit einer Länge von 3 862 km.

Beseitigung von Engpässen in wichtigen Netzinfrastrukturen" (Artikel 9 Absatz 7 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen)" (2017/2285(INI)), 4.4.2018.

⁴⁵ Europäische Kommission, "Transport - Final Report - Work Package 5 - Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)", 2016, S. 3-4, 42, 46.

⁴⁶ Europäische Kommission, "Delivering TEN-T: Facts and figures", September 2017.

Das TEN-V erfordert erhebliche Mittel zur Finanzierung - die Schuldenstände der Mitgliedstaaten könnten ein Hindernis darstellen

47 Obwohl bereits erhebliche Investitionen auf nationaler und EU-Ebene getätigt wurden, die zu einer besseren Anbindung und Erreichbarkeit beigetragen haben, sind noch weitaus größere Anstrengungen nötig, um die TEN-V-Ziele zu erreichen (siehe Ziffer 17).

48 Für Entwicklung, Finanzierung und Bau der Verkehrsinfrastruktur sind in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig. Gleichzeitig hat die EU vereinbart, dass das jährliche gesamtstaatliche Defizit der Mitgliedstaaten 3 % nicht übersteigen und die Staatsschuldenquote nicht mehr als 60 % betragen sollte (Maastricht-Kriterien⁴⁷). Auch wenn die Ziele für die Vollendung des TEN-V in einer Verordnung festgelegt sind, kann die Investitionskapazität der Mitgliedstaaten folglich durch die nationalen Schuldenstände in einigen Fällen zusätzlich eingeschränkt sein. Mit anderen Worten können die Senkung der öffentlichen Schulden und die Erhöhung der öffentlichen Investitionen, u. a. für den Verkehrssektor, konkurrierende Ziele darstellen.

49 Die OECD hat diese Herausforderung und die Tatsache anerkannt, dass angesichts der hohen Defizit- und Schuldenstände und sonstiger Anforderungen an die nationalen Haushalte die Förder- und Finanzierungsregelungen in vielen Ländern verbessert werden müssten⁴⁸.

50 Das Europäische Parlament stellte zudem fest, dass Mitgliedstaaten in wirtschaftlichen und finanziellen Schwierigkeiten nicht in der Lage sind, Güterverkehrsvorhaben mitzufinanzieren, und war der Ansicht, dass Vorhaben, die im Rahmen der Fazilität "Connecting Europe" durchgeführt werden, nicht in die

⁴⁷ Die Euro-Konvergenzkriterien - auch bekannt als "Maastricht-Kriterien" - basieren auf Artikel 140 des AEUV. Die Mitgliedstaaten müssen diese Kriterien erfüllen, damit sie in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion eintreten und den Euro als ihre Währung einführen können.

⁴⁸ OECD, "Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030: Main Findings", OECD Publications, Paris, 2011, S. 4.

Berechnung der öffentlichen Verschuldung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts⁴⁹ einfließen sollten⁵⁰.

51 Die Kommission hat eine Mitteilung⁵¹ herausgegeben, um klarzustellen, wie bei berücksichtigungsfähigen Investitionen, für die unter bestimmten Bedingungen eine vorübergehende Abweichung von den bestehenden Regeln gerechtfertigt sein kann, im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts eine gewisse Flexibilität genutzt werden kann. Die Anwendung und Wirksamkeit dieser Flexibilität bei Investitionen wird gegenwärtig im Rahmen einer umfassenderen Überprüfung der Flexibilitätsbestimmungen untersucht⁵².

⁴⁹ Für alle Mitgliedstaaten der EU verbindliche Vereinbarung aus dem Jahr 1997, die 2005 und 2011 novelliert wurde und die Umsetzung der Bestimmungen des Vertrags von Maastricht betrifft, mit denen die Tragfähigkeit der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten in erster Linie dadurch sichergestellt werden soll, dass öffentliches Defizit und öffentlicher Schuldenstand in einem akzeptablen Rahmen gehalten werden.

⁵⁰ "Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Januar 2017 zur Logistik in der EU und zum multimodalen Verkehr in den neuen TEN-V-Korridoren" (2015/2348(INI)), Ziffer 13.

⁵¹ Europäische Kommission, "Optimale Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität", COM(2015) 12 final vom 13.1.2015. Gemäß der "Investitionsklausel" gelten nationale Ausgaben für Projekte, die im Rahmen der Struktur- und Kohäsionspolitik, der Transeuropäischen Netze, der Fazilität "Connecting Europe" und des Europäischen Fonds für strategische Investitionen von der EU kofinanziert werden, als berücksichtigungsfähige Investitionen. Eine vorübergehende Abweichung ist gerechtfertigt, sofern das BIP-Wachstum der betreffenden Mitgliedstaaten negativ ist oder ihr BIP deutlich hinter seinem Potenzial zurückbleibt, die Abweichung nicht dazu führt, dass der Defizit-Referenzwert von 3 % überschritten wird, und eine angemessene Sicherheitsmarge beibehalten wird, die Investitionen in der Folge tatsächlich zunehmen und für die Abweichung innerhalb der Laufzeit des Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramms des betreffenden Mitgliedstaats ein Ausgleich geschaffen wird.

⁵² In seinem Sonderbericht Nr. 18/2018 "Wird das Hauptziel der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts erreicht?" (<http://eca.europa.eu>) gelangte der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Investitionsklausel nicht sicherstellt, dass der Anteil der öffentlichen Investitionsausgaben am BIP steigt, und dass sie zulässt, dass in den darauffolgenden Jahren weiterhin Ausgaben getätigt werden, die nicht investitionsbezogen sind. Er empfahl der Kommission, die Investitionsklausel in ihrer derzeitigen Form nicht mehr einzusetzen. Die Kommission stimmte dieser Empfehlung nicht zu und wies darauf hin, dass die Investitionsklausel gegenwärtig im Rahmen einer umfassenderen Überprüfung

Binnenmarkt

52 Um einen funktionierenden Verkehrsbinnenmarkt zu verwirklichen, hat sich die Kommission um die Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen - sowohl für die einzelnen Verkehrsträger als auch zwischen ihnen - bemüht. Die Kommission hat die Öffnung und Liberalisierung des Verkehrsbinnenmarkts aktiv unterstützt. Allerdings sind nach wie vor einige Herausforderungen zu bewältigen, insbesondere im Schienenverkehr und beim Flugverkehrsmanagement.

53 Was den Schienenverkehr betrifft, so steht der Güterverkehr seit 2007 für den Wettbewerb offen, und der internationale Personenverkehr wurde im Jahr 2010 liberalisiert. Allerdings verlief die Marktliberalisierung des Schienenverkehrs in den verschiedenen Mitgliedstaaten nicht einheitlich. Nur wenige Mitgliedstaaten haben ihre Märkte für den inländischen Schienenpersonenverkehr liberalisiert. Neue Marktteilnehmer sind nach wie vor benachteiligt, was den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur und zu wesentlichen Serviceeinrichtungen betrifft, die häufig etablierten Marktteilnehmern gehören und von diesen betrieben werden⁵³. Im

der Flexibilitätsbestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts auf den Prüfstand gestellt werde.

Darüber hinaus veröffentlichte die Kommission im Mai 2018 eine Überprüfung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität (COM(2018) 335 final und SWD(2018) 270 final). Die Überprüfung ergab, dass die Ziele der Strukturreform- und Investitionsklauseln in den Mitgliedstaaten, denen im Zeitraum 2015-2018 Flexibilität gewährt wurde, in gewissem Maße erreicht wurden. Was die Investitionsklausel betrifft, so wurde im Rahmen der Überprüfung bestätigt, dass die Projekte, für welche die Investitionsklausel in Anspruch genommen werden konnte, von der EU kofinanziert wurden. Allerdings waren die Ergebnisse der Analyse betreffend die Frage, ob die Investitionsklausel zu neuen Investitionen geführt hatte, weniger eindeutig. Die Kommission stellte fest, dass die positiven Auswirkungen von Reformen und Investitionen auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte erst über einen längeren Zeitraum sichtbar werden als jenen, auf den sich die Überprüfung erstreckt, und dass sich die Auswirkungen auf das Gesamtvolumen der öffentlichen Investitionen wegen ihrer Komplexität kaum genau bemessen lassen.

⁵³ Siehe Europäische Kommission, "Transport in the European Union - Current Trends and Issues", 2018, S. 7, und den Sonderbericht des Hofes Nr. 8/2016 "Der Schienengüterverkehr in der EU: noch nicht auf dem richtigen Kurs".

Jahr 2016 nahm die EU das sogenannte "vierte Eisenbahnpaket"⁵⁴ an, mit dem der Personenverkehrsmarkt weiter liberalisiert und Hemmnisse für die Interoperabilität beseitigt werden sollen und mit dessen Durchsetzung ab Juni 2019 begonnen werden soll.

54 Im Jahr 1992 liberalisierte die EU den Luftverkehr, was zu mehr Wettbewerb, einer größeren Auswahl an Reisemöglichkeiten und einer deutlichen Zunahme des Verkehrs führte. Die Zahl der täglichen Flüge in der EU stieg zwischen 1992 und 2017 von 10 000 auf 29 000, und die jährlichen Fluggastzahlen stiegen zwischen 1993 und 2017 von 360 Millionen auf über 1 Milliarde. Die europäische Luftfahrt trägt jährlich 510 Milliarden Euro zum europäischen BIP bei und bietet in Europa 9,3 Millionen Menschen Arbeit - damit erreicht die europäische Luftfahrt einen Anteil von 26 % am Weltmarkt.

55 Trotz seines internationalen Charakters wurde der Luftverkehr bisher auf nationaler Ebene und in einem fragmentierten und monopolistischen Umfeld geregelt. Diese Merkmale haben zu höheren Flugverkehrsmanagementkosten für die Luftraumnutzer beigetragen. Als Antwort hierauf hat die Kommission die Initiative zur Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums (*Single European Sky* - SES) ins Leben gerufen, mit der die Gesamtleistung des Flugverkehrsmanagements verbessert werden soll, indem eine Reihe von Aufgaben von der zwischenstaatlichen Ebene auf die EU-Ebene verlagert wird. Das europäische Luftraummanagement ist jedoch nach wie vor fragmentiert⁵⁵. Im Jahr 2013 unterbreitete die Kommission Verbesserungsvorschläge für den SES-Rahmen (das Legislativpaket "SES2+"⁵⁶). Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung dieses Berichts stand die Annahme des Legislativpakets durch das Europäische Parlament und den Rat jedoch noch aus, was der Einführung eines kohärenten aktuellen Rahmens auf EU-Ebene im Wege stand.

⁵⁴ Das vierte Eisenbahnpaket umfasst sechs Rechtstexte, die der Vollendung des Binnenmarkts für Schienenverkehrsdienste dienen sollen. Das übergeordnete Ziel dieses Pakets besteht darin, den Schienenverkehr neu zu beleben und ihn gegenüber anderen Verkehrsträgern wettbewerbsfähig zu machen.

⁵⁵ Europäische Kommission, "Transport in the European Union - Current Trends and Issues", 2018, S. 9.

⁵⁶ Europäische Kommission, "Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums (Neufassung)", COM(2013) 410 final vom 11.6.2013.

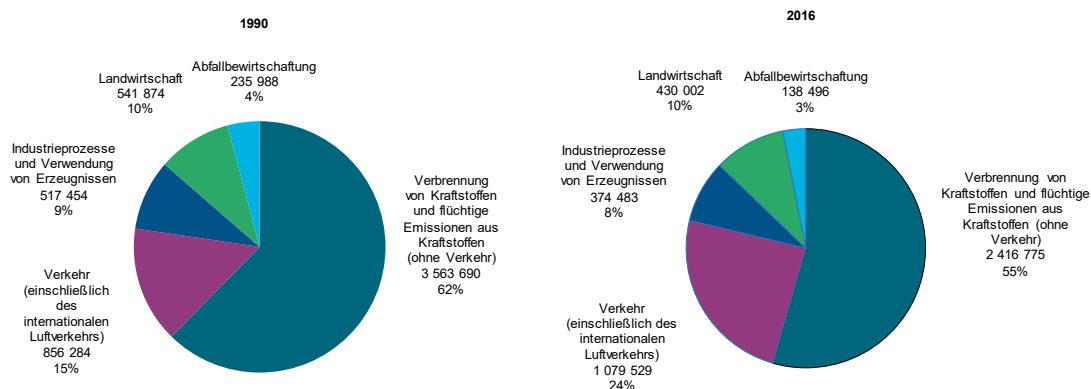
Verringerung der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen

56 Im Oktober 2014 nahmen die Staats- und Regierungschefs der EU den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 an, der als Ziel u. a. vorsieht, die Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 40 % (gegenüber dem Stand von 1990) zu verringern. Im Jahr 2015 unterzeichneten die EU und alle 28 Mitgliedstaaten das Übereinkommen von Paris⁵⁷. Im Rahmen dieses Übereinkommens sind die Vertragsparteien gehalten, bis 2020 langfristige Pläne vorzulegen, in denen die Bemühungen der einzelnen Länder zur Verringerung der nationalen Emissionen und zur Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels dargelegt sind. Im März 2018 forderte der Europäische Rat die Kommission dazu auf, bis zum Ende des ersten Quartals 2019 gemäß dem Übereinkommen von Paris einen Vorschlag für eine langfristige EU-Strategie zur Verringerung der Treibhausgasemissionen vorzulegen und dabei die nationalen Pläne zu berücksichtigen.

57 Abbildung 7 ist zu entnehmen, dass etwa ein Viertel aller Treibhausgasemissionen in der EU im Jahr 2016 auf den Verkehrssektor entfielen (gegenüber 15 % im Jahr 1990), was diesen zum zweitgrößten Verursacher von Emissionen nach dem Energieversorgungssektor macht. Im Weißbuch von 2011 ist als Ziel für den Verkehrssektor (ohne internationalen Seeverkehr) festgelegt, die Treibhausgasemissionen bis 2050 gegenüber dem Stand von 1990 um mindestens 60 % zu verringern. Das Zwischenziel bis 2030 lautet, die Treibhausgasemissionen um rund 20 % unter den Stand von 2008 zu senken.

⁵⁷ 21. Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen. Die Vertragsparteien des Übereinkommens von Paris verpflichteten sich, die Treibhausgasemissionen auf ein Niveau zu begrenzen, das den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur auf deutlich unter 2°C über dem vorindustriellen Niveau hält, und Anstrengungen zu unternehmen, um den Temperaturanstieg auf 1,5°C zu begrenzen (angestrebtes Ziel).

Abbildung 7 - Treibhausgasemissionen nach Quelle in Tausend Tonnen, EU-28, 1990 und 2016



Quelle: Daten der Europäischen Umweltagentur (Stand: 5. Juni 2018).

58 Nach Angaben der Europäischen Umweltagentur stiegen die Verkehrsemissionen zwischen 1990 und 2007 und sanken anschließend bis 2014. In den Jahren 2015 und 2016 nahmen die Emissionen erneut zu⁵⁸. Dies bedeutet, dass die Emissionen in diesem Sektor mittlerweile zu den größten Herausforderungen zählen, die es bei der Erreichung der allgemeinen Dekarbonisierungsziele der EU zu bewältigen gilt. Im Rahmen der derzeitigen Politik und unter Berücksichtigung der erwarteten Zunahme des Güter- und Personenverkehrs dürften die verkehrsbedingten Treibhausgasemissionen bis 2050 gegenüber dem Stand von 2005 um 15 % sinken. Aufgrund des schnellen Anstiegs der Verkehrsemissionen in den 1990er-Jahren wären die Emissionen im Jahr 2050 jedoch nach wie vor um 10 % höher als 1990⁵⁹.

59 Im Jahr 2017 veröffentlichte der Hof eine Landscape-Analyse zum Thema Energie und Klimawandel⁶⁰, die einen Beitrag zur Debatte über die Dekarbonisierung leistet. Diese Landscape-Analyse enthielt u. a. einen umfassenden Überblick über relevante Prüfungen im Verkehrsbereich, die von ORKB der EU durchgeführt worden waren. Die Prüfungen betrafen die Verringerung von Treibhausgasemissionen unmittelbar im

⁵⁸ Siehe "Trends and projections in Europe 2017", Bericht Nr. 17/2017, 7.11.2017, S. 25.

⁵⁹ "Folgenabschätzung - Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge", SWD(2017) 180 final vom 31.5.2017, Anhang 4, S. 34-35.

⁶⁰ Siehe "Maßnahmen der EU in den Bereichen Energie und Klimawandel: eine Landscape-Analyse" aus dem Jahr 2017 (<http://eca.europa.eu>).

Verkehrswesen oder bezogen sich auf CO₂-arme Verkehrsträger bzw. eine Verlagerung auf solche Verkehrsträger (siehe **Ziffer 90**).

60 Um die Emissionsminderungsziele zu erreichen, bedarf es eines grundlegenden Wandels hin zu einem geringeren Energieverbrauch und saubereren Energieträgern sowie zu einer effizienteren Nutzung der Verkehrsinfrastruktur. Die EU hat Initiativen und Gesetzgebungsmaßnahmen verabschiedet, um die Verringerung der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen voranzutreiben. In der Strategie für die Energieunion⁶¹ aus dem Jahr 2015 wird der Übergang zu einem energieeffizienten Verkehrssektor mit geringen CO₂-Emissionen als Bereich erkannt, dem eine entscheidende Bedeutung zukommt. Im Jahr 2016 wurde dann eine Strategie für emissionsarme Mobilität verabschiedet⁶². Zudem trägt das Programm der Fazilität "Connecting Europe" zur Senkung der Treibhausgasemissionen bei, da sich die meisten für eine Finanzierung ausgewählten Verkehrsprojekte auf andere Verkehrsträger als die Straße beziehen.

61 Zahlreiche Bemühungen zur Verringerung der Emissionen, sowohl auf Ebene der EU als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten, galten dem **Straßenverkehr** und damit dem Sektor, auf den im Jahr 2016 der größte Anteil (72 %) der verkehrsbedingten Emissionen⁶³ entfiel. Da die Emissionen aus dem Straßenverkehr in dicht besiedelten Gebieten besonders hoch sind und zu den Hauptursachen der Luftverschmutzung in den Städten zählen, ist die Verringerung der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen auch eine wesentliche Voraussetzung für die Verbesserung der Luftqualität und der menschlichen Gesundheit. In seinen Sonderbericht über die Luftverschmutzung aus dem Jahr 2018 stellte der Hof fest, dass die Luftverschmutzung Bewohner von Städten tendenziell stärker trifft als Bewohner ländlicher Gebiete, da die hohe Bevölkerungsdichte in Städten dazu führt, dass Luftschadstoffe in größerem Umfang freigesetzt werden (beispielsweise durch Straßenverkehr), und da die Schadstoffausbreitung in Städten problematischer ist als auf dem Land⁶⁴. In den

⁶¹ Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie, COM(2015) 80 final.

⁶² Europäische Kommission, "Eine europäische Strategie für emissionsarme Mobilität", COM(2016) 501 final vom 20.7.2016.

⁶³ Europäische Kommission (2018), "EU Transport in Figures - statistical pocketbook 2018", https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en.

⁶⁴ Siehe den Sonderbericht des Hofes Nr. 23/2018 "Luftverschmutzung: Unsere Gesundheit ist nach wie vor nicht hinreichend geschützt" (<http://eca.europa.eu>).

Jahren 2017 und 2018 verabschiedete die Kommission drei "Mobilitätspakete"⁶⁵, die Vorschläge enthielten, u. a. für eine Überarbeitung der EU-Richtlinie über saubere Straßenfahrzeuge, der EU-Wegekostenrichtlinie und der EU-Richtlinie über den kombinierten Verkehr, einen Aktionsplan zur Steigerung der Investitionen in die Infrastruktur für alternative Kraftstoffe, die erstmalige Festlegung von CO₂-Emissionsnormen für schwere Nutzfahrzeuge, neue CO₂-Emissionsnormen für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge für die Zeit nach 2020, eine verbesserte Kennzeichnung von Reifen in Bezug auf die Kraftstoffeffizienz und einen Aktionsplan für Batterien.

62 Im Bereich des **Luftverkehrs** lag der Hauptschwerpunkt auf der internationalen Luftfahrt, wobei auf das EU-Emissionshandelssystem aufgebaut wurde. Die EU setzt sich dafür ein, zumindest das von der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation im Oktober 2016 festgelegte globale Ziel für die internationale Luftfahrt zu erreichen, nämlich die Begrenzung der weltweiten CO₂-Nettoemissionen auf das Niveau von 2020 durch ein CO₂-neutrales Wachstum.

63 Im **Seeverkehr** entspricht das Vorgehen der EU dem Gesamtansatz der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO). Im April 2018 verabschiedete die IMO eine erste Strategie zur Verringerung der Treibhausgasemissionen von Schiffen um mindestens 50 % bis 2050 gegenüber dem Stand von 2008. Gleichzeitig bemüht sie sich, die CO₂-Emissionen in diesem Sektor in diesem Jahrhundert so rasch wie möglich zu senken. Zu diesem Zweck ist der Strategie eine umfassende Liste möglicher Emissionsminderungsmaßnahmen, einschließlich kurzfristiger Maßnahmen, beigefügt⁶⁶.

⁶⁵ "Europa in Bewegung - Agenda für einen sozial verträglichen Übergang zu sauberer, wettbewerbsfähiger und vernetzter Mobilität für alle", COM(2017) 283 final.

⁶⁶ <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/GHG-Emissions.aspx>.

Teil III: Zentrale Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt

64 Seit 2010 hat der Hof 13 Sonderberichte zum Thema Verkehr in der EU veröffentlicht, deren Schwerpunkt in erster Linie auf Infrastrukturinvestitionen und der Entwicklung des Binnenmarkts lag. Auf der Grundlage seiner Bemerkungen gelangte der Hof zu Schlussfolgerungen und sprach Empfehlungen aus, die der Kommission und den Mitgliedstaaten dabei helfen sollen, die EU-Verkehrsausgaben besser zu verwalten, die Qualität dieser Ausgaben zu erhöhen und die Öffentlichkeit darüber zu informieren, wie ihre Mittel verwendet werden (siehe **Anhang I**, der eine vollständige Liste dieser Berichte mit einer Zusammenfassung ihrer wichtigsten Schlussfolgerungen und Empfehlungen enthält).

65 In den **Ziffern 66-91** stellt der Hof **sechs** Querschnittsthemen vor, die er im Zuge seiner Prüfungen der verschiedenen Bereiche des Verkehrssektors untersuchte und die seiner Auffassung nach weiterhin von Bedeutung sind. Darüber hinaus nimmt der Hof eine horizontale Analyse der zentralen Herausforderungen vor, mit denen die Entwicklung und die Finanzierung des Verkehrswesens in der EU verbunden sind, und stellt von den Obersten Rechnungskontrollbehörden der EU-Mitgliedstaaten angesprochene Punkte oder in sonstigen öffentlich verfügbaren Dokumenten enthaltene Feststellungen vor.

Ziele und Ressourcen müssen aufeinander abgestimmt werden

66 Die EU hat für alle Verkehrsträger einige sehr ehrgeizige Ziele festgelegt, insbesondere die Vollendung des TEN-V-Kernetzes bis 2030. Angesichts des erheblichen finanziellen Aufwands und der für die Fertigstellung großer Verkehrsinfrastrukturprojekte benötigten Zeit⁶⁷ ist eine gründliche Planung erforderlich, um diese Ziele zu erreichen. Diese Planung sollte auf einer soliden und glaubwürdigen Analyse der geschätzten Kosten beruhen, zu deren Deckung ausreichende finanzielle Ressourcen vorhanden sein sollten. Im Zuge seiner früheren

⁶⁷ Wie im Sonderbericht des Hofes Nr. 19/2018 "Europäisches Hochgeschwindigkeitsschienennetz: keine Realität, sondern ein unwirksamer Flickenteppich" (<http://eca.europa.eu>) dargelegt, dauert es beispielsweise vom Beginn der Bauarbeiten an einer Hochgeschwindigkeitsstrecke bis zum Beginn des Betriebs im Durchschnitt rund 16 Jahre.

Prüfungsarbeit ermittelte der Hof eine Reihe von Problemen, die dazu führen könnten, dass Ziele nicht erreicht werden. Im Folgenden werden einige Beispiele aufgezeigt:

- a) Prüfung zum ERTMS⁶⁸: Wenngleich die Überarbeitung des europäischen Bereitstellungsplans im Jahr 2017 ein Schritt hin zu einer realistischeren ERTMS-Einführung war, bestanden weiterhin große Herausforderungen. Erstens enthielt der Bereitstellungsplan - wie bereits in der Vergangenheit - keine Schätzung der Gesamtkosten auf EU-Ebene. Zweitens war keine spezielle Finanzierung vorhanden, und auch die Quelle dieser Finanzierung war nicht definiert. Darüber hinaus gab es noch immer keine rechtlich bindende Frist für die Außerbetriebsetzung der nationalen Systeme, damit das ERTMS als einziges Signalgebungssystem in den Mitgliedstaaten etabliert werden kann. Der geringe Grad der ERTMS-Einführung (8 % des Kernnetzkorridors zum Zeitpunkt der Prüfung) gefährdete das Erreichen der für 2030 festgelegten Ziele.
- b) Prüfung zur Binnenschifffahrt⁶⁹: Der Hof stellte fest, dass die EU-Strategien für die Binnenschifffahrt nicht auf einer umfassenden und stichhaltigen Analyse beruhten und dass die Kosten für die Beseitigung der Engpässe in Europa (rund 16 Milliarden Euro) weit über den verfügbaren Mitteln aus dem EU-Haushalt für die Infrastruktur im Bereich der Binnenschifffahrt lagen. Um diese Lücke zu schließen, sind daher zusätzliche Mittel aus nationalen und/oder privaten Quellen nötig.
- c) Prüfung zum Seeverkehr⁷⁰: Der Hof stellte fest, dass die von den Mitgliedstaaten und der Kommission angenommenen langfristigen Strategien für die Häfen keine geeignete Grundlage für die Planung der benötigten Hafenskapazität oder die

⁶⁸ Sonderbericht Nr. 13/2017 "Ein einheitliches europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem: Wird die politische Entscheidung jemals Realität?" (<http://eca.europa.eu>).

⁶⁹ Sonderbericht Nr. 1/2015: "Die Binnenschifffahrt in Europa: keine signifikanten Verbesserungen in Bezug auf Verkehrsträgeranteil und Schiffbarkeitsbedingungen seit 2001" (<http://eca.europa.eu>). Im September 2013 nahm die Kommission das Programm Naiades II (COM(2013) 623 final) an, in dem das Programm für politische Maßnahmen im Bereich der Binnenschifffahrt für den Zeitraum 2014-2020 festgelegt ist. Die Wirksamkeit dieses Programms wurde vom Hof nicht bewertet.

⁷⁰ Sonderbericht Nr. 23/2016: "Seeverkehr in der EU: in schwierigem Fahrwasser - zahlreiche nicht wirksame und nicht nachhaltige Investitionen" (<http://eca.europa.eu>). Im April 2018 veröffentlichte der benannte Europäische Koordinator einen detaillierten Durchführungsplan für die Meeresautobahnen. Die Wirksamkeit dieses Plans wurde vom Hof nicht bewertet.

Ermittlung des Bedarfs an EU-Mitteln und nationalen öffentlichen Mitteln für Infrastrukturen bildeten.

Zu bewältigende Herausforderung: Abstimmung relevanter und erreichbarer Ziele und Prioritäten im Verkehrsbereich auf die verfügbaren Ressourcen

Werden ehrgeizige politische Ziele und Prioritäten festgelegt, ohne dass die Verfügbarkeit von Ressourcen sichergestellt wird, so ist die Wahrscheinlichkeit geringer, dass diese Ziele und Prioritäten fristgerecht umgesetzt werden, was die Glaubwürdigkeit der gesamten Politik beeinträchtigt. Wenngleich Fortschritte erzielt wurden (siehe **Ziffer 72**), muss noch mehr getan werden.

- Der langfristige Plan für den Bau der noch fehlenden Infrastruktur, insbesondere für das TEN-V-Kernnetz, muss verbessert werden und sollte Folgendes enthalten: präzise Etappenziele, die regelmäßig überwacht werden, zuverlässige Schätzungen der Gesamtkosten, welche den verfügbaren finanziellen Ressourcen entsprechen, sowie einen besonderen Schwerpunkt auf grenzüberschreitenden Abschnitten. Dadurch würde sich die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass die verkehrspolitischen Ziele fristgerecht und innerhalb des Budgetrahmens erreicht werden.

Die EU sollte eine engere Abstimmung zwischen den nationalen Entscheidungen im Infrastrukturbereich und den politischen Prioritäten der EU durchsetzen

67 In der TEN-V-Verordnung werden zwar die Korridore festgelegt, an denen die Infrastruktur zu errichten ist, und die Europäischen Koordinatoren bemühen sich um eine entsprechende Koordinierung der Arbeitspläne, die Mitgliedstaaten stellen jedoch den Großteil der erforderlichen Finanzierung bereit und sind nach wie vor in erster Linie für die Planung und Umsetzung der Verkehrsnetze zuständig. Sie allein entscheiden darüber, ob und wann die Infrastruktur gebaut wird⁷¹. Somit besteht die Gefahr, dass das EU-Verkehrsnetz anstatt eines integrierten Systems, mit welchem

⁷¹ Sonderbericht Nr. 19/2018 "Europäisches Hochgeschwindigkeitsschienennetz: keine Realität, sondern ein unwirksamer Flickenteppich".

dem Bedarf der EU als Ganzes in optimaler Weise Rechnung getragen wird, letztlich eine Aneinanderreihung einzelner Netze bildet.

68 Der Hof und andere ORKB haben bei ihren jüngsten Prüfungen festgestellt, dass die Mitgliedstaaten nicht immer die gleichen ehrgeizigen Ziele wie die EU verfolgen: Für die Mitgliedstaaten besteht kein Anreiz, EU-Politiken umzusetzen, die von geringem nationalen Interesse sind, insbesondere grenzüberschreitende Verbindungen⁷².

- a) Prüfung zum Hochgeschwindigkeitsschienennetz⁷³: Die Mitgliedstaaten bauten keine Hochgeschwindigkeitsstrecken, wenn sie diese nicht als nationale Priorität betrachteten, selbst wenn eine derartige Strecke sich in einem transnationalen Korridor befand und Teil des Kernnetzes war. Darüber hinaus verfügte die Kommission nur über begrenzte Durchsetzungsinstrumente oder Befugnisse, um die Mitgliedstaaten dazu zu zwingen, ihre Verpflichtungen einzulösen und die Hochgeschwindigkeitsstrecken zu bauen, die erforderlich sind, um das Kernnetz zu schaffen.
- b) Prüfung zum ERTMS: Die im überarbeiteten europäischen Bereitstellungsplan festgelegte geplante Einführung wurde dadurch beeinträchtigt, dass die zeitliche Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten bezüglich grenzüberschreitender Abschnitte zu wünschen übrig ließ. Dies zeigte, dass die Mitgliedstaaten die Einführung im Wesentlichen gemäß ihren nationalen Erfordernissen planen, ungeachtet möglicher Verpflichtungen, die in Bezug auf EU-Prioritäten eingegangen wurden.

⁷² In der Halbzeitbewertung der Fazilität "Connecting Europe" (S. 6 und 13) wurde ebenfalls festgestellt, dass die Mitgliedstaaten in ihren Haushaltsplänen kein hinreichendes Gewicht auf grenzübergreifende, mehrere Länder betreffende Investitionen legen. Dies wurde in der Bewertung in erster Linie darauf zurückgeführt, dass Kosten und Nutzen von Projekten, an denen mehrere Mitgliedstaaten beteiligt sind, asymmetrisch verteilt sind, da die Kosten auf nationaler/lokaler Ebene anfallen, die Vorteile jedoch auf europäischer Ebene realisiert werden.

⁷³ Sonderbericht Nr. 19/2018 "Europäisches Hochgeschwindigkeitsschienennetz: keine Realität, sondern ein unwirksamer Flickenteppich".

- c) Die schwedische ORKB⁷⁴ stellte fest, dass die nationalen Behörden der EU-Perspektive bei der Planung der inländischen Verkehrsinfrastruktur keinen Vorrang eingeräumt hatten.
- d) Die französische ORKB⁷⁵ stellte fest, dass Frankreich in Bezug auf die zur Umsetzung der technologischen Komponente des einheitlichen europäischen Luftraums erforderlichen Investitionen im Rückstand lag und einen Leistungsplan vorgelegt hatte, der nicht den auf EU-Ebene festgelegten Leistungszielen entsprach.

69 In seiner Entschließung⁷⁶ aus dem Jahr 2017 bedauerte das Europäische Parlament zudem, dass die Mitgliedstaaten die nationalen Infrastrukturpläne allzu häufig ohne Bezug zu den TEN-V-Zielen festlegen. Es forderte die Kommission und die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, die Koordinierung zwischen den beiden Planungsebenen zu verstärken und Vorhaben, die im Einklang mit den TEN-V-Zielen stehen und voraussichtlich einen besonderen zusätzlichen Nutzen für die EU haben, vorrangig zu behandeln.

70 Da Verkehrssysteme in der EU in der Vergangenheit entwickelt wurden, um den nationalen Bedürfnissen gerecht zu werden, wird das Erreichen des Ziels der EU-weiten Interoperabilität durch administrative Hindernisse sowie technische, operative und Verfahrensunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten erheblich erschwert. Beispielsweise werden von den nationalen Eisenbahngesellschaften über 11 000 verschiedene Vorschriften angewandt, mit deren "Bereinigung" die Eisenbahngagentur der Europäischen Union betraut wurde⁷⁷. Der Hof stellt fest, dass eine fristgerechte Umsetzung des vierten Eisenbahnpakets (siehe **Ziffer 53**) dazu beitragen könnte, die für die Interoperabilität bestehenden administrativen und regulatorischen Hindernisse zu beseitigen.

⁷⁴ Siehe "Road and rail investments in Sweden: lacking an EU perspective?" RIR 2017: 27, Riksrevisionen, Schweden, November 2017 (<https://www.riksrevisionen.se/>).

⁷⁵ Siehe "L'État et la compétitivité du transport aérien: un rôle complexe, une stratégie à élaborer", *Cour des Comptes*, September 2016 (<https://www.ccomptes.fr/fr>).

⁷⁶ "Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Januar 2017 zur Logistik in der EU und zum multimodalen Verkehr in den neuen TEN-V-Korridoren" (2015/2348(INI)), Ziffer 12.

⁷⁷ Sonderbericht Nr. 19/2018 "Europäisches Hochgeschwindigkeitsschienennetz: keine Realität, sondern ein unwirksamer Flickenteppich".

Zu bewältigende Herausforderung: Einrichtung wirksamer Durchsetzungsinstrumente auf EU-Ebene, um sicherzustellen, dass die Entscheidungen der Mitgliedstaaten im Infrastrukturbereich stärker auf die Prioritäten der EU abgestimmt werden, wobei ein besonderes Augenmerk auf grenzüberschreitenden Abschnitten liegen sollte

Eine mangelnde Abstimmung zwischen den Prioritäten der EU und denen der Mitgliedstaaten erschwert die Vollendung des Verkehrsbinnenmarkts.

- o Es bedarf geeigneter Durchsetzungsinstrumente, mit denen sichergestellt werden kann, dass die in der TEN-V-Verordnung festgelegten Verpflichtungen schneller erfüllt werden, damit wichtige strategische Infrastruktur fertiggestellt werden kann, wobei Abhilfemaßnahmen vorgesehen sein müssen für den Fall, dass vorrangige Projekte nicht plangemäß eingeleitet werden oder sich in der Folge verzögern oder dass Koordinierungsprobleme in Bezug auf grenzüberschreitende Abschnitte voraussichtlich dazu führen, dass der Betrieb der Infrastruktur nicht wie geplant aufgenommen werden kann.
- o Alle administrativen und regulatorischen Hindernisse, welche die Interoperabilität erschweren, sollten vorrangig beseitigt werden.

Erhöhung des Mehrwerts der EU-Finanzierung

71 Mit EU-Mitteln kann nur ein Bruchteil des gesamten Investitionsbedarfs gedeckt werden (siehe Ziffern 17-25). Um die Wirkung dieser begrenzten Ressourcen zu maximieren, sollten sie vorrangig für die wichtigsten Prioritäten und den höchsten EU-Mehrwert eingesetzt werden. Die jüngsten Prüfungen des Hofes ergaben, dass EU-Mittel zielgerichteter verwendet werden müssten.

- a) Prüfung zum ERTMS: Obwohl die Kernnetzkorridore gemäß den politischen Vorgaben der EU den Hauptschwerpunkt für ERTMS-Investitionen bilden sollten, wurden in einigen Fällen einzelne Strecken außerhalb des Kernnetzes, die nicht mit diesem Netz oder einem grenzüberschreitenden Abschnitt verbunden waren, mit EU-Mitteln (insbesondere mit Mitteln der Kohäsionspolitik) finanziert. Zudem wurden grenzüberschreitenden Abschnitten streckenseitig nur begrenzt EU-Fördermittel zugewiesen.

- b) Prüfung zum Seeverkehr: Mit dem Großteil der EU-Finanzierung wurden als "Kernnetzhäfen" eingestufte Häfen unterstützt. Der Hof stellte jedoch fest, dass es zu viele Kernnetzhäfen gibt (insgesamt 104), was möglicherweise verhindert, dass EU-Fördermittel gezielt für die wichtigsten Häfen eingesetzt werden.
- c) Prüfung zur Binnenschifffahrt: Zwischen dem Kern- und dem Gesamtnetz wurde nicht unterschieden, was für eine Priorisierung der Binnenwasserstraßen nicht hilfreich war. Im Rahmen der EU-Strategien wurden weder die Beseitigung von Engpässen noch die Flüsse, in die die begrenzten verfügbaren Ressourcen investiert werden sollten, priorisiert.

72 Bei den ESI-Fonds wurde für den Zeitraum 2014-2020 eine neue Voraussetzung für den Zugang zu Fördermitteln für den Verkehrsbereich eingeführt: Die Mitgliedstaaten müssen nun nachweisen, dass die vorgeschlagenen Projekte als Teil eines umfassenden und langfristigen nationalen oder regionalen Verkehrsplans durchgeführt werden, der zum einheitlichen europäischen Verkehrsraum und zum TEN-V beiträgt. Dies ist ein positiver Schritt hin zu einer stärker koordinierten und strategisch ausgerichteten Auswahl von Projekten.

Zu bewältigende Herausforderung: EU-Finanzierung mit Schwerpunkt auf denjenigen Prioritäten, die den höchsten EU-Mehrwert erbringen

Da der Umfang der EU-Finanzierung gemessen am Gesamtbedarf begrenzt ist, muss der Schwerpunkt auf die Prioritäten gelegt werden, die den höchsten EU-Mehrwert bieten.

- Eine bessere Koordinierung und Ausrichtung der EU-Finanzierung - sowohl bei der geteilten als auch bei der direkten Mittelverwaltung -, die den verkehrspolitischen Prioritäten der EU Rechnung trägt, könnte dazu beitragen, die Wirksamkeit der Investitionen zu maximieren und einen kohärenteren und stärker strategisch ausgerichteten Ansatz für den Ausbau des Verkehrsnetzes zu gewährleisten.
- EU-Fördermittel sollten vorrangig Projekten zugutekommen, die durchgeführt werden, um einen klar festgestellten und ordnungsgemäß bewerteten Bedarf zu decken, auf einer sorgfältigen Planung beruhen und einen nachweisbaren EU-Mehrwert für das Netz bieten (z. B. durch die Beseitigung großer Engpässe, die Herstellung fehlender Verbindungen und die Schaffung grenzüberschreitender Verbindungen).

Bessere Projektverwaltung

73 Die Projektverwaltung umfasst die Bewertung⁷⁸, Umsetzung und Überwachung der erforderlichen Ressourcen und Bemühungen zur Erreichung der Projektziele und -vorgaben. Eine gute Projektverwaltung ist wesentlich, um Ziele effizient und wirksam erreichen zu können.

Bessere Planung mithilfe einer gründlichen Vorabanalyse von Kosten und Nutzen

74 Da die Verkehrsinfrastruktur erhebliche finanzielle Ressourcen erfordert, ist es von entscheidender Bedeutung, alle wesentlichen Kosten- und Nutzenaspekte im Voraus korrekt zu analysieren. Bei angemessener Anwendung ermöglicht es die Kosten-Nutzen-Analyse (KNA), vor einer Entscheidung zu bewerten, welche Kapitalrendite ein Projekt erbringt und wie wünschenswert und nützlich es für die Gesellschaft ist.

75 Die Prüfungen des Hofes ergaben, dass Projektspensoren und -bewerter die KNA tendenziell nicht als Instrument für eine verbesserte Entscheidungsfindung nutzen, sondern lediglich als verpflichtenden administrativen Schritt betrachten. Darüber hinaus besteht bei der KNA häufig ein Hang zum Optimismus: Projektspensoren sind hinsichtlich der wichtigsten Projektparameter, wie Kapital- und Betriebskosten, Projektdauer und erwarteter Nutzen, tendenziell zu optimistisch. Unrealistische Schätzungen können zu unerreichbaren Zielvorgaben, übermäßig groß angelegten und/oder unzureichend genutzten Projekten, Kostensteigerungen und Verzögerungen führen - mit anderen Worten zu einem schlechteren Kosten-Nutzen-Verhältnis.

76 Der Hof fand im Zuge mehrerer Prüfungen Beispiele für Entscheidungen, die auf der Grundlage einer unzuverlässigen Analyse getroffen worden waren, was zu unerwünschten Auswirkungen führte:

- a) Prüfung zum Hochgeschwindigkeitsschienenetz: Entscheidungen zum Bau von Hochgeschwindigkeitsstrecken beruhten oftmals auf politischen Erwägungen,

⁷⁸ Im Rahmen einer Bewertung wird ermittelt, mit welchen Kosten die Erreichung der Ziele verbunden ist, welchen Nutzen sie bringt und welche Risiken sie birgt. Die Bewertung hilft den Entscheidungsträgern dabei, die voraussichtlichen Wirkungen, Vor- und Nachteile sowie Gesamtauswirkungen der verschiedenen Optionen zu verstehen, da sie eine objektive Faktengrundlage für die Entscheidungsfindung bietet.

wobei Kosten-Nutzen-Analysen nur in geringem Umfang genutzt wurden, um zu gewährleisten, dass bei der Entscheidungsfindung die Kosteneffizienz berücksichtigt wird. Die Bewertungen des tatsächlichen Bedarfs in den Mitgliedstaaten waren in einigen Fällen von unzureichender Qualität, und die alternative Lösung, bestehende herkömmliche Strecken aufzurüsten, wurde trotz des erheblichen Potenzials nicht ausreichend berücksichtigt. Folglich wurden Hochgeschwindigkeitsstrecken gebaut, die hinsichtlich ihres sozialen Kosten-Nutzen-Verhältnisses nur eine sehr eingeschränkte Chance hatten, sich als tragfähig zu erweisen.

- b) Prüfung zu Flughäfen⁷⁹: Da die Investitionspläne viel zu optimistische Annahmen enthielten, waren die EU-finanzierten Infrastrukturen in vielen Fällen überdimensioniert. Mehr als die Hälfte der EU-Mittel, mit denen die geprüften Flughäfen unterstützt wurden, flossen in (neu errichtete oder modernisierte) Infrastrukturen, die nach ihrer Fertigstellung unnötig groß waren und nicht vollständig genutzt wurden.
- c) Prüfung zum Seeverkehr: Die Finanzierung von vergleichbarer Hafeninfrastruktur in benachbarten Häfen, für die weder ein solides Geschäftsszenario vorlag noch zuvor eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt worden war, hatte Investitionen zur Folge, die ohne Wirkung blieben und zu Fällen von ungenutzten oder unzureichend genutzten Einrichtungen führten.

77 Als Reaktion auf diese Schwachstellen führte die Kommission (INEA) im Jahr 2015 für die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen im Rahmen der Fazilität "Connecting Europe" eine spezifische Bewertung von Kosten und Nutzen ein, die von externen KNA-Experten durchgeführt wird, bevor die Bereitstellung von CEF-Unterstützung bewilligt wird. Dies kann dazu beitragen, die Qualität der Entscheidungsfindung im Vorfeld zu verbessern.

⁷⁹ Sonderbericht Nr. 21/2014 "EU-finanzierte Flughafeninfrastrukturen: ein unzureichendes Kosten-Nutzen-Verhältnis" (<http://eca.europa.eu>).

78 Der Hof stellt fest, dass die Verordnungen über die CEF und die ESI-Fonds für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 ausdrückliche Verweise⁸⁰ auf eine Kosten-Nutzen-Analyse enthielten, während dies bei den Vorschlägen für die Verordnungen⁸¹ für den Zeitraum 2021-2027 nicht mehr der Fall ist.

Vereinfachung der Vorschriften für die Durchführung von Infrastrukturprojekten

79 Der Hof und nationale ORKB stellten im Zuge ihrer jüngsten Prüfungen fest, dass bei Projekten, die weniger gründlich und genau vorbereitet worden waren, ein höheres Risiko für Kostensteigerungen und Verzögerungen bestand.

- a) Prüfung zum Hochgeschwindigkeitsschienennetz: Bei einem Bahnhof waren die Baukosten von im Jahr 2003 geschätzten 4,5 Milliarden Euro auf 8,2 Milliarden Euro im Januar 2018 gestiegen, weil die ursprünglichen Kostenschätzungen für die Tunnelbauarbeiten in einem dicht bevölkerten Stadtzentrum unrealistisch waren und geologische und ökologische Faktoren sowie Aspekte des örtlichen Kulturerbes unzureichend berücksichtigt wurden.
- b) Prüfung zu öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP)⁸²: Zusätzliche öffentliche Mittel in Höhe von nahezu 1,5 Milliarden Euro waren erforderlich, um die fünf vom Hof geprüften Autobahnen fertigzustellen; von diesem Betrag wurden rund 30 % von der EU bereitgestellt. Insbesondere musste die öffentliche Behörde, die an einer öffentlich-privaten Partnerschaft für den Bau und Betrieb von drei Autobahnen beteiligt war, zusätzliche 705 Millionen Euro an die privaten Partner zahlen, was u. a. auf die unzureichende Vorbereitung der Projekte sowie darauf zurückzuführen war, dass ÖPP-Verträge unterzeichnet wurden, bevor maßgebliche Fragen - wie die Räumung archäologischer Funde, die Einholung der

⁸⁰ In Artikel 10 Absatz 6 der CEF-Verordnung Nr. 1316/2013 ist festgelegt, dass der Betrag der finanziellen Unterstützung für die ausgewählten Maßnahmen auf der Grundlage einer Kosten-Nutzen-Analyse eines jeden Projekts angepasst wird. Gemäß Artikel 101 Buchstabe e der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen über die ESI-Fonds (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013) trägt die Verwaltungsbehörde vor der Genehmigung von Großprojekten dafür Sorge, dass eine Kosten-Nutzen-Analyse verfügbar ist.

⁸¹ COM(2018) 438 final vom 6.6.2018 und COM(2018) 375 final vom 29.5.2018.

⁸² Sonderbericht Nr. 9/2018 "Öffentlich-private Partnerschaften in der EU: Weitverbreitete Defizite und begrenzte Vorteile" (<http://eca.europa.eu>).

erforderlichen Umweltgenehmigungen und der Abschluss der notwendigen Landenteignungen - geklärt waren.

- c) Mehrere EU-ORKB⁸³ berichteten ebenfalls über Schwachstellen bei der Projektplanung/-vorbereitung, die zu Verzögerungen und Kostenüberschreitungen geführt hatten.

80 Verzögerungen und Kostenüberschreitungen wurden auch durch ineffiziente regulatorische und administrative Verfahren verursacht. Beispielsweise ergab die Prüfung des Hofes zum Seeverkehr, dass es aufgrund der verwaltungstechnischen Komplexität bei der Umsetzung von Projekten zu erheblichen Verzögerungen gekommen war (in einem Fall waren für den Bau und Betrieb eines Jachthafens 33 Genehmigungen erforderlich, und in einem anderen Fall dauerte es 22 Jahre, bis die für die Aufnahme von Hafenbauarbeiten erforderlichen Genehmigungen eingeholt waren). Dies deutet auf strukturelle Probleme im Zusammenhang mit der Erteilung von Genehmigungen und Zulassungen auf nationaler Ebene hin.

81 Bei grenzübergreifenden Projekten, bei denen die Auftragsvergabe ein erhebliches Problem darstellt, ist die Lage noch schwieriger. In seiner Prüfung zum Hochgeschwindigkeitsschienennetz stellte der Hof fest, dass es keinen gemeinsamen Rechtsrahmen für grenzübergreifende Projekte gab und dass sich die Ausschreibungsunterlagen, Verträge und Buchführungssysteme zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten unterschieden. Es waren keine vereinfachten Verfahren zur Erleichterung und Beschleunigung der Projektdurchführung eingerichtet (beispielsweise eine einzige Anlaufstelle - "One-Stop-Shop"). Darüber hinaus fehlten der Kommission die erforderlichen Instrumente, um wirksam einzugreifen, falls Verzögerungen auf einer Seite einer Grenze den fristgerechten Nutzungsbeginn von auf der anderen Seite der Grenze errichteter Infrastruktur für den Hochgeschwindigkeitsschienverkehr behinderten. Die Europäischen Koordinatoren sind gut aufgestellt, um zu überwachen, was entlang eines Korridors funktioniert und was nicht, sie verfügen jedoch nicht über rechtliche Befugnisse, um eingreifen zu

⁸³ Österreich, Bericht der Reihe Bund 2017/4: "Bahnprojekt: Brenner Basistunnel", Rechnungshof, 2017 (<https://www.rechnungshof.gv.at/home.html>); Belgien, "Mise en oeuvre et financement du Réseau régional express (RER)", *Cour des Comptes*, 2017 (<https://www.ccrek.be/>); Vereinigtes Königreich, "Modernising the Great Western railway - assessment of the Department management of the program", *National Audit Office*, 2016 (<https://www.nao.org.uk/>).

können. All diese Unzulänglichkeiten wirkten sich negativ auf die Geschwindigkeit und den Erfolg der Projektdurchführung aus.

82 Da die Kommission dieses wiederkehrende Problem erkannt hatte, legte sie dem Europäischen Parlament und dem Rat im Jahr 2018 einen Legislativvorschlag⁸⁴ vor, der die Straffung der Umsetzung des TEN-V vorsah, insbesondere im Falle von komplexen grenzüberschreitenden Vorhaben (Einführung einer zentralen Anlaufstelle, Begrenzung des Genehmigungsprozesses auf drei Jahre, Stärkung der Rolle der Europäischen Koordinatoren bei der Überwachung des Genehmigungsverfahrens sowie Vereinfachung grenzübergreifender Vergabeverfahren). Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Analyse war der Vorschlag für eine Verordnung noch nicht vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedet worden.

Bessere Projektüberwachung

83 Die Überwachung eines Projekts während und nach seiner Durchführung ist ein weiterer entscheidender Aspekt der Projektverwaltung.

84 Die regelmäßige Überwachung von Kosten und Nutzen während der Durchführung ist für die Verwaltung, die Kontrolle und eine transparente Rechenschaftspflicht erforderlich. Große Infrastrukturprojekte, deren Durchführung viele Jahre dauert, sollten über einen Mechanismus verfügen, der eine regelmäßige Überwachung und erforderlichenfalls eine Aktualisierung der ursprünglichen Prognosen vorsieht. Dies ist wichtig, um sozialen Wert dadurch zu schaffen, dass Zielvorgaben erreicht und Kostenkontrollen durchgeführt werden, und kann für die derzeitige und künftige Entscheidungsfindung von Nutzen sein.

85 Im Zuge seiner Prüfungen stellte der Hof fest, dass regelmäßige Kosteneffizienzprüfungen bei der Umsetzung von Verkehrsprojekten nicht zu den Leitprinzipien gehörten. Allerdings fand der Hof auch Beispiele für empfehlenswerte Verfahren: So gab es Fälle, in denen Projekte vor jeder neuen Planungsphase einer

⁸⁴ "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 vom 17.5.2018.

erneuten Bewertung unterzogen wurden, um sicherzustellen, dass sie nach wie vor dem aktuellen Bedarf entsprechen⁸⁵.

86 Bei der Überwachung und Evaluierung eines Projekts nach seiner Durchführung werden u. a. die Ergebnisse der Intervention bewertet und die im Zuge der Planung und Umsetzung gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst. Der Hof hat in mehreren Berichten dargelegt⁸⁶, dass die Projektüberwachung überwiegend outputorientiert ist, während die Ergebnisse und Auswirkungen nicht bewertet werden. Daher gibt es keine zentrale Stelle, die über eindeutige Informationen darüber verfügt, ob mit den von der EU kofinanzierten Projekten - einzeln und/oder im Kontext der Kernnetzkorridore betrachtet - ergebnisorientierte Ziele erreicht und Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung (neue Arbeitsplätze, Tourismus usw.) erzielt worden sind.

Zu bewältigende Herausforderung: Verbesserung der Planung, Durchführung und Überwachung EU-finanzierter Projekte

Die Bewältigung wiederkehrender Probleme bei der Planung, Durchführung und Überwachung EU-finanzierter Projekte könnte dazu beitragen, die Wirksamkeit der EU-Unterstützung zu steigern.

- Die Planung könnte durch die Durchführung einer gründlichen Bedarfsanalyse und die Verwendung realistischer Verkehrsprognosen und zuverlässiger Parameter für die Bewertung der Kosten und des Nutzens von Projekten verbessert werden.
- Die Vorschriften für die Durchführung von Infrastrukturprojekten, insbesondere grenzüberschreitenden Vorhaben, sollten vorrangig vereinfacht werden, um alle administrativen und regulatorischen Hindernisse zu beseitigen. Dies könnte zu

⁸⁵ Beispielsweise wurde im Bericht über das Hochgeschwindigkeitsschienennetz auf eine Projektüberprüfung hingewiesen, bei der als Ergebnis festgestellt wurde, dass sich durch die abweichende Planung einer Strecke Einsparungen von 5,7 Milliarden Euro erzielen lassen, während sich die Fahrzeit nur um 10 Minuten verlängert, sodass pro zusätzlicher Minute Fahrzeit 570 Millionen Euro eingespart werden können. Dieses Beispiel veranschaulicht, wie sich durch Anpassungen der Planung erhebliche Einsparungen erzielen lassen, ohne dass es zu nennenswerten Auswirkungen auf die Leistung kommen würde.

⁸⁶ Sonderbericht Nr. 21/2018 "Bei Auswahl und Begleitung von EFRE- und ESF-Projekten überwiegt im Zeitraum 2014-2020 nach wie vor die Outputorientierung" (<http://eca.europa.eu>); Sonderbericht Nr. 19/2018; Sonderbericht Nr. 23/2016.

einer Verringerung von Unzulänglichkeiten und Verzögerungen sowie zu einer Begrenzung der Kostensteigerungen beitragen.

- Eine regelmäßige Überwachung von Kosten und Nutzen während der Projektdurchführung ist von wesentlicher Bedeutung, um kosteneffiziente Investitionen zu gewährleisten. Eine Projektüberwachung, deren Schwerpunkt sowohl auf den Ergebnissen und Auswirkungen als auch auf den Outputs liegt, könnte ein klareres Bild davon liefern, inwieweit EU-finanzierte Projekte zu nachhaltigen Ergebnissen und Auswirkungen führen und zur Erreichung der verkehrspolitischen Ziele der EU beitragen.

Verstärktes Augenmerk auf Instandhaltung und Erneuerung bestehender Infrastruktur

87 Eine qualitativ hochwertige Infrastruktur ist von grundlegender Bedeutung für ein effizientes und nachhaltiges Funktionieren des EU-Binnenmarkts. Der Hof und andere ORKB⁸⁷ haben jedoch bereits mehrfach darüber berichtet, dass bestehende Straßen-, Schienen- und Flussinfrastruktur in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten unzureichend instand gehalten wurde, was Auswirkungen auf die Qualität, Sicherheit, Effizienz und Nachhaltigkeit⁸⁸ hatte.

88 Die Instandhaltung der Infrastruktur fällt in die Zuständigkeit der nationalen und lokalen Behörden. Die Kommission hat auf das Problem hingewiesen, dass sich die Straßen- und Schieneninfrastruktur aufgrund mangelnder Instandhaltung EU-weit

⁸⁷ Sonderbericht Nr. 19/2018, Sonderbericht Nr. 8/2016, Sonderbericht Nr. 1/2015; Schweden, "The Swedish Transport Administration's road maintenance", RiR 2017:8, *Riksrevisionen*, 2017 (<https://www.riksrevisionen.se/>); Niederlande, "Maintaining the main road network", *Algemene Rekenkamer*, 2014 (<https://www.rekenkamer.nl/>); Frankreich, "Le rapport public annuel 2016, Tome II, 7 - Les transports ferroviaires en Île-de-France depuis 2010: des progrès sensibles, des insuffisances persistantes", *Cour des Comptes*, 2016 (<https://www.ccomptes.fr/fr>); Polen, "Funkcjonowanie żeglugi śródlądowej", *Najwyższa Izba Kontroli*, 2014 (<https://www.nik.gov.pl/>).

⁸⁸ In der von der Kommission vorgenommenen Ex-post-Bewertung der kohäsionspolitischen Programme für den Zeitraum 2007-2013 wird ebenfalls darauf hingewiesen, dass die finanzielle Tragfähigkeit einiger Projekte ungewiss ist, da nicht ausreichend belegt ist, dass die Instandhaltungskosten ordnungsgemäß gedeckt werden können. Siehe S. 70.

verschlechtert⁸⁹. Sie stellte fest, dass die Haushaltsmittel für die Instandhaltung häufig unzureichend sind und nicht an den zunehmenden Umfang der Infrastruktur und die Alterung wichtiger Verbindungen angepasst wurden, was zu erheblichen Instandhaltungsrückständen führt⁹⁰. Sowohl das Europäische Parlament⁹¹ als auch der Rat⁹² haben zudem betont, wie wichtig es ist, den Instandhaltungsbedarf der Verkehrsinfrastruktur angemessen zu berücksichtigen.

89 Vor diesem Hintergrund enthält der Vorschlag der Kommission für die neue Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 als eine grundlegende Voraussetzung die "Umfassende Verkehrsplanung auf der entsprechenden Ebene", welche die Bereitstellung von Angaben zu den Haushalts- und Finanzmitteln erfordert, die der Finanzierung der geplanten Investitionen und der Deckung der Betriebs- und Unterhaltungskosten der bestehenden und geplanten Infrastruktur dienen. Diese grundlegende Voraussetzung ist von den Mitgliedstaaten während des gesamten Programmplanungszeitraums zu erfüllen und anzuwenden; andernfalls können Ausgaben im Zusammenhang mit Vorhaben, die mit dem spezifischen Ziel verbunden sind, nicht in den Zahlungsantrag aufgenommen werden.

Zu bewältigende Herausforderung: Gewährleistung einer angemessenen Instandhaltung und Nachhaltigkeit der Infrastruktur

Eine angemessene Instandhaltung der Infrastruktur ist eine Grundvoraussetzung für die Entwicklung eines nachhaltigen EU-Verkehrsnetzes.

⁸⁹ Europäische Kommission, "Transport in the European Union - Current Trends and Issues", 2018, S. 12.

⁹⁰ "Impact assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures", SWD(2017) 180 final vom 31.5.2017, S. 6-20.

⁹¹ "Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Januar 2017 zur Logistik in der EU und zum multimodalen Verkehr in den neuen TEN-V-Korridoren" (2015/2348(INI)), Ziffer 15.

⁹² "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)" vom 5. Dezember 2017, Ziffer 25.

- o Interessenträger sollten ihr Augenmerk nicht nur auf Investitionen in neue Infrastruktur richten, sondern auch auf die Instandhaltung und die Erneuerung der bestehenden Infrastruktur, die derzeit unbefriedigend sind.

Verstärkung der Bemühungen zur Verlagerung des Güterverkehrs weg von der Straße

90 Wie in Ziffer 58 dargelegt, zählen verkehrsbedingte Emissionen zu den größten Herausforderungen, die es bei der Erreichung der allgemeinen Dekarbonisierungsziele der EU zu bewältigen gilt. In der Landscape-Analyse des Hofes zum Thema Energie und Klimawandel aus dem Jahr 2017 wurden u. a. relevante Prüfungen im Verkehrsbereich behandelt, die von ORKB der EU durchgeführt worden waren. Die Prüfungen betrafen die Verringerung von Treibhausgasemissionen unmittelbar im Verkehrswesen oder bezogen sich auf CO₂-arme Verkehrsträger bzw. eine Verlagerung auf solche Verkehrsträger. Insbesondere stellte der Hof fest, dass Probleme bei Gestaltung und Wirksamkeit der Biokraftstoffpolitik bestanden und dass die Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene und die See-/Binnenwasserstraßen nicht in ausreichendem Maße stattfand. Weder die Binnenschifffahrt noch der Schienenverkehr konnten mit dem Straßenverkehr konkurrieren.

91 Bei seiner Prüfung zum Schienengüterverkehr stellte der Hof fest, dass durch Schienen- und Straßenverkehr erzeugte externe Effekte⁹³ (Umweltbelastung und -verschmutzung, Staus/Überlastung oder Unfälle usw.) bei der Festlegung der von Infrastrukturnutzern zu zahlenden Entgelte nicht umfassend berücksichtigt werden.

Zu bewältigende Herausforderung: Verstärkung der Bemühungen zur Verlagerung des Güterverkehrs weg von der Straße

Eine Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf umweltfreundlichere Verkehrsträger könnte zur Verringerung verkehrsbedingter Emissionen beitragen, die hauptsächlich vom Straßenverkehr verursacht werden.

⁹³ Im Rahmen ihrer Mobilitätspakete schlug die Kommission eine Überarbeitung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge vor.

- Interessenträger sollten die Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf andere Verkehrsträger vorantreiben, indem sie den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern stärken und indem sie Grundsätze zur angemessenen Berücksichtigung der externen Kosten aller Verkehrsträger ausarbeiten und sich für die Umsetzung dieser Grundsätze einsetzen.

Diese Landscape-Analyse wurde von Kammer II unter Vorsitz von Frau Iliana IVANOVA, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 24. Oktober 2018 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

Anhänge

Anhang I - Berichte des Hofes zum Thema Verkehr seit 2010

Titel	Beschreibung/Schlussfolgerungen	Wichtigste Empfehlungen
<p>Sonderbericht Nr. 19/2018 "Europäisches Hochgeschwindigkeitsschienennetz: keine Realität, sondern ein unwirksamer Flickenteppich"</p>	<p>Der derzeitige langfristige Plan der EU für den Hochgeschwindigkeitsschienennetz hat nur geringe Chancen auf Verwirklichung, und es gibt keinen tragfähigen EU-weiten strategischen Ansatz. Beim europäischen Hochgeschwindigkeitsschienennetz handelt es sich lediglich um einen Flickenteppich aus Strecken der einzelnen Mitgliedstaaten, die mangels einer sachgemäßen grenzübergreifenden Koordination jeweils isoliert geplant und gebaut werden. Das Ergebnis sind schlechte Verbindungen. Die Europäische Kommission verfügt weder über rechtliche Instrumente noch über Befugnisse im Rahmen der Entscheidungsfindung, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten bei der Schaffung des Kernnetzes rasche Fortschritte erzielen.</p>	<p>Die Europäische Kommission sollte eine realistische langfristige Planung durchführen, die maßgeblichen und deshalb vorrangig zu errichtenden strategischen Streckenabschnitte mit den Mitgliedstaaten vereinbaren, samt einer Bewertung des Bedarfs an besonders schnellen Hochgeschwindigkeitsstrecken, enger Überwachung und durchsetzbaren Befugnissen, um sicherzustellen, dass die Verpflichtungen zur Schaffung des EU-Kernnetzes für den Hochgeschwindigkeitsschienennetz eingehalten werden; die EU-Kofinanzierung mit als vorrangig eingestuftem strategischen Projekten, einem effektiven Wettbewerb auf den Strecken und der Erzielung von Ergebnissen verknüpfen; die Vergabeverfahren für grenzübergreifende Bauvorhaben vereinfachen, zentrale Anlaufstellen für die verschiedenen Formalitäten nutzen und sämtliche verbleibenden administrativen und regulatorischen Hindernisse, die der Interoperabilität entgegenstehen, beseitigen; den nahtlosen Hochgeschwindigkeitsbetrieb für Fahrgäste verbessern, wie z. B. durch elektronische Fahrkarten und eine Vereinfachung der Wegeentgelte.</p>
<p>Sonderbericht Nr. 9/2018 "Öffentlich-private Partnerschaften in der EU: Weitverbreitete Defizite und begrenzte Vorteile"</p>	<p>Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) mit EU-Kofinanzierung können nicht als wirtschaftlich tragfähige Option zur Verwirklichung öffentlicher Infrastrukturvorhaben angesehen werden. Die geprüften ÖPP wiesen weitverbreitete Defizite und begrenzte Vorteile auf, was dazu führte, dass 1,5 Milliarden Euro nicht wirtschaftlich und wirksam eingesetzt wurden. Außerdem wurden das Kosten-Nutzen-Verhältnis und die Transparenz in vielen Fällen beeinträchtigt, insbesondere</p>	<p>Die Kommission und insbesondere die Mitgliedstaaten sollten keine intensivere und breitere Nutzung von ÖPP fördern, solange die aufgezeigten Probleme nicht angegangen wurden; die finanziellen Auswirkungen von Verzögerungen und Neuverhandlungen auf die vom öffentlichen Partner getragenen Kosten von ÖPP mindern; die Wahl der ÖPP auf der Grundlage solider vergleichender Analysen zur besten</p>

	durch das Fehlen klarer politischer Konzepte und Strategien, durch unzureichende Analysen, Verbuchungen von ÖPP außerhalb der Bilanz und eine unausgewogene Risikoverteilung.	Vergabeoption treffen; die erforderlichen administrativen Kapazitäten sicherstellen und klare politische Konzepte und Strategien zur Umsetzung erfolgreicher EU-geförderter ÖPP-Projekte festlegen; den EU-Rahmen im Hinblick auf eine bessere Wirksamkeit von ÖPP-Projekten verbessern, damit die Wahl der ÖPP-Option auf Kosten-Nutzen-Erwägungen gründet.
Sonderbericht Nr. 18/2017 "Einheitlicher europäischer Luftraum: eine veränderte Kultur, aber kein einheitlicher Luftraum"	Die Initiative zur Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums (<i>Single European Sky, SES</i>), mit der das Flugverkehrsmanagement in der gesamten EU verbessert werden sollte, entsprach einem offenkundigen Bedarf und führte zu einer stärker auf Effizienz ausgerichteten Kultur. Das europäische Luftraummanagement ist jedoch weiterhin fragmentiert, und der einheitliche europäische Luftraum als Konzept wurde noch nicht verwirklicht. Für die technologischen Komponenten des SES wurden bisher EU-Mittel in Höhe von 730 Millionen Euro bereitgestellt. Bis 2020 sollen sich die Beiträge auf 3,8 Milliarden Euro belaufen.	Die Europäische Kommission sollte die übergeordneten SES-Ziele überprüfen; andere Optionen zum Abbau der Fragmentierung analysieren und FuE-Lösungen priorisieren, die auf die Beseitigung dieses Problems abzielen; sicherstellen, dass die nationalen Aufsichtsbehörden voll und ganz unabhängig sind; das Leistungssystem straffen und einige der im Rahmen des Systems eingesetzten zentralen Indikatoren überprüfen; die Unterstützungsstruktur der EU für FuE vor dem Hintergrund der SES-Ziele überprüfen; die Rechenschaftspflicht des Gemeinsamen Unternehmens SESAR stärken.
Sonderbericht Nr. 13/2017 "Ein einheitliches europäisches Eisenbahnverkehrssystem: Wird die politische Entscheidung jemals Realität?"	Ein EU-weites Eisenbahn-Signalgebungssystem kommt bislang nur wenig und lückenhaft zum Einsatz, obwohl das Konzept im Allgemeinen vom Eisenbahnsektor nicht infrage gestellt wird. Die Prüfer stellten fest, dass zahlreiche Infrastrukturbetreiber und Eisenbahnunternehmen nur zögerlich in das System investieren, da damit hohe Kosten verbunden sind, die sich auf individueller Ebene wirtschaftlich nicht lohnen.	Die Prüfer unterbreiteten der Europäischen Kommission, den Mitgliedstaaten und der Eisenbahnagentur der Europäischen Union eine Reihe von Empfehlungen zu den folgenden Punkten: Bewertung der Gesamtkosten der Einführung, Außerbetriebsetzung der nationalen Signalgebungssysteme, wirtschaftliche Rentabilität für die Infrastrukturbetreiber und Eisenbahnunternehmen selbst, Kompatibilität und Stabilität des Systems, Rolle und Ressourcen der Eisenbahnagentur der Europäischen Union, Abstimmung der nationalen Bereitstellungspläne sowie Überwachung und Durchsetzung, bessere Ausschöpfung der EU-Mittel für Eisenbahn-Signalgebungsprojekte und gezielterer Einsatz der EU-Finanzmittel.
Sonderbericht Nr. 23/2016: "Seeverkehr in der EU: in schwierigem Fahrwasser -"	Ein Drittel der im Zeitraum 2000-2013 getätigten EU-Ausgaben für Anlagen wie Kais, Deiche und Molen in EU-Seehäfen	Die Kommission sollte die Anzahl der "Kernnetzhäfen" (derzeit 104) korrigieren und einen EU-weiten

<p>zahlreiche nicht wirksame und nicht nachhaltige Investitionen"</p>	<p>war unwirksam und nicht nachhaltig. Mit jedem dritten Euro, der für die untersuchten Projekte ausgegeben wurde (194 Millionen Euro), wurden Anlagen finanziert, die bereits an anderer Stelle in der Nähe vorhanden waren. 97 Millionen Euro wurden in Infrastruktur investiert, die mehr als drei Jahre nach ihrer Fertigstellung entweder gar nicht oder nur völlig unzureichend genutzt wurde.</p>	<p>Hafenentwicklungsplan erstellen; die Möglichkeit erwägen, Hafeninfrastruktur für Containerumladung und -lagerung sowie Suprastrukturen, die nicht in den Aufgabenbereich der öffentlichen Hand fallen, von einer EU-Unterstützung auszunehmen; sicherstellen, dass alle wesentlichen Darlehensinformationen zu vorgeschlagenen EIB-Darlehen zwischen der EIB und der Kommission ausgetauscht werden; Kernnetzhäfen und zentrale Wasserwege priorisieren und EU-Beihilfen für Investitionen nur bei klar ermitteltem EU-Mehrwert und ausreichenden privaten Investitionen bereitstellen; spezifisch auf Häfen bezogene Leitlinien zu staatlichen Beihilfen herausgeben und frühere Beschlüsse zu staatlichen Beihilfen überwachen und weiterverfolgen; den Verwaltungsaufwand und die Verzögerungen durch Förderung einziger Anlaufstellen ("One-Stop-Shops") auf mitgliedstaatlicher Ebene, die für die Erteilung von Genehmigungen und Zulassungen zuständig sind, verringern; die Wettbewerbsposition des Seeverkehrs gegenüber den anderen Verkehrsträgern durch weitere Vereinfachung der im Seeverkehr einzuhaltenden Formalitäten und der Zollformalitäten verbessern.</p>
<p>Sonderbericht Nr. 8/2016: "Der Schienengüterverkehr in der EU: noch nicht auf dem richtigen Kurs"</p>	<p>Trotz des von der Europäischen Kommission gesetzten Ziels, Güter von der Straße auf die Schiene zu verlagern, ist der Anteil der Schiene am Güterverkehrsaufkommen in der EU seit 2011 sogar leicht zurückgegangen. Der Schienenverkehr hat in puncto Umweltbelastung und Verbrauch von importiertem Öl zwar die bessere Bilanz vorzuweisen, kann sich jedoch im Wettbewerb mit der Straße nicht behaupten.</p>	<p>Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten die Schwachstellen beheben, die in Verbindung mit der Liberalisierung des Schienengüterverkehrsmarkts, den Verfahren im Verkehrsmanagement, den administrativen und technischen Sachzwängen, der Überwachung und Transparenz der Leistung des Schienengüterverkehrssektors und dem fairen Wettbewerb zwischen den einzelnen Verkehrsträgern aufgezeigt wurden. Damit die EU-Mittel besser eingesetzt werden, sollten die Kommission und die Mitgliedstaaten die politischen Ziele nach kohärenteren Maßstäben auf die Mittelzuweisungen und die Auswahl, Planung und Verwaltung von</p>

		Projekten sowie die Instandhaltung des Schienennetzes abstimmen.
<p>Sonderbericht Nr. 1/2015: "Die Binnenschifffahrt in Europa: keine signifikanten Verbesserungen in Bezug auf Verkehrsträgeranteil und Schiffbarkeitsbedingungen seit 2001"</p>	<p>Die von der EU geförderten Maßnahmen zur Verlagerung des Güterverkehrs in Europa von der Straße auf die Binnenschifffahrt haben in den letzten 15 Jahren nur geringe Fortschritte verzeichnet. Die von der EU im Rahmen der Strategie zur verstärkten Nutzung der Binnenwasserstraßen kofinanzierten Projekte wurden nicht wirksam umgesetzt. Weder konnte sich die Binnenschifffahrt als Alternative zum Güterverkehr auf der Straße durchsetzen noch die Schiffbarkeit verbessert werden.</p>	<p>Zur Verbesserung der Wirksamkeit der EU-Finanzierung der Binnenschifffahrt sollten die Mitgliedstaaten denjenigen Binnenschifffahrtsprojekten Priorität einräumen, welche den größten und unmittelbarsten Nutzen mit sich bringen; sollte die Kommission ihre Mittel auf jene Projekte konzentrieren, bei denen fortgeschrittene Pläne für die Beseitigung von Engpässen vorliegen. Zur Verbesserung der Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten sollte die Kommission ausführliche Analysen des potenziellen Markts und der Vorteile der Binnenschifffahrt in verschiedenen Flussabschnitten durchführen und die Umsetzung des TEN-V-Kernnetzes zwischen den Mitgliedstaaten koordinieren; im Benehmen mit den Mitgliedstaaten spezifische und erreichbare Zielsetzungen für die Beseitigung von Engpässen festlegen; die Rechtsgrundlage dahin gehend stärken, dass die Berichterstattungspflichten bezüglich des Schiffbarkeitszustands der Wasserstraßen erweitert werden und die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, auf koordinierte Weise nationale Pläne für die Instandhaltung der Binnenwasserstraßen auszuarbeiten.</p>

<p>Sonderbericht Nr. 21/2014 "EU-finanzierte Flughafeninfrastrukturen: ein unzureichendes Kosten-Nutzen-Verhältnis"</p>	<p>Die EU-finanzierten Investitionen in Flughäfen führten nicht zu den erwarteten Ergebnissen und wiesen ein unzureichendes Kosten-Nutzen-Verhältnis auf. Aufgrund von Mängeln bei Planung und Prognosen lagen einige der finanzierten Flughäfen zu nahe beieinander, und einige Bauvorhaben waren angesichts der jeweiligen Flugverkehrs- und Fluggastzahlen überdimensioniert.</p>	<p>Die Kommission sollte im Programmplanungszeitraum 2014-2020 dafür Sorge tragen, dass die Mitgliedstaaten EU-Mittel nur für solche Flughafeninfrastrukturen verwenden, die finanziell tragfähig sind und deren Investitionsbedarf angemessen bewertet und nachgewiesen wurde. Dies sollte Gegenstand der von der Kommission durchgeführten Genehmigung und Überwachung der operationellen Programme sein.</p> <p>In den Mitgliedstaaten sollten auf regionaler, nationaler und supranationaler Ebene kohärente Pläne für den Flughafenausbau vorliegen, um Überkapazitäten, Doppelungen und unkoordinierte Investitionen in Flughafeninfrastrukturen zu vermeiden. Infolge dieser Prüfung wurde die EU-Unterstützung für Flughafeninfrastruktur im Programmplanungszeitraum 2014-2020 deutlich verringert.</p>
<p>Sonderbericht Nr. 1/2014 "Wirksamkeit von durch die EU geförderten Projekten im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs"</p>	<p>Zwei Drittel der aus den EU-Strukturfonds kofinanzierten Nahverkehrsprojekte werden unzureichend genutzt. Verursacht wurde diese Entwicklung in erster Linie durch Schwachstellen bei der Projektkonzeption und eine unzulängliche Mobilitätspolitik.</p>	<p>Die Kommission sollte verlangen, dass Managementinstrumente eingerichtet werden, um die Qualität des Dienstes und die Benutzerzufriedenheit zu überwachen, sobald das Projekt operativ ist; dass eine Mindestanzahl an Ergebnisindikatoren und damit verbundene Zielvorgaben in die Beihilfevereinbarungen aufgenommen und anschließend überprüft werden; dass die Schätzung der zu erwartenden Benutzerzahl genauer analysiert und die Wahl des Verkehrsmittels durch eine quantifizierte Gegenüberstellung verschiedener Verkehrslösungen gestützt wird; dass städtische Nahverkehrsprojekte in eine solide Mobilitätspolitik eingebettet werden; dass diese einschlägigen Empfehlungen auch von den Behörden der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden, wenn sie mit EU-Mitteln finanzierte städtische Nahverkehrsprojekte verwalten.</p>
<p>Sonderbericht Nr. 5/2013 "Werden die Mittel der EU-Kohäsionspolitik"</p>	<p>Der Hof prüfte 24 Investitionsprojekte des EFRE und des Kohäsionsfonds im Bereich</p>	<p>Die drei wichtigsten Empfehlungen des Hofes: Die EU-Kofinanzierung von</p>

<p>für Straßenprojekte effizient eingesetzt?"</p>	<p>Straßenbau in Deutschland, Griechenland, Spanien und Polen, um zu ermitteln, ob die jeweiligen Zielsetzungen zu angemessenen Kosten erreicht wurden. Die Gesamtkosten der geprüften Projekte beliefen sich auf über 3 Milliarden Euro.</p> <p>Alle von den Prüfern untersuchten Straßenprojekte führten zu Verkürzungen der Reisezeit und zur Verbesserung der Straßensicherheit. Zugleich stellten die Prüfer jedoch fest, dass nicht genügend auf die Gewährleistung der Kosteneffektivität geachtet wurde. Ein Großteil der geprüften Projekte wurde durch ungenaue Verkehrsprognosen beeinträchtigt, was dazu führte, dass die Art der gewählten Straße für das jeweilige Verkehrsaufkommen oft nicht am besten geeignet war. Es wurden bevorzugt Autobahnen gebaut, auch wenn Schnellstraßen zur Lösung der Verkehrsprobleme ausgereicht hätten. Bei 14 von 19 Projekten blieb das Verkehrsaufkommen hinter den Erwartungen zurück. Verglichen mit der ursprünglichen Planung lag der durchschnittliche Kostenanstieg bei 23 %. Die Zeitüberschreitung betrug im Vergleich mit den anfangs vereinbarten Fristen durchschnittlich neun Monate bzw. 41 %.</p>	<p>Straßenprojekten sollte an klare Zielsetzungen mit Zielvorgaben für die Reisezeit, Verbesserungen der Straßensicherheit, Kapazitätsverbesserungen und wirtschaftliche Auswirkungen geknüpft werden; Zahlungen sollten davon abhängig gemacht werden, dass kosteneffektive Straßenbautechniken zum Einsatz kommen, die vorbildlichen Verfahren entsprechen; die Mitgliedstaaten sollten bei Bauprojekten für internationalen Wettbewerb sorgen und ihre Auftragsvergabesysteme schwerpunktmäßig darauf ausrichten, dass die wirtschaftlichsten Angebote geliefert werden.</p>
<p>Sonderbericht Nr. 3/2013 "Waren die Marco-Polo-Programme im Hinblick auf die Verkehrsverlagerung von der Straße auf andere Verkehrsträger wirksam?"</p>	<p>Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass nicht genügend relevante Projektvorschläge eingebracht wurden, weil Unternehmen durch die Marktsituation und die Programmbedingungen davon abgehalten wurden, die Regelung zu nutzen. Bei der Hälfte der geprüften Projekte war die Nachhaltigkeit begrenzt. Eine der wichtigsten Prüfungsfeststellungen lautete, dass es ernst zu nehmende Anzeichen für "Mitnahmeeffekte" gab, d. h. Hinweise darauf, dass Projekte auch ohne EU-Förderung durchgeführt worden wären. So bestätigten 13 der 16 geprüften Begünstigten, sie hätten die Verkehrsdienstleistung auch ohne eine Finanzhilfe begonnen und erbracht. Außerdem fehlten zuverlässige Daten zur Bewertung der Nutzeffekte im Bereich der Umweltauswirkungen des Güterverkehrs, der Überlastung des Straßennetzes und der Straßenverkehrssicherheit.</p>	<p>Der Hof empfahl dem Rat, dem Europäischen Parlament und der Kommission, eine Einstellung der EU-Förderung für Güterverkehrsdienste nach dem Muster der Marco-Polo-Programme ("Top-down-Angebotsdruck") in Erwägung zu ziehen, da insbesondere dieses Konzept zu den im vorliegenden Bericht aufgezeigten Schwachstellen führte (unzureichende Marktakzeptanz, Fehlen von Nachweisen für die Erreichung der Ziele, hoher Verwaltungsaufwand, mangelhafte Nachhaltigkeit und Mitnahmeeffekte). Auch sollte eine fortgesetzte Förderung an die Bedingung geknüpft werden, dass eine Ex-ante-Folgenabschätzung vorgenommen wird, aus der hervorgeht, ob und inwieweit ein EU-Mehrwert entsteht. Dies würde es erforderlich machen, dass eine ausführliche Marktanalyse der</p>

		<p>potenziellen Nachfrage vorgenommen wird und die Erfahrungen und vorbildlichen Verfahren, welche die Mitgliedstaaten bei ähnlichen nationalen Förderregelungen gewonnen bzw. angewandt haben, berücksichtigt werden. Nur für den Fall, dass die Frage, ob EU-Aktionen in diesem Bereich sinnvoll sind, mit Ja beantwortet wird, empfiehlt der Hof der Kommission eine Reihe von Maßnahmen zur Stärkung der Leistungserbringung bei künftigen Regelungen.</p>
<p>Sonderbericht Nr. 4/2012 "Einsatz von Struktur- und Kohäsionsfonds zur Kofinanzierung der Verkehrsinfrastruktur in Seehäfen: eine wirksame Investition?"</p>	<p>Die Prüfung ergab, dass nur 11 der 27 geprüften Seehafeninfrastruktur-Projekte, die im Programmzeitraum 2000-2006 aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds kofinanziert wurden, wirksam waren. Ferner wies ein Drittel der geprüften Projekte Ziele auf, die nicht den Verkehrssektor betrafen. Der Hof gelangte zu dem Ergebnis, dass abgesehen von den Projekten, die keine Wirkung entfalteten, einige Projekte keiner Nutzung zugeführt wurden und vier wichtige Projekte, die einen Anteil von 70,8 % an der geprüften Gesamtsumme hatten, zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht fertiggestellt waren. Von den 23 abgeschlossenen Projekten wurden 11 Projekte termingemäß abgeschlossen, die anderen 12 fertiggestellten Projekte verzeichneten jedoch einen durchschnittlichen Bauverzug von 26 Monaten. Zudem sind bei fünf abgeschlossenen Projekten, die nahezu 50 % der geprüften Summen ausmachen, weitere Investitionen in erheblicher Höhe erforderlich, bevor sie wirksam genutzt werden können.</p>	<p>Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten auf ihre Pflicht hinweisen, die EU-Fördermittel nach den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung einzusetzen; die Bereitstellung von Kohäsionsfondsmitteln für den kommenden Zeitraum vom Vorhandensein einer umfassenden langfristigen Hafenentwicklungsstrategie (basierend auf einer Bedarfsanalyse) für alle Häfen der jeweiligen Region abhängig machen; die Wirksamkeit der Projekte durch die Verwendung von Ergebnis- und Wirkungsindikatoren stärker in den Mittelpunkt rücken, für Vor-Ort-Kontrollen zu Fragen der Wirksamkeit und für die Einführung des Grundsatzes sorgen, dass die Bereitstellung von EU-Mitteln von den Ergebnissen abhängig gemacht wird; risikobezogene Ex-post-Kontrollen zur Nutzung und zur Leistung kofinanzierter Infrastrukturprojekte durchführen; das Bewertungsverfahren für Großprojekte und Kohäsionsfondsprojekte stärken.</p>
<p>Sonderbericht Nr. 8/2010 "Verbesserung der Verkehrsleistung auf den transeuropäischen Eisenbahnhachsen: Waren die EU-Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur wirksam?"</p>	<p>Der Hof gelangte zu der Schlussfolgerung, dass die EU durch die Kofinanzierung des Ausbaus der Eisenbahninfrastruktur zur Schaffung neuer Möglichkeiten im transeuropäischen Eisenbahnverkehr beigetragen hat.</p> <p>Allerdings könnten Maßnahmen getroffen werden, um das beim Einsatz der EU-Mittel</p>	<p>Die Kommission sollte bei künftigen Überlegungen im Zusammenhang mit der Definition der vorrangigen Vorhaben mit den Mitgliedstaaten und den Eisenbahnbehörden zusammenarbeiten, um zu ermitteln, auf welchen transeuropäischen Korridoren ein erheblicher Bedarf besteht oder in Zukunft erwartet wird.</p>

	erreichte Kosten-Nutzen-Verhältnis zu verbessern.	Soweit erforderlich sollten dabei die sich auf die europäische Dimension beziehenden Kenntnisse ausgebaut und die analytischen Grundlagen verbessert werden. Die Kommission sollte erwägen, verstärktes Gewicht darauf zu legen, die nicht an sich mit der Infrastruktur zusammenhängenden praktischen Zwänge im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr abzubauen. Zu diesem Zweck sollte sie die Zusammenarbeit zwischen den für den Eisenbahnsektor zuständigen Einrichtungen der Mitgliedstaaten fördern und erleichtern.
--	---	--

Anmerkung: Die Berichte des Hofes und die Antworten der Kommission auf die Feststellungen und Empfehlungen des Hofes werden auf der Website des Hofes veröffentlicht (<http://eca.europa.eu>).

Anhang II - Die zehn Ziele der EU für ein wettbewerbsorientiertes und ressourcenschonendes Verkehrssystem

Entwicklung und Einführung neuer und nachhaltiger Kraftstoffe und Antriebssysteme

- Halbierung der Nutzung "mit konventionellem Kraftstoff betriebener PKW" im Stadtverkehr bis 2030; vollständiger Verzicht auf solche Fahrzeuge in Städten bis 2050; Erreichung einer im wesentlichen CO₂-freien Stadtlogistik in größeren städtischen Zentren bis 2030.
- Anteil CO₂-emissionsarmer nachhaltiger Flugkraftstoffe von 40 % bis 2050; ebenfalls bis 2050 Senkung der CO₂-Emissionen von Bunkerölen für die Seeschifffahrt in der EU um 40 % (falls erreichbar 50 %).

Optimierung der Leistung multimodaler Logistikketten, unter anderem durch stärkere Nutzung energieeffizienterer Verkehrsträger

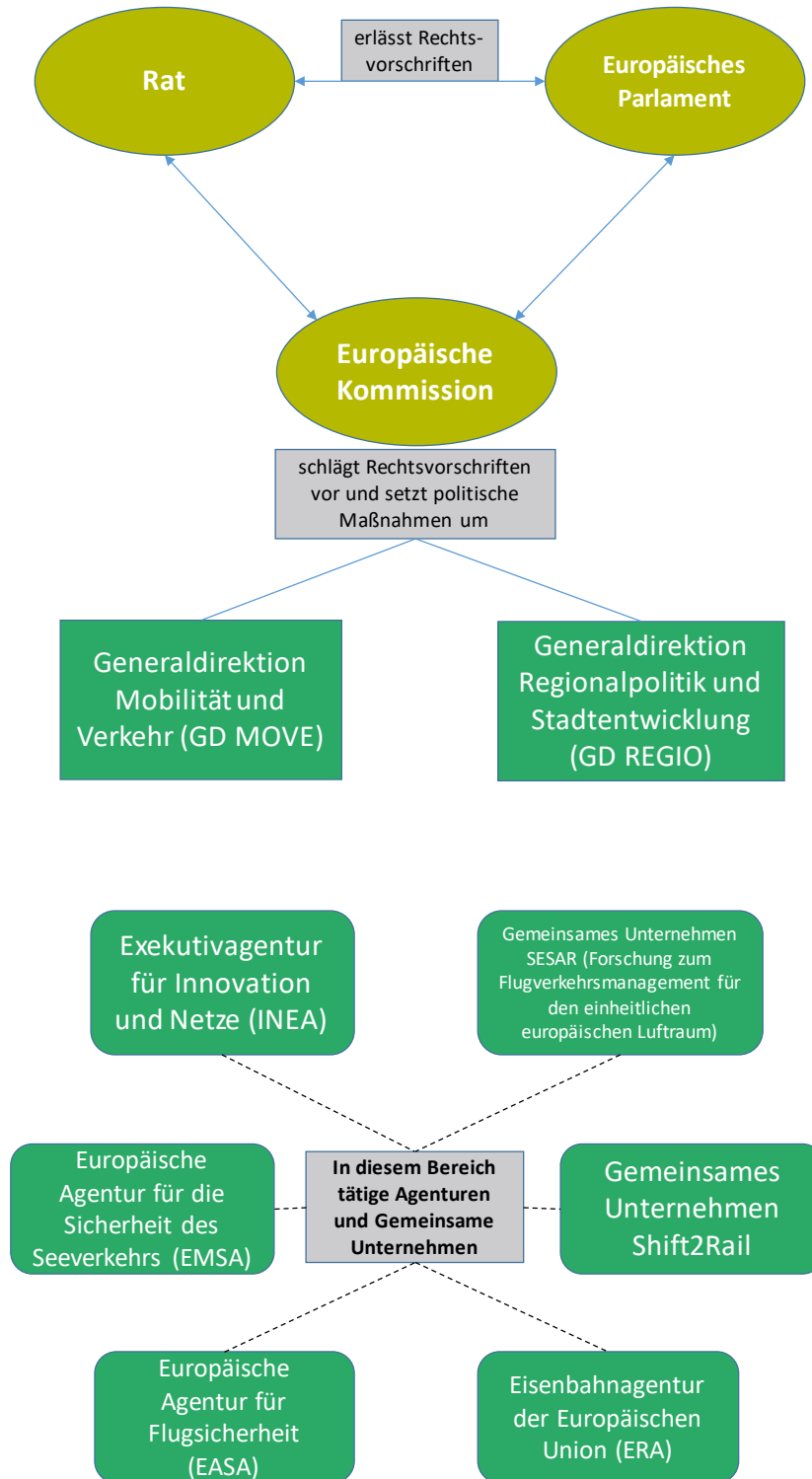
- 30 % des Straßengüterverkehrs über 300 km sollten bis 2030 auf andere Verkehrsträger wie Eisenbahn- oder Schiffsverkehr verlagert werden, mehr als 50 % bis 2050, was durch effiziente und umweltfreundliche Güterverkehrskorridore erleichtert wird. Um dieses Ziel zu erreichen, muss auch eine geeignete Infrastruktur geschaffen werden.
- Vollendung eines europäischen Hochgeschwindigkeitsschienennetzes bis 2050. Verdreifachung der Länge des bestehenden Netzes bis 2030 und Aufrechterhaltung eines dichten Schienennetzes in allen Mitgliedstaaten. Bis 2050 sollte der Großteil der Personenbeförderung über mittlere Entfernungen auf die Eisenbahn entfallen.
- Ein voll funktionsfähiges EU-weites multimodales TEN-V-"Kernnetz" bis 2030, mit einem Netz hoher Qualität und Kapazität bis 2050 und einer entsprechenden Reihe von Informationsdiensten.
- Bis 2050 Anbindung aller Flughäfen des Kernnetzes an das Schienennetz, vorzugsweise Hochgeschwindigkeitsschienennetz; sicherstellen, dass alle Seehäfen des Kernnetzes ausreichend an das Güterschienenverkehrsnetz und, wo möglich, an das Binnenwasserstraßensystem angeschlossen sind.

Steigerung der Effizienz des Verkehrs und der Infrastrukturnutzung durch Informationssysteme und marktgestützte Anreize

- Einführung der modernisierten Flugverkehrsmanagement-Infrastruktur (SESAR) in Europa bis 2020 und Vollendung des gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraums. Einführung äquivalenter Managementsysteme für den Land- und Schiffsverkehr (ERTMS, IVS, SSN und LRIT, RIS). Einführung des europäischen globalen Satellitennavigationssystems (Galileo).
- Bis 2020 Schaffung des Rahmens für ein europäisches multimodales Verkehrsinformations-, Management- und Zahlssystem.
- Bis 2050 Senkung der Zahl der Unfalltoten im Straßenverkehr auf nahe Null. Im Hinblick auf dieses Ziel strebt die EU eine Halbierung der Zahl der Unfalltoten im Straßenverkehr bis 2020 an. Gewährleisten, dass die EU bezüglich der technischen Sicherheit und Gefahrenabwehr bei allen Verkehrsträgern weltweit führend ist.
- Umfassendere Anwendung des Prinzips der Kostentragung durch die Nutzer und Verursacher und größeres Engagement des Privatsektors zur Beseitigung von Verzerrungen (einschließlich schädlicher Subventionen), Generierung von Erträgen und Gewährleistung der Finanzierung künftiger Verkehrsinvestitionen.

Quelle: KOM(2011) 144 endgültig vom 28.3.2011 - "Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum - Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem".

Anhang III - Die wichtigsten Interessenträger auf EU-Ebene



Abkürzungen

AEUV: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

ATM: *Air traffic management* (Flugverkehrsmanagement)

BIP: Bruttoinlandsprodukt

CEF: *Connecting Europe Facility* (Fazilität "Connecting Europe")

EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

EFSI: Europäischer Fonds für strategische Investitionen

EIB: Europäische Investitionsbank

ERTMS: *European Rail Traffic Management System* (Europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem)

ESI-Fonds: Europäische Struktur- und Investitionsfonds

Eurostat: Statistisches Amt der Europäischen Union (eine Generaldirektion der Kommission)

Galileo: europäisches globales Satellitennavigationssystem

GD MOVE: Generaldirektion Mobilität und Verkehr der Europäischen Kommission

GD REGIO: Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung der Europäischen Kommission

GLONASS: *Global Navigation Satellite System* (Globales Satellitennavigationssystem)

GPS: *Global Positioning System* (Globales Positionsbestimmungssystem)

HSR: *High-speed rail* (Hochgeschwindigkeitsschienenverkehr)

IMO: *International Maritime Organisation* (Internationale Seeschiffahrtsorganisation)

INEA: *Innovation and Networks Executive Agency* (Exekutivagentur für Innovation und Netze)

IVS: intelligente Verkehrssysteme

MFR: mehrjähriger Finanzrahmen

OECD: *Organisation for Economic Co-operation and Development* (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

ÖPP: öffentlich-private Partnerschaften

ORKB: Oberste Rechnungskontrollbehörde

RIS: *River Information Services* (Binnenschifffahrtsinformationsdienste)

SES: *Single European Sky* (einheitlicher europäischer Luftraum)

SESAR: *Single European Sky ATM Research* (Forschung zum Flugverkehrsmanagement für den einheitlichen europäischen Luftraum)

SWP: Stabilitäts- und Wachstumspakt

TEN-V: transeuropäisches Verkehrsnetz

THG: Treibhausgase

VTMIS: *Vessel Traffic Management Information System* (Seeverkehrsmanagement- und -informationssystem)

Team der Landscape-Analyse

Diese Landscape-Analyse wurde von Prüfungskammer II - Ausgabenbereich "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" - unter Vorsitz von Iliana Ivanova, Mitglied des Hofes, erstellt.

Die Analyse wurde von Ladislav Balko, Mitglied des Hofes, geleitet. Herr Balko wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Branislav Urbanic, der Attachée Zuzana Frankova, dem Leitenden Manager Pietro Puricella, dem Aufgabenleiter Svetoslav Hristov sowie den Prüferinnen und Prüfern Valeria Rota, Enrico Grassi, Marjeta Leskovar und Annekatrin Langer. Thomas Everett leistete sprachliche Unterstützung.



Erste Reihe: Enrico Grassi, Svetoslav Hristov, Ladislav Balko, Marjeta Leskovar, Pietro Puricella

Zweite Reihe: Branislav Urbanic, Thomas Everett

In dieser Landscape-Analyse wird beschrieben und analysiert, welche Maßnahmen die EU im Bereich der Verkehrspolitik ergreift. Dabei legt der Hof den Schwerpunkt auf Infrastrukturinvestitionen, die aus dem EU-Haushalt finanziert werden, und stellt Querschnittsthemen vor, die er bei seinen jüngsten Prüfungen zu den fünf Hauptverkehrsträgern - Straßen-, Schienen-, Luft-, Binnenschifffahrts- und Seeverkehr - ermittelt hat. Auf der Grundlage seiner Bemerkungen und Empfehlungen nimmt der Hof eine horizontale Analyse der zentralen Herausforderungen vor, mit denen die Entwicklung und die Finanzierung des Verkehrswesens in der EU verbunden sind.

Mit dieser Landscape-Analyse sollen Interessenträgern und interessierten Kreisen klare und zugängliche Informationen bereitgestellt werden, um sie dazu anzuhalten, Maßnahmen zu verbessern und/oder besser zu koordinieren mit dem Ziel, den Bemühungen der EU zur Erreichung ihrer verkehrspolitischen Ziele einen Mehrwert zu verleihen.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen



© Europäische Union, 2018.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die/das nicht dem Copyright der Europäischen Union unterliegen/unterliegt, muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.

PDF ISBN 978-92-847-1382-0

doi:10.2865/19998

QJ-03-18-425-DE-N

HTML ISBN 978-92-847-1389-9

doi:10.2865/08947

QJ-03-18-425-DE-Q