



Stellungnahme der Initiative „Magistrale für Europa“

zum Grünbuch TEN - V: „Überprüfung der Politik - Ein besser integriertes Transeuropäisches Verkehrsnetz im Dienst der gemeinsamen Verkehrspolitik“ der EU-Kommission

Die Initiative „Magistrale für Europa“ ist eine Interessengemeinschaft aus Städten, Regionen und Industrie- und Handelskammern entlang der europäischen Bahnverbindung „Paris – Nancy – Strasbourg – Karlsruhe – Stuttgart – Ulm – Augsburg – München – Mühldorf – Salzburg – Linz – St. Pölten – Wien – Bratislava/Budapest“. Ziel der Initiative „Magistrale für Europa“ ist der durchgehende Ausbau der West-Ost-Magistrale „Paris – Bratislava/Budapest“ zur Hochleistungsstrasse für Personen- und Güterverkehr, die Schaffung eines attraktiven Verkehrsangebots sowie die optimale Verknüpfung mit dem öffentlichen Nah- und Regionalverkehr entlang der gesamten Achse. Zweck der Initiative ist die Förderung dieser Ziele.

Einführung

Die Initiative „Magistrale für Europa“ begrüßt die Veröffentlichung des TEN-V-Grünbuchs durch die EU-Kommission und den hierdurch begonnenen, breit angelegten Beteiligungsprozess und nimmt die Gelegenheit, durch ihre Stellungnahme frühzeitig Anstöße für die künftige Ausgestaltung der TEN-V-Politik geben zu können, gerne wahr.

Die Stellungnahme der Initiative beruht auf langjährigen Erfahrungen aus dem Engagement für die europäische Bahnachse „Paris-Bratislava/Budapest“. Derzeit ist die gesamte „Magistrale für Europa“ Teil vorrangiger TEN-V-Vorhaben. Der Magistrale-Abschnitt „Paris-Bratislava“ deckt das vorrangige TEN-V-Vorhaben 17 komplett ab, der Abschnitt „Wien-Budapest“ ist Bestandteil des vorrangigen TEN-V-Vorhabens 22.

Zudem kreuzen sich die vorrangigen TEN-V-Vorhaben 1, 6, 23 und 24 in den TEN-V-Knoten Strasbourg, Karlsruhe, München, Linz, Wien, Bratislava und Budapest mit der „Magistrale für Europa“. Die Vernetzung der an der Magistrale liegenden wirtschaftsstarken Ballungsräume unterstützt die Lissabon-Ziele und dient dem sozialen und territorialen Zusammenhalt. Aufgrund ihrer zentralen Lage ist die Realisierung der Ost-West-Magistrale auch ein zentrales Projekt des europäischen Integrationsprozesses.

Die Initiative „Magistrale für Europa“ teilt die grundsätzlichen Zielsetzungen, die mit der TEN-V-Politik verfolgt werden (Funktionieren des Binnenmarktes, Umsetzung der Lissabon-Agenda, Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, Klimaschutzziele). Die Vorschläge der Initiative zur Erreichung dieser Ziele mittels einer wirksamen TEN-V-Politik nehmen unmittelbar Bezug auf die gestellten Fragen und beziehen sich grundsätzlich auf TEN-V-Schienenprojekte, auch wenn dies nicht jedes Mal explizit erwähnt wird.

Bei der Überarbeitung der TEN-Politik sind aus Bahnsicht einige grundlegende Unterschiede zu den übrigen Verkehrsträgern zu beachten. Insbesondere im Vergleich zum Autoverkehr hat der Bahnverkehr zum Teil gegensätzliche Planungsprämissen:

- Während der Autofahrer als Endkunde die Infrastruktur unmittelbar selber benützt, ist der Bahnfahrer auf die Bahngesellschaften und die Qualität der Slot-Allokation durch die Infrastrukturbetreiber angewiesen. Sie treten als Vermittler zwischen Endkunde und Infrastruktur auf.
- Isolierte Investitionen in die Bahn-Infrastrukturen erhöhen die Attraktivität des Bahnsystems meistens nur in bescheidenem Maße. Sie entfalten ihre größte Wirkung erst dann, wenn ihre Planung frühzeitig mit der Slot-Allokation verzahnt wird. Diese geht weit über die eigentliche Investition hinaus und bildet ein System von Strecken und Knoten; ein Netz.
- Die Planungskomplexität des Systems Bahn ist dabei bedeutend höher als bei allen anderen Verkehrsträgern.

Dieser erhöhten Komplexität des Gesamtsystems Bahn wird man am besten mit einer langfristig angelegten Planung gerecht. Die Verzahnung von geplanter Infrastruktur und geplanter Slot-Allokation kommt dabei die entscheidende Rolle zu.

F1 Sollte die Bewertung des bisherigen TEN-V-Aufbaus durch die Kommission weitere Faktoren berücksichtigen?

- Um die beklagten Umsetzungsdefizite bei der TEN-V-Realisierung möglichst zu begrenzen, sollte bei der Prioritätensetzung - sowohl bei der Auswahl vorrangiger Vorhaben als auch bei der Gewährung von TEN-V-Zuschüssen - auch darauf geachtet werden, inwieweit auch unterhalb der nationalen Ebene der Mitgliedsstaaten auch auf lokaler und regionaler Ebene ein Konsens zur Umsetzung des TEN-V-Vorhaben besteht. Ein vorrangiges TEN-V-Vorhaben, das durch die lokale und regionale Ebene aktiv unterstützt wird, hat wesentlich höhere Realisierungschancen - insbesondere was die Ausgestaltung der (TEN-V-)Knoten und die Vernetzung mit Zubringer - und Verteilerverkehren betrifft.

F2 Welche weiteren Argumente gibt es für oder gegen die Aufrechterhaltung des Gesamtnetzes und wie könnten die jeweiligen Nachteile der einzelnen Konzepte ausgeglichen werden?

- Derzeit besteht ein ausgeprägtes Ungleichgewicht zwischen dem Ziel, ein weit verzweigtes und differenziertes TEN-V-Netz aufzubauen und dem hierfür benötigten, geschätzten Finanzierungsbedarf und den zur Verfügung stehenden Mitteln der EU und der Mitgliedsstaaten. Die Hebelwirkung der TEN-V-Mittel zur Auslösung von Investitionen zur Verwirklichung des TEN-V-Netzes ist daher in der Förderperiode 2007-2013 äußerst begrenzt.
- Das künftige TEN-V-Netz sollte daher auf eine überschaubare Anzahl vorrangiger Vorhaben reduziert werden, deren europäischer Mehrwert unbestritten ist (etwa in punkto EU-Integration, Beitrag zu Lissabon-Zielen, Bedeutung für Personen- und Güterverkehr). Nur für dieses TEN-V-Kernnetz sollten Kofinanzierungsmittel der Europäischen Union zur Verfügung stehen.
- Um zu verdeutlichen, dass das auf wesentliche Vorhaben reduzierte TEN-V-Netz nur im wechselseitigen Verbund mit nachgeordneten, feinmaschigeren Verkehrsnetzen funktioniert, sollten diese nachgeordneten Netze und insbesondere deren Schnittstellen mit dem TEN-V-Kernnetz dargestellt werden. Die alleinige Verantwortung für den Ausbau der nachgeordneten Netze tragen jedoch die Mitgliedsstaaten.

F3 Wäre der Ansatz eines vorrangigen Netzes besser als der derzeitige Ansatz der vorrangigen Vorhaben? Falls nicht, aus welchen Gründen, und was sind die besonderen Stärken der letzteren? Falls ja, welche (weiteren) Vorteile könnte ein vorrangiges Netz mit sich bringen und wie sollte es aufgebaut sein?

- Ein vorrangiges TEN-V-Netz sollte sich aus Gründen der Finanzierbarkeit, der Subsidiarität sowie der Vermittelbarkeit aus einer überschaubaren Anzahl vorrangiger TEN-V-Vorhaben zusammensetzen.

- Das Konzept der vorrangigen TEN-V-Vorhaben suggeriert in der Tat, dass deren Funktion überwiegend der Abwicklung von Quell-Ziel-Verkehren zwischen Anfangs- und Endpunkt eines vorrangigen Vorhabens dient. Einen wesentlich höheren Anteil am gesamten Verkehrsaufkommen machen jedoch Relationen aus, die sich auf Teilabschnitte vorrangiger TEN-V-Vorhaben beziehen und Relationen, deren Quelle und/oder Ziel auf anderen vorrangigen TEN-V-Vorhaben oder Sekundärnetzen liegt. Für die „Magistrale für Europa“ wurde dies schon im Rahmen eines INTERREG-II-C-Projektes exemplarisch veranschaulicht.
- Dennoch sollte an den vorrangigen TEN-V-Vorhaben sowohl aus Gründen klarer Verantwortlichkeiten (etwa für EU-Koordinatoren) als auch zur besseren Vermittelbarkeit der TEN-V-Politik an die Öffentlichkeit festgehalten werden. Dabei sollte jedoch deutlich werden, dass die vorrangigen Vorhaben nur Mittel zum Zweck sind, die dem Aufbau eines funktionierenden TEN-V-Kernnetzes und dessen Operationalisierung dienen.
- Um das Prinzip der Vernetzung schon bei der Auswahl der künftigen vorrangigen TEN-V-Vorhaben zu berücksichtigen, sollte ein wesentliches Auswahlkriterium die Netzbedeutung und -wirksamkeit des vorrangigen TEN-V-Vorhabens sein. Ein erstes Grobkriterium hierfür könnten die Anzahl der Schnittstellen mit weiteren vorrangigen TEN-V-Vorhaben sein (TEN-V-Knoten). Von höherer Aussagekraft wären die über die TEN-V-Knoten laufenden Verkehre (international, national, regional und lokal) bzw. die angestrebte Intensität der Verkehrsbeziehungen mit weiteren kreuzenden vorrangigen TEN-V-Vorhaben.
- Beim Ausbau von Eisenbahnnetzen ist der Kapazitätsplanung (Slot-Allokation) höchste Priorität einzuräumen. Die bisherigen Kapazitätsplanungen fokussierten auf die Planung von Strecken ähnlich den Autobahnen zwischen Stadträndern. Dieses dem Autoverkehr entlehnte Prinzip passt nicht zu den Eigenarten der Bahn. Die Kapazität der Bahn wird in erster Linie durch die Kapazität der Bahnknoten bestimmt. Dagegen sind die Streckenkapazitäten von der Kapazität der Knoten abhängig. Beide sind daher zur Vermeidung von Fehlinvestitionen integriert zu planen.
- Die aktive Förderung von Maßnahmen für TEN-V-Abschnitte und TEN-V-Knoten, die mehreren vorrangigen TEN-V-Vorhaben sowie deren Vernetzung und damit dem Aufbau eines TEN-V-Kernnetzes dienen, sollte auch in der Ausgestaltung von Instrumenten finanzieller und nicht finanzieller Art (siehe Antworten zu F11 und F12) bevorzugt berücksichtigt werden.

F4 Wäre dieser flexible Ansatz zur Ermittlung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse für eine Politik angemessen, die üblicherweise stark auf einzelstaatlichen Entscheidungen über Investitionen in die Infrastruktur beruht? Welche weiteren Vor- und Nachteile könnte er mit sich bringen, und wie könnte er am besten in die Planung auf Gemeinschaftsebene eingebracht werden?

- Um einschätzen zu können, ob der skizzierte flexible Ansatz zur Ermittlung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse angemessen sein könnte, müsste dieser

Ansatz seitens der EU-Kommission noch näher erläutert werden.

- Aufgrund bisheriger Erfahrungen hält die Initiative „Magistrale für Europa“ grundsätzlich Verfahren für geeigneter, denen es gelingt, bei TEN-V-Infrastrukturrentscheidungen rein einzelstaatlich definierte Entscheidungsgrundlagen und -mechanismen zu überwinden.

F5 Wie kann den verschiedenen Aspekten, die vorstehend angeführt wurden, am besten innerhalb des Gesamtkonzepts für den künftigen TEN-V-Aufbau Rechnung getragen werden? Welche weiteren Aspekte sollten berücksichtigt werden?

- Personen- und Güterverkehre weisen in der Tat verschiedene Merkmale auf, deren Spezifika sowohl analytisch als auch bei der Ausgestaltung der TEN-V-Politik berücksichtigt werden sollten. Zumindest was die Magistrale betrifft, erscheint es jedoch auf den meisten Teilabschnitten zwar wünschenswert, aber unrealistisch, Personen- und Güterverkehre großräumig zu trennen.
- Auf die Einrichtung eigener europäischer Korridore mit Vorrang für den Güterverkehr kann daher aus Sicht der Initiative „Magistrale für Europa“ verzichtet werden. Viel wichtiger erscheint der Initiative stattdessen, die sich kumulierenden und überlagernden Anforderungen des Personen- und Güterverkehrs bei der Definition der vorrangigen TEN-V-Vorhaben und insbesondere bei den Zielsetzungen und bei der teilabschnittsbezogenen Definition der Ausbaubedarfe zu berücksichtigen.
- Um dies zu erreichen, wird vorgeschlagen, für die vorrangigen Vorhaben je ein transnationales Betriebskonzept für die gesamte Achse zu entwickeln, das die Reisezeiten wesentlich reduziert, die Kapazitäten für Personen- und Güterverkehr erhöht und zudem eine optimale Verbindungen mit anderen vorrangigen TEN-V-Projekten sowie mit intermodalen Knoten auf regionaler und lokaler Ebene gewährleistet. (vgl. Anlage „Twin-City-Deklaration“ der Initiative „Magistrale für Europa“, Bratislava/Wien, 22.01.2009).
- Dabei sollten die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und weitere wesentliche Akteure vor Ort einbezogen werden. Dies würde insbesondere die Erarbeitung regional angepasster Lösungen für die Güterverkehrslogistik fördern.
- TEN-V-Kofinanzierungen für Teilabschnitte sollten auch davon abhängig gemacht werden, ob das Vorhaben bereits in ein transnationales Betriebskonzept eingebunden ist.

F6 Wie können IVS als Teil des TEN-V das Funktionieren von Verkehrssystemen verbessern? Wie können Investitionen in Galileo und EGNOS sich in Form eines Effizienzgewinns und eines optimalen Ausgleichs der Verkehrsnachfrage auszahlen? Wie können IVS zum Aufbau eines multimodalen TEN-V beitragen? Wie können die im Rahmen der TEN-V-Finanzierung bestehenden Möglichkeiten ausgebaut werden, um die Umsetzung des Plans zur ERTMS-Einführung innerhalb des von der nächsten finanziellen Vorausschau abgedeckten Zeitraums am wirkungsvollsten zu unterstützen?

-

F7 Wird durch die Verschiebung der Grenzen zwischen Infrastruktur und Fahrzeugen bzw. zwischen der Bereitstellung von Infrastruktur und der Art ihrer Nutzung eine Erweiterung des Konzepts eines (Infrastruktur-) Vorhabens von gemeinsamem Interesse notwendig? Wenn ja, wie ist dieses Konzept inhaltlich zu fassen? (Ein TEN-V-Kernnetz?)

-

F8 Wäre dieses Kernnetz auf Gemeinschaftsebene „machbar“ und welche Vor- und Nachteile würde es mit sich bringen? Welche Methoden sollten für seine Konzeption angewendet werden?

- Gemessen an dem angestrebten Zielzustand (vollständig realisiertes, ausdifferenziertes TEN-V-Netz) erscheint die TEN-V-Politik trotz einzelner Fortschritte als insgesamt wenig erfolgreich, weil mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln der Europäischen Union - selbst unter Berücksichtigung der hierdurch ausgelösten zusätzlichen Investitionen aus nationalen Finanzmitteln - nur ein Bruchteil des TEN-V-Netzes realisiert werden kann. Das im Grünbuch angesprochene Ungleichgewicht zwischen „Planungsoptionen“ und „Durchführungskapazitäten“ ist augenfällig.
- Die TEN-V-Politik sollte sich auch aus diesem Grund auf ein TEN-V-Kernnetz beschränken, das sich auf eine überschaubare Anzahl vorrangiger Vorhaben beschränkt, deren europäischer Mehrwert unbestritten ist. TEN-V-Mittel sollten ausschließlich hierfür reserviert sein. (vgl. Antwort zu F2)
- Auch hinsichtlich der Begrifflichkeiten plädiert die Initiative „Magistrale für Europa“ für eine Reduzierung der Begriffsvielfalt. So sollte beispielsweise künftig darauf verzichtet werden, zwischen „prioritären TEN-V-Vorhaben“ und „Paneuropäischen Korridoren“ zu differenzieren.
- Das TEN-V-Kernnetz sollte nicht nur in seinem Zielzustand, sondern auch in mehreren, mit realistischen Finanzierungen hinterlegten Etappenzuständen beschrieben werden, die sich an der mehrjährigen Finanzplanung der Europäischen Union orientieren könnten.

F9 Wie kann der Mittelbedarf des TEN-V als Ganzes - kurz-, mittel- und langfristig - gedeckt werden? Welche Form der Finanzierung – öffentlich oder privat, auf Ebene der Gemeinschaft oder der Mitgliedstaaten – wird welchen Aspekten des TEN-V-Aufbaus am besten gerecht?

- Selbst bei einer Beschränkung auf ein schlankes TEN-V-Kernnetz wird ein höherer Realisierungsgrad künftig nur erreicht werden können, wenn sowohl die Europäische Union als auch die Mitgliedsstaaten mehr Finanzmittel zur Verfügung stellen als bisher.
- Im Zuge der Definition des TEN-V-Kernnetzes könnte mit den Mitgliedsstaaten vereinbart werden, welcher prozentuelle Anteil des Bruttoinlandproduktes (BIP) im Rahmen einer Selbstbindung zweckgebunden für Investitionen in das TEN-V-Kernnetz investiert werden sollte. Der entsprechende BIP-Anteil könnte gestaffelt werden, indem er sich an den geschätzten jeweiligen TEN-V-Investitionsbedarfen pro Mitgliedsstaat orientiert.

F10 Welche Hilfe kann Mitgliedstaaten geboten werden, um sie bei der Finanzierung und Fertigstellung von Vorhaben, für die sie verantwortlich sind, zu unterstützen? Sollte die Einbindung der Privatwirtschaft in die Bereitstellung von Infrastruktur stärker gefördert werden? Wenn ja, wie?

F11 Wo liegen die Stärken und Schwächen der bestehenden Finanzierungsinstrumente der Gemeinschaft? Werden neue (ggf. „innovative“) Instrumente benötigt? Wie könnte die kombinierte Nutzung von Gemeinschaftsmitteln rationalisiert werden, um so die TEN-V-Durchführung zu unterstützen?

- Für das TEN-V-Netz stehen in der Förderperiode 2007-2013 deutlich mehr Finanzmittel über die Struktur- und Kohäsionsfonds (ca. 44 Mrd. €) als über TEN-V-Mittel zur Verfügung (ca. 8 Mrd. €). Ein Großteil des TEN-V-Netzes in seiner heutigen Form liegt jedoch nicht in Ziel-1-Regionen, sodass hierfür vergleichbar wenig TEN-V-Mittel zur Verfügung stehen. Dieses Ungleichgewicht sollte insbesondere mit Blick auf die Umsetzung der Lissabon-Ziele beseitigt bzw. zumindest abgemildert werden.
- Bisher halten die Mitgliedsstaaten der EU bei der Finanzierung vorrangiger TEN-V-Vorhaben nahezu ausschließlich am Territorialitätsprinzip fest, d. h. man ist grundsätzlich nur bereit, innerhalb des eigenen Hoheitsgebiets zu investieren (Positive Ausnahmen: Luxemburg, und - als Nichtmitglied der EU - die Schweiz). Im Falle eines Ausbaus entstünde jedoch auch in benachbarten Mitgliedsstaaten ein grenzüberschreitender Nutzen.
- Es ist davon auszugehen, dass manche Investitionsblockaden - insbesondere in grenznahen TEN-V-Abschnitten - aufgelöst werden könnten, wenn vom Territorialitätsprinzip Abstand genommen würde und die Investitionen sich an den durch die Investition generierten grenzüberschreitenden Nutzen orientieren würden. Derarti-

ge grenzüberschreitende Investitionslösungen könnten seitens der Europäischen Union durch besondere finanzielle Anreize im Rahmen der TEN-V-Förderung aktiv unterstützt werden.

- Im Rahmen der derzeit gültigen TEN-V-Förderung für vorrangige TEN-V-Vorhaben sind „grenzüberschreitende Abschnitte“ und „Engpässe“ seitens der Europäischen Union in besonderem Maße zuschussfähig. Zur aktiven Förderung der Vernetzung vorrangiger TEN-V-Vorhaben könnte es förderlich sein, auch TEN-V-Teilabschnitten bzw. TEN-V-Knoten, die Bestandteil mehrerer vorrangiger TEN-V-Vorhaben sind, derartige privilegierte Fördermöglichkeiten zu eröffnen (vgl. Antwort zu F3).
- Auch die Qualität der regionalen Zubringer und Verteiler, die die Wirtschaftlichkeit der Investitionen in vorrangige TEN-V-Abschnitte unterstützen, könnten als positives Auswahlkriterium für TEN-V-Mittel herangezogen werden.
- Die Anwendung des Instruments „transnationaler Betriebskonzepte“ für prioritäre TEN-V-Vorhaben (vgl. Antwort zu F5) könnte dazu beitragen, möglichst bedarfsangepasste Investitionsentscheidungen zu treffen. Die Vermeidung überdimensionierter Infrastrukturinvestitionen in Teilabschnitten wäre auch eine Maßnahme zum ressourcenschonenden Einsatz knapper Finanzmittel.

F12 Wie können bestehende Instrumente nichtfinanzieller Art verbessert werden und welche neuen könnten eingeführt werden?

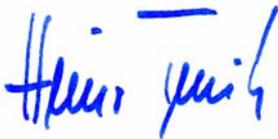
- Mit der Benennung eigener EU-Koordinatoren für ausgewählte vorrangige TEN-V-Vorhaben wurden substanzielle Fortschritte in der Abstimmung zwischen der Vielzahl der beteiligten Akteure erreicht. Mit dem bisherigen EU-Koordinator für das vorrangige TEN-V-Vorhaben 17, Prof. Péter Balázs, hat die Initiative „Magistrale für Europa“ bisher ausgezeichnete Erfahrungen gemacht.
- Am Einsatz von EU-Koordinatoren für vorrangige TEN-V-Vorhaben sollte daher auch künftig festgehalten werden.
- Um auch über nichtfinanzielle Instrumente die Vernetzung vorrangiger TEN-V-Vorhaben zu fördern, könnte es zweckmäßig sein, einzelnen EU-Koordinatoren auch zwei vorrangige TEN-V-Vorhaben anzuvertrauen, wenn sich in deren Schnittpunkt ein für die Netzbildung strategisch wichtiger Kern-TEN-V-Knoten befindet. Durch den Zuschnitt des Mandats würde der EU-Koordinator den Fokus seiner Tätigkeit verstärkt auf die TEN-V-Vernetzung legen.

F13 Welche dieser Optionen bietet sich am ehesten an und aus welchem Grund?

- Aus den bereits genannten Gründen plädiert die Initiative „Magistrale für Europa“ für Option 3.

- Das TEN-V-Kernnetz sollte ausschließlich aus vorrangigen Vorhaben bestehen. Nur Vorhaben des TEN-V-Kernnetz sollten förderfähig sein. Auch die TEN-V-Öffentlichkeitsarbeit sollte sich auf TEN-V-Kernnetz beschränken.
- Um zu unterstreichen, dass das auf wesentliche Vorhaben reduzierte TEN-V-Netz nur im wechselseitigen Verbund mit nachgeordneten, feinmaschigeren Verkehrsnetzen funktioniert, sollten diese nachgeordneten Netze und insbesondere deren Schnittstellen mit dem TEN-V-Kernnetz dargestellt werden. Verantwortung für den Ausbau der nachgeordneten Netze tragen jedoch allein die Mitgliedsstaaten (vgl. Antwort zu F2).

Karlsruhe, den 28.04.2009



Heinz Fenrich
Vorsitzender der Initiative „Magistrale für Europa“
Oberbürgermeister der Stadt Karlsruhe

Anlage

„Twin-City-Deklaration“ der Initiative „Magistrale für Europa“, Bratislava/Wien,
22.01.2009 (in deutscher und englischer Fassung)

Kontakt

Florian Ismaier
Geschäftsführer der Initiative „Magistrale für Europa“
Stadt Karlsruhe
Koordinierungsstelle für europäische
und regionale Beziehungen
Rathaus/Marktplatz
D-76124 Karlsruhe

Fon: +49 (0) 721 133 18 71
Fax: +49 (0) 721 133 18 79
Email: florian.ismaier@euregka.karlsruhe.de