



*Jean - Monnet - Lehrstuhl  
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

## *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law*

herausgegeben vom  
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht  
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur  
Freie Universität Berlin

Nr. 102

23.03.2015

Christian Calliess/André Lippert:

**Transeuropäische Netze als Grundlage des Binnenmarktes der Zukunft**

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 102, S. XX.



Bei dem Beitrag handelt es sich um die Langfassung eines Beitrags, der in den von Bernhard Wegner herausgegebenen Werk mit dem Titel „Europäische Querschnittspolitiken“ als Band 8 der Enzyklopädie Europarecht erschienen ist.

## **Transeuropäische Netze als Grundlage des Binnenmarktes der Zukunft**

### **A. Einleitung**

#### **I. Infrastruktur und Binnenmarkt**

Die Infrastruktur in den Bereichen Verkehr, Energie und Telekommunikation steht in engem Zusammenhang zum Binnenmarkt. Sie ergänzt ihn, der in Art. 26 AEUV als ein Raum ohne Binnengrenzen beschrieben wird, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist.

Die Grundfreiheiten schaffen die rechtlichen Voraussetzungen für einen Wirtschaftsverkehr, der nicht durch mitgliedstaatliche Grenzen behindert wird. Dieser Güteraustausch ist aber nur möglich, wenn dazu auch die infrastrukturellen Voraussetzungen gegeben sind. Die transeuropäischen Netze sind deshalb tatsächlich so etwas wie die infrastrukturelle Grundlage des Binnenmarktes,<sup>1</sup> die „Hardware“ zur „Software“ der Grundfreiheiten.<sup>2</sup> Insoweit formulierte die Kommission in der Frühphase der europäischen Netzinfrastrukturpolitik plastisch: *„Man kann den Binnenmarkt als ein organisches Gebilde begreifen. Dieser Organismus funktioniert nur, wenn vier Funktionen störungsfrei arbeiten: Blutkreislauf (Verkehrsinfrastruktur), Nervensystem (Telekommunikationsnetz), Muskelapparat (Energieinfrastruktur), Gehirn (Aus- und Weiterbildungsinfrastruktur).“*<sup>3</sup>

---

\* Christian Calliess ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Freien Universität Berlin sowie eines Ad Personam verliehenen Jean Monnet Chairs, dem die Forschungsstelle „Der Bürger im Staaten- und Verfassungsverbund“ angegliedert ist; André Lippert ist Rechtsanwalt in der Kanzlei Gleiss Lutz.

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Binnenmarktakte II – Gemeinsam für neues Wachstum, 2.

<sup>2</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 3.

<sup>3</sup> Mitteilung der Kommission, Auf dem Weg zu einer europäischen Infrastruktur – Zwischenbericht an den Rat und das Europäische Parlament, KOM (1990) 310 endg., S. 1.

Neben der auf den Binnenmarkt als dem „Herzstück“ der europäischen Integration<sup>4</sup> ausgerichteten und damit zunächst einmal wirtschaftlich fundierten Funktion der transeuropäischen Netze scheint jedoch auch eine weniger ökonomisch als vielmehr gesellschafts- und integrationspolitische Funktion auf.

Zum einen dient die transnationale Infrastruktur auf einer übergeordneten, gesamteuropäischen Ebene auch der Anbindung von Regionen, die bislang möglicherweise nicht im Zentrum des Binnenmarktes standen und daher weniger vom grenzenlosen Binnenraum profitieren konnten. Ursprünglich nämlich planten und bauten die Mitgliedstaaten ihre Netze nach nationalen Maßstäben. Im Zuge der europäischen Integration lagen und liegen zunehmend auch Grenz- oder Randregionen plötzlich im Zentrum des Binnenmarktes. Dem hinkt die auf den nationalen Raum ausgerichtete Infrastruktur hinterher. Vor diesem Hintergrund soll die europäische, transnationale Infrastrukturpolitik die grenzbedingten „missing links“ zwischen den Mitgliedstaaten füllen, den Übergang zwischen den Netzen der Nachbarstaaten erleichtern<sup>5</sup> und damit insgesamt den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zwischen allen Regionen der Union stärken.

Zum anderen haben die transeuropäischen Netze auch auf einer individuellen, den einzelnen Unionsbürger betreffenden Ebene zunehmend Bedeutung erlangt. Die Rechtsprechung des EuGH hat gerade in den letzten Jahren gezeigt, dass die grenzüberschreitende Mobilität eines der Hauptziele der Union geworden ist;<sup>6</sup> die ungehinderte Bewegung der Unionsbürger ohne wirtschaftliche Veranlassung – zum Studium, als Tourist, in der Freizeit – zunehmend Bedeutung erlangt und zu einer bemerkenswerten Fortentwicklung der Rechtsprechung des EuGH geführt hat.<sup>7</sup>

Eine leistungsfähige, den Binnenmarkt überspannende Infrastruktur auf den Gebieten Verkehr, Telekommunikation und Energie ist deshalb wesentliche Voraussetzung dafür, dass auch die einzelnen Wirtschaftsteilnehmer und Unionsbürger von den Vorteilen des grenzenlosen Binnenmarktes in vollem Umfang profitieren können.<sup>8</sup> Dies stand seit Beginn an im Mittelpunkt der Infrastrukturpolitik der Union<sup>9</sup> und hat in neuerer Zeit weiter an Bedeutung gewonnen: So nennt beispielsweise der neuen Leitlinienvorschlag der

---

<sup>4</sup> Kahl, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 26 AEUV, Rn. 15. Vgl. auch Calliess, in: FS Säcker, 589, 602, Fn. 82.

<sup>5</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 17.

<sup>6</sup> Lippert, Der grenzüberschreitende Sachverhalt im Unionsrecht, 2013. Hinsichtlich der transeuropäischen Netze vgl. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 170 AEUV, Rn. 6; Mestmäcker/Schweitzer, in: Immenga/Mestmäcker, AEUV, Art. 37 und Art. 106 AEUV, B., Rn. 23.

<sup>7</sup> Vgl. nur Calliess, Die neue EU, S. 361ff.

<sup>8</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 7.

<sup>9</sup> Vgl. Beschluss Nr. 661/2010/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABl. 2010 Nr. L 204/1, insbes. Erwägungsgründe 4, 16.

Kommission für das transeuropäische Verkehrsnetz als eines von zwei herausragenden Zielen die Bewältigung der wachsenden Mobilität der Bevölkerung.<sup>10</sup>

## **II. Die Infrastrukturpolitik der Europäischen Union**

### **1. Anfänge der gemeinsamen Infrastrukturpolitik**

Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass schon das Weißbuch der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes 1985<sup>11</sup> die Bedeutung der Infrastruktur für den Binnenmarkt herausgestellt.<sup>12</sup>

Aufbauend auf einem Vorschlag der Kommission erging dann 1990 eine erste Entschließung des Rates zu einer europäischen Infrastruktur. Der Förderung der Infrastrukturen in den Bereichen Flugsicherung, Energieversorgung, Verkehr, Telekommunikation und der Durchführung der Ausbildungsprogramme der Gemeinschaft wurde darin Priorität zugemessen.<sup>13</sup>

Nach einer Aufforderung durch den Rat legte die Kommission sodann ihr Dokument „*Auf dem Weg zu einer europäischen Infrastruktur – ein gemeinschaftliches Aktionsprogramm*“ vor.<sup>14</sup> Dieses Aktionsprogramm nahm wesentliche Elemente der Vorschriften über die transeuropäischen Netze (TEN) vorweg.

Entscheidend für die weitere Entwicklung der TEN war die VO (EWG) Nr. 3359 vom 20. 11. 1990 über ein mehrjähriges Aktionsprogramm auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur.<sup>15</sup> Um eine ausgewogene Entwicklung der innergemeinschaftlichen Verkehrsinfrastrukturen zu fördern, den integrierten Verkehrsmarkt zu vollenden und durch leistungsfähige Verkehrsverbindungen den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zwischen allen Gebieten der Gemeinschaft zu stärken, sollten Vorhaben ermittelt werden, die zur Verbesserung der Infrastruktur einen Beitrag leisten können. In Art. 3 wurden sieben Großvorhaben ausgewiesen. Der Beitrag der Gemeinschaft zur Verwirklichung dieser Vorhaben lag insbesondere in ihrer finanziellen Unterstützung. Die Verordnung wurde auf die Generalklausel des ex-Art. 75 Abs. 1 EWGV (ex-Art. 71 EG, Art. 91 Abs. 1 AEUV) als Ermächtigungsgrundlage gestützt. Dies war problematisch, da die Verkehrspolitik ihrem Sinn

---

<sup>10</sup> Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes, KOM (2011) 650 endg.

<sup>11</sup> KOM (1985) 310 endg.

<sup>12</sup> Zur historischen Entwicklung vgl. ausführlich auch Schulze, in: Zippel (Hg.), S. 29, 31ff, 38ff.

<sup>13</sup> Entschließung des Rates vom 22. Januar 1990 zu einer europäischen Infrastruktur, ABl. 1990, Nr. C 27/8; ausführlich von Burchard, in: von Burchard/Eckert (Hg.), *Natural Gas and EU Energy Law*, S. 71 (71).

<sup>14</sup> Kommission, *Auf dem Weg zu einer europäischen Infrastruktur – Ein gemeinschaftliches Arbeitsprogramm*, KOM (1990) 585 endg.

<sup>15</sup> VO (EWG) Nr. 3359/90 des Rates vom 20. November 1990 zur Durchführung eines Aktionsprogramms auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur im Hinblick auf die Vollendung des integrierten Verkehrsmarktes bis 1992, ABl. 1990, Nr. L 326/1.

und Zweck nach als Ordnungs- und nicht als Infrastrukturpolitik angelegt ist<sup>16</sup> und ein Grund für die Einführung einer eigenständigen Ermächtigungsgrundlage für transeuropäische Netze (s. u.).

In ihrem Weißbuch „*Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung*“ legte die Kommission 1993 daran anknüpfend einen der Schwerpunkte auf den Auf- und Ausbau der transeuropäischen Netze und betonte damit erneut die Bedeutung der Infrastrukturnetze für den Binnenmarkt.<sup>17</sup>

Zur Erarbeitung einer Liste mit vorrangigen Infrastrukturprojekten setzte der Europäische Rat in Brüssel (10./11. 12. 1993) daraufhin eine Gruppe von persönlichen Beauftragten der Regierungschefs ein (Christophersen-Gruppe).<sup>18</sup> Auf Grundlage des Berichts dieser Experten-Gruppe beschloss der Europäische Rat von Essen (9./10. 12. 1994) eine Liste mit vierzehn prioritären Vorhaben im Verkehrs- sowie zehn vorrangigen Projekten im Energiebereich, die möglichst schnell durchgeführt werden sollten.<sup>19</sup> Zu den Verkehrsvorhaben zählten überwiegend Projekte zum Auf- und Ausbau des transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes und zum Lückenschluss im Autobahnnetz der Randgebiete der Union.

## **2. Die Unionskompetenz für die transeuropäischen Netze**

### **a. Historische Entwicklung**

Eine systematische, infrastrukturbezogene Rechtsetzung setzte erst mit dem zunehmenden Bewusstsein von der Bedeutung transnationaler bzw. transeuropäischer Infrastruktur Ende der 70er Jahre des letzten Jahrhunderts ein.<sup>20</sup> Infrastruktur war bis dahin vornehmlich national organisiert. Die EU war mit der rechtlichen Beseitigung von Hindernissen des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs ausgelastet und kümmerte sich wenig um die positive Gestaltung wichtiger Infrastrukturvorhaben.

Bis in die 1990er Jahre gab es deshalb auch keine spezifisch infrastrukturbezogenen Rechtsgrundlage für Aktivitäten der Union. Zum Teil wurde auf die wenig passenden, ordnungsrechtlichen Kompetenzen z. B. im Verkehrsbereich zurückgegriffen und der Beitrag der Union vornehmlich auf die Finanzierung beschränkt.

---

<sup>16</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, Art. 170 AEU, Rn. 2; Witte, in: Zippel (Hg.), S. 63. Eingehend Bogs, S. 24ff.

<sup>17</sup> KOM (1993) 700 endg., S. 96ff.

<sup>18</sup> Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats in Brüssel (10./11. 12. 1993), in: Die Europäischen Räte – Schlussfolgerungen der Präsidentschaft 1992–1994, S. 113; ausführlich zur Christophersen-Gruppe Gottschewski, Zur rechtlichen Durchsetzung von europäischen Straßen, S. 85ff.

<sup>19</sup> Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats in Essen (9./10. 12. 1994), in: Die Europäischen Räte – Schlussfolgerungen der Präsidentschaft 1992–1994, S. 143 sowie Anl. I, II; ausführlich zum Bericht der Christophersen-Gruppe: Brandt/Schäfer, ZVerkWiss 1996, 204 (231); dies., CMLRev. 1996, 931 (964ff.).

<sup>20</sup> Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 170 AEU, Rn. 1.

Mit zunehmendem Bewusstsein und Notwendigkeit einer positiven Unionsaktivität nahmen auch die Bestrebungen zu, eine eigene Zuständigkeit der Union für die Schaffung großer Infrastrukturen zu begründen, die schließlich in den Art. 129b–d EG in der Fassung des Vertrags von Maastricht mündeten.<sup>21</sup> Systematisch wurde der neue Titel zwischen Verbraucherschutz und Industrie eingefügt.

Dies bleibt auch im Vertrag von Amsterdam 1997 so, durch den die Artikel die neuen Nummern 154 bis 156 EG erhielten. Neben Anpassungen zum Gesetzgebungsverfahren<sup>22</sup> wurde der dritte Spiegelstrich in ex-Art. 129c EG-Maastricht in ex-Art. 155 EG-Amsterdam dahingehend geändert, dass eine finanzielle Unterstützung der Gemeinschaft nicht nur bei durch die Mitgliedstaaten „finanzierten Vorhaben“, sondern auch bei von den Mitgliedstaaten „unterstützten Vorhaben“ möglich ist (s. dazu u.).<sup>23</sup>

## **b. Inhalt der Unionskompetenzen**

Im aktuellen Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union finden sich die Regelungen zu den transeuropäischen Netzen nunmehr in Titel XVI im Dritten Teil des Vertrags. Eine explizite Aufgabenzuweisung für die Förderung des Auf- und Ausbaus der Netze, wie sie noch in Art. 3 Abs. 1 lit. o) EG enthalten war, ist im Vertrag von Lissabon nicht mehr enthalten. Dies dürfte jedoch auf die ansonsten inhaltlich übernommenen Vorschriften (ex-Art. 154ff. EG) inhaltlich nicht auswirken.

**Art. 170 AEUV** statuiert weiterhin die Ziele und die Grundsätze der Netzpolitik; die Norm ist keine Kompetenzgrundlage. Diese findet sich in **Art. 171 AEUV**, der die möglichen Instrumente zur Umsetzung der Ziele aufzählt und **Art. 172 AEUV** regelt das Rechtsetzungsverfahren.<sup>24</sup>

Die Union ist – zusammenfassend dargestellt – auf übergeordnete Leitlinien, auf die Koordination mitgliedstaatlicher Vorhaben und die finanzielle Unterstützung beschränkt.

Es handelt sich um eine zwischen Union und Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit, Art. 4 Abs. 2 lit. h AEUV. Mit der Zuordnung zu einem „*Hauptbereich*“ (Art. 4 Abs. 2 AEUV) wird deutlich, dass nicht alle Maßnahmen dieses Titels darunter fallen. Vielmehr gilt dies nur im Bereich der Interoperabilität und der Harmonisierung technischer Normen; die Fördermaßnahmen sind hingegen (weiterhin) als ergänzende Zuständigkeit einzustufen.<sup>25</sup> Dies ist einleuchtend vor dem Hintergrund, dass die Infrastrukturen selbst weitgehend durch die Nationalstaaten betrieben wurden und werden. Die Union beschränkt sich insofern auf die Koordination der bestehenden Infrastrukturen zwischen den Mitgliedstaaten, die Unterstützung transeuropäischer Verbindungen und die Schaffung von übergeordneten

---

<sup>21</sup> Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 170 AEUV, Rn. 5.

<sup>22</sup> Vgl. im Einzelnen Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 170 AEUV, Rn. 6.

<sup>23</sup> Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 170 AEUV, Rn. 6.

<sup>24</sup> Zu den Details vgl. Calliess/Hey, JEEPL 2013, 87, S. 92ff.

<sup>25</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 3.

Orientierungen und Rahmenvorgaben für die Entwicklung der Netze.<sup>26</sup> Sie leistet – auch ausweislich des Wortlauts von Art. 170 Abs. 1 AEUV – nur einen „Beitrag“ zur Planung, Bau und Betrieb der Infrastrukturnetze.<sup>27</sup>

Durch diese Kompetenzverteilung wird das **Prinzip der Subsidiarität** (Art. 5 Abs. 2 EUV) im Bereich der TEN umgesetzt:<sup>28</sup> Die Union soll nur (koordinierend und unterstützend) tätig werden, wenn die Ziele allein auf mitgliedstaatlicher Ebene nicht ausreichend erreicht werden können. Dies liegt bei den transeuropäischen Netzen wie bei kaum einem anderen Politik auf der Hand: Die grenzüberschreitende Funktion unionsweiter Infrastruktureinrichtungen wird in den nationalstaatlichen Entscheidungen keine Rolle spielen.<sup>29</sup> Insofern handelt es sich angesichts des grenzüberschreitenden Charakters der Netze um den klassischen Anwendungsfall des Subsidiaritätsprinzips.<sup>30</sup> Dies bestätigt sich – was unmittelbar einleuchtend ist – auch aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht: Die Externalitäten der TEN treten grenzüberschreitend auf – die Nutzer der Infrastrukturnetze sind Bürger nicht nur aus einem einzigen Mitgliedstaat und die Kosten fallen nicht nur in einem Mitgliedstaat an –, sodass eine Koordination und Regulierung auf einer, den Mitgliedstaaten übergeordneten Ebene erfolgen muss.<sup>31</sup> Dies klingt auch in der Definition der Kommission vom „europäischen Mehrwert“ an, der ein Nutzen sein soll, „*der sich aus dem Eingreifen der Union zusätzlich zu dem Nutzen ergibt, der ohnehin von den Mitgliedstaaten allein erreicht worden wäre.*“<sup>32</sup>

Eine Besonderheit besteht insoweit aber darin, dass die bei Bejahung des Subsidiaritätsprinzips der Union zugewiesenen Aufgaben inhaltlich nicht die gleichen sind, die ursprünglich die Mitgliedstaaten hätten erledigen sollen und dies nur mangels eigener Leistungsfähigkeit nicht bewerkstelligen können. Die Union hat – wenn ihre Zuständigkeit eröffnet, der grenzüberschreitende Bezug mithin bejaht ist – eigenständige Aufgaben zu erfüllen (insbes. Koordination und Rahmenplanung), die nur ihr zugewiesen sind. Insofern ist es folgerichtig, von einer geteilten und nicht von einer ergänzenden Kompetenz der Union zu sprechen.<sup>33</sup>

---

<sup>26</sup> Vgl. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 170 AEUV, Rn. 2.

<sup>27</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 3. Von Burchard, in: von Burchard/Eckert (Hg.), Natural Gas and EU Energy Law, S. 71 (77).

<sup>28</sup> Dazu Calliess, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, S.139ff. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 170 AEUV, Rn. 8. Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 170 AEUV, Rn. 18. Ausführlich Bogs, S. 37ff.

<sup>29</sup> Vgl. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 170 AEUV, Rn. 8.

<sup>30</sup> Vgl. nur Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes, KOM (2011) 650 endg., Begründung 3.3. Zum Zusammenhang von Subsidiaritätsprinzip und grenzüberschreitendem Sachverhalt vgl. eingehend Lippert, Der grenzüberschreitende Sachverhalt im Unionsrecht, 2013. Nettesheim, in: Giegerich (Hg.), S. 77, 82. Schulze, in: Zippel (Hg.), S. 29, 30.

<sup>31</sup> Laaser, in: Karl (Hg.), S. 31.

<sup>32</sup> Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes, KOM (2011) 650 endg., Art. 3 lit. e).

<sup>33</sup> Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 170 AEUV, Rn. 8.

### c. Verhältnis zu anderen Politiken

Der horizontal und allgemein angelegte Ansatz der Art. 170ff. AEUV im Hinblick auf die europäischen Netze muss zwangsläufig in Konkurrenz mit den anderen Vorgaben für die betroffenen Sachpolitiken treten.

Dies gilt insbesondere für die Verkehrspolitik und die Energiepolitik, für die die Union eigene Kompetenzen zugewiesen bekommen hat (Art. 90ff. AEUV bzw. Art. 194 AEUV).

Bei der Entscheidung zwischen mehreren inhaltlich möglicherweise einschlägigen Kompetenzgrundlagen stellt der EuGH bislang auf objektive Umstände wie Ziel und Inhalt des Rechtsakts ab, also auf den inhaltlichen Schwerpunkt der jeweiligen Regelung.<sup>34</sup> Die Literatur scheint hingegen weitgehend zu einer generellen Spezialität der Art. 170ff. AEUV zu tendieren.<sup>35</sup>

Der Titel VI zur **Verkehrspolitik** enthält eine Vielzahl einzelner Regelungen, die insgesamt eher der Ausgestaltung des unionsweiten Verkehrs dienen und vor diesem Hintergrund ordnungsrechtlicher Natur sind (z. B. Diskriminierung ausländischer Verkehrsunternehmen, Tarife, Beihilfen und Abgaben).<sup>36</sup> Art. 170ff. AEUV betrifft das Vorhalten von Infrastruktur als Grundlage für den darauf stattfindenden Verkehr.<sup>37</sup> Mit dieser Differenzierung dürfte auch die – wohl nur noch historisch interessante – Abgrenzung speziell zu Art. 91 Abs. 1 lit. c) AEUV klar zu lösen sein (s. o.). Die tatsächliche Konkurrenz zwischen den beiden Normenkomplexen dürfte vor diesem Hintergrund deshalb eher unproblematisch geworden sein.<sup>38</sup>

Im **Energiebereich** hingegen stellt sich das Konkurrenzverhältnis in verschärfter Form, weil in Art. 194 Abs. 1 lit. d) AEUV der insgesamt neu geschaffenen Norm<sup>39</sup> als Ziel der Energiepolitik der Union nunmehr auch die „*Förderung der Interkonnektion der Energienetze*“ genannt ist. Die Verfolgung dieses Ziels begründet gemäß Art. 194 Abs. 2 UA 2 AEUV die Zuständigkeit der Union.<sup>40</sup> Dabei ist der Begriff der Interkonnektion weiter gefasst als das in Art. 171 Abs. 1, 2. Spstr. AEUV genannte Ziel der Interoperabilität: Letzteres umfasst nur die technische Seite, d. h. die Verbindung der mitgliedstaatlichen Energienetze. Interkonnektion hingegen betrifft auch die ökonomische Seite des tatsächlichen

---

<sup>34</sup> EuGH, 6.09.2012, Rs. C-490/10, n. v., Rn. 44. EuGH, 26.03.1996, Rs. C-271/94 (Parlament/Rat), Slg. 1996, I-1689, Rn. 32; EuGH, 28.05.1998, Rs. C-22/96 (Parlament/Rat), Slg. 1998, I-3242, Rn. 33ff.

<sup>35</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 4 m. w. N. Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 9.

<sup>36</sup> Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 170 AEUV, Rn. 18.

<sup>37</sup> Vgl. Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 8; Bogs, S. 84ff.

<sup>38</sup> A. A. offenbar Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 170 AEUV, Rn. 31.

<sup>39</sup> Zu Hintergründen und Einordnung vgl. Calliess, in: Cremer/Pielow (Hg.), S. 20; Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 194 AEUV, Rn. 1. Kahl, EuR 2009, 601. Zur Entstehungsgeschichte Jarass, S. 13ff.

<sup>40</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 194 AEUV, Rn. 3. Schulenberg, S. 387. Dies verkennt offenbar Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 170 AEUV, Rn. 19.

Verbundenseins der Netze im Sinne einer Nutzung durch die Marktteilnehmer.<sup>41</sup> Allerdings kann daraus nicht auf eine generelle Spezialität der Art. 170ff. AEUV geschlossen werden.<sup>42</sup> Art. 194 AEUV gilt schon nur für Energienetze und ist deshalb – von der übergeordneten Ebene aus gesehen – spezieller als die alle Netze umfassenden Art. 170ff. AEUV.<sup>43</sup> Vor diesem Hintergrund wird man auch im Energiebereich die Ausrichtung der Ziele und Kompetenzen des Art. 194 AEUV eher als ordnungspolitisch – also die ordnende Ausgestaltung der Energiepolitik im Rahmen der vorhandenen Netzinfrastruktur betreffend – charakterisieren können. Die konkrete Vorhabenplanung für Energienetze ist Art. 170ff. AEUV zugeordnet, während allgemeine Regelungen zur Verbesserung der Planungsbedingungen auf Art. 194 AEUV gestützt werden müssen.<sup>44</sup>

Den allgemeinen **Rechtsangleichungskompetenzen** (Art. 114, 115 AEUV) gehen die Art. 170 ff. AEUV als speziellere Normen vor. Dies gilt insbesondere auch bei Maßnahmen zur Verbesserung der Interoperabilität der Netze gem. Art. 171 Abs. 1 S. 1, 2. Spstr. AEUV durch Angleichung technischer Normen.<sup>45</sup> Auch wenn beide Normen gleichermaßen auf die Verwirklichung des Binnenmarktes ausgerichtet sind, ist dies bei Maßnahmen der transeuropäischen Netzinfrastruktur nicht das Hauptziel, sondern nur Nebenziel.<sup>46</sup>

Hinsichtlich der **Umweltpolitik** (Art. 191ff. AEUV) ergibt sich auf Ebene der Kompetenzen kein Konfliktverhältnis. Es sind kaum Sachverhalte denkbar, bei denen ein und dasselbe Vorhaben gleichermaßen den Aufbau von Netzinfrastruktur als auch den Schutz der Umwelt zum Hauptziel hat, sodass sich zumindest bei der Wahl der Rechtsgrundlage ein Abgrenzungsproblem nicht stellt.<sup>47</sup> Eine andere Frage ist, wie bei einem konkreten Planungs- und Infrastrukturvorhaben die widerstreitenden Interessen und Ziele miteinander und gegeneinander abgewogen werden. Auf dieser Ebene kann es durchaus zu Konflikten zwischen umweltpolitischen und infrastrukturpolitischen Zielen kommen. Dabei handelt es sich aber nicht um eine Kompetenzkonkurrenz.<sup>48</sup> Es sind die allgemeinen Regeln der Abwägung zu befolgen, die die widerstreitenden Ziele im Konfliktfall zum Ausgleich bringen. Die Vorprägung und das Berücksichtigungsgebot, die sich aus Querschnittsklauseln

---

<sup>41</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 194 AEUV, Rn. 16.

<sup>42</sup> Vgl. aber EuGH, 6.09.2012, Rs. C-490/10, n. v., Rn. 67, wo der Gerichtshof Art. 170 AEUV im Verhältnis zu Art. 194 AEUV als die speziellere, vorrangige Norm bezeichnet, ohne allerdings eine in der Sache nicht notwendige, weitergehende Differenzierung zu treffen.

<sup>43</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 14. Calliess, in: FS Säcker, 589, 600. Ähnlich wohl auch Kahl, EuR 2009, 601, 618. Auch Ludwigs, ZG 2010, 222, 229; Hackländer, Die allgemeine Energiekompetenz im Primärrecht der EU, 2010, S. 195. A. A. Gundel, EWS 2011, 25, 30.

<sup>44</sup> Gundel, EWS 2011, 25, 30. A. A. wohl Ehrlicke/Hackländer, ZEuS 2008, 579, 591f.

<sup>45</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 13.

<sup>46</sup> EuGH, 26.03.1996, Rs. C-271/94 (Parlament/Rat), Slg. 1996, I-1689, Rn. 32f. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 170 AEUV, Rn. 20.

<sup>47</sup> Vgl. Calliess, in: FS Säcker, 589, 590f. zum Energieumweltrecht. Vgl. Schulenberg, S. 418 mit Blick auf die Energiekompetenz in Art. 194 AEUV.

<sup>48</sup> A. A. offenbar Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 170 AEUV, Rn. 29. Vgl. zum Ausgleich verschiedener Zielvorgaben im Rahmen von Art. 194 AEUV auch Nettesheim, JZ 2010, 19, 22. Zur Frage der Abwägung von Zielen allgemein vgl. Lippert, DVBl. 2008, 492.

ergeben können, sind zu beachten.<sup>49</sup> Unter anderem wegen des in Art. 11 AEUV besonders genannten Umweltschutzes ist dieser im Rahmen jeglicher Infrastrukturplanung besonders zu berücksichtigen. Dem tragen auch verschiedene Akte der europäischen Institutionen<sup>50</sup> und die Strategie der Kommission für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (Europa 2020) Rechnung,<sup>51</sup> in denen die Bedeutung des Umweltschutzes bei Infrastrukturmaßnahmen besonders herausgestellt wird.<sup>52</sup> Auf der Ebene der Planungsentscheidung heißt dies beispielsweise, dass insbesondere umweltfreundlichere und energieeffizientere Verkehrsarten wie Schienenverkehr und Binnenschifffahrt bevorzugt gefördert werden.<sup>53</sup> Bei der Realisierung sind die entsprechenden umweltrechtlichen Vorschriften (z. B. Umweltprüfung<sup>54</sup>, spezielle Regelungen zum Schutz von Flora und Fauna<sup>55</sup> u. v. m.) zu beachten.<sup>56</sup>

### III. Die Transeuropäischen Netze als Querschnittspolitik der Union

Die Art. 170ff. AEUV stellen eine typische Querschnittspolitik der Europäischen Union dar. Inhaltliche Planungsentscheidungen zu den drei Infrastrukturbereichen Verkehr, Energie und Telekommunikation lassen sich den Normen nicht entnehmen; sie enthalten nur Grundsätze für den Aufbau einer solchen europäischen Infrastruktur und erlangen deshalb in vielen Politikbereichen der Union Bedeutung; Querbeziehungen sind deshalb nicht die Ausnahme, sondern die Regel.<sup>57</sup>

Insbesondere ermächtigen sie die Union nicht, eine eigenständige Infrastrukturpolitik zu betreiben. Diese muss immer begleitend und akzessorisch zur mitgliedstaatlichen Politik und insbesondere zur mitgliedstaatlichen Planungshoheit bleiben. Ohne die Ergänzung durch

---

<sup>49</sup> Vgl. Calliess, in: AKUR, Rn. 10ff., 89ff.

<sup>50</sup> So auch Beschluss Nr. 661/2010/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABl. 2010 Nr. L 204/1, insbes. Erwägungsgründe 13ff. Vgl. auch Mitteilung der Kommission, Transeuropäische Netze: Entwicklung eines integrierten Konzept, KOM (2007) 135 endg., 3.2.

<sup>51</sup> Mitteilung der Kommission, Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM (2010) 2020 endg., S. 17; Entscheidung Nr. 884/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Änderung der Entscheidung Nr. 1692/96/EG über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABl. 2004 Nr. L 167/1.

<sup>52</sup> Zum Verhältnis von europarechtlicher Umweltregulierungen (SUP-Richtlinie) zu nationalen Normen beispielhaft Calliess/Dross, ZUR 2013, S. 76.

<sup>53</sup> Mitteilung der Kommission, Transeuropäische Netze: Entwicklung eines integrierten Konzept, KOM (2007) 135 endg., 3.2.

<sup>54</sup> Vgl. RL 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001 Nr. L 197/30.

<sup>55</sup> Vgl. RL 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992, Nr. L 206/7.

<sup>56</sup> Mitteilung der Kommission, Transeuropäische Netze: Entwicklung eines integrierten Konzept, KOM (2007) 135 endg., 3.2.

<sup>57</sup> Vgl. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 170, Rn. 4.

letztere – z. B. im Bereich der konkreten Raumplanung und der Genehmigung – muss auch die Infrastrukturpolitik der Union zahnlos bleiben.<sup>58</sup>

Die Infrastrukturpolitik der Union ist damit eine Art Bedarfsplanung auf europäischer Ebene – also eine in der Planungskaskade sehr weit oben und deshalb notwendigerweise allgemein bleibende Planungsstufe.<sup>59</sup> Insofern fügt sich die Infrastrukturpolitik der Union in diesen mehrstufigen Zusammenhang mit den Mitgliedstaaten ein.<sup>60</sup>

## **B. Die Politik der Union zum Auf- und Ausbau der transeuropäischen Netze**

### **I. Ziele und Prinzipien**

Der Aufbau der transeuropäischen Netze soll nach Art. 170 AEUV „einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der Artikel 26 und 174 (...) leisten und den Bürgern der Union, den Wirtschaftsbeteiligten sowie den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in vollem Umfang die Vorteile zugute kommen (...) lassen, die sich aus der Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen ergeben“. Dabei zielt „die Tätigkeit der Union (...) im Rahmen eines Systems offener und wettbewerbsorientierter Märkte auf die Förderung des Verbunds und der Interoperabilität der einzelstaatlichen Netze sowie des Zugangs zu diesen Netzen ab. Sie trägt insbesondere der Notwendigkeit Rechnung, insulare, eingeschlossene und am Rande gelegene Gebiete mit den zentralen Gebieten der Union zu verbinden.“

Damit sind zahlreiche, für die europäische Integration wegweisende Schlagworte als Leitziele angesprochen: der Binnenmarkt, der durch den Raum ohne Binnengrenzen terminologisch geweitet wird, der wirtschaftliche und territoriale Zusammenhalt (Kohäsion), wie er in Art. 174 AEUV beschrieben wird, die offenen, wettbewerbsorientierten Märkte, der Verbundgedanke und der Anschluss benachteiligter, weil am Rande gelegener Gebiete.

Wie in kaum einem anderen Politikfeld der Union spiegeln die Normen zu den transeuropäischen Netzen damit umfassend die zentralen Ziele der europäischen Integration wider.<sup>61</sup>

Die in Art. 170 Abs. 1 AEUV genannten Ziele – Verwirklichung des Binnenmarktes und Kohäsion – werden dabei als übergeordnete, also als **Leitziele** betrachtet werden können. Die in Art. 170 Abs. 2 AEUV genannten Grundsätze entsprechen eher konkretisierenden Zielen oder besser **Prinzipien**, die im Prozess der Verwirklichung der übergeordneten Ziele beachtet

---

<sup>58</sup> Nettesheim, in: Giegerich (Hg.), S. 77, 98; Szczekalla, in: Terhechte (Hg.), § 5, Rn. 55.

<sup>59</sup> Sauer, DVBl. 2012, 1082, 1084. Moench/Rutloff, NVwZ 2011, 1040, 1041. Vgl. Szczekalla, in: Terhechte (Hg.), § 5, Rn. 55, der in Zusammenschau mit der Regionalpolitik der EU und „diversen Fachplanungen“, z. B. im Naturschutzrecht, von einer „Europäischen Raumordnungsplanung“ spricht. Dazu auch differenziert und insgesamt zurückhaltender in der Bewertung Kadelbach, FS Hoppe, S. 897, 898. Fisahn, UPR 2002, 258, 261; Martínez Soria, Das Recht der Europäischen Raumplanung.

<sup>60</sup> Kadelbach, FS Hoppe, S. 897, 910.

<sup>61</sup> Vgl. statt vieler Witte, in: Zippel (Hg.), S. 63.

werden müssen.<sup>62</sup> Praktisch kann jedem Oberziel ein oder mehrere konkretisierende Prinzipien zugeordnet werden. Damit weist Art. 170 AEUV eine ähnliche Struktur wie die neue energiepolitische Kompetenz der Union in Art. 194 AEUV auf.<sup>63</sup> Hier wie dort stehen die Ziele und Prinzipien nicht in einem Rang- oder Konkurrenzverhältnis: Sie sind gleichwertig, widersprechen sich nicht im Generellen, sondern sind vielmehr Ausdruck der Ziel- und Maßnahmenverschränktheit der gemeinschaftlichen Politik und in diesem Rahmen eng miteinander verzahnt.<sup>64</sup>

## **1. Binnenmarkt und Raum ohne Binnengrenzen**

### **a) Binnenmarktverwirklichung**

Die Verwirklichung des Binnenmarktes durch ein – wie eingangs beschrieben – starkes Rückgrat und einen funktionierenden Blutkreislauf ist das in Art. 170 AEUV an erster Stelle genannte und wohl auch am unmittelbarsten einleuchtende Ziel<sup>65</sup> einer europäischen Netzinfrastrukturpolitik. Sie unterstützt den freien Binnenmarkt infrastrukturell.<sup>66</sup> Eine funktionierende Netzstruktur ist für das immer weiter zusammenwachsenden Europas eine grundlegende Voraussetzung für die weitere Vertiefung und Ausweitung des Binnenmarktes.<sup>67</sup>

Das Binnenmarktziel ist das Schlüsselziel der Union, es ist der Kern ihrer Aktivitäten.<sup>68</sup> Es wird als rechtlich verbindliches, und als alle anderen Gemeinschaftsaktivitäten umspannendes und überwölbendes Ziel der Union, als „*Herzstück der europäischen Integration*“ angesehen.<sup>69</sup>

Kern des Binnenmarktes ist die Beseitigung der Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten. Dieses Ziel ist seit jeher Mittel zum Zweck: Durch erleichterten Handel und wirtschaftlichen Austausch sollte ein dauerhafter Frieden in Europa erreicht werden.<sup>70</sup> Die Verschmelzung der nationalen Märkte sollte zu einer gesellschaftlichen Verflechtung führen, die bestehende kulturelle und soziale Gegensätze überwindet.<sup>71</sup> Offene Märkte sollen im

---

<sup>62</sup> Vgl. so auch Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 15ff; Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 170 AEUV, Rn. 20ff. Kritisch ablehnend Bogs, S. 55f.

<sup>63</sup> Vgl. dazu Ehrlicke/Hackländer, ZEuS 2008, 579, 585ff.

<sup>64</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 194 AEUV, Rn. 4.

<sup>65</sup> So auch Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 170, Rn. 4.

<sup>66</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 16.

<sup>67</sup> Vgl. ausdrücklich Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Binnenmarktakte II – Gemeinsam für neues Wachstum, 2.1.

<sup>68</sup> Hailbronner/Jochum, Europarecht II, Rn. 2.

<sup>69</sup> Kahl, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 26 AEUV, Rn. 15, 17.

<sup>70</sup> Müller-Graff, in: Dausen, Hdb. EU-WirtschaftsR, A. I., Rn.128. Ausführlich Lippert, Der grenzüberschreitende Sachverhalt im Unionsrecht, 2013, S. 232.

<sup>71</sup> Everling, Die Europäische Union als föderaler Zusammenschluss von Staaten und Bürgern, in: von Bogdandy, Armin/Bast, Jürgen (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht: theoretische und dogmatische Grundzüge, 2. Auflage, Berlin 2009, S. 961, 967.

Sinne des Prinzips vom komparativen Kostenvorteil Wohlstand und Wirtschaftswachstum generieren.<sup>72</sup>

Die Gründungsstaaten wollten im Zuge der Integration nicht bei einer Freihandelszone stehen bleiben, bei der hinsichtlich des Zugangs zu den Produktionsfaktoren (Arbeitskräfte, Kapital, Boden, technischer Fortschritt) weiterhin unterschiedliche staatliche Regelungen existieren,<sup>73</sup> sondern durch einen gemeinsamen Markt zu einer höheren Integrationsstufe gelangen, bei der alle Produktionsfaktoren liberalisiert und die rechtlichen Regeln angeglichen sind.<sup>74</sup> Dies wird auf dem europäischen Binnenmarkt insbesondere durch die Grundfreiheiten und die Harmonisierungskompetenzen sichergestellt.<sup>75</sup> In diesem Sinne definiert der geltende Art. 26 Abs. 2 AEUV den Binnenmarkt als einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist. Art. 26 Abs. 1 AEUV, auf den Art. 170 AEUV auch verweist, verpflichtet die Union, die erforderlichen Maßnahmen zu erlassen. Zu den Vorschriften, auf die die Norm Bezug nimmt, gehören die Art. 170ff. AEUV.

Art. 170 Abs. 1 AEUV erschöpft sich nicht in dem Hinweis auf Art. 26 und damit auf den Binnenmarkt in wirtschaftlicher Hinsicht, sondern bezieht sich ausdrücklich auch auf die „Vorteile“, die sich durch den „Raum ohne Binnengrenzen“ ergeben.

Dieser Begriff steht – wie Art. 26 Abs. 2 AEUV zeigt – in engem Zusammenhang mit dem Binnenmarkt, löst sich jedoch von seiner wirtschaftlichen Fundierung. Er beinhaltet eine eher wertemäßig und rechtsstaatlich ausgerichtete Komponente und bezieht auch nicht wirtschaftlich tätige Unionsbürger mit ein,<sup>76</sup> wie nicht zuletzt Art. 3 Abs. 2 EUV beweist, der „Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen“ eröffnet. Dies erklärt auch, warum die Bürger der Union in Art. 170 Abs. 1 AEUV ausdrücklich neben den Wirtschaftsbeteiligten genannt werden. Für diese nicht wirtschaftlich tätigen Unionsbürger geht es um eine Mobilität im Binnenraum<sup>77</sup>, die nicht an einen Güter- und Produktaustausch geknüpft ist.

## **b) „Förderung des Verbundes“**

### **aa) Staatenverbund, Verfassungsverbund, Verwaltungsverbund**

Die Verwirklichung des Binnenmarktes und die Realisierung der Vorteile des Binnenraums stehen in engem Zusammenhang mit der Förderung des Verbundes, die als Prinzip ausdrücklich in Art. 170 Abs. 2 AEUV genannt ist. Denn im grenzenlosen Binnenraum

---

<sup>72</sup> Müller-Graff, in: Dausen, Hdb. EU-WirtschaftsR, A. I., Rn. 128.

<sup>73</sup> Haltern, Rn. 1397, 1401.

<sup>74</sup> Haltern, Rn. 1407, 1415.

<sup>75</sup> Haltern, Rn. 1403f. Vgl. dazu auch Lippert, Der grenzüberschreitende Sachverhalt im Unionsrecht, 2013, S. 288 f.

<sup>76</sup> Calliess, Die neue EU, S. 369ff.; Calliess, JZ 2004, 1033 (1035ff.).

<sup>77</sup> Zum Begriff vgl. nur Lippert, Der grenzüberschreitende Sachverhalt im Unionsrecht, 2013, S. 169f.

besteht ein großer Bedarf an Kooperation und Koordination der Akteure, insbesondere der mitgliedstaatlichen Einrichtungen.<sup>78</sup>

Insofern verwundert es nicht, dass die Bedeutung der Verbundstrukturen in Praxis und Wissenschaft in gleichem Maße wie die Verwirklichung und Vertiefung des Binnenmarktes gewachsen ist. Man wird wohl feststellen müssen, dass der Begriff des Verbundes inzwischen zu einem der zentralen Begriffe des Europarechts avanciert ist.<sup>79</sup>

Sein Siegeszug beginnt mit dem Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, wo der Begriff in Anlehnung an Paul Kirchhof auf das Zusammenspiel von Union und Mitgliedstaaten verwendet wurde.<sup>80</sup> Er sollte eine Zwischenform zwischen Staatenbündnis und Bundesstaat bezeichnen und verdeutlichen, dass sich die Union zwischen diesen beiden Ufern bewegt.<sup>81</sup> Um den Begriff von seiner Bezogenheit auf die Staaten zu lösen und das gegenseitige Aufeinanderbezogensein von Union und Mitgliedstaaten auch in inhaltlicher Hinsicht besser herausstellen zu können, hat sich in der Folge der Begriff des Verfassungsverbundes entwickelt.<sup>82</sup> Er macht deutlich, dass sich Mitgliedstaaten und Union auf allen Ebenen von Politik, Wirtschaft, Verwaltung, Recht und Gesellschaft – normativ, personell und institutionell – und vor allem auch hinsichtlich der in den Verfassungen verankerten Wertentscheidungen gegenseitig durchdringen und beeinflussen.<sup>83</sup> Im Zuge einer latenten „*Werteinteraktion*“ entsteht Stück für Stück ein europäischer Werte- und Gemeinwohlverbund.<sup>84</sup> Während die Bezugnahme auf das Gemeinwohl deutlich macht, dass nicht mehr den Staaten allein die Letztverantwortung für die wichtigen existenziellen Belange der Bevölkerung und für deren Wohl übernehmen, sondern dies in vielen Bereichen nur noch zusammen mit der Union tun können,<sup>85</sup> macht der Werteverbund deutlich, dass die (verfassungsrechtlich verankerten) Werte der Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene hochgezogen und europäisiert werden. Spezifisch europäische Werte bekommen dadurch einen eigenen, selbständigen Gehalt, den es zu konkretisieren gilt. Der Kern des Werteverbundes – wie eines jeden Verbundes generell – liegt in der Wechselbezüglichkeit der mitgliedstaatlichen und europäischen Werteinhalte.<sup>86</sup>

---

<sup>78</sup> Vgl. nur Kahl, in: Calliess/Ruffert, Art. 26 AEUV, Rn. 33ff.

<sup>79</sup> Vgl. vertiefend Lippert, Der grenzüberschreitende Sachverhalt im Unionsrecht, 2013, S. 245ff.

<sup>80</sup> BVerfG, 12.10.1993 – 2 BvR 2134, 2159/92, E 89, 155 (190); vgl. Isensee, FS Everling, S. 567 (582); Calliess, EuR 2007, Beiheft 1, 7, 16. Calliess, Die neue EU, S. 63f.

<sup>81</sup> Calliess/Ruffert, EuGRZ 2004, 542, 545; Calliess, in: Calliess/Isak, S. 9, 16.

<sup>82</sup> Pernice, in: Calliess, Verfassungswandel, S. 61 (66f.). Pernice, in: Hdb.StR, § 191, Rn. 25ff.; Pernice, JöR 48 (2000), 205, 216. Dazu auch Calliess, in: Calliess, Verfassungswandel, S. 187, 212f.

<sup>83</sup> Everling, in: von Bogdandy/Bast, S. 961 (1003); Kirchhof, in: von Bogdandy/Bast, S. 1009, 1017; Mayer, in: von Bogdandy/Bast, S. 559, 594f. Ausführlich Calliess, Die neue EU, S. 47ff. Ruffert, EuR 2010, Beiheft 1, 83, 94. Vgl. auch Calliess, in: AKUR, Rn. 2ff.

<sup>84</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 1 EUV, Rn. 41.

<sup>85</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 1 EUV, Rn. 37.

<sup>86</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 2 EUV, Rn. 14f. Calliess, JZ 2004, 1033, 1042.

Jenseits dieser übergeordneten Ebene finden sich Verbundstrukturen auch sehr konkret im Rahmen der Zusammenarbeit von Verwaltungsstrukturen als **Verwaltungsverbund** ausgeprägt. Hier geht es vor allem um das horizontale und vertikale Zusammenwirken verschiedener Verwaltungsträger auf Unions- und mitgliedstaatlicher Ebene.<sup>87</sup> Die grundsätzlich weiterhin selbständigen mitgliedstaatlichen Verwaltungen<sup>88</sup> werden zum einen durch unionsrechtliche Grundsätze inhaltlich überformt<sup>89</sup> und zum anderen in ein unionsweites Gesamt-Verwaltungssystem eingebunden.<sup>90</sup> Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Informations-, Unterstützungs- und Abstimmungsvorgänge.<sup>91</sup>

In vertikaler Hinsicht bedeutet dies, dass die Verwaltungseinheiten der Mitgliedstaaten zwar organisatorisch Teile der nationalen Verwaltung bleiben, funktional aber als Teile einer gemeinschaftlichen Verwaltung agieren.<sup>92</sup> Das horizontal kodependente Verwaltungshandeln drückt sich häufig in Netzwerkstrukturen aus,<sup>93</sup> durch die die Verwaltungen der Mitgliedstaaten miteinander verknüpft werden. Allerdings ist die Kooperation hier in der Regel nicht allein auf eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten untereinander beschränkt; die Kommission übernimmt häufig koordinierende und kontrollierende Funktionen.<sup>94</sup>

Die Intensität der Verflechtung kann dabei von Fall zu Fall unterschiedlich sein, scheint sich jedoch insgesamt zu verdichten; insofern wird gerade im Bereich der regulierten Infrastrukturen von einem Regulierungsverbund gesprochen, der über den bloßen Verwaltungsverbund hinaus die nationalen Regulierungsbehörden an Vorgaben der Kommission bindet, letzterer auch Interventionsrechte verleiht und erstere – statt zu bloßer Konsultation – zu einer Abstimmung untereinander verpflichtet.<sup>95</sup>

---

<sup>87</sup> Vgl. zum Verbundmodell: Schmidt-Aßmann, in: Cremer/Giegerich/Richter/Zimmermann, FS Steinberger, S. 1375 (1381); von Arnould, in: Terhechte (Hg.), § 2, Rn. 11ff.

<sup>88</sup> Vgl. dazu Sydow, JuS 2005, 97.

<sup>89</sup> Hier spielen insbesondere die Grundsätze der Effizienz und der Äquivalenz eine wichtige Rolle, vgl. EuGH, 21.09.1983, verb. Rs. 205 – 215/82, Slg. 1983, 2633, Rn. 22f. (Deutsche Milchkontor); EuGH, 13.1.2004, Rs. C-453/00, Slg. 2004, I-837, Rn. 57 (Kühne & Heitz). Sydow, S. 11f. Schmidt-Aßmann, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, § 5, Rn. 30ff.

<sup>90</sup> Schmidt-Aßmann, FS Steinberger, S. 1375 (1381).

<sup>91</sup> Vgl. Hatje, EuR 1998, Beiheft 1, 7 (15).

<sup>92</sup> Sydow, DV 34 (2001), 517 (518).

<sup>93</sup> Vgl. die Zusammenarbeit im Rahmen der Kartellverfahrensverordnung, Art. 11ff. VO 1/03 und die Verwaltungszusammenarbeit im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie, Art. 28ff. RL 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt. Ebenso der Ansatz in Art. 9ff. der Verordnung (EG) Nr. 764/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 zur Festlegung von Verfahren im Zusammenhang mit der Anwendung bestimmter nationaler technischer Vorschriften für Produkte, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden sind, und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 3052/95/EG, ABl. 2008, Nr. L 218/21.

<sup>94</sup> Schmidt-Aßmann, FS Steinberger, S. 1375 (1382). Kahl, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 4 EUV, Rn. 72.

<sup>95</sup> Britz, EuR 2006, 46, 53f. Vgl. auch für das Telekommunikationsrecht Kühling, in: Terhechte (Hg.), § 24, Rn. 47ff.

Gerade der Verwaltungsverbund verdeutlicht die Bedeutung des Verbund-Topos auf den Binnenmarkt: Im grenzenlosen Binnenraum wird der Bedarf an verwaltungsrechtlicher Kooperation und Koordination nicht geringer, sondern größer.<sup>96</sup> Trotz fehlender eigener Verwaltungsstrukturen der Union ist ein weitgehend einheitlicher Rechtsvollzug in der gesamten Union wichtig.<sup>97</sup>

## **bb) Verbundstrukturen in der Infrastrukturpolitik**

Dieser Verbundansatz wird auch im Bereich der Transeuropäischen Netze in vielfältiger Weise umgesetzt.

Hinsichtlich des Netzes selbst steht dabei das Ziel, **Lücken** zwischen bestehenden Netzen durch den Neubau transnationaler Verbindungen oder den Ausbau vorhandener Verbindungen zu **schließen**, an erster Stelle. Ein Netz kann nur entstehen, wenn die einzelnen Teile miteinander verbunden sind. Auf diese Weise sollen sog. *missing links* (z. B. fehlende Verbindungsstücke zwischen Autobahnen oder Gasleitungen) beseitigt, Schnittstellen ausgebaut und die Kapazität an die bestehende oder zu erwartende Nachfrage angepasst werden, um Engpässe (sog. *bottle necks*) zu beheben.<sup>98</sup>

Hinzu tritt die **Zusammenarbeit der verschiedenen nationalen Verwaltungsbehörden**.<sup>99</sup> Dies betrifft vor allem diejenigen Infrastrukturbereiche, die in den Wettbewerb entlassen, aber national und europäisch reguliert wurden, wie z. B. die Energieversorgung. Ein Beispiel für eine Verwaltungszusammenarbeit ist die Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden für Elektrizität und Erdgas, die als beratendes, unabhängiges Gremium von der Kommission eingesetzt wurde und die Konsultation, Koordination und Kooperation zwischen den nationalen Regulierungsbehörden erleichtern soll, um zu einer einheitlichen Anwendung des Unionsrechts zu gelangen.<sup>100</sup> Ein weiteres Beispiel ist das Europäische Netz der Übertragungsnetzbetreiber (ENTSO) (s. dazu ausführlich u.).<sup>101</sup>

---

<sup>96</sup> Vgl. Kahl, in: Calliess/Ruffert, Art. 26 AEUV, Rn. 33ff.; Schmidt-Aßmann, EuR 1996, 270 (270f.). Vgl. die Rechtsprechung des EuGH zur Verwaltungskooperation, die dieser als ein verhältnismäßigeres Mittel als die erneute Durchführung von Prüfungen etc. beim grenzüberschreitenden Handel mit Produkten ansieht, EuGH, 20.05.1976, Rs. 104/75, Slg. 1976, 613, Rn. 24/25f. (de Peijper); EuGH, 17.12.1981, Rs. 272/80, Slg. 1981, 3277, Rn. 14f. (Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten).

<sup>97</sup> Sydow, DV 34 (2001), 517.

<sup>98</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 19. Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 19.

<sup>99</sup> Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 170 AEUV, Rn. 23.

<sup>100</sup> Beschluss der Kommission 2003/796/EG vom 11. November 2003 zur Einsetzung der Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden für Elektrizität und Erdgas, ABl. 2003 Nr. L 296/34.

<sup>101</sup> Vgl. Art. 4 der VO (EG) Nr. 714/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003, ABl. 2009 Nr. L 211/15: „Alle Übertragungsnetzbetreiber arbeiten auf Gemeinschaftsebene im Rahmen des ENTSO (Strom) zusammen, um die Vollendung und das Funktionieren des Elektrizitätsbinnenmarkts und des grenzüberschreitenden Handels zu fördern und die optimale Verwaltung, den koordinierten Betrieb und die sachgerechte technische Weiterentwicklung des europäischen Stromübertragungsnetzes zu gewährleisten.“ Ebenso im Bereich der Fernleitungsnetze für Gas, VO (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des

Schließlich ist auch im Telekommunikationsbereich sekundärrechtlich im Laufe der Zeit ein ausdifferenziertes System der Kooperation zwischen Kommission und nationalen Regulierungsbehörden etabliert worden, das inzwischen als gefestigt und als frühes Vorbild für andere Bereiche gelten kann.<sup>102</sup>

Eine besondere Ausprägung erfährt der Verbundaspekt im Bereich der TEN durch die ausdrücklich in Art. 170 Abs. 2 AEUV genannte Förderung der **Interoperabilität**. Diese bezieht sich auf die spezielle Ausprägung der technischen Verbundfähigkeit. Die technischen Zugangs- und Betriebsbedingungen sollen vereinheitlicht oder doch zumindest miteinander vereinbar, d. h. kompatibel, sein.<sup>103</sup> So sollen technische Inkompatibilitäten der nationalen Netze (z. B. unterschiedliche Spurweiten bei den Schienennetzen, Spannungsdifferenzen bei der Stromdurchleitung) kompensiert werden. Bei neuen technischen Entwicklungen soll von Anfang an auf die Kompatibilität der Normen geachtet werden.<sup>104</sup> Darüber hinaus umfasst die Interoperabilität auch den organisatorischen und regulatorischen Bereich: Durch Harmonisierungsmaßnahmen soll ein wirtschaftlich optimaler, möglichst sicherer Netzbetrieb ermöglicht werden; die technisch mögliche Verbindung mehrerer Systeme soll nicht durch Unterschiede in den regulatorischen oder organisatorischen Rahmenbedingungen behindert werden.<sup>105</sup> Neben gesetzgeberischen Maßnahmen kommen insoweit Regelungen durch private europäische Normungs- (CEN, CENELEC) und Branchenverbände in Betracht.<sup>106</sup>

### **cc) Umsetzung des Verbundaspekts bei den TEN: Aktionen zur Interoperabilität (Art. 171 Abs. 1, 2. Spstr.)**

Zur Umsetzung des Anspruchs, die Interoperabilität zu fördern (Art. 170 Abs. 2 AEUV) ermächtigt Art. 171 Abs. 1 AEUV die Union ausdrücklich, konkrete Maßnahme zu ergreifen. Nach dem 2. Spiegelstrich führt sie jede Aktion durch, die notwendig ist, um die Interoperabilität der Netze zu gewährleisten, insbesondere im Bereich der Harmonisierung technischer Normen.

Bei den Aktionen zur Interoperabilität steht die störungsfreie Verknüpfung der verschiedenen Netze im Vordergrund. Dies betrifft in der Regel die Abstimmung technischer Standards zwischen den Mitgliedstaaten.<sup>107</sup>

Die Aktionen sind besonders privilegiert und deshalb auch von den Leitlinien (Art. 171 Abs. 1, 1. Spstr. AEUV) zu unterscheiden: eine Billigung des betroffenen Mitgliedstaats ist gem.

---

Rates vom 13. Juli 2009 über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1775/2005, Abl. 2009 Nr. L 211/36.

<sup>102</sup> Vgl. Art. 7 der RL 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), Abl. 2002 Nr. L 108/33. Kühling, in: Terhechte (Hg.), § 24, Rn. 47ff., auch 1.

<sup>103</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 20.

<sup>104</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 20.

<sup>105</sup> Koenig/Neumann, EuZW 2002, 485, 487.

<sup>106</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 20 m. w. N.

<sup>107</sup> Schulze, in: Zippel (Hg.), S. 29, 36f.

Art. 172 S. 2 AEUV im Gegensatz zu den Leitlinien nicht notwendig. Auch ist die ausdrücklich angesprochene Harmonisierung der technischen Normen ohne vorherige Leitlinien zulässig.<sup>108</sup>

Bei der Harmonisierung kann die Union auf die Methoden zurückgreifen, die sie zur Herstellung des freien Warenverkehrs auf dem Gebiet der technischen Vorschriften entwickelt hat. Insofern kann es bei rechtlichen Angleichungen zu Abgrenzungsproblemen mit den Harmonisierungskompetenzen (insbes. Art. 114 AEUV) kommen (s. o.). Ist die Herstellung von Interoperabilität das spezifische Ziel des Rechtsakts, ist Art. 172 AEUV vorrangig anwendbar.<sup>109</sup>

Hinsichtlich der Notwendigkeit einer Aktion zur Interoperabilität steht den Unionsorganen ein weiter Beurteilungsspielraum zu. Auch bei den zu wählenden Rechtsformen – häufig Richtlinie, aber auch Entscheidungen/Beschlüsse oder Verordnungen – und beim Inhalt besteht weitgehende Freiheit, allerdings dürfen auf der Grundlage von Art. 171 Abs. 1, 2. Spstr. AEUV keine Regelungen über das Netzzugangsrecht getroffen werden.<sup>110</sup>

Rechtsakte zur Interoperabilität finden sich in allen drei Infrastrukturbereichen.

Im Bereich der **Verkehrsnetze** wurde die **RL 2008/57/EG über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems** in der Gemeinschaft erlassen.<sup>111</sup> Der Flickenteppich nationaler Schienensysteme soll beseitigt werden und kompatible Lokomotiven, Spurbreiten, Stromsysteme und Signalanlagen einen durchgängigen Personenverkehr ermöglichen.<sup>112</sup> Auf Basis von technischen Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI) sollen durch Entscheidung der Kommission die Bedingungen festgelegt werden, die für die Verwirklichung der Interoperabilität des Eisenbahnsystems erfüllt sein müssen.<sup>113</sup> Diese Bedingungen betreffen die Planung, den Bau, die Inbetriebnahme, die Umrüstung, die Erneuerung, den Betrieb und die Instandhaltung von Bestandteilen dieses Systems und darüber hinaus die Qualifikationen sowie die Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen in Bezug auf das für seinen Betrieb und seine Instandsetzung eingesetzte Personal. Die Festlegung eines optimalen Niveaus technischer Harmonisierung soll u. a. zur Erleichterung, Verbesserung und Entwicklung grenzüberschreitender Eisenbahnverkehrsdienste in der Europäischen Union führen und einen Beitrag zur schrittweisen Verwirklichung des Binnenmarkts für Ausrüstungen und Dienstleistungen für den Bau, die Erneuerung, die

---

<sup>108</sup> EuGH, 26.03.1996, Rs. C-271/94 (Parlament/Rat), Slg. 1996, I-1689, Rn. 26f. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 13.

<sup>109</sup> EuGH, 26.03.1996, Rs. C-271/94 (Parlament/Rat), Slg. 1996, I-1689, Rn. 26f. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 12, 14.

<sup>110</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 11. Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 28, 30.

<sup>111</sup> RL 2008/57/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Gemeinschaft, ABl. 2008 Nr. L 191/1.

<sup>112</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 32. Britz, EuR 2006, 46, 67ff.

<sup>113</sup> Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Sendmeyer, EuR, § 34, Rn. 73.

Umrüstung und die Funktionsfähigkeit des Eisenbahnsystems in der Union leisten (Art. 1).<sup>114</sup> Die Entwürfe der TSI werden von der Europäischen Eisenbahnagentur<sup>115</sup> ausgearbeitet und der Kommission vorgelegt, die ein Änderungsrecht hat (Art. 6). Die TSI werden für festgelegte Teilsysteme des Eisenbahngesamtsystems festgelegt. Bei diesen Teilsystemen handelt es sich um die strukturbezogenen Bereiche Energie, Zugsteuerung, Zugsicherung und Signalgebung, Fahrzeuge sowie die funktionellen Bereiche Verkehrsbetrieb und Verkehrssteuerung, Instandhaltung, Telematikanwendungen.<sup>116</sup>

Im Bereich des Güterverkehrs legt die **VO (EU) 913/2010** Regeln für die Einrichtung und Organisation eines aus grenzübergreifenden Güterverkehrskorridoren bestehenden europäischen Schienennetzes fest.<sup>117</sup> Die an einem Güterverkehrskorridor beteiligten Mitgliedstaaten richten eigenständige Verwaltungseinheiten für diesen Korridor ein (Exekutivrat und Verwaltungsrat), die u. a. über die Investitionen in die Infrastruktur bestimmen; diese Investitionen sollen insbesondere interoperable Systeme umfassen (Art. 8, 11).<sup>118</sup>

Weitere Maßnahmen im Verkehrsbereich betreffen vor allem die Verbesserung der Interoperabilität von **Telematiksystemen**, wie z. B. bei Mautsystemen oder (Eisenbahn-) Verkehrsleitsystemen.<sup>119</sup>

Im Bereich der **Energienetze** nennt die **Entscheidung 1364/2006/EG**<sup>120</sup> die Interoperabilität der Elektrizitäts- und Gasnetze innerhalb der Gemeinschaft und mit dritten Staaten in geographischer Nachbarschaft der Union als eine der Prioritäten (Art. 5). Dazu sollen die

---

<sup>114</sup> Art. 1 RL 2008/57/EG. Dazu Brandenburg, EuZW 2009, 359, 360f. mit Nachweis der einzelnen ergangenen Kommissionsentscheidungen.

<sup>115</sup> VO (EG) Nr. 881/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Errichtung einer Europäischen Eisenbahnagentur, ABl. 2004 Nr. L164/01.

<sup>116</sup> Art. 3, 5, Anhang II RL 2008/57/EG. Der Begriff der Telematik umfasst Verkehrsmanagement-, Ortungs- und Navigationssysteme, vgl. Art. 3 Abs. 3 Beschluss Nr. 661/2010/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABl. 2010 Nr. L 204/1. Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 16.

<sup>117</sup> VO (EU) Nr. 913/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2010 zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr, ABl. 2010 Nr. L 276/22.

<sup>118</sup> Vgl. auch Brandenburg, EuZW 2009, 359, 361.

<sup>119</sup> RL 2004/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme in der Gemeinschaft, ABl. 2004 Nr. L 166/124. Zum European Railway Traffic Management System siehe Art. 21a VO 881/2004/EG sowie VO (EG) Nr. 1335/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 zur Änderung der VO (EG) Nr. 881/2004 zur Errichtung einer Europäischen Eisenbahnagentur, ABl. 2008 Nr. L 354/51; auch Brandenburg, EuZW 2009, 359, 361. Zur Interoperabilität der Verkehrstelematik vgl. auch Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Telematikanwendungen im Europäischen Verkehrswesen, KOM (1994) 469 endg.; Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Gemeinschaftsstrategie und Rahmenbedingungen für den Einsatz der Straßenverkehrstelematik in Europa und erste Aktionsvorschläge, KOM (1997) 223 endg.; Entschließung des Rates vom 17. Juni 1997 zum Ausbau der Telematik im Straßenverkehr, insbesondere zur elektronischen Gebührenerfassung, ABl. 1997 Nr. C 194/5.

<sup>120</sup> Entscheidung Nr. 1364/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 zur Festlegung von Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze und zur Aufhebung der Entscheidung 96/391/EG und der Entscheidung Nr. 1229/2003/EG, ABl. 2006 Nr. L 262/1.

Rahmenbedingungen sichergestellt werden, indem die Union die Mitgliedstaaten in ihren diesbezüglichen Anstrengungen unterstützt und erforderlichenfalls selbst auch die technische Zusammenarbeit fördert und die Durchführung der Genehmigungsverfahren für transeuropäische Netze erleichtert (Art. 11).

Auch im Bereich der **Telekommunikation** ist nach der **Entscheidung Nr. 1336/97/EG** die Verbesserung der Interoperabilität der Netze eine Priorität der Union.<sup>121</sup> Sie spielt in diesem Bereich aufgrund der starken technischen Ausprägung dieses Sektors, die anders als im Verkehrs- und Energiebereich keine Produkte transportiert, eine besondere Rolle.

In diesem Zusammenhang wurde auch die VO (EG) Nr. 733/2002<sup>122</sup> auf Art. 171 AEUV gestützt. Die Einführung einer Top-Level-Domain „*eu*“ soll den Binnenmarkt im virtuellen Bereich besser sichtbar machen und die Interoperabilität der transeuropäischen Kommunikationsnetze fördern. Ob dies – im Sinne von Art. 171 Abs. 1, 2. Spstr. – als „*notwendig*“ bezeichnet werden muss, ist in der Literatur in Frage gestellt worden.<sup>123</sup> Tatsächlich erscheint es fraglich, dass die Einführung einer neuen Top-Level-Domain technische oder regulatorische Schranken abbaut, die – nimmt man Art. 171 Abs. 1, 2. Spstr. ernst – wohl zwischen den mitgliedstaatlichen Internetnetzen bestehen müssten.<sup>124</sup>

Im Telekommunikationssektor erlangt die Verbundstruktur auch deshalb eine besondere Bedeutung, weil die mitgliedstaatlichen Verwaltungen selbst miteinander kommunizieren können müssen. In diesem Sinne sind in der Vergangenheit verschiedene Maßnahmen ergangen, um die Interoperabilität der Telematiknetze zwischen den Verwaltungen zu verbessern. Bereits 1995 verabschiedete der Rat den auf Art. 235 EG (heute: Art. 352 AEUV) gestützten Ratsbeschluss Nr. 95/468/EG (IDA I) zur Verbesserung des elektronischen Datenaustauschs im behördlichen Bereich.<sup>125</sup> Wegen der fehlerhaften Rechtsgrundlage hob der EuGH den Beschluss auf.<sup>126</sup> Rechtsgrundlage der Entscheidung Nr. 1719/99/EG (IDA II) ist nunmehr richtigerweise Art. 156 EG (heute: Art. 172 AEUV).<sup>127</sup> Nach einem Vorschlag der Kommission<sup>128</sup> wurden die Leitlinien durch die Entscheidung Nr. 2046/2002/EG<sup>129</sup> und

---

<sup>121</sup> Entscheidung Nr. 1336/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1997 über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze, ABl. 1997 Nr. L 183/12. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 33.

<sup>122</sup> VO (EG) Nr. 733/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. April 2002 zur Einführung der Domäne oberster Stufe „*eu*“, ABl. 2002 Nr. L 113/1.

<sup>123</sup> Koenig/Neumann, EuZW 2002, 485. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 20.

<sup>124</sup> Vgl. Koenig/Neumann, EuZW 2002, 485.

<sup>125</sup> Beschluss 95/468/EG des Rates vom 6. November 1995 betreffend den Gemeinschaftsbeitrag für den Informationsverbund für den Datenaustausch zwischen Verwaltungen in der Gemeinschaft (IDA), ABl. 1995 Nr. L 269/23. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 34.

<sup>126</sup> EuGH, 28.05.1998, Rs. C-22/96 (Parlament/Rat), Slg. 1998, I-3231, Rn. 37f.

<sup>127</sup> Entscheidung 1719/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 über Leitlinien einschließlich der Festlegung von Projekten von gemeinsamem Interesse für transeuropäische Netze zum elektronischen Datenaustausch zwischen Verwaltungen (IDA), ABl. 1999 Nr. L 203/1.

<sup>128</sup> Kommission, Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Entscheidung Nr. 1719/1999/EG über Leitlinien einschließlich der Festlegung von Projekten von gemeinsamem

den Beschluss Nr. 2045/2002/EG<sup>130</sup> geändert. Hierbei wurden auch die Festlegung und der Aufbau paneuropäischer E-Government-Dienste für Bürger und Unternehmen als Ziel definiert. Die Entscheidung lief zum 31. 12. 2004 aus und wurde durch den Beschluss 2004/387/EG vom 21. April 2004 über die interoperable Erbringung europaweiter elektronischer Behördendienste (eGovernment-Dienste) für öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger (IDABC)<sup>131</sup> ersetzt. Rechtlich wurde das Programm ab diesem Zeitpunkt nicht mehr als Leitlinien-Aufstellung, sondern als Zusammenfassung von Aktionen zur Interoperabilität ausgestaltet. Mit dem seit dem 1. 1. 2010 geltenden ISA-Programm<sup>132</sup> sollen die im Rahmen des IDA- und IDABC-Programms gefundenen Lösungen verbessert und Dienste für neue Erfordernisse erarbeitet werden. Im Gegensatz zum IDABC-Programm sind Bürger und Unternehmen keine Begünstigten des ISA-Programms; in der Abschlussbewertung des IDABC-Programms der Kommission heißt es dazu, die Dienste von direktem Interesse für Bürger und Unternehmen seien aufgrund des Subsidiaritätsprinzips von den Mitgliedstaaten zu erbringen.<sup>133</sup>

Sehr ähnlich war auch das Schicksal der ursprünglich auf Art. 352 AEUV gestützten Entscheidung des Rates zu Telematiknetzen zwischen Behörden für die Statistiken im Warenverkehr,<sup>134</sup> die auch zum EuGH wegen unzutreffender Rechtsgrundlage für nichtig erklärt wurde,<sup>135</sup> dann aber auf der Basis von Art. 172 AEUV erneut erlassen wurde.<sup>136</sup> Ziel ist die Schaffung von interoperablen Systemen zur elektronischen Übermittlung statistischer Meldungen über den Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten.<sup>137</sup>

---

Interesse für transeuropäische Netze zum elektronischen Datenaustausch zwischen Verwaltungen (IDA), KOM (2001) 507 endg., ABl. 2001 Nr. C 332E/287.

<sup>129</sup> Entscheidung Nr. 2046/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2002 zur Änderung der Entscheidung Nr. 1719/1999/EG über Leitlinien einschließlich der Festlegung von Projekten von gemeinsamem Interesse für transeuropäische Netze zum elektronischen Datenaustausch zwischen Verwaltungen (IDA), ABl. 2002 Nr. L 316/4.

<sup>130</sup> Beschluss Nr. 2045/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2002 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1720/1999/EG über Aktionen und Maßnahmen zur Gewährleistung der Interoperabilität transeuropäischer Netze für den elektronischen Datenaustausch zwischen Verwaltungen und des Zugangs zu diesen Netzen (IDA), ABl. 2002 Nr. L 316/1.

<sup>131</sup> Berichtigung des Beschlusses 2004/387/EG der Kommission vom 28. April 2004 - Beschluss 2004/387/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über die interoperable Erbringung europaweiter elektronischer Behördendienste (eGovernment-Dienste) für öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger (IDABC) (ABl. L 144 vom 30.4.2004), ABl. 2004 Nr. L 181/25.

<sup>132</sup> Beschluss Nr. 922/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über Interoperabilitätslösungen für europäische öffentliche Verwaltungen (ISA), ABl. 2009 Nr. L 260/20.

<sup>133</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat - Abschließende Bewertung der Durchführung des IDABC-Programms, KOM (2009) 247 endg.

<sup>134</sup> Entscheidung 94/445/EG des Rates vom 11. Juli 1994 betreffend die Telematiknetze zwischen Behörden für die Statistiken über den Warenverkehr zwischen Mitgliedstaaten (EDICOM), ABl. 1994 Nr. L 183/42.

<sup>135</sup> EuGH, 26.03.1996, Rs. C-271/94 (Parlament/Rat), Slg. 1996, I-1689.

<sup>136</sup> Entscheidung 96/715/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 betreffend die Telematiknetze zwischen Behörden für die Statistiken über den Warenverkehr zwischen Mitgliedstaaten (EDICOM), ABl. 1996 Nr. L 327/34.

<sup>137</sup> Vgl. auch Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 172 AEUV, Rn. 10.

## 2. Marktorientierung

### a) Überblick

Die Tätigkeit der Union im Bereich der transeuropäischen Netze soll „*im Rahmen eines Systems offener und wettbewerbsorientierter Märkte*“ stattfinden. Dabei handelt es sich zwar nur um ein im zweiten Absatz von Art. 170 AEUV konkretisierendes Prinzip. Gleichwohl ist es eine für die TEN-Politik maßgebliche Rahmenbedingung.<sup>138</sup> Sie verdient zudem auch deshalb besondere Aufmerksamkeit, weil durch den Vertrag von Lissabon das Bekenntnis zu offenen Märkten und wettbewerbsorientierter Politik insgesamt reduziert worden ist:<sup>139</sup> War im EG-Vertrag das Leitbild der „*offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb*“ noch an exponierter Stelle genannt (ex-Art. 4 Abs. 2 EGV), ist es nun weitgehend aus den prägenden Artikeln verschwunden. Leitbild ist nunmehr die „*soziale Marktwirtschaft*“, die zwar auch „*wettbewerbsfähig*“ sein soll (Art. 3 Abs. 3 EUV), deren soziale Flankierung aber besonders stark betont wird. Ein Bekenntnis zum freien und unverfälschten Wettbewerb (vgl. ex-Art. 3 Abs. 1 lit. g, Art. 4 Abs. 1 EGV) findet sich nunmehr nur noch im Protokoll Nr. 27 „*Über den Binnenmarkt und den Wettbewerb*“.<sup>140</sup> Neben Art. 170 Abs. 2 AEUV taucht die wettbewerbsorientierte Marktwirtschaft nur noch in einzelnen Kompetenzen wie z. B. Art. 119, 120, 127 im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik auf. Damit hat die freie zugunsten der sozialen Marktwirtschaft zumindest ihre „*exponierte Ausstrahlungswirkung*“<sup>141</sup> eingebüßt, die Akzente haben sich zu Gunsten des Sozialen verschoben.<sup>142</sup> Das Wettbewerbsziel ist eines unter anderen Zielen geworden.<sup>143</sup>

Von Bedeutung ist die Bekräftigung offener und wettbewerbsorientierter Märkte bei den eher planorientierten Unionskompetenzen, wie sie – neben den industriepolitischen Kompetenzen, Art. 174 AEUV – auch die Art. 170ff. AEUV zu den transeuropäischen Netzen darstellen.<sup>144</sup> Durch den starken planerisch ausgerichteten Ansatz dieser Politiken haben es marktwirtschaftlich orientierte Prinzipien, die auf die Entdeckungs- und Selbstregulierungspotentiale von Märkten setzen, eher schwer. Neben dem formalen, technokratisch-dirigistischen Ansatz der Problemlösung durch die Union<sup>145</sup> treten im Bereich der Infrastrukturen – insbesondere im Energiebereich – inhaltlich vorgegebene, politische

---

<sup>138</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 25. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 170 AEUV, Rn. 14.

<sup>139</sup> Ausführlich Lippert, Der grenzüberschreitende Sachverhalt im Unionsrecht, 2013, S. 307 ff.; Nettesheim, EuR 2004, 511 (518); Kotzur, in: Pernice, Der Vertrag von Lissabon, S. 197 (198).

<sup>140</sup> Dazu Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 3 EUV, Rn. 26.

<sup>141</sup> Nowak, Europarecht nach Lissabon, Fünfter Teil, Rn. 67. Müller-Graff, ZHR 173 (2009), 443 (449).

<sup>142</sup> Nowak, Europarecht nach Lissabon, Fünfter Teil, Rn. 68. Hatje, in: von Bogdandy/Bast, S. 801 (811); Pernice/Hindelang, EuZW 2010, 407 (411). Knauff, EuR 2010, 725 (741). Vgl. auch Calliess, Die neue EU, S. 89; Lippert, DVBl. 2008, 492 (498f.).

<sup>143</sup> Drexl, Wettbewerbsverfassung, in: von Bogdandy, Armin/Bast, Jürgen (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht: theoretische und dogmatische Grundzüge, 2. Auflage, Berlin 2009, S. 905, 913. Vgl. auch Terhechte, in: Fastenrath/Nowak, Der Lissabonner Reformvertrag, Berlin 2009, 187 (197).

<sup>144</sup> Vgl. aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht Wink, in: Karl (Hg.), S. 59 (62f.).

<sup>145</sup> Nettesheim, in: Giegerich (Hg.), S. 77, 79.

Ziele (z. B. Umwelt- bzw. Klimaschutz), deren Erreichung planendes Vorgehen erforderlich macht.

Das planerische Element soll aber durch das Korrektiv des Marktprinzips nicht dazu führen, dass die marktwirtschaftlichen Grundregeln des Unionsrechts außer Kraft gesetzt werden.<sup>146</sup> Es soll der Gefahr vorgebeugt werden, dass hoheitliche Planung und regulierende Vorgaben zu Wettbewerbsverfälschungen und dirigistischen Eingriffen in das Marktgeschehen führen.<sup>147</sup> Insofern besteht hier eine enge inhaltliche Verbindung zum Prinzip des freien Wettbewerbs, der sich vor allem in der Wettbewerbspolitik der Art. 101ff. AEUV ausdrückt.<sup>148</sup>

Infrastrukturpolitik ist grundsätzlich auf zwei Weisen denkbar: Die öffentliche Hand baut die Infrastruktureinrichtungen selbst oder sie beschränkt sich auf die Schaffung der (rechtlichen) Rahmenbedingungen, um die Realisierung durch privatwirtschaftlich agierende Dritte zu erleichtern.<sup>149</sup> Durch die in Art. 170 Abs. 2 AEUV enthaltene Verpflichtung der Union auf Maßnahmen, die sich im Rahmen marktwirtschaftlicher Prozesse bewegen, wird die Grundentscheidung zugunsten der letzteren Alternative festgeschrieben.

Die private Initiative zum Bau, zur Finanzierung und zum Betrieb von TEN soll nicht über Gebühr – das bedeutet, wenn überhaupt, dann nur zur Wahrung übergeordneter Interessen wie z. B. solcher des Umweltschutzes, vgl. Art. 11 AEUV – behindert, sondern vielmehr gefördert werden.<sup>150</sup> Ziel ist es, durch eine größere Rolle der Privatwirtschaft zu erreichen, dass sich mehr Vorhaben finanziell vollständig selbst tragen.<sup>151</sup> Die Kommission favorisiert hierbei vor allem sog. öffentlich-private Partnerschaften (*public private partnerships* – PPP), bei denen privates Kapital für Infrastruktureinrichtungen mobilisiert und das privatwirtschaftliche Know-how genutzt wird, gleichzeitig aber auch eine inhaltliche und strukturelle Einflussnahme der öffentlichen Hand im Rahmen des kooperativen Zusammenwirkens mit der Privatwirtschaft gesichert ist.<sup>152</sup>

---

<sup>146</sup> Vgl. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 170 AEUV, Rn. 4.

<sup>147</sup> Vgl. Schulenberg, S. 195.

<sup>148</sup> Vgl. ausdrücklich Art. 12 der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG für den Bereich der transeuropäischen Energienetze. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 170 AEUV, Rn. 14.

<sup>149</sup> Laaser, in: Karl, S. 35

<sup>150</sup> Vgl. ausdrücklich Art. 12 der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG für den Bereich der transeuropäischen Energienetze. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 25. Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 23. Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 170 AEUV, Rn. 27.

<sup>151</sup> Kommission, Grünbuch - TEN-V: Überprüfung der Politik - Ein besser integriertes transeuropäisches Verkehrsnetz im Dienst der gemeinsamen Verkehrspolitik, KOM (2009) 44 endg., S. 15.

<sup>152</sup> Vgl. nur Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über öffentlich-private Partnerschaften bei transeuropäischen Verkehrsprojekten, KOM (1997) 453 endg. Speziell zum Verkehrsbereich auch Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen, KOM (2004) 327 endg. Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 26. Mayet, RMCUE 2005, 11, 17.

In der konkreten Ausgestaltung der Politik ist das Prinzip des marktwirtschaftlichen Rahmens jedoch nicht nur durch die zum Teil mit sehr detaillierten Bedingungen verbundene Förderpolitik der Union abgeschwächt; es wird auch in den drei in Art. 170 AEUV genannten Infrastrukturbereichen unterschiedlich stark umgesetzt.<sup>153</sup> Im Verkehrsbereich wird die Infrastruktur (noch) ganz überwiegend hoheitlich betrieben. Das Prinzip des marktwirtschaftlichen Rahmens hat deshalb hier eine geringere Bedeutung. Die gemeinwohlorientierten Entscheidungskriterien, die den Entscheidungen zugrunde liegen, treten deutlicher hervor.<sup>154</sup> Gleichwohl kann das Marktprinzip auch hier bei konkreten Entscheidungen als Korrekturmechanismus dienen.

Als Grundentscheidung deutlicher zum Ausdruck kommt das Prinzip in den Bereichen Telekommunikation und Energie, wo privates Investment bei Planung, Bau und Betrieb weiter verbreitet ist. Hier darf Infrastrukturpolitik nicht zu marktwidrigen Eingriffen in Investitionsentscheidungen führen.<sup>155</sup>

#### **b. Umsetzung des Marktprinzips bei den TEN: Potentielle wirtschaftliche Lebensfähigkeit der Vorhaben**

Das Marktprinzip des Art. 170 Abs. 2 AEUV schlägt sich neben der prinzipiellen privatwirtschaftlich orientierten Grundausrichtung auch in einer konkreten Verpflichtung der Union nieder: Nach Art. 171 Abs. 1 UA 2 muss die Union „*bei ihren Maßnahmen die potenzielle wirtschaftliche Lebensfähigkeit der Vorhaben*“ berücksichtigen. Es handelt sich dabei um ein wichtiges Prüfkriterium, das – ganz im Sinne der Verpflichtung auf ein System offener und wettbewerbsorientierter Märkte – die Infrastrukturpolitik der Union auch bei den konkreten Vorhaben an marktwirtschaftlichen Grundsätzen ausrichtet und nutzlose, d. h. sich nicht rentierende öffentliche Ausgaben vermeidet.<sup>156</sup>

Wie genau allerdings diese **Rentabilität** zu verstehen ist, ist umstritten. Die VO (EU) 67/2010<sup>157</sup> zumindest verlangt bei Unionszuschüssen für transeuropäische Infrastrukturvorhaben – neben einer Kosten-Nutzen-Analyse – die sorgfältige Prüfung der Rentabilität, ohne deren Inhalt genauer vorzugeben (Erwägungsgrund 13, Art. 9 Abs. 1 lit. a). Der Zuschuss soll nur dann erfolgen, wenn die Vorhaben potentiell wirtschaftlich lebensfähig sind und deren finanzielle Rentabilität zum Zeitpunkt der Antragstellung als unzureichend angesehen wird (Art. 6 Abs. 3). Dies macht deutlich, dass das entsprechende Vorhaben nicht auch ohne öffentliche Subventionierung lebensfähig sein muss, da ansonsten das System der

---

<sup>153</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 25.

<sup>154</sup> Vgl. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 170 AEUV, Rn. 14.

<sup>155</sup> Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 170 AEUV, Rn. 14. Ein Zwang zur Liberalisierung bzw. Privatisierung folgt aber nach Systematik sowie Sinn und Zweck der Art. 170ff. AEUV hieraus auch nicht, Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 25.

<sup>156</sup> Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 171 AEUV, Rn. 12. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 21.

<sup>157</sup> VO (EG) Nr. 67/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze, Abl. 2010 Nr. L 27/20.

nachrangig auf ansonsten wirtschaftlich nicht rentable Projekte beschränkten Anschubfinanzierung durch die Union nicht zu verwirklichen wäre.<sup>158</sup> Dies scheint für eine nur das einzelne Vorhaben betreffende, betriebswirtschaftliche Rentabilitätsprüfung zu sprechen.

In der Literatur wird hingegen überwiegend eine volkswirtschaftliche Rentabilität verlangt.<sup>159</sup> Sozioökonomische Nutzen sollen beispielsweise neue Arbeitsplätze oder eine bessere Verkehrsinfrastruktur sein. Eine betriebswirtschaftliche Rentabilitätsprüfung scheidet bei steuerfinanzierten Projekten aus.<sup>160</sup>

Letztendlich ist die Gegenüberstellung von betriebswirtschaftlicher und volkswirtschaftlicher Rentabilität nicht zielführend. Richtigerweise wird auf eine differenzierte Betrachtung abzustellen sein. Wenn Infrastrukturprojekte durch privates Kapital finanziert werden – wie dies vor allem im Bereich Telekommunikation und Energie der Fall ist – liegt eine betriebswirtschaftliche, d. h. vorrangig auf finanzielle Rentabilitätsabwägungen gestützte Kosten-Nutzen-Analyse zugrunde.<sup>161</sup> Anders ist dies bei der Verkehrsinfrastruktur, die noch weitgehend öffentlich beherrscht ist: Hier lässt sich eine betriebswirtschaftliche Rentabilität nicht erreichen, sodass auch Kriterien wie der sozio-ökonomische Nutzen Berücksichtigung finden müssen;<sup>162</sup> folgerichtig sprechen deshalb auch die Leitlinien für die transeuropäischen Verkehrsnetze davon, dass das Vorhaben „*im Lichte von Analysen des sozioökonomischen Kosten-/Nutzenverhältnisses potentiell wirtschaftlich lebensfähig*“ sein muss.<sup>163</sup> Dieser Nutzen kann z. B. in der besseren Raumerschließung oder gesteigerter individueller Mobilität liegen. Das Kriterium der (potenziellen) wirtschaftlichen Lebensfähigkeit soll hier vor allem der nutzlosen Ausgabe von Steuergeldern vorbeugen: Es muss in diesen Fällen ein gewisser tatsächlicher Bedarf für ein konkretes Vorhaben vorliegen; fehlt dieser, läge angesichts der fehlenden Lebensfähigkeit eine Fehlallokation öffentlicher Mittel vor.<sup>164</sup>

Hinsichtlich der konkreten Durchführung muss nach der VO (EU) Nr. 67/2010 die Kosten- und Nutzenanalyse von dem Mitgliedstaat, der einen Vorschlag für ein zu unterstützendes Vorhaben von gemeinsamem Interesse einreicht, vorgenommen werden (Art. 9 Abs. 1). Unter

---

<sup>158</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 42f.

<sup>159</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 44.

<sup>160</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 44.

<sup>161</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 21. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 171 AEUV, Rn. 12.

<sup>162</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 21. Das Grünbuch der Kommission - TEN-V: Überprüfung der Politik - Ein besser integriertes transeuropäisches Verkehrsnetz im Dienst der gemeinsamen Verkehrspolitik, KOM (2009) 44 endg., S. 16, spricht insoweit vom „*europäischen Mehrwert*“ oder vom „*Kohäsionsnutzen*“. In diese Richtung sind wohl auch die Ausführungen in Vgl. auch Mitteilung der Kommission - Eine nachhaltige Zukunft für den Verkehr : Wege zu einem integrierten, technologieorientierten und nutzerfreundlichen System, KOM (2009) 279 endg., Rn. 72 zu verstehen.

<sup>163</sup> Art. 7 Abs. 2 lit. d) Beschluss Nr. 661/2010/EU. Der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes, KOM (2011) 650 endg., Art. 7 Abs. 2 lit. c) spricht davon, dass die sozioökonomische Kosten-Nutzen-Analyse einen „*positiven Nettogegenwartswert*“ ergeben muss.

<sup>164</sup> Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 171 AEUV, Rn. 12.

Berücksichtigung dieser Analyse werden die förderfähigen Vorhaben von gemeinsamem Interesse von der Kommission mit Unterstützung eines aus Vertretern der Mitgliedstaaten und einem vorsitzenden Vertreter der Kommission bestehenden Ausschusses oder bei Unstimmigkeiten zwischen Kommission und Ausschuss vom Rat festgelegt (vgl. Art. 2).<sup>165</sup> Auch über die Gewährung von Unionszuschüssen entscheidet die Kommission in Zusammenarbeit mit einem Ausschuss, dem zusätzlich noch ein beratendes Mitglied der Europäischen Investitionsbank (EIB) angehört (Art. 10 i. V. m. Art. 17). Letztendlich entscheidet somit die Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten über die wirtschaftliche Lebensfähigkeit eines Vorhabens.<sup>166</sup> Damit ist die Beurteilung der Lebensfähigkeit eines Vorhabens immer auch eine politische Entscheidung.<sup>167</sup>

### **3. Solidaritätsansatz**

#### **a) Überblick**

Die TEN-Politik soll nach Art. 170 Abs. 1 AEUV auch einen Beitrag zur Kohäsionspolitik (vgl. Art. 174ff. AEUV) leisten, also den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union unterstützen: Insulare, eingeschlossene und am Rande gelegene Gebiete sollen mit den zentralen Gebieten der Union verbunden werden (Art. 170 Abs. 2 S. 2 AEUV).

Mit dieser Ausrichtung wird deutlich, dass die transeuropäischen Netze zu einer harmonischen Entwicklung der Union als Ganzes beitragen sollen. Die Kommission nennt in diesem Zusammenhang u. a. drei grundlegende Elemente: Konzentration, Anbindung rückständiger Gebiete an Wachstumszentren und Zusammenarbeit im Sinne von Überwindung administrativer Grenzen.<sup>168</sup>

Damit tritt das verbindende Element, das Zusammenarbeiten zum Zwecke einer bestimmten Zielerreichung in den Vordergrund. Man wird deshalb mit guten Gründen auch im Rahmen der TEN-Politik der Union die Solidarität als ein wichtiges Ziel ausmachen können.<sup>169</sup>

Das Solidaritätsprinzip ist ein den Verträgen durchgängig zugrunde liegendes Prinzip.<sup>170</sup> Es hat – ebenso wie die soziale Flankierung der Marktwirtschaft – durch den Vertrag von

---

<sup>165</sup> Vgl. für den Bereich der transeuropäischen Telekommunikationsnetze beispielsweise Art. 6ff. der Entscheidung Nr. 1336/97/EG. Für die transeuropäischen Verkehrsnetze: Art. 7 Beschluss Nr. 661/2010/EU.

<sup>166</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 21.

<sup>167</sup> Vgl. Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 45.

<sup>168</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat - Sechster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, KOM (2009) 295 endg. Puttler, in: Calliess/Ruffert, AEUV/AEUV, Art. 174 AEUV, Rn. 8f.

<sup>169</sup> Vgl. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 194 AEUV, Rn. 16, der die Interkonnektion der Energienetze als faktische Voraussetzung für solidarisches Handeln bezeichnet. Vgl. auch Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 170 AEUV, Rn. 26. Art. 14 Abs. 2 lit. a) der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 713/2009, (EG) Nr. 714/2009 und (EG) Nr. 715/2009, L 115/57 verwendet den Begriff ausdrücklich. Ebenso Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, 4.02.2011, 5.

Lissabon eine deutliche Aufwertung erfahren.<sup>171</sup> In diesem Sinne bezieht sich beispielsweise der neue Art. 194 AEUV zur Energiepolitik der Union ausdrücklich auf das Prinzip der Solidarität.<sup>172</sup> Diese Norm weist wichtige Parallelen zu den Art. 170ff. AEUV auf (s. bereits o.). Denn hier wie dort geht es um die Verflechtung von Einrichtungen und Infrastruktur in den Mitgliedstaaten der Union.<sup>173</sup> Dadurch entsteht unweigerlich auch eine Verflechtung von Interessen; bisher nationale Anliegen werden zu gemeinsamen Anliegen der Gemeinschaft. Die Solidarität fungiert dabei als Katalysator zwischen einem wachsenden tatsächlichen Bedürfnis nach gemeinsamem Vorgehen und positiv-rechtlichen Kompetenzen der Union und der Mitgliedstaaten.<sup>174</sup>

Solidarität als eine der europäischen Integration inhärente und sinnstiftende Leitidee, die zum Leitwert und Rechtsprinzip im Staaten-, Verfassungs- und Werteverbund geworden ist,<sup>175</sup> macht deutlich, dass eigene Ziele von der Erfüllung gemeinschaftlicher, insbesondere gemeinwohlorientierter Ziele abhängig sind und sinnvoll nur im Zusammenwirken mit den anderen Gemeinschaftsgliedern erreicht werden können.<sup>176</sup> Zwischen den einzelnen Gliedern einer Gemeinschaft begründet diese Abhängigkeit eine „qualifizierte Verbundenheit“.<sup>177</sup> Solidarität verlangt, die Interessen der anderen Gemeinschaftsglieder als den eigenen gleichwertig anzusehen, was die Bereitschaft zur freiwilligen Hinnahme von Nachteilen bzw. zumindest zum Verzicht auf Vorteile begründet.<sup>178</sup> Den Mitgliedstaaten obliegt die Bereitschaft, anzuerkennen, dass die Union ihnen die Verfolgung ihrer mit den anderen Mitgliedstaaten gemeinsamen Ziele erleichtert und nicht dazu dient, sich individuelle Vorteile zu verschaffen. Dies bedeutet auch und gerade im Bereich der netzgebundenen Infrastruktur, dass ursprüngliche rein national organisierte Gemeinwohlbelange – wie z. B. Versorgungssicherheit, Mobilität, Kommunikation – zunehmend zu europäisierten Belangen werden und auf dieser Ebene auch eine Verrechtlichung erfahren.<sup>179</sup> In den Bereich der TEN-Politik übersetzt bedeutet das Solidaritätsprinzip, dass die Mitgliedstaaten Infrastruktur als Bereich gemeinsamen Interesses ansehen – was dann auch das Zurückstellen eigener Interessen bedeuten kann.<sup>180</sup>

---

<sup>170</sup> Vgl. Calliess, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union. Lais, Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund.

<sup>171</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 194 AEUV, Rn. 5. Calliess, in: FS Säcker, 589, 600. Auch Ehrlicke/Hackländer, ZEuS 2008, 579, 594; Calliess, Die neue EU, S. 474 ff.

<sup>172</sup> Ausführlich dazu Calliess, in: Cremer/Pielow (Hg.), S. 20, 46ff. Schulenberg, S. 392f.

<sup>173</sup> Ehrlicke/Hackländer, ZEuS 2008, 579, 594ff.

<sup>174</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 194 AEUV, Rn. 5. Nettesheim, JZ 2010, 19, 22f.

<sup>175</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 222 AEUV, Rn. 1, 3ff.

<sup>176</sup> Lais, S. 45. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 222 AEUV, Rn. 2 bezeichnet dies als die „deskriptive Dimension“ der Solidarität.

<sup>177</sup> Kingreen, Sozialstaatsprinzip, S. 46.

<sup>178</sup> Calliess, in: Cremer/Pielow (Hg.), S. 20, 46. Calliess, S. 187. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 222 AEUV, Rn. 2 bezeichnet dies als die „normative Dimension“ der Solidarität.

<sup>179</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 222 AEUV, Rn. 4.

<sup>180</sup> Calliess, in: Cremer/Pielow (Hg.), S. 20, 47 zur Solidaritätsklausel in Art. 194 AEUV.

Im Bereich der Infrastrukturpolitik – ebenso wie im Bereich der Energiepolitik der Union – ist der Solidaritätsansatz nicht allein durch eine u. U. auch Nachteile in Kauf nehmende Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander verwirklicht; hier tritt auch die Union als handelnder Akteur hinzu, die zusammen mit dem Mitgliedstaaten an der Erreichung der gemeinsamen Ziele arbeitet und dafür ggf. die notwendigen Rahmenbedingungen setzt. Diese laufen im Bereich der Infrastruktur häufiger auf eine (unionale) Gewährleistungsverantwortung für als notwendig erachtete Grundlagen der Daseinsvorsorge hinaus.<sup>181</sup>

### **b) Umsetzung des Solidaritätsansatzes bei den TEN: Anbindung geographisch benachteiligter Gebiete**

Die solidarische Seite der TEN-Politik zeigt sich insbesondere in der Nähe zur Politik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts (Kohäsionspolitik, Art. 174ff.).<sup>182</sup> Deren Aufgabe besteht darin, flankierend zur Marktintegration und zum Binnenmarktziel regionale Benachteiligungen bei der Allokation von Ressourcen und Produkten abzumildern.<sup>183</sup> Für benachteiligte Regionen sollen überhaupt erst die Möglichkeiten geschaffen werden, in nennenswertem Umfang an den Vorteilen des Binnenmarktes, auf die Art. 170 Abs. 1 AEUV ausdrücklich Bezug nimmt, zu partizipieren. Der Auf- und Ausbau der TEN kann zur Verringerung der unterschiedlichen Entwicklungsstände der verschiedenen Regionen und der Rückstände der am stärksten benachteiligten Gebiete beitragen. So ist z. B. durch den Auf- und Ausbau von Verkehrsnetzen die Abmilderung von Standortnachteilen, von Telekommunikationsnetzen ein Informationsaustausch in Echtzeit und von Energienetzen die Lieferung von Elektrizität und Gas überhaupt erst möglich.<sup>184</sup>

Ausdrücklich in den Blick genommen werden in Art. 170 Abs. 2 S. 2 AEUV geographisch benachteiligte Gebiete. Schwer erreichbare und unzureichend angebundene Randlagen können für die dort ansässigen Wirtschaftsbeteiligten und Verbraucher in einem Binnenmarkt, der auf stetigen, grenzüberschreitenden Austausch aller Produkte und Produktionsfaktoren ausgerichtet und sich naturgemäß besonders dynamisch in den zentralen, gut erschlossenen Gebieten entwickelt, von großem Nachteil sein. Die daraus resultierende Folge, das wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Absterben ganzer Regionen, soll durch eine Kohäsionspolitik verhindert werden.<sup>185</sup>

Diese Ausrichtung steht in einem gewissen **Spannungsverhältnis zum** oben beschriebenen **Marktprinzip**: Nach dem Marktprinzip wird Gemeinwohl durch das wirtschaftliche Verhalten der einzelnen Individuen erreicht; das Prinzip der Solidarität hingegen hat ein

---

<sup>181</sup> Vgl. Glaser, DVBl. 2012, 1283 (1289).

<sup>182</sup> So auch Bogs, S. 16.

<sup>183</sup> Müller-Graff, in: Dausen, Hdb. EU-WirtschaftsR, A. I., Rn. 136.

<sup>184</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 15.

<sup>185</sup> Vgl. zu dem insofern programmatischen, strukturpolitischen Art. 174 AEUV Puttler, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 174 AEUV, Rn. 1ff.

gemeinsames Vorgehen als Ausgangspunkt.<sup>186</sup> Allerdings ist immer auch der Adressat des jeweiligen Prinzips zu berücksichtigen: Während sich die Solidaritätsverpflichtung an die Mitgliedstaaten richtet, ist wettbewerbliches Verhalten zunächst einmal Sache der privaten Marktteilnehmer.<sup>187</sup> Konflikte können sich allenfalls dort ergeben, wo es um konkrete Infrastrukturmaßnahmen geht, wenn sich beispielsweise die Anbindung eines abgelegenen Gebiets an das Breitband-Telekommunikationsnetz nicht (betriebswirtschaftlich) rentabel gestalten lassen wird und damit das Ziel der solidarischen Entwicklung benachteiligter Gebiete in ein Spannungsverhältnis zur generell marktwirtschaftlichen Ausrichtung der TEN-Politik (s. o.) tritt.<sup>188</sup>

Diese Diskussion findet eine Fortführung in der wirtschaftspolitischen Diskussion um die Wirkung der europäischen Infrastrukturpolitik im Bereich der TEN. Es wird nämlich ein Zielkonflikt der solidaritätsbasierten Ausrichtung der Politik, bei der der Ausgleich von Unterschieden in der Leistungsfähigkeit der Regionen auf dem Binnenmarkt im Vordergrund steht, mit einem eher **wachstumsorientierten Ansatz** ausgemacht.<sup>189</sup> Dieser tritt in den letzten Jahren verstärkt in den Vordergrund: Die TEN sind zunehmend als Mittel zu mehr Wirtschaftswachstum entdeckt worden.

Schon zu Beginn der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts wurde diese Bedeutung immer wieder genannt;<sup>190</sup> Hochkonjunktur erlebte der wachstumsfördernde Ansatz jedoch vor allem in den letzten Jahren.<sup>191</sup> Insbesondere in der neuen Strategie „Europa 2020“, die den sog. Lissabon-Prozess ablöst, ist (nachhaltiges) Wachstum ein zentraler Begriff. Der Ausbau der

---

<sup>186</sup> Ehricke/Hackländer, ZEuS 2008, 579, 596.

<sup>187</sup> Calliess, in: Cremer/Pielow (Hg.), S. 20, 48.

<sup>188</sup> Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 170 AEUV, Rn. 21.

<sup>189</sup> Vgl. Witte, in: Zippel (Hg.), S. 63, 69f.

<sup>190</sup> Kommission, Weißbuch – Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, KOM (93) 700 endg.; Laaser, in: Karl (Hg.), S. 31, 39.

<sup>191</sup> Kommission, Grünbuch - TEN-V: Überprüfung der Politik - Ein besser integriertes transeuropäisches Verkehrsnetz im Dienst der gemeinsamen Verkehrspolitik, KOM (2009) 44 endg. Kommission, Weißbuch – Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem, KOM (2011) 144 endg., Rn. 10. Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes, KOM (2011) 650 endg., Begründung 1.4. Vgl. auch Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen - Konsultation über die künftige Politik für das transeuropäische Verkehrsnetz, KOM (2010) 212 endg., 4.2. Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, KOM (2011) 665 endg., Begründung 1, Art. 3 lit. a). Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr.713/2009, (EG) Nr. 714/2009 und (EG) Nr.715/2009, L115/57, Erwägungsgründe 1, 8, 17. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Intelligente Stromnetze: von der Innovation zur Realisierung, KOM (2011) 202 endg., 1. Vgl. auch Beschluss Nr. 1639/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Einrichtung eines Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (2007-2013), ABl. 2006 Nr. L 310/15. Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, 20.7.2012, Anlage („Pakt für Wachstum und Beschäftigung“), 3. d. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Binnenmarktakte II – Gemeinsam für neues Wachstum.

Verkehrs- und insbesondere der Energienetze ist dabei ein wichtiger Baustein.<sup>192</sup> In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird darin zum Teil ein Widerspruch zum ausgleichsorientierten Ansatz, der TEN-Politik, gesehen. Auch könne wissenschaftlich nicht bewiesen werden, dass bessere Infrastruktur einen Wachstumseffekt habe.<sup>193</sup> Dabei ist die raumökonomische Bedeutung von Infrastruktur wohl weitgehend unbestritten: Sie zieht mobile Produktionsfaktoren an. Dies gilt vor allem für die sich entwickelnden Volkswirtschaften: Diese benötigen eine Basisinfrastruktur, um darauf überhaupt die weitere wirtschaftliche Entwicklung aufbauen zu können.<sup>194</sup>

Das Spannungsverhältnis entsteht jedoch, wenn die wachstumsorientierte Begründung der TEN-Politik hinzutritt. Das mit dem Stichwort der Solidarität umschriebene Bestreben, zur Kohäsion der Gemeinschaft insbesondere durch Einbindung benachteiligter Gebiete beizutragen, lässt sich nämlich nicht ohne weiteres mit dem Ziel, ein höheres Wachstum für die gesamte Union zu generieren, vereinbaren. Makroökonomisch betrachtet führt die Umlenkung ökonomischer Ressourcen in strukturschwache (Rand-)Regionen meist zu vergleichsweise geringen Wachstumseffekten.<sup>195</sup>

Dies lässt sich auch damit erklären, dass das solidarische Anliegen, unterentwickelte (Rand-)Regionen besser anzubinden, nur begrenzt durch marktwirtschaftliche Prozesse – also ohne steuernde, hoheitliche Einflussnahme – erreicht werden kann. Die aus Sicht einer europäischen Politik wünschenswerte, verstärkte Integration und Kohäsion kann sich unter ökonomischen Rentabilitätsüberlegungen als ineffizient erweisen.<sup>196</sup>

In den Begriffen der Art. 170, 171 AEUV ist dies der oben beschriebene Konflikt zwischen Solidaritätsgedanken einerseits und Marktorientierung andererseits. Er spiegelt sich ganz konkret auf der Ebene der praktischen TEN-Politik wider: So soll eine finanzielle Unterstützung durch die neue Fazilität „*Connection Europe*“ (s. dazu u.) im Energiebereich auch dann möglich sein soll, wenn „*nur*“ positive externe Effekte wie Solidarität oder Innovation gegeben sind, das Vorhaben also kommerziell nicht tragfähig sein wird. Damit zeigt sich der Konflikt innerhalb ein und desselben Rechtsakts, der im Übrigen die Wachstumsfunktion der TEN an anderer Stelle deutliche hervorhebt.<sup>197</sup>

---

<sup>192</sup> Mitteilung der Kommission, Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM (2010) 2020 endg., S. 19, 30. Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr.713/2009, (EG) Nr. 714/2009 und (EG) Nr.715/2009, L 115, 39 Erwägungsgründe 1, 17.

<sup>193</sup> Junkernheinrich, in: Karl (Hg.), S. 17 (18).

<sup>194</sup> Junkernheinrich, in: Karl (Hrsg.), S. 17 (19).

<sup>195</sup> Junkernheinrich, in: Karl (Hg.), S. 17 (19f.).

<sup>196</sup> Wink, in: Karl (Hg.), S. 59 (69).

<sup>197</sup> Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 713/2009, (EG) Nr. 714/2009 und (EG) Nr. 715/2009, L 115/39, Erwägungsgründe 1, 17.

Insofern bedeutet das Bekenntnis zu einer wachstumspolitischen Bedeutung der TEN möglicherweise auch eine zukünftig stärkere Betonung derjenigen Einrichtungen, die gesamteuropäisch Wachstumseffekte auslösen können, indem sie beispielsweise Engpässe überregionaler Bedeutung beseitigen.<sup>198</sup> Dies lenkt den Blick ein wenig weg von der ausgleichspolitisch motivierten Anbindung abgelegener Gebiete hin zu einer gesamteuropäisch, makroökonomisch ausgerichteten Wachstumsorientierung und wirft beispielsweise konkret die Frage auf, ob die der Realisierung der TEN-Politik vorausgelagerten Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse aus wirtschaftspolitischer Sicht tatsächlich geeignet sind, die gewünschten Wachstumseffekte zu realisieren: So könnte das Ziel, alle Mitgliedstaaten gleichermaßen bei Infrastrukturprojekten zu berücksichtigen, eher zur Realisierung auch abgelegener, aber wenig wachstumsrelevanter Infrastrukturvorhaben in den einzelnen Mitgliedstaaten statt einer Fokussierung auf wichtige Lückenschließungen im gesamteuropäischen Netz verführen.<sup>199</sup>

**c) Umsetzung des Solidaritätsansatzes bei den TEN: Finanzielle Unterstützung** Die solidarische, strukturpolitische Ausrichtung in der TEN-Politik spiegelt sich vor allem in der finanziellen Unterstützung wider, die die Union zur Durchführung einzelner Vorhaben gewähren kann.

Nach Art. 171 Abs. 1, 3. Spstr. kann sie die von den Mitgliedstaaten unterstützten Vorhaben von gemeinsamem Interesse, die in den Leitlinien ausgewiesen sind, finanziell fördern. Dieses Instrument ist im Gegensatz zur Erstellung von Leitlinien und den Aktionen zur Interoperabilität in den zwei vorangehenden Spiegelstrichen in das Ermessen der Union gestellt.<sup>200</sup>

Der solidarische Aspekt der Finanzierung wird vor allem bei Vorhaben deutlich, die von den Mitgliedstaaten nicht vorrangig betrieben werden oder privates Investment nicht lohnend erscheint,<sup>201</sup> gleichwohl aber aus Gründen der Solidarität und der Kohärenz ein Anschluss notwendig erscheint. Dies betrifft vor allem Vorhaben in Randgebieten oder bestimmte Infrastrukturen – gerade im Verkehrsbereich –, die nur Transitfunktion haben.<sup>202</sup>

#### **aa) Kohäsionsfonds für spezifische Verkehrsvorhaben**

Die Nähe der finanziellen Unterstützung zur Kohäsion der Union wird auch im Verweis des Art. 171 Abs. 1, 3. Spstr. AEUV auf den Kohäsionsfonds deutlich. Danach kann die Union spezifische Verkehrsinfrastrukturvorhaben in den Mitgliedstaaten finanziell fördern. Mittel des Kohäsionsfonds können also für die Bereiche Energie und Telekommunikation nicht verwendet werden. Der Fonds verfolgt grundsätzlich das Ziel, in den ärmsten Mitgliedstaaten einen weiteren Kohäsionsschub zu bewirken; er steht nur Mitgliedstaaten mit einem Pro-

---

<sup>198</sup> Vgl. Junkernheinrich, in: Karl (Hg.), S. 17 (28).

<sup>199</sup> Wink, in: Karl (Hg.), S. 59 (78f.).

<sup>200</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 1.

<sup>201</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 35.

<sup>202</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 15.

Kopf-Bruttonationaleinkommen von weniger als 90 % des Unionsdurchschnitts offen.<sup>203</sup> Seine Zielsetzung ist nicht wie beim Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der ebenfalls im Rahmen der TEN als Finanzierungsmittel in Betracht kommt, regionalpolitisch; er soll vielmehr den ärmsten Mitgliedstaaten dabei helfen, die für die Wirtschafts- und Währungsunion geforderten Konvergenzkriterien zu erreichen.<sup>204</sup> Daher wurde die Bereitstellung der Mittel auch daran geknüpft, dass die betreffenden Mitgliedstaaten ein Programm zur Erfüllung der in Art. 126 AEUV genannten Konvergenzbedingungen vorweisen.<sup>205</sup>

## **bb) Gemeinschaftszuschüsse**

Neben diese Finanzierungsmöglichkeiten durch die beiden Fonds treten als wichtige weitere Finanzquelle vor allem Zuschüsse aus dem Haushalt der EU, über die die Kommission entscheidet (bisher sog. Gemeinschaftszuschüsse).<sup>206</sup>

Für ihre Verwendung werden in Art. 171 Abs. 1, 3. Spstr. AEUV – nicht abschließend („insbesondere“) – Durchführbarkeitsstudien, Anleihebürgschaften und Zinszuschüsse genannt.<sup>207</sup> Durchführbarkeitsstudien dienen der Risikoabschätzung im Hinblick auf die wirtschaftliche, technische oder faktische Durchführbarkeit eines Vorhabens.<sup>208</sup> Sie können durch die Union i. d. R. nur mit max. 50 % kofinanziert werden. Zinszuschüsse zu von Dritten gewährten Darlehen mindern die Zinslast für den Darlehensnehmer; sie dürfen i. d. R. nicht länger als fünf Jahre gewährt werden. Anleihebürgschaften minimieren das Risiko für Darlehensgeber.<sup>209</sup> Die Union kann Beiträge zu den Prämien leisten.

Zusätzliche Kriterien ergeben sich aus Art. 3 der VO (EG) Nr. 67/2010. Die Verordnung stellt einen einheitlichen Rechtsrahmen für die Gewährung von Unionszuschüssen für alle drei Infrastrukturbereiche auf. Die Vorgängerregelung, die VO (EG) Nr. 2236/95/EG über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze,<sup>210</sup>

---

<sup>203</sup> VO (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999, ABl. 2006 Nr. L 210/25 und VO (EG) Nr. 1084/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 zur Errichtung des Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1164/94, ABl. 2006 Nr. L 210/79.

<sup>204</sup> Vgl. Protokoll (Nr. 28) zum Vertrag von Lissabon über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt

<sup>205</sup> Puttler, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 177 AEUV, Rn. 24. Mitgliedstaaten, die den Euro noch nicht eingeführt haben, müssen Konvergenzprogramme vorlegen, vgl. VO (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. 1997 Nr. L 209/1.

<sup>206</sup> Als dritte wichtige Säule der Finanzierung kommen schließlich noch Darlehen und Garantien der Europäischen Investitionsbank (EIB) in Betracht.

<sup>207</sup> Zu darüber hinaus bestehenden Finanzierungsquellen vgl. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 20.

<sup>208</sup> Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 171 AEUV, Rn. 10.

<sup>209</sup> Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 171 AEUV, Rn. 10.

<sup>210</sup> VO (EG) Nr. 2236/95 des Rates vom 18. September 1995 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze, ABl. 1995 Nr. L 228/1.

hatte durch Änderungen (jeweils nur) für den Telekommunikationssektor<sup>211</sup> und die Bereiche Verkehr und Energie<sup>212</sup> eine rechtliche Trennung erfahren. Im Zuge der Zusammenführung sollte wieder eine Vereinheitlichung herbeigeführt werden und die Finanzierung durch privates Kapital und die Zusammenarbeit von privatem und öffentlichem Sektor gefördert werden (Erwägungsgrund 4).<sup>213</sup>

Darüber hinaus nennt Art. 3 VO (EG) Nr. 67/2010 auch noch direkte Subventionen in begründeten Fällen und – unter weitgehenden Einschränkungen – die Beteiligung an Risikokapital zur Förderung von Investitionsfonds zur Beschaffung von Risikokapital.

Die verschiedenen Formen der Förderung können kombiniert werden (Art. 3 Abs. 2). In Art. 4 der VO werden die Voraussetzungen für die Vergabe von Fördermitteln festgelegt. Für eine Förderung ist zunächst die finanzielle Hilfsbedürftigkeit vonnöten. Soll der Unionszuschuss 10 % der gesamten Investitionssumme überschreiten, kommt es darüber hinaus auf die Einstufung des Vorhabens an. So können Vorhaben für satellitengestützte Ortungs- und Navigationssysteme, vorrangige Vorhaben im Bereich der Energienetze und Abschnitte von Vorhaben von europäischem Interesse im Bereich der Verkehrsnetze einen Unionszuschuss in Höhe von bis zu 20 % der Investitionssumme beantragen. Die Einstufung der Vorhaben ist in den Leitlinien geregelt.<sup>214</sup>

Die Ausweisung der Vorhaben in den Leitlinien ist Voraussetzung für eine Förderung; dies gilt auch für die Co-Finanzierung durch den Kohäsionsfonds.<sup>215</sup> Die Leitlinien haben daher einen höheren Rang als diejenigen Rechtsakte, die die Gewährung von Unionszuschüssen konkretisieren.<sup>216</sup> Trotz des insoweit missverständlichen Wortlauts („von den Mitgliedstaaten unterstützt“) genügt die Unterstützung eines Vorhabens durch einen einzigen Mitgliedstaat.<sup>217</sup>

### cc) Co-Finanzierung

Die Hilfe der Union ist auf eine Anreiz- oder Anschubfinanzierung beschränkt und damit subsidiär. Die volle Finanzierung des Baus oder des Betriebs eines Projekts durch die Union

---

<sup>211</sup> VO (EG) Nr. 1159/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2236/95 des Rates über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze, ABl. 2005 Nr. L 191/16.

<sup>212</sup> VO (EG) Nr. 680/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Verkehrs- und Energienetze, ABl. 2007 Nr. L 162/1.

<sup>213</sup> A. A. Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEU, Art. 171 AEUV, Rn. 38ff., die davon ausgehen, dass die VO (EG) Nr. 67/2010 nur eine Neukodifikation der alten VO (EG) Nr. 2236/95 darstelle und somit weiterhin für die Sektoren Verkehr und Energie die VO (EG) Nr. 680/2007 vorrangig sei.

<sup>214</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, Art. 171 AEUV, Rn. 23.

<sup>215</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, Art. 171 AEUV, Rn. 19.

<sup>216</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, Art. 171 AEUV, Rn. 16.

<sup>217</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, Art. 171 AEUV, Rn. 16.

ist nicht zulässig.<sup>218</sup> Möglich ist deshalb immer nur eine Co-Finanzierung, die eine Investition durch Mitgliedstaaten oder private Investoren unterstützt.

Was die am weitesten verbreitete Form der Co-Finanzierung durch die Mitgliedstaaten angeht, so ist zu berücksichtigen, dass in diesen Fällen auch eine beihilferechtliche Problematik aufscheint, wenn nämlich der Mitgliedstaat private Unternehmen bei der Realisierung der Netze unterstützt. Während die Union nicht an die beihilferechtlichen Vorschriften der Art. 107ff. AEUV gebunden ist, stellt die mitgliedstaatliche Unterstützung grundsätzlich eine Beihilfe dar.<sup>219</sup> Dies ist nicht zuletzt auch eine Ausprägung des oben erwähnten Prinzips, dass die Realisierung der TEN nur im Rahmen eines Systems offener und wettbewerbsorientierter Märkte stattfinden soll.<sup>220</sup> Allerdings wird in der Regel der Ausnahmetatbestand des Art. 107 Abs. 3 lit. b) AEUV gegeben sein: Die Förderung transeuropäischer Infrastrukturen ist ein Anwendungsfall für ein wichtiges Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse<sup>221</sup> – eine Formulierung die sich auch in Art. 171 Abs. 3 AEUV wieder findet.

Was die finanzielle Beteiligung der Union an durch private Investoren realisierte Projekte angeht, ist der ursprünglich bestehende Streit über deren Zulässigkeit mit der Änderung des Wortlauts durch den Vertrag von Amsterdam hinfällig geworden.<sup>222</sup> Eine Unterstützung setzt einen Finanzierungsbeitrag der öffentlichen Hand in einem Mitgliedstaat nicht zwingend voraus.<sup>223</sup> Dies hat insbesondere für den Telekommunikations- und Energiebereich Konsequenzen, da hier Infrastrukturvorhaben infolge der hohen finanziellen Rentabilität häufig durch private Investoren ohne finanzielle Unterstützung durch die Mitgliedstaaten realisiert werden. Die in Art. 171 Abs. 1, 3. Spstr. gleichwohl angesprochene Unterstützung von Vorhaben durch die Mitgliedstaaten kann sich demnach auch auf nicht-finanzielle Beiträge wie planerische oder politische Unterstützung beschränken; eine Unterstützung von PPP-Projekten (s. o.) ist danach auch möglich.<sup>224</sup>

#### **dd) Finanzbedarf in Zahlen**

Die Finanzierung der Infrastrukturnetze erfordert erhebliche Anstrengungen:

---

<sup>218</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 16.

<sup>219</sup> Frenz/Ehlenz, IR 2010, 173, 175. Koenig/Scholz, EWS 2003, 223, 225f. In einzelnen Fällen könnte bereits tatbestandlich eine Beihilfe verneint werden, dazu Koenig/Scholz a. a. O. unter Bezugnahme auf Kommission, Entscheidung 1999/646/EG vom 25. November 1998 über Maßnahmen Deutschlands zugunsten der InfraLeuna Infrastruktur und Service GmbH, ABl. 1999 Nr. L 260/1.

<sup>220</sup> Koenig/Scholz, EWS 2003, 223, 224.

<sup>221</sup> Koenig/Scholz, EWS 2003, 223.

<sup>222</sup> Der Wortlaut der a. F. lautete „von ihnen (d. h. von den Mitgliedstaaten, d. Verf.) finanzierte Vorhaben von gemeinsamem Interesse“.

<sup>223</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 17.

<sup>224</sup> Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 171 AEUV, Rn. 9. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 18. Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 36. Nur auf einen irgendwie gearteten finanziellen Beitrag abstellend Frenz/Ehlenz, IR 2010, 173, 175.

Für den Bereich der **Verkehrsinfrastruktur** wurden für den Finanzplanungszeitraum 2007 bis 2013 allein für die vorrangigen Vorhaben 160 Mrd. Euro als notwendig veranschlagt. Bereitgestellt wurde bereits ein Betrag in Höhe von 8,013 Mrd. Euro für die Entwicklung der transeuropäischen Verkehrsnetze. Daneben treten Mittel aus dem Kohäsionsfonds, die sich auf etwa 35 Mrd. Euro für die Kofinanzierung von Verkehrsprojekten belaufen. Schließlich vergibt auch die EIB in großem Umfang Darlehen (sie beliefen sich im Finanzplanungszeitraum 2000 – 2006 auf insges. 37,9 Mrd. Euro).<sup>225</sup> Für den Zeitraum 2010 bis 2030 werden die Kosten des verkehrsbedarfsgerechten Ausbau des gesamten Verkehrsnetzes mit über 1,5 Billionen Euro veranschlagt. Die Vollendung der transeuropäischen Verkehrsnetze erfordere bis 2020 rund 500 Mrd. Euro.<sup>226</sup>

Im Bereich der **Energieinfrastruktur** wurde der Bedarf bis 2013 auf 30 Mrd. Euro geschätzt (6 Mrd. Euro für die Stromübertragung, 19 Mrd. Euro für Erdgasrohrleitungen und 5 Mrd. Euro für Flüssiggasterminals).<sup>227</sup> Bis 2020 wird von einem Investitionsbedarf von rund einer Billion Euro ausgegangen, wovon allein rund 200 Mrd. Euro für Elektrizitäts- und Erdgasnetze notwendig sind, von denen wiederum der Markt nur die Hälfte selbst wird aufbringen können.<sup>228</sup> Im Zeitraum 2007 bis 2009 wurden 70 Mio. Euro über den Haushalt des TEN-E-Förderprogramms und 700 Mio. Euro über die Strukturfonds für Energieinfrastruktur bereitgestellt. 2009 billigte der Rat im Rahmen des europäischen Energieprogramms zur Konjunkturbelebung (European Energy Programme for Recovery, EEPR) vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise 3,98 Mrd. Euro für Energieinfrastruktur und –technologie.<sup>229</sup> Die Europäische Investitionsbank hatte in diesem Zeitraum einen Finanzrahmen für Gas- und Stromprojekte in Höhe von 5,97 Mrd. Euro.<sup>230</sup>

---

<sup>225</sup> Mitteilung der Kommission, Transeuropäische Netze: Entwicklung eines integrierten Konzept, KOM (2007) 135 endg., 2.1.

<sup>226</sup> Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, KOM (2011) 665 endg., Begründung 1.

<sup>227</sup> Mitteilung der Kommission, Transeuropäische Netze: Entwicklung eines integrierten Konzept, KOM (2007) 135 endg., S. 6f.

<sup>228</sup> Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, KOM (2011) 665 endg., Begründung 1. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach - ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz, KOM (2010) 677 endg., 2.7.

<sup>229</sup> VO (EG) Nr. 663/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über ein Programm zur Konjunkturbelebung durch eine finanzielle Unterstützung der Gemeinschaft zugunsten von Vorhaben im Energiebereich, ABl. 2009 Nr. L 200/31.

<sup>230</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Realisierung der Transeuropäischen Energienetze im Zeitraum 2007-2009 gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 680/2007 sowie Artikel 9 Absatz 2 und Artikel 15 der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG, KOM (2010) 203 endg., 3.

Im Bereich der **Telekommunikationsnetze** geht die Kommission von einem Finanzbedarf von 270 Mrd. Euro bis 2020 aus, wovon nur ca. 50 Mrd. Euro vom Privatsektor erbracht werden.<sup>231</sup>

#### ee) Neue Finanzierungsinstrumente

Die Kommission ist in den letzten Jahren immer mehr zur Erkenntnis gelangt, dass der enorme Finanzbedarf der transeuropäischen Infrastruktur durch die üblichen Instrumente nicht mehr gedeckt werden kann.<sup>232</sup> Die stärkere Betonung des privatwirtschaftlichen Engagements (s. o.) und das verstärkte Einfordern eines weitergehenden, mitgliedstaatlichen Engagements waren dabei nur der erste Versuch, neue Finanzierungsquellen zu erschließen. Hinzugekommen sind dann Überlegungen zur effektiveren Ausgestaltung der vorhandenen Finanzierungsinstrumente, um deren Hebelwirkung im Hinblick auf privates Folgeengagement besser ausnützen zu können.<sup>233</sup> Die Wirkung der öffentlichen Finanzierung soll durch eine bessere Mobilisierung privater Mittel maximiert werden, indem das Investorenrisiko abgemildert wird.<sup>234</sup>

Schließlich sollen die verschiedenen Instrumente der Förderpolitik besser koordiniert werden, um die vorhandenen Mittel zielgenauer und effektiver einsetzen zu können und eine Kumulierung aus unterschiedlichen Quellen für ein und dasselbe Projekt auszuschließen.<sup>235</sup> Die Kommission hat dafür eine Verordnung zur Errichtung einer **Fazilität „Connecting Europe“** – also im Kern eines neuen Fonds für Infrastrukturmaßnahmen – vorgeschlagen.<sup>236</sup> Dieses neue Instrument soll der Finanzierung der für die EU vorrangigen Verkehrs-, Energie- und digitalen Breitbandinfrastrukturen dienen. Die Fazilität wird Vorhaben unterstützen, die eine europäische oder eine Binnenmarktdimension, mithin einen europäischen Mehrwert aufweisen, und die bis 2020 verwirklicht sein müssen. Unter mehreren Optionen wurde diejenige einer weitgehenden Harmonisierung aller Regeln der drei Infrastrukturbereiche

---

<sup>231</sup> Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, KOM (2011) 665 endg., Begründung 1.

<sup>232</sup> Vgl. nur VO (EU) Nr. 670/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2012 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1639/2006/EG zur Einrichtung eines Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (2007-2013) sowie der Verordnung (EG) Nr. 680/2007 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Verkehrs- und Energienetze, ABl. 2012 Nr. L 204/1, Erwägungsgrund 3.

<sup>233</sup> Mitteilung der Kommission - Eine nachhaltige Zukunft für den Verkehr: Wege zu einem integrierten, technologieorientierten und nutzerfreundlichen System, KOM (2009) 279 endg., Rn. 70ff. Kommission, Grünbuch - TEN-V: Überprüfung der Politik - Ein besser integriertes transeuropäisches Verkehrsnetz im Dienst der gemeinsamen Verkehrspolitik, KOM (2009) 44 endg.; Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, KOM (2011) 665 endg., Begründung 2.

<sup>234</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach - ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz, KOM (2010) 677 endg., 5.4.

<sup>235</sup> Mitteilung der Kommission, Transeuropäische Netze: Entwicklung eines integrierten Konzept, KOM (2007) 135 endg., 3.4.

<sup>236</sup> Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, KOM (2011) 665 endg.

gewählt, wobei eine gewisse Flexibilität dennoch erhalten bleibt, um auf die Besonderheiten der jeweiligen Bereiche reagieren zu können (Begründung 2.2.). Die förderfähigen Vorhaben der einzelnen Sektoren müssen sektorspezifische Ziele erfüllen, z. B. müssen sie im Verkehrsbereich der Beseitigung von Engpässen und der besseren Interkonnektivität der Verkehrsträger dienen (Art. 4).

Der Verordnungsentwurf nimmt Bezug auf die Leitlinien in den jeweiligen Sektoren und übernimmt die dort definierten Vorhaben von gemeinsamem Interesse. Zusätzlich werden bestimmte Aktionen als förderfähig aufgeführt. Dadurch wird die angestrebte, enge Verzahnung mit den Leitlinien sichergestellt. So können beispielsweise im Bereich Verkehr Aktionen zur Realisierung des Kernnetzes (s. u.), Unterstützungsmaßnahmen für Verkehrsmanagementsysteme und Güterverkehrsdienste in Form von Finanzhilfen gefördert werden (Art. 7).

Der Vorschlag nennt drei Finanzierungsformen: Finanzhilfen (Art. 8ff.), Beschaffungsmaßnahmen (Art. 13), bei denen die Kommission Leistungen selbst beschafft und Finanzierungsinstrumente (Art. 14ff.). Letztere sind vor allem Beteiligungsfinanzierungsinstrumente wie Investmentfonds mit Risikokapital und Darlehen bzw. Bürgschaften (Art. 14 Abs. 3; s. dazu u.). Hinsichtlich der einzelnen Finanzierungsformen werden wiederum Fördersätze festgelegt. So können beispielsweise Studien grundsätzlich mit max. 50% der förderfähigen Kosten durch Finanzhilfen bezuschusst werden (Art. 10). Die finanzielle Unterstützung aller Maßnahmen wird grundsätzlich gestrichen, wenn die Aktionen nicht innerhalb eines Jahres nach Bewilligung angelaufen sind (Art. 12 Abs. 1).

Zur Verbesserung der Programmierbarkeit, der Kohärenz und der Kontinuität nimmt die Kommission Mehrjahresprogramme und Jahresarbeitsprogramme an, damit die notwendigen finanziellen Mittel planbar vorhanden sind. Sie gelten jeweils für einen Sektor und konzentrieren sich auf die Vorhaben von gemeinsamem Interesse. Die Mehrjahresprogramme geben eine strategische Orientierung. Grundlage für die Programme sind die in den Leitlinien genannten Prioritäten (Erwägungsgrund 42, Art. 17).

Im Rahmen dieser neuen Fazilität werden auch neuartige, innovative Finanzierungsinstrumente entworfen, die über eine reine Bezuschussung durch die Union hinaus vor allem private Finanzierungsquellen erschließen sollen.<sup>237</sup> Dabei handelt es sich um sog. Risikoteilungsinstrumente, die im Wesentlichen unter dem Titel Europa-2020-Projektanleiheninitiative firmieren. Diese Initiative trägt der Überlegung Rechnung, dass Anleihen als Kapitalquelle wegen der Finanzkrise an Bedeutung gewonnen haben, gleichzeitig aber große, möglicherweise mit zahlreichen Risiken verbundene Infrastrukturprojekte für Anleger aber relativ uninteressant sind.

---

<sup>237</sup> Vgl. insbes. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Ein Rahmen für die nächste Generation innovativer Finanzinstrumente - die EU-Beteiligungs- und Kreditfinanzierungsplattformen, KOM (2011) 662 endg., 2. Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, KOM (2011) 665 endg., Art. 14.

Aus diesem Grund sollen Projektanleihen, die in der Diskussion auch Projektbonds genannt werden, für die Infrastrukturbereiche Verkehr, Energie und Breitbandausbau aufgelegt werden. Sie werden – im Unterschied zu den im Rahmen der Finanzkrise ebenfalls diskutierten Eurobonds – von privaten Initiatoren begeben, aber mit Geld aus dem EU-Haushalt besichert. Dadurch soll die oben angeführte Hebelwirkung erreicht werden: Mit der EU-Absicherung kommen die privaten Unternehmen besser an Geld auf dem Kapitalmarkt. In der Pilotphase 2012/13 sollen etwa 230 Millionen Euro aus dem Unionsbudget bereitgestellt werden, um so Investitionen von bis zu 4,6 Milliarden Euro anschieben zu können.<sup>238</sup>

Die Fazilität „*Connecting Europe*“ wird für den Zeitraum 2014–2020 eine Gesamtmittelausstattung von 50 Mrd. EUR haben. Davon entfallen 31,7 Mrd. EUR auf den Verkehrssektor, von denen 10 Mrd. Euro aus dem Kohäsionsfonds stammen.<sup>239</sup>

#### 4. Förderung des Zugangs

Die Union hat nach Art. 170 Abs. 2 AEUV auch die Aufgabe, den Zugang zu den einzelstaatlichen Netzen zu fördern. Mit dem Netzzugang ist die Möglichkeit der Inanspruchnahme fremder Netze für eigene Zwecke gemeint.<sup>240</sup> Dieses Prinzip steht damit in enger Verbindung zum marktwirtschaftlichen Ansatz in der TEN-Politik: Die praktische Ausübung der wirtschaftlichen Tätigkeit verlangt bei den infrastrukturabhängigen, leitungsgebundenen Märkten einen freien, gleichberechtigten Netzzugang. Damit steht das Prinzip zugleich auch in der Tradition des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes im Unionsrecht und in enger Verbindung zu den Grundfreiheiten.<sup>241</sup>

Der Wortlaut der Norm lässt offen, ob mit dem Ziel der Förderung des Zugangs zu den TEN nur die physische Zugänglichkeit oder auch ein Anspruch auf Zugang („*Third Party Access*“) angesprochen wird.

Diese Frage stellt sich vor dem skizzierten Hintergrund des Diskriminierungsverbots auch deshalb, weil im Primärrecht nicht zuletzt durch die rechtsverbindliche Geltung der Grundrechtecharta (GRCh) im Vertrag von Lissabon grundrechtliche Zugangsrechte normiert

---

<sup>238</sup> Vgl. VO (EU) Nr. 670/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2012 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1639/2006/EG zur Einrichtung eines Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (2007-2013) sowie der Verordnung (EG) Nr. 680/2007 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Verkehrs- und Energienetze, ABl. 2012 Nr. L 204/1, Erwägungsgründe. Europäisches Parlament, Pressemitteilung vom 5.07.2012, „Testphase für neue Projektanleihen: Parlament stimmt EU-Garantien zu“.

<sup>239</sup> Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung der Fazilität „*Connecting Europe*“, KOM (2011) 665 endg., Begründung 4. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein Haushalt für „*Europe 2020*“, KOM (2011) 500 endg., 5.3. Das Budget wurde herabgesetzt auf 30 Mrd. EUR für die Fazilität „*Connecting Europe*“ (23 Mrd. EUR für den Bereich Verkehr) vgl. Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, 7. / 8. Februar 2013, EuCo 37/13, Teilrubrik 1a) Nr.17.

<sup>240</sup> Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 170 AEUV, Rn. 16. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 21.

<sup>241</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 23.

wurden (vgl. nur Art. 14, 29, 34, 35, 36 GRCh).<sup>242</sup> Diese enthalten in der Regel zwar keinen originären Anspruch und auch ein Grundrecht auf Zugang zu Netzinfrastruktur existiert nicht – gleichwohl zeigen die genannten Normen, dass die Frage des Zugangs zu bestimmten Einrichtungen für die Union<sup>243</sup>, die diese Einrichtungen selbst in der Regel nicht zur Verfügung stellt, an Bedeutung gewonnen hat.<sup>244</sup>

Im Rahmen der Art. 170 ff. AEUV kann es nur um den physischen Zugang zu den Netzen gehen. Der Verbund und die Interoperabilität der einzelstaatlichen Netze haben die Verbindung bereits bestehender Netze zum Ziel. Die systematische Auslegung des Titels XVI spricht dafür, dass (nur) die physische Erreichbarkeit der TEN sichergestellt werden soll.<sup>245</sup> Ordnungspolitische Kompetenzen werden nicht begründet,<sup>246</sup> für sie sind die jeweils geltenden spezifischen Vorschriften des Vertrags (insbesondere Art. 101ff. AEUV) heranzuziehen. Neben dieses systematische Argument tritt das Wortlautargument: Nach Art. 170 Abs. 1 AEUV kann die Union nur zum Auf- und Ausbau der Infrastruktur beitragen.<sup>247</sup> Die Frage nach dem materiellrechtlichen Anspruch auf Zugang zu den Netzen ist wirtschaftspolitischer Natur, Kompetenzgrundlagen für unionsrechtliche Regelungen sind daher Art. 114 oder Art. 101ff. AEUV.<sup>248</sup> In diesem Sinne ist das Recht auf Zugang in den jeweiligen **Liberalisierungsrichtlinien** festgeschrieben.<sup>249</sup> Die Sicherstellung einer physischen Zugangsmöglichkeit ist Voraussetzung für die Erfüllung des rechtlichen Anspruchs auf Zugang. Dieser Zusammenhang erlangt bei den Netzinfrastrukturen im Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationsbereich deshalb eine besondere Bedeutung, weil sie ein natürliches Monopol darstellen.<sup>250</sup> Eine Duplizierung ist aus wettbewerbspolitischen Überlegungen volkswirtschaftlich nicht sinnvoll.<sup>251</sup> Aus diesem Grunde steht in den

---

<sup>242</sup> Ausführlich zur GRCh und zur Einbeziehung in die Verträge Calliess, Die neue EU, S. 308ff.

<sup>243</sup> Zur Frage der Grundrechte auf Zugang vgl. Calliess, in: Münchner Kommentar, Einleitung B., i. E., insbes. zum Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, Art. 36 GRCh.

<sup>244</sup> Vgl. Kühling, in: von Bogdandy/Bast, 657 (678). Ehlers, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14, Rn. 35f. Calliess, EuZW 2001, 261 (264f.). Vgl. auch Riedel, in: Meyer (Hg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Vorbemerkung zu Titel IV Solidarität, Rn. 1ff., Art. 29 GRCh, Rn. 7.

<sup>245</sup> Koenig/Neumann, Rechtliches und organisatorisches Umfeld der Satellitenkommunikation, MMR 2000, 151, 158. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 170 AEUV, Rn. 16. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 22.

<sup>246</sup> Vgl. auch Schulenberg, S. 193.

<sup>247</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 28.

<sup>248</sup> Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 170 AEUV, Rn. 16. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 21. Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 23.

<sup>249</sup> Vgl. z. B. Art. 16ff. RL 96/92/EG vom 19. 12. 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, ABl. 1997 Nr. L 27/20; Art. 18ff. RL 2003/55/EG vom 26. 6. 2003 über gemeinsame Vorschriften zum Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der RL 98/30/EG, ABl. 2003 Nr. L 176/57; Art. 3ff. RL 2002/19/EG vom 7. 3. 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung, ABl. 2002 Nr. L 108/7, geändert durch die RL 2009/140/EG vom 25. 11. 2009, ABl. 2009 Nr. L 337/37. Vgl. auch EuGH, 13.12.2001, Rs. C-79/00 (Telefónica de España), Slg. 2001, I-10075, Rn. 24ff.

<sup>250</sup> Instruktiv Glaser, DVBl. 2012, 1283.

<sup>251</sup> Kühling, in: Terhechte (Hg.), § 24, Rn. 24. Vgl. für den Verkehrsbereich insbes. im Hinblick auf den Schienenverkehr Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Sendmeyer, EuR, § 34, Rn. 70.

netzgebundenen Infrastrukturbereichen eine Regulierung im Vordergrund, die den Zugang Dritter zur vorhandenen Netzinfrastruktur sicherstellt. Mit dem Rückzug des Staates aus der Verpflichtung, die jeweiligen Leistungen selbst anzubieten, verbleibt ihm die wichtige Aufgabe der Gewährleistung eines funktionsfähigen Wettbewerbs privater Anbieter, die gleichermaßen Zugang zur Netzinfrastruktur haben müssen.<sup>252</sup> Komplexe Regularien flankieren dieses System nunmehr in Form einer Außersteuerung – im Gegensatz zum natürlichen Monopol als Innensteuerung – mit dem (staatlichen, gemeinwohlorientierten) Ziel, eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit den Leistungen sicherstellen zu können.<sup>253 254 255</sup>

Im **Energiebereich** wird dies – beispielhaft – besonders deutlich, da hier das Phänomen der vertikal integrierten Versorgungsunternehmen, die Erzeugung, Netzbetrieb und Vertrieb unter einem Dach vereinen, auftritt.<sup>256</sup> Dadurch besteht die Gefahr einer Diskriminierung durch Verweigerung des Netzzugangs.<sup>257</sup> In neuerer Zeit wird versucht, das Problem durch eine Eigentumsentflechtung zwischen Netzbetrieb einerseits und Erzeugung bzw. Vertrieb andererseits zu entschärfen. Aber auch hier besteht weiterhin die Notwendigkeit, dass gerade das Netz für alle (konkurrierenden) Anbieter offen bleiben muss, was Hintergrund der umfangreichen Regulierungsbemühungen auf europäischer und nationaler Ebene ist.<sup>258</sup>

---

<sup>252</sup> Vgl. umfassend Schwarze, in: Schwarze (Hg.), S. 11. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht Knieps, in: Schwarze (Hg.), S. 29.

<sup>253</sup> Kühling, in: Terhechte (Hg.), § 24, Rn. 70f. Kühling, S. 1f. Die zweite Säule der Regulierung ist die Entgeltregulierung, vgl. nur für den Telekommunikationssektor Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Scherer, EuR, § 36, Rn. 76ff.

<sup>254</sup> Im Telekommunikationssektor geht es vor allem um den Zugang zu leitungsgebundenen Netzen und Frequenzen, Kühling, in: Terhechte (Hg.), § 24, Rn. 6, 23f. Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Scherer, EuR, § 36, Rn. 50ff. Die Besonderheit besteht in diesem Bereich darin, dass es aus Sicht des Endabnehmers/Kunden/Verbrauchers vollständig am Zugang zu entsprechenden Technologien – wie schnellen Breitbandnetzen – fehlen kann. In diesem Sinne sieht die Kommission in ihrem Vorschlag für neue Leitlinien im Telekommunikationsbereich z. B. vor, dass auch allein der Zugang zu weiterverwendbaren Informationen des öffentlichen Sektors, zu mehrsprachigen Online-Diensten und zu den digitalen Beständen des europäischen Kulturerbes von gemeinsamem europäischen Interesse mit der Folge besonderer (finanzieller) Unterstützung sein kann, geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1336/97/EG, KOM (2013) 329 endg., Anhang, Abschnitt 1.

<sup>255</sup> Im Bereich der Verkehrsinfrastruktur besteht insbesondere im Bereich des Schienenverkehrs ein enger Zusammenhang zwischen Betrieb der Infrastruktur und Erbringung von Verkehrsleistungen (z. B. Güterverkehr) auf diesen Netzen, vgl. Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Sendmeyer, EuR, § 34, Rn. 60ff.

<sup>256</sup> Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Hermes, EuR, § 35, Rn. 29ff.

<sup>257</sup> Dies ist auch ein Thema des Wettbewerbsrechts, insbesondere der Missbrauchsaufsicht (Art. 102 AEUV). Vgl. dazu auch Schwarze, in: Schwarze (Hg.), S. 11, 15ff. Vgl. auch für den Bereich des Telekommunikationsrechts Kühling, in: Terhechte (Hg.), § 24, Rn. 63, 80. Vgl. auch Kühling, S. 53f.

<sup>258</sup> So auch Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Hermes, EuR, § 35, Rn. 7ff., 25ff. Gundel, in: Terhechte (Hg.), § 23, Rn. 15f. Britz, EuR 2006, 46, 58ff.

Inhaltlich bedeutet dies, dass Versorgungsunternehmen der Anschluss eigener Leitungen an das Verbundsystem nur aus legitimen Gründen verweigert werden darf und technische Hemmnisse, die diesen Anschluss erschweren, beseitigt werden müssen.<sup>259</sup>

Die schrittweise Marktöffnung wurde durch die europäische Ebene<sup>260</sup> um die Jahrtausendwende initiiert und in Deutschland mit dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) umgesetzt. Zunächst wurde hinsichtlich des entscheidenden Netzzugangs auf die Selbstregulierung der Verbände gesetzt und erst später mit der Bundesnetzagentur eine Regulierungsbehörde errichtet, die die rechtlich verbindliche Öffnung des Sektors durchsetzen soll.<sup>261</sup>

Kern des mit den (europäischen) Rechtsakten verfolgten Liberalisierungsziels war die Schaffung von Netzzugangsrechten. Auf diese Art und Weise sollte Wettbewerbern der Marktzutritt zu bislang verschlossenen Versorgungsgebieten eröffnet werden.<sup>262</sup> Die Eigentumsentflechtung („*ownership unbundling*“) war der erst mit dem sog. dritten Binnenmarktpaket folgende Schritt, um den Wettbewerb auf den europäischen Energiemärkten zu forcieren.<sup>263</sup> Übergreifendes Ziel ist es, die Netzinfrastrukturen auszubauen, um über den wettbewerblichen Aspekt hinaus die Marktintegration insbesondere im Hinblick auf grenzüberschreitende Transportkapazitäten fortzusetzen, Versorgungssicherheit herstellen und die Anbindung erneuerbarer Energien<sup>264</sup> verbessern zu können.<sup>265</sup> Gleichzeitig wurde mit diesem Paket auch die Verwaltungszusammenarbeit von Union und Mitgliedstaaten – nicht zuletzt durch Schaffung einer EU-Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) – vertieft.<sup>266</sup>

---

<sup>259</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 23. A. A. Schulenberg, S. 197, der dies für eine nicht von Art. 170ff. AEUV erfasste Frage der Infrastrukturnutzung hält.

<sup>260</sup> Sog. Beschleunigungspaket 2003, RL 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG, ABl. 2003 Nr. L 176/37; RL 2003/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 98/30/EG, ABl. 2003 Nr. L 176/57; VO (EG) Nr. 1228/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel, ABl. 2003 Nr. L 176/1.

<sup>261</sup> Gundel, in: Terhechte (Hg.), § 23, Rn. 34f. Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Hermes, EuR, § 35, Rn. 10f., 57ff. Ausführlich zur Regulierung im Energiesektor Kühling, S. 134ff., speziell zu den unterschiedlichen Regulierungsansätzen S. 146ff.

<sup>262</sup> Kühling, S. 138f., 182ff. Britz, EuR 2006, 46, 58ff. Vgl. zur Entwicklung des europäischen Energierechts auch Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Hermes, EuR, § 35, Rn. 7ff.

<sup>263</sup> Detailliert Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Hermes, EuR, § 35, Rn. 117. Vgl. auch Klotz, N&R 2012, 2.

<sup>264</sup> Für eine umfassende Analyse der Unionspolitik zur Förderung von erneuerbare Energien siehe Calliess/Hey, JEEPL 2013, 87, S. 120f.

<sup>265</sup> Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Hermes, EuR, § 35, Rn. 115.

<sup>266</sup> RL 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG, RL 2009/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG, VO (EG) Nr. 714/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003, VO (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Bedingungen für den Zugang zu den

## II. Die Unionskompetenz im Bereich der Transeuropäischen Netze

### 1. Begriffe

Die Kompetenz der Union erstreckt sich auf die transeuropäischen Netze in den Infrastrukturbereichen Verkehr, Telekommunikation und Energie.<sup>267</sup>

#### a) Netze

Als Netz wird eine komplexe körperliche oder virtuelle, als Übertragungsweg dienende Verbindung zwischen verschiedenen Anschluss-, Verbindungs- und Endpunkten bezeichnet.<sup>268</sup> Die Übertragungswege können körperlich (Strom, Gas, Verkehr), aber auch drahtlos (Telekommunikation) sein. Letztere sind meist auch interaktiv, während die anderen in der Regel nur der Verteilung dienen (Verteilernetze).<sup>269</sup> Charakteristisch für Netze ist eine irgendwie geartete Verknüpfung der einzelnen Verbindungselemente an Kreuzungspunkten.<sup>270</sup> Netze bieten in den Regel Bündelungsvorteile, weil gerade durch die Vernetzung mit (nahezu) gleichen Kosten mehr Endpunkte erreicht werden können.<sup>271</sup>

Im Bereich der TEN-Politik für die Verkehrsnetze hat die Kommission eine Kategorisierung vorgeschlagen, die geeignet ist, die verschiedenen zum Teil recht disparaten und unverbunden erscheinenden Bestandteile der transeuropäischen Netze zu ordnen: Eine untere Planungsebene betrifft das Gesamtnetz, also vor allem die Schienen-, Straßen- und Binnenwassernetze einschließlich der dazu gehörigen Endpunkte wie Häfen. Eine zweite übergeordnete Ebene umfasst nur spezielle, vorrangige Vorhaben, für die ein gemeinsames europäisches Interesse besteht (s. dazu u.).<sup>272</sup>

#### b) Transeuropäische Netze

Die Netze müssen transeuropäisch sein, also einen spezifisch grenzübergreifenden Charakter aufweisen sollen.<sup>273</sup> Aus diesem grenzüberschreitenden Bezug rechtfertigt sich bei den transeuropäischen Netzen die Kompetenz der Union, die grundsätzlich dann zuständig sein

---

Erdgasfernleitungsnetzen und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1775/2005, VO (EG) Nr. 713/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 zur Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden, ABl. 2009 Nr. L 211/1ff. Dazu Gundel, in: Terhechte (Hg.), § 23, Rn. 42ff. Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Hermes, EuR, § 35, Rn. 120.

<sup>267</sup> Sofern Netze ohne mobile Teile (z. B. Schiffe, mobile Telefone, Satelliten, sog. *mobile assets*) lückenhaft blieben und ihr Zweck ausschließlich in der Netzbildung besteht, zählen sie im Einzelfall ebenfalls zur Infrastruktur, Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, Art. 170 AEUV, Rn. 14. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 170 AEUV, Rn. 12.

<sup>268</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, Art. 170 AEUV, Rn. 8. Koenig/Scholz, EWS 2003, 223.

<sup>269</sup> Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 170 AEUV, Rn. 10.

<sup>270</sup> Knieps, in: Zippel (Hg.), S. 11.

<sup>271</sup> Knieps, in: Zippel (Hg.), S. 11, 12f. Zum Netzbegriff ausführlich auch Kühling, S. 40ff.

<sup>272</sup> Kommission, Grünbuch - TEN-V: Überprüfung der Politik - Ein besser integriertes transeuropäisches Verkehrsnetz im Dienst der gemeinsamen Verkehrspolitik, KOM (2009) 44 endg., S. 5.

<sup>273</sup> Calliess, in: Cremer/Pielow (Hg.), S. 20, 33.

kann bzw. soll, wenn es um die Lösung grenzüberschreitender Problemlagen, die die Problemlösungskompetenz einzelner Mitgliedstaaten überschreiten, geht.<sup>274</sup>

Abgrenzungskriterium ist nach dem Wortlaut des Art. 170 AEUV die Bedeutung eines Netzes für die Verwirklichung des Binnenmarkts. Wie dargestellt erforderte erst die zunehmende Entwicklung des Binnenmarktes eine Verknüpfung der zuvor weitgehend national organisierten Netze.<sup>275</sup> Entscheidend ist also, ob die Tätigkeit der Union im Bereich der TEN den Verbund auf dem Binnenmarkt voranbringt. Insofern kommt es auf die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der jeweiligen Infrastrukturmaßnahme an und nicht auf die tatsächliche Betroffenheit zweier oder mehrerer Mitgliedstaaten. Die Maßnahme muss spürbare Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Wirtschaftsverkehr haben, nicht aber notwendigerweise in geographischer Hinsicht physisch eine Grenze überschreiten<sup>276</sup> Damit wird hier für den Begriff transeuropäisch der gleiche Maßstab angelegt wie er in Rechtsprechung und Praxis zur Beschreibung des grenzüberschreitenden Sachverhalts im Rahmen der Grundfreiheiten und anderer Kontrollkompetenzen<sup>277</sup> der Union verwendet wird: Ein grenzüberschreitender Bezug wird vom EuGH in der Regel bejaht, wenn eine Maßnahme Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel hat, unabhängig von der Frage, ob die Wirtschaftstätigkeit dabei tatsächlich eine Binnengrenze überschreitet.<sup>278</sup>

Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum zwar grundsätzlich rein regional radizierte Infrastrukturvorhaben von der Unionszuständigkeit nicht erfasst sind,<sup>279</sup> gleichzeitig aber Art. 170 Abs. 2 S. 2 AEUV auch den Anschluss insularer, eingeschlossener, also nur lokal bedeutsamer Infrastrukturen vorsieht. Insofern können auch einmal solche Infrastrukturplanungen erfasst sein, die nur einzelne Mitgliedstaaten berühren.<sup>280</sup> Gleiches gilt für Infrastrukturen, die Mitgliedstaaten mit Drittstaaten verbinden, was sich u. a. auch aus Art. 171 Abs. 3 AEUV ergibt.<sup>281</sup>

### c) Infrastruktur

Die Zuständigkeit der Union bezieht sich auf bestimmte Infrastrukturbereiche. Dabei ist der Begriff der Infrastruktur abstrakt schwierig zu bestimmen. In wirtschaftswissenschaftlicher

---

<sup>274</sup> Vgl. dazu Lippert, Der grenzüberschreitende Sachverhalt im Unionsrecht, 2013, passim.

<sup>275</sup> Insofern ist es auch verständlich und widerspricht den hiesigen Ausführungen nicht, dass Art. 170 Abs. 2 AEUV insoweit von der „Interoperabilität der einzelstaatlichen Netze“ spricht, vgl. Koenig/Neumann, EuZW 2002, 485, 487.

<sup>276</sup> Koenig/Scholz, EWS 2003, 223, 224. Vgl. ähnlich Bogs, S. 49f.

<sup>277</sup> Zum Begriff vgl. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 3 AEUV, Rn. 9, Art. 5 EUV, Rn. 30; Calliess, FS Fischer, S. 1 (22); Calliess, EuGRZ 2003, 181; Calliess, in: Brugger/Kirste/Anderheiden, S. 173 (181). Kingreen, EuR 2010, 338 (356).

<sup>278</sup> Dazu ausführlich Lippert, Der grenzüberschreitende Sachverhalt im Unionsrecht, 2013, S. 74 ff., der hinsichtlich dieser Definition des grenzüberschreitenden Sachverhalts bei den Kontrollkompetenzen jedoch kritisch ist.

<sup>279</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 6.

<sup>280</sup> Vgl. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 6.

<sup>281</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 6. Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 3.

Hinsicht ist Infrastruktur die „*Summe der materiellen, institutionellen und personalen Einrichtungen und Gegebenheiten (...), die den Wirtschaftseinheiten zur Verfügung stehen und mit dazu beitragen, den Ausgleich der Entgelte für gleiche Faktorbeiträge bei zweckmäßiger Allokation der Ressourcen, d. h. vollständiger Integration und höchstmöglichem Niveau der Wirtschaftstätigkeit zu ermöglichen*“.<sup>282</sup>

In den Sekundärrechtsakten der Union wird beim Begriff der Infrastruktur – wenn sich überhaupt ein Definitionsansatz findet – vor allem auf die materielle Ausrüstung, die für die Übertragung und Verteilung eines Gutes etc. notwendig ist, abgestellt.<sup>283</sup>

Zusammenfassend wird man wohl auf die zur Beförderung von Personen, Gütern, Daten, Signalen oder Energie zwischen zwei Orten erforderlichen, ortsfesten, dauerhaften Einrichtungen abstellen können.<sup>284</sup>

#### **d) Infrastrukturbereiche**

##### **aa) Verkehr**

Die transnationalen Verkehrsnetze (TEN-V) umfassen die Infrastruktur für alle Arten des Transports von Personen und Gütern zu Lande, zur See und in der Luft, also Straßen-, Bahn- und Binnenwasserstraßennetze, Bahnhöfe, Häfen, Flughäfen und andere Verkehrsknotenpunkte.<sup>285</sup>

Verkehrsbegleitende technische Einrichtungen werden trotz enthaltener organisatorischer Elemente von Art. 170 AEUV erfasst, da der Schwerpunkt auf der Vernetzung liegt. Bei Art. 91 Abs. 1 lit. c) AEUV hingegen steht die Sicherheit des Betriebs im Vordergrund.<sup>286</sup> Derartige technische Einrichtungen oder Datenverarbeitungs- und –übermittlungseinrichtungen sind Verkehrsmanagementsysteme zur Lenkung des Verkehrsflusses und zur Erhöhung der Verkehrssicherheit (Telematiksysteme) sowie Ortungs- und Navigationssysteme (s. dazu o.).

---

<sup>282</sup> Laaser, in: Karl (Hg.), Transeuropäische Netze, S. 31, 33, Fn. 4, der sich auf Jochimsen bezieht.

<sup>283</sup> Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 713/2009, (EG) Nr. 714/2009 und (EG) Nr. 715/2009, L 115/39, Art. 2 Nr. 1.

<sup>284</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 7. Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 4.

<sup>285</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 10. Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 170 AEUV, Rn. 14. Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Sendmeyer, EuR, § 34, Rn. 1.

<sup>286</sup> Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 170 AEUV, Rn. 14.

## bb) Energie

Die transeuropäischen Energienetze (TEN-E) umfassen Elektrizitätsnetze und Erdgasnetze bzw. Netze zum Transport von flüssigen Brennstoffen.<sup>287</sup> Der Schwerpunkt liegt also auf dem Transport der jeweiligen Energieträger.<sup>288</sup>

Im Bereich des Stroms sind alle Höchst-, Hochspannungs- und Verteilernetze erfasst. Die Übertragung bzw. Verteilung der Energie erfasst nicht die Versorgung der Endkunden.<sup>289</sup> Dies erklärt sich aus der Trennung von Transport und Versorgung im Rahmen des sog. Unbundlings.<sup>290</sup>

## cc) Telekommunikation

Der Telekommunikationsinfrastruktur sind leitungsgebundene und drahtlose Einrichtungen zur Übertragung von Informationen, Signalen und Daten zuzuordnen. Erfasst werden Telefon-, Satelliten-, Funk- und Kabelnetze, ISDN sowie der Mobilfunk. Zum Teil wird statt dem Begriff der Telekommunikation auch der Begriff der „*elektronischen Kommunikation*“ verwendet.<sup>291</sup> Zu den transeuropäischen Telekommunikationsnetzen (TEN-Telekom) zählen zudem Netzmanagementsysteme, die vor der Übermittlung die Informationen zusammenfassen bzw. sie danach trennen und mittels derer nutzungsabhängige Kostenrechnungen erstellt werden können.<sup>292</sup>

Der schnell fortschreitenden Entwicklung auf den Telekommunikationsmarkt Rechnung tragend definiert die Kommission inzwischen Telekommunikationsnetze abschließend mit den beiden Begriffen Breitbandnetz und digitale Dienstinfrastruktur (s. dazu ausführlich u.).<sup>293</sup>

Zur Telekommunikationsinfrastruktur gehört auch die Entwicklung von Diensten, die die grenzüberschreitende Nutzung der Netze gewährleisten. Derartige Maßnahmen sind stärker an Aktionen zur Interoperabilität orientiert als in den beiden anderen Sektoren.<sup>294</sup> Aus diesem

---

<sup>287</sup> Vgl. zur Definition des Begriffs „Energie“ (i. R. v. Art. 194 AEUV): Nettesheim, JZ 2010, 19, 20. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 13. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 170 AEUV, Rn. 11.

<sup>288</sup> Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 170 AEUV, Rn. 17.

<sup>289</sup> Vgl. Art. 2 Nr. 3 und Nr. 5 RL 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG, ABl. 2009 Nr. L 211/55. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 13.

<sup>290</sup> Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 170 AEUV, Rn. 16.

<sup>291</sup> Vgl. Art. 2 der RL 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), ABl. 2002 Nr. L 108/33. Kühling, in: Terhechte (Hg.), § 24, Rn. 2ff.

<sup>292</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 11. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 170 AEUV, Rn. 10.

<sup>293</sup> Kommission, geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1336/97/EG, KOM (2013) 329 endg., Art. 2 Abs. 2.

<sup>294</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 12.

Grunde wurde in der Vergangenheit von einem sog. Dreischichtenmodell ausgegangen, bei dem zur ersten Schicht des Basisnetzes (physischer Zugang zu den jeweiligen Netzen, also z. B. ISDN, Breitband und Satelliten; Übermittlungs- und Vermittlungsfunktion) auch Basisdienste (Unterstützung der Anwendungen, Bereitstellung von Instrumenten für die Entwicklung und Nutzung neuer Anwendungen, z. B. E-Mail und digitale Signatur) und Anwendungen selbst (zur Interaktion mit Basisnetzen und –diensten) hinzutreten. Alle drei Schichten machten dann die Telekommunikationsnetzinfrastruktur i. S. von Art. 170ff. AEUV aus.<sup>295</sup> Dies wurde in der Literatur zum Teil kritisch gesehen,<sup>296</sup> vom EuGH aber nicht beanstandet.<sup>297</sup>

In den aktuellen Rechtsakten im Bereich der TEN-Telekom wird das Dreischichtenmodell aber auch vor dem Hintergrund einer gewandelten Definition des Begriffs der TK-Netze aufgegeben: Es wird nur noch eine Unterscheidung getroffen zwischen horizontalen Prioritäten einerseits und der Breitbandversorgung bzw. der digitalen Dienstinfrastruktur andererseits.<sup>298</sup>

Insgesamt ist aber vor allem im Bereich der Telekommunikation zu berücksichtigen, dass hier wie wohl in keinem anderen Infrastrukturbereich das, was als Netz bezeichnet wird, für eine Vielzahl verschiedenster Anwendungen in Betracht kommt.<sup>299</sup> Diese Multifunktionalität führt zu einem Zusammenwachsen der verschiedenen Dienste durch Nutzung ein und derselben Infrastruktur.<sup>300</sup>

#### **e) Synergien zwischen den verschiedenen Infrastrukturbereichen**

Diese Multifunktionalität im Bereich der Telekommunikationsnetze weist auch im Hinblick auf die anderen Infrastrukturbereiche in Richtung einer zunehmend sektorübergreifenden Betrachtungsweise. Es geht dabei um das Bewusstsein der Vorzüge kombinierter Infrastrukturen, die nicht zuletzt einer zunehmend verschwimmenden Abgrenzung zwischen

---

<sup>295</sup> Entscheidung Nr. 1336/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1997 über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze, ABl. 1997 Nr. L 183/12, Erwägungsgrund 7, Anhang I. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 170 AEUV, Rn. 10. Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 26. Vgl. zu diesen drei Schichten generell Kühling, S. 46ff., 69ff.

<sup>296</sup> Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 170 AEUV, Rn. 10.

<sup>297</sup> EuGH, 26.03.1996, Rs. C-271/94 (Parlament/Rat), Slg. 1996, I-1689, Rn. 21ff.; EuGH, 28.05.1998, Rs. C-22/96 (Parlament/Rat), Slg. 1998, I-3242, Rn. 24ff.

<sup>298</sup> Kommission, geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1336/97/EG, KOM (2013) 329 endg., Anhang.

<sup>299</sup> Vgl. Kühling, in: Terhechte (Hg.), § 24, Rn. 5. Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 170 AEUV, Rn. 11.

<sup>300</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Grundsätze und Leitlinien für die audiovisuelle Politik der Gemeinschaft im digitalen Zeitalter, KOM (99) 657 endg., die diesbezüglich auf die Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Die Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihre ordnungspolitischen Auswirkungen - Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zum Grünbuch, KOM (1999) 108 endg. Bezug nimmt. Dazu Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 170 AEUV, Rn. 11.

den Sektoren geschuldet ist und wie sie beispielsweise im Bereich Telekommunikation und Energie bzw. Telekommunikation und Verkehr (z. B. sog. Intelligente Verkehrssysteme, IVS<sup>301</sup>) bereits aufscheint. Während es in diesen Fällen um die Nutzung der Telekommunikationsnetze für Anwendungen aus anderen (Infrastruktur-)Bereichen geht, und schon seit längerem die Verbindung verschiedener Infrastrukturbereiche bzw. Netze diskutiert worden.

So werden vor allem in der **Mitteilung der Kommission „Transeuropäische Netze: Entwicklung eines integrierten Konzepts“** Synergien kombinierter Infrastrukturen dargestellt.<sup>302</sup> Über die bewährte Kombination von Straßen- und Schienenverkehr hinaus<sup>303</sup> werden große Potentiale in der gemeinsamen Planung von Verkehrswegen mit Elektrizitäts- und Telekommunikationsleitungen ausgemacht (z. B. die Verlegung einer Hochspannungsleitung durch einen Eisenbahntunnel oder eines Telekommunikationskabels auf einer Eisenbahnstrecke).<sup>304</sup>

Eine von der Kommission in Auftrag gegebene Studie kommt u. a. zum Ergebnis, dass die Synergien zwischen Telekommunikationsnetzen und Verkehrsnetzen am vielversprechendsten seien. Häufig seien Verkehrs- und Telekommunikationsnetze schon verbunden (**Telematik**), sodass darauf aufgebaut werden könne.<sup>305</sup> Auch Elektrizitätsleitungen könnten mit Verkehrseinrichtungen wie Wasserstraßen oder Eisenbahnstrecken

---

<sup>301</sup> Intelligente Verkehrssysteme sind gem. Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes, KOM (2011) 650 endg., Art. 3 lit. g) „Systeme, die mit Hilfe von Informations-, Kommunikations-, Navigations- und Ortungstechnik die Mobilität und den Verkehr im transeuropäischen Verkehrsnetz steuern und Mehrwertdienste für Bürger und Unternehmen erbringen, darunter auch für eine sichere, umweltverträgliche und kapazitätsgerechte Benutzung des Netzes.“

<sup>302</sup> Mitteilung der Kommission, Transeuropäische Netze: Entwicklung eines integrierten Konzept, KOM (2007) 135 endg., 3.3. Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 170 AEUV, Rn. 11, 14; Art. 171 AEUV, Rn. 13. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 11, Art. 171 AEUV, Rn. 24.

<sup>303</sup> Vgl. dazu das sog. Marco-Polo-Programm, das Synergien im Straßen-, Eisenbahn- und Wasserstraßen-Güterverkehr realisieren soll und damit den Güterverkehr insgesamt auch umweltfreundlicher machen soll, VO (EG) Nr. 1692/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Aufstellung des zweiten „Marco Polo“-Programms über die Gewährung von Finanzhilfen der Gemeinschaft zur Verbesserung der Umweltfreundlichkeit des Güterverkehrssystems (Marco Polo II) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1382/2003, ABl. 2006 Nr. L 328/1, zuletzt geändert durch VO (EG) Nr. 923/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1692/2006 zur Aufstellung des zweiten Marco Polo -Programms über die Gewährung von Finanzhilfen der Gemeinschaft zur Verbesserung der Umweltfreundlichkeit des Güterverkehrssystems (Marco Polo II), ABl. 2009 Nr. L 266/1.

<sup>304</sup> Mitteilung der Kommission, Transeuropäische Netze: Entwicklung eines integrierten Konzept, KOM (2007) 135 endg., 3.1. Im deutschen Recht finden sich nunmehr für Bahnstromfernleitungen, die zusammen mit Hochspannungsleitungen geführt werden, Sonderregelungen insbesondere für eine beschleunigte Genehmigung im Rahmen der Bundesfachplanung und der Planfeststellung im Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG), vgl. § 2 III NABEG.

<sup>305</sup> Mitteilung der Kommission, Transeuropäische Netze: Entwicklung eines integrierten Konzept, KOM (2007) 135 endg., 3.1. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 24.

verbunden werden. Über die praktischen Vorteile bei der Realisierung hinaus könnten auf diese Weise auch das Verfahren (z. B. Folgenabschätzung, Planung) kombiniert werden.<sup>306</sup>

Die wichtigsten Überschneidungen scheinen tatsächlich zwischen der Telekommunikationsinfrastruktur einerseits und dem Energie- bzw. Verkehrssektor andererseits zu bestehen.<sup>307</sup> Während Telematikanwendungen im Verkehrsbereich noch unmittelbar einleuchtend sind, überträgt die Kommission ihr Querschnittsziel Nachhaltigkeit (insbes. Erreichung der Klimaschutzziele, s. u.) auch auf den Telekommunikationssektor, indem z. B. Dienste für die elektronische Identifizierung und Authentifizierung und elektronische Bereitstellung von Dokumenten zu Vorhaben von gemeinsamem Interesse erklärt werden sollen. Dadurch könne die Datenübertragung und Kommunikation zwischen Abnehmern und Erzeugern verbessert werden und Energieverbrauch gezielter gesteuert werden.<sup>308</sup>

### III. Die Instrumente der Union

Art. 171 Abs. 1 AEUV stellt der Union die für die Verfolgung der TEN-Politik notwendigen Instrumente zur Verfügung, schränkt die Handlungsmöglichkeiten aber zugleich auch ein.<sup>309</sup>

Den Beitrag, den die Union „zur Erreichung“ (Art. 171 Abs. 1 AEUV) des nach Art. 170 Abs. 1 AEUV näher umschriebenen Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze leisten soll, beschränkt sich im Wesentlichen auf eine Rahmenplanung, die Ausweisung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse, Maßnahmen zur Förderung des Verbundes und der Interoperabilität und finanzielle Unterstützung.<sup>310</sup>

Man wird also – zugespitzt aber treffend – tatsächlich davon sprechen können, dass die Union auf „Geld und Recht“ als Steuerungsinstrument im Bereich der transeuropäischen Infrastrukturpolitik verwiesen ist.<sup>311</sup>

---

<sup>306</sup> Mitteilung der Kommission, Transeuropäische Netze: Entwicklung eines integrierten Konzept, KOM (2007) 135 endg., 3.1.

<sup>307</sup> Aus diesem Grund werden Synergieeffekte vor allem im Bereich der Telekommunikation herausgestellt, vgl. hier nur Kommission, geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1336/97/EG, KOM (2013) 329 endg., Erwägungsgründe 3, 18 und Anhang, Abschnitt 2.

<sup>308</sup> Kommission, geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1336/97/EG, KOM (2013) 329 endg., Anhang, Abschnitt 1.

<sup>309</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 1. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 1. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 171 AEUV, Rn. 1.

<sup>310</sup> Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 170 AEUV, Rn. 8.

<sup>311</sup> Fisahn, UPR 2002, 258, 259ff.

## 1. Leitlinien als wesentliches Instrument

### a) Rechtsform, Gesetzgebungsverfahren

Das wichtigste Handlungsinstrument der Union sind die Leitlinien, Art. 171 Abs. 1, 1. Spstr. AEUV.

Der Begriff der Leitlinie ist im Vertrag nicht definiert. Ein Vergleich der unterschiedlichen Sprachfassungen (engl. „*guidelines*“, frz. „*ensemble d'orientations*“) spricht für ein Verständnis als Orientierungsrahmen.<sup>312</sup> In diesem Sinne wird deshalb in der Praxis zum Teil beispielsweise auch von einem „*allgemeinen Bezugsrahmen*“ gesprochen.<sup>313</sup>

Der Katalog der Rechtsakte in Art. 288 AEUV führt die Leitlinien als Handlungsform nicht auf. Dies wäre allerdings unschädlich, da nach der allgemeinen Auffassung zur Vorgängernorm (ex-Art. 249 EGV) die Aufzählung der Rechtsakte nicht abschließend ist.<sup>314</sup>

Die Leitlinie ist jedoch schon kein eigener Rechtsakttypus.<sup>315</sup> Art. 172 AEUV verlangt, dass die Leitlinien im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren angenommen werden; Art. 289 Abs. 1 AEUV eröffnet dieses Verfahren aber nur für Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse.<sup>316</sup> TEN-Leitlinien können deshalb in unterschiedlicher Form ergehen; die Unionsorgane müssen von Fall zu Fall entscheiden, welche Rechtsform zur Erreichung des jeweiligen Ziels am geeignetsten ist, andererseits aber auch die Kompetenzen der Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips ausreichend wahr.<sup>317</sup>

Aus oben Ausgeführtem folgt, dass sich zum einen Empfehlungen und Stellungnahmen nach Art. 288 Abs. 4 AEUV schon aufgrund ihrer Unverbindlichkeit nicht anbieten. Zum anderen erscheint auch eine Verordnung nach Art. 288 Abs. 2 AEUV auf den ersten Blick nicht ganz passend, denn diese gilt mit abstrakt-generellem Inhalt unmittelbar, während sich die Leitlinien an die Mitgliedstaaten wenden und nicht aus sich heraus vollzugsfähig sein sollen.<sup>318</sup> Gleichwohl hat die Kommission neuerdings Vorschläge für Verordnungen über Leitlinien in den verschiedenen Sektoren vorgelegt. Sie begründet dies u. a. damit, dass neben die Mitgliedstaaten zunehmend auch andere Akteure (lokale und regionale Behörden, Infrastrukturbetreiber, Verkehrsunternehmen, andere öffentliche und private Stellen) treten, für die die Leitlinien ebenfalls verbindlich sein müssten.<sup>319</sup> Im Energiesektor wird allein

---

<sup>312</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 2. Bogs, S. 140.

<sup>313</sup> Beschluss Nr. 661/2010/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABl. 2010 Nr. L 204/1, Art. 1 Abs. 2.

<sup>314</sup> Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 288 AEUV, Rn. 98ff.

<sup>315</sup> Jürgensen, S. 62. A. A. wohl Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 4.

<sup>316</sup> Nettesheim, in: Giegerich (Hg.), S. 77, 98f. Frenz/Ehlenz, IR 2010, 173, 174.

<sup>317</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 3, 6. So im Ergebnis auch Bogs, S. 162f.

<sup>318</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 172 AEUV, Rn. 7. Jürgensen, S. 63. Reichert/Nader, IR 2012, 34, 36.

<sup>319</sup> Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes, KOM (2011) 650 endg., Erwägungsgrund 8. geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien für

darauf verwiesen, dass diese Rechtsform notwendig sei, um eine rechtzeitige Umsetzung der Prioritäten zu gewährleisten;<sup>320</sup> hier spielt die Tatsache, dass der Verordnungsentwurf in diesem Bereich über eine reine Koordination und Harmonisierung nationaler Ansätze hinausgeht und relativ weitgehende Änderungen der nationalen Genehmigungsverfahren und weitreichende Überwachungs- und Kontrollbefugnisse der Kommission vorsieht, eine Rolle.<sup>321</sup>

Diskutiert, in der Praxis aber bislang nicht umgesetzt wird auch die Rechtsform der Richtlinie (Art. 288 Abs. 3 S. 1 AEUV). Ähnlich wie die Leitlinien gibt eine Richtlinie lediglich ein verbindliches Ziel vor. Dagegen kann zwar nicht eingewendet werden, dass in den Leitlinien weitere verbindliche Elemente festgelegt werden, beispielsweise die Vorhaben von gemeinsamem Interesse, Prioritäten und Grundzüge;<sup>322</sup> denn auch bei Richtlinien kommen mittlerweile detailgenaue Regelungen vor.<sup>323</sup> Gegen die Richtlinie als Rechtsakt spricht aber eher ihre Konstruktion als Mittel der Rechtsangleichung:<sup>324</sup> Die Leitlinien der TEN-Politik sollen das nationale Recht nicht angleichen, sondern den Auf- und Ausbau der TEN durch Ausweisung konkreter Vorhaben von gemeinsamem Interesse fördern.<sup>325</sup>

Als passgenaustes Instrument zur Realisierung der Inhalte der Leitlinien wurde deshalb bislang der **Beschluss im Sinne von Art. 288 Abs. 4 AEUV**, der sich auch an mehrere Mitgliedstaaten richten kann, angesehen.<sup>326</sup> Dies entspricht auch der Praxis, die Leitlinien bislang hauptsächlich als an die Mitgliedstaaten gerichtete Entscheidungen nach Art. 249 Abs. 4 EG, die nunmehr den Beschlüssen nach Art. 288 Abs. 4 AEUV entsprechen, verabschiedet hat.<sup>327</sup>

---

transeuropäische Telekommunikationsnetze und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1336/97/EG, KOM (2013) 329 endg., Begründung 3. Kritisch dazu Reichert/Nader, IR 2012, 34, 36 und Armbrrecht DVBl 2013, 479 die die Wahl dieser Rechtsform i. E. als unvereinbar mit Art. 171 I AEUV bewerten.

<sup>320</sup> Kommission, Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG, KOM (2011) 658 endg., Begründung 3; Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG, und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 713/2009, (EG) Nr. 714/2009 und (EG) Nr. 715/2009, L 115/39, Erwägungsgrund 17 und Art. 2

<sup>321</sup> Nettesheim, in: Giegerich (Hg.), S. 77, 99ff.

<sup>322</sup> So aber Jürgensen, S. 65.

<sup>323</sup> Oppermann/Classen/Nettesheim, § 9, Rn. 85.

<sup>324</sup> Oppermann/Classen/Nettesheim, § 9, Rn. 83.

<sup>325</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 172 AEUV, Rn. 7. Bogs, S. 160.

<sup>326</sup> Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 288 AEUV, Rn. 85ff. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 172 AEUV, Rn. 7.

<sup>327</sup> Vgl. nur Entscheidung Nr. 1336/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1997 über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze, ABl. 1997 Nr. L 183/12, geändert durch Entscheidung Nr. 1376/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 zur Änderung der Entscheidung Nr. 1336/97/EG über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze, ABl. 2002 Nr. L 200/1. Entscheidung Nr. 1364/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 zur Festlegung von Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze und zur Aufhebung der Entscheidung 96/391/EG und der Entscheidung Nr. 1229/2003/EG, ABl. 2006 Nr. L 262/1. In der Form eines Beschlusses

Gleichwohl kann auch hier keine völlige Gleichsetzung erfolgen: Eine Verbindlichkeit in dem Sinne, dass eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten besteht, ein Vorhaben innerhalb einer bestimmten Frist fertig zu stellen, kann nämlich nicht gemeint sein. Aus der primären mitgliedstaatlichen Zuständigkeit, die Teil der Aufgabenverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ist (s. o.), folgt, dass die in unionalen Rechtsakten enthaltenen Verpflichtungen nicht auf die Fertigstellung von Vorhaben, mithin ergebnisorientiert, sondern eher auf das Bemühen um den entsprechenden Erfolg, also **handlungsorientiert** ausgerichtet ist. Dies drückt sich auch darin aus, dass ein in den Leitlinien ausgewiesenes Vorhaben nicht verwirklicht werden kann, wenn es nach nationalem Planungsrecht unzulässig ist.<sup>328</sup> Umgesetzt werden die Entscheidungen der Leitlinien im deutschen Recht in der Regel durch besondere Berücksichtigung der jeweiligen Infrastrukturlinien (insbesondere im Bereich Verkehr und Energie) in den oberen, nationalen Planungsebenen, vor allem der Bedarfsplanung.<sup>329</sup>

Insgesamt handelt es sich bei den bisher in Form von Entscheidungen bzw. Beschlüssen ergangenen Leitlinien deshalb um eine **planungsrechtliche Sonderform**.<sup>330</sup>

Die Leitlinien werden – ebenso wie die anderen Maßnahmen nach Art. 171 Abs. 1 AEUV<sup>331</sup> – im **ordentlichen Gesetzgebungsverfahren** beschlossen, Art. 294 AEUV. Dabei werden der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen angehört, was das Verfahren zwar verkompliziert, wegen der Größe der Vorhaben, ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Bedeutung und der Betroffenheit bestimmter Regionen aber sinnvoll ist und die erwünschte demokratische, regionale und gesellschaftliche Rückkopplung in diesem Bereich sicherstellt.<sup>332</sup>

Diese Beteiligung der Ausschüsse ist angesichts der Vereinheitlichung des Gesetzgebungsverfahrens der letzte Unterschied zu anderen einschlägigen Kompetenzgrundlagen. Zugleich kann er entscheidende Bedeutung erlangen, weil von der Wahl der richtigen Rechtsgrundlage weiterhin abhängt, ob eine Regelung gerichtsfest ist.<sup>333</sup> Dies wird insbesondere in Abgrenzung zur allgemeinen Harmonisierungskompetenz des Art. 114 Abs. 1 AEUV relevant, bei dem eine Anhörung des Ausschusses der Regionen nicht

---

bereits Beschluss Nr. 661/2010/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABl. 2010 Nr. L 204/1.

<sup>328</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 5. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 171 AEUV, Rn. 7. Bogs, S. 164ff.

<sup>329</sup> Dabei handelt es sich beispielsweise um den Bundesverkehrswegeplan als Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz, aber auch um §§ 12a–12e Energiewirtschaftsgesetz (EnWG). Saurer, DBVI. 2012, 1082, 1084f. Bogs, S. 197ff.

<sup>330</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 172 AEUV, Rn. 8. Vgl. auch Bogs, S. 150ff. Jürgensen, S. 59ff.

<sup>331</sup> Für diese galt vor dem Vertrag von Lissabon noch das nunmehr abgeschaffte Zusammenarbeitsverfahren nach Art. 252 EG, Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 172 AEUV, Rn. 1.

<sup>332</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 172 AEUV, Rn. 3. Zurückhaltender Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 172 AEUV, Rn. 1.

<sup>333</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 172 AEUV, Rn. 4.

vorgesehen ist. Wird eine Regelung, deren Schwerpunkt im Bereich der Interoperabilität der TEN liegt, gleichwohl auf Art. 114 AEUV gestützt, ist sie wegen Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift i. S. v. Art 263 Abs. 2 AEUV nichtig.<sup>334</sup>

Hinzu kommt – was nicht übersehen werden darf – die notwendige Billigung durch die betroffenen Mitgliedstaaten, die nur bei der Verabschiedung von Leitlinien, nicht aber beispielsweise bei energieinfrastrukturellen Maßnahmen auf Grundlage des Art. 194 AEUV notwendig ist und dessen Missachtung ebenfalls zur Nichtigkeit führt.<sup>335</sup>

Diese **Beteiligung der Mitgliedstaaten** ist in Satz 2 des Art. 172 AEUV ausdrücklich vorgesehen, wenn Leitlinien oder Vorhaben von gemeinsamem Interesse das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats betreffen. Die Vorschrift erklärt sich vor dem Hintergrund der in Art. 294 AEUV vorgesehenen Mehrheitsentscheidungen im Rat, im Zuge derer ein Mitgliedstaat auch gegen seinen Willen zu Infrastrukturvorhaben verpflichtet werden könnte. Zu dem damit verbundenen Souveränitätsverlust, der die sensible Territorialhoheit betrifft, waren die Mitgliedstaaten bislang nicht bereit. Dieser Vorbehalt verdeutlicht einmal mehr die bloß unterstützende und damit subsidiäre Kompetenz der Union im Bereich der TEN.<sup>336</sup> Die Mitgliedstaaten haben mit dem Billigungserfordernis ein echtes Vetorecht, das die Mehrheitsentscheidung im Rat de facto durch ein Einstimmigkeitserfordernis überspielt.<sup>337</sup>

Ein Mitgliedstaat ist in diesem Sinne von einem Infrastrukturprojekt betroffen, wenn dieses mit seinem Territorium in irgendeiner Art physisch, physikalisch oder organisatorisch in Verbindung steht, also auch dann, wenn nur Strahlungen leitungsloser Einrichtungen (z. B. Sattelliten) oder die Festlegung von planerischen Maßnahmen (z. B. Luftraumkorridore) in Frage stehen.<sup>338</sup> Diese verfahrensrechtliche Sonderregelung für die Ausübung der unionalen TEN-Zuständigkeit ist inhaltlich unbegrenzt, betrifft also nicht nur den Fall, dass Mitgliedstaaten durch Leitlinien oder Vorhaben von gemeinsamem Interesse zu bestimmten Investitionen auf ihrem Hoheitsgebiet verpflichtet werden sollen.<sup>339</sup>

Die Billigung bedarf keiner bestimmten Form.<sup>340</sup> Auch ist keine ausdrückliche Zustimmung zur Leitlinie oder zum Vorhaben von gemeinsamem Interesse durch einen betroffenen Mitgliedstaat notwendig. Vielmehr genügt es, dass dieser Mitgliedstaat der Leitlinie bzw. dem Vorhaben nicht widerspricht.<sup>341</sup> Tut er dies bei der abschließenden Abstimmung im Rat nicht,

---

<sup>334</sup> EuGH, 26.03.1996, Rs. C-271/94 (Parlament/Rat), Slg. 1996, I-1689, Rn. 33. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 172 AEUV, Rn. 4.

<sup>335</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 172 AEUV, Rn. 5.

<sup>336</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 172 AEUV, Rn. 9. Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 172 AEUV, Rn. 3.

<sup>337</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 172 AEUV, Rn. 12. Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 172 AEUV, Rn. 3.

<sup>338</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 172 AEUV, Rn. 4.

<sup>339</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 172 AEUV, Rn. 11.

<sup>340</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 172 AEUV, Rn. 5.

<sup>341</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 172 AEUV, Rn. 12. Bogs, S. 80.

so kann er nachträglich nicht die Rechtswidrigkeit wegen Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift geltend machen. Die Billigung – auch konkludent – ist bindend.<sup>342</sup> Eine Zustimmung der evtl. von einer Maßnahme betroffenen Unternehmen (z. B. Energieversorgungsunternehmen oder Inhaber von Telekommunikationsnetzen) ist im übrigen unionsrechtlich ebenso wenig erforderlich wie eine Billigung durch betroffene regionale oder lokale Gebietskörperschaften i. S. des Art. 170 Abs. 1 AEUV.<sup>343</sup>

Leitlinien sind rechtlich verbindlich.<sup>344</sup> Hierfür spricht zunächst der Grundsatz des *effet utile*; die Aufnahme eines eigenen Titels über die TEN wäre nicht erforderlich gewesen, handelte es sich bei den Leitlinien um bloße Empfehlungen an die Mitgliedstaaten.<sup>345</sup> Zudem gilt gem. Art. 172 Abs. 1 AEUV das Verfahren nach Art. 294 AEUV, die Veröffentlichung der Leitlinien erfolgt im Amtsblatt Nr. L.<sup>346</sup>

Die von der Union aufgestellten Leitlinien sind in diesem Sinne **verbindliche Rahmenvorgaben, auf deren Umsetzung die Mitgliedstaaten hinzuwirken haben**. Die Mitgliedstaaten sind nach Art. 4 Abs. 3 EUV (ex-Art. 10 EGV) verpflichtet, sich aller Maßnahmen zu enthalten, die die Erreichung der in den Leitlinien enthaltenen Ziele verhindern oder erschweren.<sup>347</sup>

In diesem Sinne geben die Leitlinien den rechtlich verbindlichen, planungsleitenden Rahmen vor, der zwar einerseits von den Mitgliedstaaten beachtet werden muss, andererseits aber auch hinsichtlich der zulässigen Inhalte und des Detaillierungsgrades einer spezifischen Relativierung unterliegt.<sup>348</sup>

## **b) Ziele, Prioritäten, Grundzüge, Vorhaben von gemeinsamem Interesse**

Diese spezifische Natur der Leitlinien, ihr Rahmencharakter, wird auch noch einmal deutlich durch ihren vertraglich definierten Mindestinhalt: Sie müssen nach Art. 171 Abs. 1, 1. Spstr. „die Ziele, die Prioritäten und die Grundzüge“ der Aktionen erfassen sowie „Vorhaben von gemeinsamem Interesse“ ausweisen.<sup>349</sup>

---

<sup>342</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 172 AEUV, Rn. 12. A. A. wohl Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 172 AEUV, Rn. 4, nach dem die Billigung einer vorläufigen Fassung einer Maßnahme bei Änderungen jederzeit widerrufbar sein soll. Auch soll die Billigung noch nach der endgültigen Verabschiedung erklärt werden können.

<sup>343</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 172 AEUV, Rn. 13.

<sup>344</sup> Frenz/Ehlentz, IR 2010, 173. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 3. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 171 AEUV, Rn. 6. Jürgensen, S. 59ff. A. A. Jarass, S. 16, Fn. 18.

<sup>345</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 6.

<sup>346</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 3. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 171 AEUV, Rn. 6. Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 171 AEUV, Rn. 3.

<sup>347</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 4. Auch Jürgensen, S. 58ff.

<sup>348</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 7. Vgl. auch Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 171 AEUV, Rn. 3.

<sup>349</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 10.

Damit nehmen sie eine Priorisierung vor und stufen bestimmte Projekte als Projekte von europäischem Interesse ein. Dies Vorhaben sind aufgrund ihrer zentralen Bedeutung für die Schaffung eines Netzes auf europäischer Ebene vorrangig und zwingend von den Mitgliedstaaten zu verwirklichen.<sup>350</sup>

#### **aa) Ziele**

Die **allgemeinen Ziele** umschreiben die übergeordnete Ausrichtung der jeweiligen Leitlinie. Sie korrespondieren damit mit den in Art. 170 AEUV genannten Zielen (s. o.).<sup>351</sup>

**Sektorspezifische Ziele** ergeben sich aus den Unionspolitiken für die Bereiche Verkehr, Telekommunikation und Energie, d. h. aus den jeweiligen Ansprüchen an die Infrastruktur, die zur Sicherstellung der für die Union notwendigen Dienste auf den Netzen erforderlich ist. Diese dürfen im Rahmen von Leitlinien mit den allgemeinen Zielen nicht in Widerspruch stehen, vielmehr konkretisieren die sektorspezifischen die allgemeinen Ziele.<sup>352</sup>

**Externe Ziele**, die mit den vorstehend genannten Zielen in Ausgleich zu bringen sind, folgen insbesondere aus der umweltrechtlichen Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV.

#### **bb) Prioritäten**

Prioritäten ermöglichen die Festlegung des Rangverhältnisses zwischen verschiedenen Maßnahmen.<sup>353</sup>

Diese Rangfestlegung kann entweder **sachlicher oder zeitlicher Natur** sein. Trotz zum Teil gegenteiliger Auffassungen sind gerade auch zeitliche Prioritätensetzungen erfasst – insbesondere seitens der Mitgliedstaaten wird z. T. bezweifelt, dass die Union auch zeitliche Vorgaben für nationale Investitionsvorhaben formulieren kann. Sofern die Leitlinien dem Vorbehalt der planerischen Reife und der Verfügbarkeit der entsprechenden Finanzmittel angemessen Rechnung tragen, können die Mitgliedstaaten auch verpflichtet werden, bestimmte Vorhaben zeitlich vorrangig zu betreiben, d. h. Planung, Bau und Finanzierung eines Netzes im Rahmen des Möglichen zu beschleunigen.<sup>354</sup>

#### **cc) Grundzüge**

Die Leitlinien müssen die einzelnen Arbeiten hinsichtlich Beschaffenheit und Umfang umschreiben, die im Hinblick auf den Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze erforderlich sind. Diese Definition kann durch Aufstellung von Netzplänen oder Netzschemata (kartographisch) oder durch textliche Beschreibung der für das Netz in Aussicht genommenen

---

<sup>350</sup> Mitteilung der Kommission, Transeuropäische Netze: Entwicklung eines integrierten Konzept, KOM (2007) 135 endg., 2.2.

<sup>351</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 11.

<sup>352</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 7.

<sup>353</sup> Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 171 AEUV, Rn. 3.

<sup>354</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 8.

Verbindungen erfolgen. Auch die Schaffung von für die Entwicklung eines TEN günstigeren Rahmenbedingungen kommt als Grundzug einer Unionsaktion in Betracht.<sup>355</sup>

#### **dd) Vorhaben von gemeinsamem Interesse**

Die Identifizierung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse bildet den Kern der Leitlinien, weil erst durch die Ausführung dieser Vorhaben die Unionsziele erreicht werden.<sup>356</sup>

Das gemeinsame Interesse der Union ist praktisch Voraussetzung und Rechtfertigung für ihre Aktivität und steht damit in engem Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip. Von gemeinsamem Interesse werden in der Regel nur grenzüberschreitende Maßnahmen sein, die mehr als nur einen Mitgliedstaat betreffen.

Der Begriff „von gemeinsamem Interesse“ ist im Vertrag nicht definiert. Seine Verwendung an Stelle von gemeinschaftlichem bzw. unionalem Interesse spricht dafür, dass die Vorhaben nicht nur im Interesse der Union, sondern auch im konkreten Interesse der (betroffenen) Mitgliedstaaten sein müssen.<sup>357</sup>

Von gemeinsamem Interesse können auch Vorhaben mit einem Bezug zu Drittstaaten sein, wie Abs. 3 belegt.<sup>358</sup>

Im Übrigen ist ein Vorhaben von gemeinsamem Interesse nur ein solches, das sich in die Ziele, Prioritäten und Grundzüge der im Bereich der TEN in Betracht gezogenen Aktionen einfügt. Solche Vorhaben können schon bei Erstellung der Leitlinien konkret ausgewiesen oder abstrakt umschrieben werden.<sup>359</sup> Nur für Vorhaben, die in den Leitlinien als Vorhaben von gemeinsamem Interesse ausgewiesen werden, kommt eine finanzielle Unterstützung in Betracht, Art. 171 Abs. 1, 3. Spstr. AEUV.<sup>360</sup>

Die Vorhaben von gemeinsamem Interesse werden von der Kommission durch **Durchführungsbeschlüsse im Weg der Komitologie** definiert.<sup>361</sup> Die in Art. 291 Abs. 2 AEUV (ex-Art. 202, 3. Spstr.) genannten Durchführungsbeschlüsse dienen der Schaffung

---

<sup>355</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 9. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 171 AEUV, Rn. 4. Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 171 AEUV, Rn. 4.

<sup>356</sup> Vgl. nur Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes, KOM (2011) 650 endg., Art. 1 Abs. 1. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 10. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 171 AEUV, Rn. 5.

<sup>357</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 12. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 10. Bogs, S. 65.

<sup>358</sup> Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 171 AEUV, Rn. 5.

<sup>359</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 10. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 171 AEUV, Rn. 5.

<sup>360</sup> Vgl. auch Frenz/Ehlenz, IR 2010, 173, 174.

<sup>361</sup> Vgl. beispielsweise Art. 6, 14 der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 zur Festlegung von Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze und zur Aufhebung der Entscheidung 96/391/EG und der Entscheidung Nr. 1229/2003/EG, ABl. 2006 Nr. L 262/1. Zur Komitologie vgl. Augsberg, in: Terhechte (Hg.), § 6, Rn. 68ff.

einheitlicher Bedingungen für die Durchführung verbindlicher Rechtsakte.<sup>362</sup> Das Verfahren richtet sich nach dem sog. Komitologiebeschluss.<sup>363</sup> Bei den dort genannten Verfahren – deren Zahl auf zwei reduziert wurde, nämlich das Beratungs- und das Prüfverfahren – wird die Kommission von einem Ausschuss unterstützt, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem ein Vertreter der Kommission den Vorsitz führt.<sup>364</sup> Auf dieses Verfahren und den Ausschuss nehmen die entsprechenden Rechtsakte Bezug.<sup>365</sup>

### c) Leitlinien in einzelnen Infrastrukturbereichen

Die Leitlinien aller drei Infrastrukturbereiche sind aktuell einer tiefgreifenden Veränderung unterworfen. Sie sollen nicht nur jeweils für sich genommen überarbeitet werden, sondern auch besser aufeinander und insbesondere mit den Finanzierungsinstrumenten abgestimmt werden, damit ein schlüssiges Regulierungspaket für alle TEN-Bereiche entsteht (sog. Infrastrukturpaket).<sup>366</sup>

#### aa) Verkehr

Am Beispiel der Verkehrspolitik lässt sich die Entwicklung und die Neuorientierung der in Art. 170ff. AEUV genannten Infrastrukturbereiche gut illustrieren, insbesondere im Hinblick auf die vorbereitenden Arbeiten, die die Neuausrichtung einleiten.

#### (1) Grünbuch 2009

Ausgangspunkt dafür war das **Grünbuch „TEN-V: Überprüfung der Politik – Ein besser integriertes transeuropäisches Verkehrsnetz im Dienst der gemeinsamen Verkehrspolitik“** aus 2009, das wesentliche Weichenstellungen vorbereitet hat.<sup>367</sup>

---

<sup>362</sup> Vgl. dazu auch Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 291 AEUV, Rn. 6.

<sup>363</sup> VO (EU) Nr. 182/2011 vom 16. 2. 2011, ABl. 2011 Nr. L 95/13, der nunmehr nicht mehr im Wege eines Beschlusses, sondern als Verordnung ergangen ist. Vorgängerregelungen: Beschluss des Rates vom 28. 6. 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (1999/468/EG), ABl. 1999 Nr. L 184/23, geändert durch den Beschluss des Rates 2006/512/EG vom 17. 7. 2006 zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABl. 2006 Nr. L 200/13; Beschluss 87/373/EWG vom 13. 7. 1987, ABl. 1987 Nr. L 197/33.

<sup>364</sup> Dieser Ausschuss gilt – im Gegensatz zur Vorläuferregelung – für beide Verfahren, Art. 3 VO (EU) Nr. 182/2011. Darauf verweist beispielsweise Art. 55 des Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes, KOM (2011) 650 endg.

<sup>365</sup> Beispielsweise Art. 55 des Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes, KOM (2011) 650 endg.

<sup>366</sup> Vgl. Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, KOM (2011) 665, Begründung I.

<sup>367</sup> KOM (2009) 44 endg. Dazu Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 171 AEUV, Rn. 17. Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 26. Vgl. auch Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen - Konsultation über die künftige Politik für das transeuropäische Verkehrsnetz, KOM (2010) 212 endg., 1.

Mit diesem Grünbuch wollte die Kommission – wie bei Grünbüchern üblich – ihre bisherige TEN-V-Strategie überprüfen und die Einschätzung von Experten und interessierter Kreise einholen. Dabei beurteilt die Kommission selbst die bisherige Zielerreichung in der TEN-V-Politik kritisch: Maßnahmen seien nicht immer gezielt ausgerichtet und greifbare Ergebnisse nicht immer (in angemessener Zeit) erreicht worden (S. 2f.).

Als Schwerpunkt einer zukünftigen TEN-V-Politik wird bereits der Klimaschutz formuliert (S. 3). Dies spiegelt sich u. a. in der Betonung umweltfreundlicherer Verkehrssysteme wie Hochgeschwindigkeits- und Güterverkehrstrassen der Eisenbahn wider.<sup>368</sup>

Insgesamt stellt die Kommission zwei Alternativen einer Neuorientierung, die sich aus der Erkenntnis um ein immer größeres und aufwändigeres Verkehrsnetz bei gleichzeitig immer begrenzteren Finanzmitteln ergeben, zur Diskussion: Zum einen eine Reduzierung der Aktivitäten auf vorrangige Vorhaben, zum anderen die Unterteilung in ein Gesamtnetz und ein Kernnetz.<sup>369</sup> Die Beteiligten sprachen sich fast geschlossen für die zweite Option aus.<sup>370</sup>

Hinsichtlich des **Gesamtverkehrsnetzes** – gekennzeichnet durch Generalpläne für die einzelnen Verkehrsträger – sieht die Kommission den Ansatz, die wesentlichen Teile der einzelstaatlichen Netze zusammenzufügen und an den Ländergrenzen zu verbinden zwar als sinnvoll, jedoch inzwischen – durch zahlreiche EU-Erweiterungen – als überholt an. Sie vermisst das europäische Ziel, das sich von den einzelnen mitgliedstaatlichen Zielen unterscheidet. Dies zeige sich beispielsweise bei der Finanzierung: Die Finanzierungsinstrumente der Union hätten den europäischen Mehrwert einer Gemeinschaftsmaßnahme nicht genügend herausgestellt, die Investitionen seien vielmehr als nationale Investitionen wahrgenommen worden (S. 6).<sup>371</sup> Gleichzeitig macht die Kommission aber deutlich, dass die Aufrechterhaltung der Kategorie Gesamtnetz als Teil der TEN-V-Politik finanziell von der Union nicht allein geschultert werden könnte,<sup>372</sup> notwendig sei vielmehr, dass die Mitgliedstaaten für die Fertigstellung eines Großteils der geplanten oder begonnen Vorhaben selbst Sorge tragen (S. 14).

Hinsichtlich der **vorrangigen TEN-V-Vorhaben** wirft die Kommission u. a. die Frage der methodologischen Fundiertheit ihrer Auswahl, des Potenzials für Verknüpfung und Ausweitung und der kohärenten Standards auf. In diesen Projekten sei der europäische

---

<sup>368</sup> Vgl. bereits das größere Gewicht auf dem Eisenbahnverkehr in der Entscheidung Nr. 884/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Änderung der Entscheidung Nr. 1692/96/EG über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABl. 2004 Nr. L 167/1. Dies setzt sich fort im Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes, KOM (2011) 650 endg., Begründung 1.2., Erwägungsgrund 22.

<sup>369</sup> Vgl. auch Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, KOM (2011) 665 endg., Erwägungsgrund 12.

<sup>370</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, Art. 171 AEU, Rn. 26.

<sup>371</sup> Dazu auch Reichert/Nader, IR 2012, 34.

<sup>372</sup> Vgl. dazu auch Mitteilung der Kommission - Eine nachhaltige Zukunft für den Verkehr : Wege zu einem integrierten, technologieorientierten und nutzerfreundlichen System, KOM (2009) 279 endg., Rn. 70ff.

Mehrwert besser als beim Gesamtnetz erkennbar gewesen. Schwerpunkte sollen hier die sog. Meeresautobahnen, die erstmals in der Entscheidung Nr. 884/2004/EG hervorgehoben wurden,<sup>373</sup> und intelligente Verkehrssysteme sein (S. 5ff.). Darüber hinaus schlägt die Kommission vor, die vorrangigen Vorhaben zu einem „**vorrangigen Netz**“ zu verbinden. Dadurch könnten grenzüberschreitende Achsen und wichtige Knotenpunkte systematischer besser eingebunden und über die beschränkte Betrachtung der Verkehrsflüsse auf den vorrangigen Vorhaben hinaus auch weitere Netzvorteile zur Geltung gebracht werden (S. 9).

Dieses vorrangige Netz könnte durch eine „**konzeptionelle Säule**“ ergänzt werden, sodass beide Komponenten zu einem „**Kernnetz**“ verschmelzen. Dieses Kernnetz könnte sich auf diejenigen Elemente konzentrieren, die für das Erreichen der TEN-V-Ziele von hervorgehobener Bedeutung sind. Die konzeptionelle Säule wäre die Grundlage für die objektivere und transparentere Ermittlung von Vorhaben etc., die auf dem Bedarf an kurz-, mittel- und langfristigen Dienstleistungen basieren. Damit soll offenbar auch eine bessere Marktorientierung der Vorhaben von gemeinsamem Interesse erreicht werden (S. 10f., 14) und die Vorhaben von der primär mitgliedstaatlichen Ausrichtung gelöst werden (s. zur wirtschaftswissenschaftlichen Kritik an den Entscheidungsprozessen bereits o.). Die Idee des Kernnetzes wurde von der Kommission in der Folge auch in der Verkehrspolitik aufgegriffen und vor allem mit einem multimodalen Ansatz verbunden: Innerhalb des Kernnetzes soll der Güter- und Personenverkehr durch multimodale Übergänge zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern effizienter werden.<sup>374</sup>

Deutlich bezieht die Kommission im Grünbuch auch Position hinsichtlich der zukünftigen Finanzierung der TEN-V-Vorhaben. Neben einer neuen Verteilung der finanziellen Lasten, der weitergehenden Einbeziehung Privater und der Neuausrichtung der Zuschussvergabe, die bereits im neuen Finanzierungsrahmen umgesetzt wurde,<sup>375</sup> sollen nach Vorstellung der Kommission Vorhaben von gemeinsamem Interesse einer vereinheitlichten Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden, die den europäischen Mehrwert ermitteln soll. Danach soll dann auch die finanzielle Unterstützung der Union bemessen werden (S. 16).

## **(2) Beschluss 661/2010 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes**

Konkrete Folge der Neuausrichtung war der derzeit (noch) geltende **Beschluss Nr. 661/2010/EU über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen**

---

<sup>373</sup> Vgl. auch Mitteilung der Kommission - Eine nachhaltige Zukunft für den Verkehr : Wege zu einem integrierten, technologieorientierten und nutzerfreundlichen System, KOM (2009) 279 endg., Rn. 68. Eine besondere Hervorhebung erlangen die Meeresautobahnen entsprechend diesem Anspruch in Art. 25 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes, KOM (2011) 650 endg.

<sup>374</sup> Kommission, Weißbuch – Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem, KOM (2011) 144 endg., Rn. 22ff., 50ff.

<sup>375</sup> Vgl. VO (EG) Nr. 67/2010.

**Verkehrsnetzes**<sup>376</sup> aus dem Jahr 2010, der aus Gründen der Klarheit die bislang vorhandenen Rechtsakte<sup>377</sup> ersetzt und sie neufasst (Erwägungsgrund 1, Art. 29).

Er behält Inhalt und Struktur der vorangegangenen Rechtsakte bei und bekräftigt das Ziel, bis 2020 ein transeuropäisches Verkehrsnetz aufzubauen – eine Zielmarke, die schon in der Entscheidung 884/2004/EG enthalten war und die das bis dahin geltende Ziel 2010 ersetzte.<sup>378</sup> Dabei sollen Land-, See- und Luftverkehrsinfrastrukturnetze integriert werden (Art. 2). Das Netz soll sich über das Gebiet aller Mitgliedstaaten erstrecken (Art. 2 Abs. 2 lit. g).

Die Erwägungsgründe nennen Ziele und Prinzipien, wobei insbesondere die prominente Stellung des Binnenmarktes und der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Erwägungsgrund 2, 11, auch Art. 2 Abs. 2 lit. a, h) und die besondere Betonung der Mobilität von Gütern und Personen (Erwägungsgrund 4, 16) hervorzuheben ist. Auffallend ist auch die mehrfache Nennung des Ziels, den Aufbau der transeuropäischen Verkehrsnetze umweltverträglich zu gestalten (Erwägungsgrund 3): Vorhaben sollen erst genehmigt werden, wenn die Auswirkungen auf die Umwelt insbesondere nach den einschlägigen unionsrechtlichen Bestimmungen geprüft wurden (Erwägungsgrund 13, 15, Art. 8); Verkehrsträger, die geringere Umweltschäden verursachen, sollen besonders gefördert werden (Erwägungsgrund 14). Als Ziele werden auch die wirtschaftliche Lebensfähigkeit (Art. 2 Abs. 2 lit. f) sowie der Beitrag zur Verwirklichung des Wettbewerbs (Art. 2 Abs. 2 lit. a) genannt.

Entsprechend den Vorgaben des Art. 171 AEUV legt der Beschluss in Art. 4 die **Grundzüge der Aktion** und in Art. 5 die **Prioritäten** fest. Zu ersteren gehört beispielsweise die Aufstellung von Netzplänen, die Bestimmung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse, die Anpassung des bestehenden Netzes, die Förderung der Netzinteroperabilität, die optimale Kombination der Verkehrsträger und die Kohärenz und Komplementarität der finanziellen Maßnahmen. Prioritär sollen Maßnahmen realisiert werden, die Lücken schließen und den Verbund der einzelstaatlichen Netze fördern: Verbindungen sollen Engpässe vor allem bei Fernverkehrsverbindungen beseitigen und zu deren Interoperabilität beitragen; der Verbund

---

<sup>376</sup> Beschluss Nr. 661/2010/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABl. 2010 Nr. L 204/1.

<sup>377</sup> Entscheidung Nr. 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996 über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABl. 1996 Nr. L 228/1. Entscheidung Nr. 1346/2001/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Änderung der Entscheidung Nr. 1692/96/EG hinsichtlich Seehäfen, Binnenhäfen und intermodaler Terminals sowie des Vorhabens Nummer 8 in Anhang III, ABl. 2001 Nr. L 185/1. Entscheidung Nr. 884/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Änderung der Entscheidung Nr. 1692/96/EG über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABl. 2004 Nr. L 167/1. Dazu ausführlich Bogs, S. 92ff.

<sup>378</sup> Diese Erkenntnis deutete sich schon im Weißbuch „Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“ an, in dem die Kommission feststellt, dass die Verkehrsinfrastruktur dem erwarteten Anstieg des Verkehrsaufkommens nicht gewachsen sein werde. Um Abhilfemöglichkeiten zu erarbeiten, wurde 2003 die sog. Van-Miert-Gruppe als Expertengruppe eingesetzt; dazu H. Nowak, Internationales Verkehrswesen 56 (2004), 304. Mayet, RMCUE 2005, 11, 13f. Vgl. dazu Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 26.

soll insbesondere benachteiligte Gebiete anbinden und damit auch zu niedrigeren Transportkosten beitragen. Für die einzelnen Verkehrsbereiche werden ebenfalls Prioritäten genannt (z. B. das interoperable Eisenbahnnetz). Die weiteren Prioritätensetzungen des Art. 5 werden zunehmend allgemeiner, sodass sich die Frage stellt, ob hier überhaupt noch von einer sinnvollen Priorisierung gesprochen werden kann: So sollen beispielsweise Kapazität und Effizienz bestehender und neuer Infrastrukturen optimiert werden, Sicherheits- und Umweltbelange einbezogen werden und nachhaltige Mobilität von Personen und Gütern gefördert werden. Hier zeigt sich nicht zuletzt schon durch die Wortwahl, dass wohl eher Ziele als konkrete Prioritäten genannt sind.

Die Leitlinie weist auch Kriterien aus, nach denen die **Vorhaben von gemeinsamem Interesse** bestimmt werden: Diese Vorhaben müssen die genannten Ziele befördern, prioritär sein und potentiell wirtschaftlich lebensfähig (Art. 7 Abs. 2). Zudem müssen sie einen bestimmten Verkehrsbereich betreffen, sich auf bestimmte geographische Verbindungen beziehen oder spezifische Kriterien erfüllen, z. B. müssen Straßen der Umfahrung von Ballungszentren oder dem Ausbau von Autobahnen dienen, Binnenhäfen müssen Hafeninfrasturktur wie Umschlagzentren oder Containerterminals vorhalten und Flughäfen müssen eine Mindestmenge an Fracht pro Jahr bewältigen (Art. 7 Abs. 3, Anhang I, II).<sup>379</sup>

Vorhaben von gemeinsamem Interesse können bei Erfüllung weiterer Voraussetzungen als **vorrangige Vorhaben** eingestuft werden (Art. 23). Zu den Voraussetzungen gehört beispielsweise, dass die Projekte der Beseitigung von Verkehrsengpässen dienen und von solcher Tragweite sind, dass eine langfristige, auf europäischer Ebene durchgeführte Planung einen erheblichen zusätzlichen Nutzen erbringt. Weitere Voraussetzungen sind wiederum recht allgemein gehalten, z. B. sollen die Vorhaben wieder die Mobilität von Gütern und Personen „erheblich“ verbessern und zur Kohäsion beitragen.

Mit den Vorhaben sollte vor 2010 begonnen worden sein (Art. 23 Abs. 2, Art. 26). Für sie gelten u. U. günstigere Förderbedingungen, vgl. Art. 4 Abs. 3 lit. c VO (EG) 67/2010). Zudem wird für bestimmte vorrangige Vorhaben, die in Anhang III aufgeführt sind, ein europäisches Interesse erklärt (Art. 24). Dazu gehören u. a. konkrete europäische Fern- und Schnellverbindungen im Autobahn- und Eisenbahnbereich (z. B. die Eisenbahnachse Berlin-Verona/Mailand-Bologna-Neapel-Messina-Palermo). Die Vorhaben im Eisenbahnbereich haben zahlenmäßig ein gewisses Übergewicht, was noch auf einen Beschluss des Europäischen Rates von Essen im Dezember 1994 zurückgeht; diese Vorhaben waren 2010 zum Teil noch immer nicht vollendet, was auch dem als zu idealistisch kritisierten Zeithorizont geschuldet sein dürfte.<sup>380</sup> Diesen Projekten geben die Mitgliedstaaten bei der Beantragung von Fördermitteln aus dem Kohäsionsfonds oder aus dem Haushalt der EU „angemessenen Vorrang“; gleiches gilt auch für die Kommission bei der Vorausschau ihres Finanzierungsbedarfs (Art. 25). Für sie kann zudem ein Europäischer Koordinator, der die

---

<sup>379</sup> Vgl. auch Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 17.

<sup>380</sup> Mayet, RMCUE 2005, 11, 13. Vgl. auch Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 18. Schulze, in: Zippel (Hg.), S. 29, 32.

koordinierte Durchführung von bestimmten, insbesondere grenzüberschreitenden Vorhaben erleichtern soll, bestellt werden (Art. 19). Er soll vor allem die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander und mit den kommunalen Behörden, Betreibern und Nutzern koordinieren.

Neben der Definition von Merkmalen für verschiedenen Verkehrsbereiche (Art. 9 bis 14) und für den kombinierten Verkehr, also die Kombination verschiedener Verkehrsträger wie Eisenbahn und Binnenschifffahrt (Art. 15), finden sich auch Vorschriften für Management- und Informationssysteme für die betreffenden Verkehrsbereiche (Art. 16 bis 18).

### **(3) Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über Leitlinien der Union für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes**

Die geltenden Leitlinien stehen – obwohl noch nicht alt – derzeit erneut vor einer Neuausrichtung, und zwar durch den **Vorschlag für eine Verordnung über Leitlinien der Union für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes**<sup>381</sup>, den die Kommission im Oktober 2011 vorgelegt hat, der von den europäischen Verkehrsministern im März 2012 beschlossen und Ende 2013 im europäischen Parlament verabschiedet werden soll.

Die Leitlinien, die erstmals in Form einer Verordnung ergehen sollen,<sup>382</sup> würden den Beschluss Nr. 661/2010/EU ersetzen und die langfristige Strategie für die TEN-V-Politik bis 2030 bzw. 2050 festlegen. Überwölbendes Ziel ist es, den Flickenteppich aus verschiedenen Verkehrsträgern zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsnetz umzugestalten und die grenzüberschreitenden Verkehre flüssiger zu gestalten.

Zentrale Aussage des Verordnungsvorschlags ist in konzeptioneller Hinsicht der **Aufbau eines Kern- und eines Gesamtnetzes (Zwei-Ebenen-Struktur, Art. 6)**; damit werden die Vorschläge aus dem Grünbuch in diesem Punkt aufgegriffen und umgesetzt (s. o., Begründung 2.).<sup>383</sup> Der prioritäre Aufbau des Kernnetzes soll bis 2030 erfolgen. Beide Netzebenen umfassen alle Verkehrsträger, also Straßen-, Schienen-, Luft-, Binnenschifffahrts- und Seeverkehr (Art. 2 Abs. 2).

Das **Gesamtnetz** wird als umfassendes Zubringernetz, bestehend aus allen vorhandenen und geplanten Verkehrsinfrastrukturen, verstanden, das die gesamte EU vollständig abdeckt und die Erreichbarkeit aller Regionen gewährleisten soll (Art. 6 Abs. 2). Es soll bis 2050 fertig gestellt sein (Begründung 3.). Dafür werden Prioritäten definiert: intelligente

---

<sup>381</sup> Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes, KOM (2011) 650 endg. Dazu Reichert/Nader, IR 2012, 34.

<sup>382</sup> Die Kommission begründet dies damit, dass zunehmend andere Akteure als die Mitgliedstaaten für den Auf- und Ausbau und die Verwaltung der TEN an Bedeutung gewinnen (lokale und regionale Behörden, Infrastrukturbereiber, Verkehrsunternehmen) und die Leitlinien auch für diese verbindlich sein müssten, Begründung 3.5, Erwägungsgrund 8. Kritisch dazu Reichert/Nader, IR 2012, 34, 36.

<sup>383</sup> Der Vorschlag fügt sich auch in die Strategie des Weißbuchs – Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem, KOM (2011) 144 endg., ein, vgl. KOM (2011) 650 endg., Begründung 1.4. Reichert/Nader, IR 2012, 34.

Verkehrsmanagementsysteme (vgl. dazu insbes. Art. 37), die Schließung von Lücken und Beseitigung von Engpässen, die Stärkung der Interoperabilität des Netzes durch Beseitigung administrativer und technischer Hindernisse, der Anschluss aller Regionen und die Verbesserung und der Erhalt der Qualität der Infrastrukturen (Art. 10). Diese Prioritäten werden sodann konkret auf die einzelnen Verkehrsträger bezogen: So müssen beispielsweise im Rahmen der Schienenverkehrsinfrastruktur (Art. 11ff.) Güterterminals allen Betreibern und Nutzern diskriminierungsfrei offen stehen – eine Regelung im Übrigen, die ordnungspolitische Ansätze beinhaltet und deshalb im Vergleich zum bisherigen, nur infrastrukturbezogenen Ansatz als neuartig bezeichnet werden kann;<sup>384</sup> technische Standards wie die Regelspurweite neuer Bahnstrecken werden ausdrücklich festgeschrieben (Art. 13), um durch gemeinsame technische Standards die Interoperabilität der transnationalen Verkehrsinfrastruktur zu verbessern. Ähnliches gilt auch für die Binnenschifffahrt (Art. 15ff.), bei der beispielsweise die Anbindung der Binnenhäfen an Straße und Schiene (Intermodalität) besonders genannt wird (Art. 17 Abs. 1). Für den Straßenverkehr finden sich hingegen weniger Anforderungen (Art. 19ff.); dieser Verkehrsträger scheint in der Bedeutung insgesamt etwas zurückzutreten, was auch an der verstärkten Ausrichtung auf CO<sub>2</sub>-arme Verkehrsträger liegen mag (vgl. nur Art. 22 lit. b). Entsprechend der Überlegung, den Meeresautobahnen ein größeres Gewicht im Rahmen der Seeverkehrsinfrastruktur (Art. 23ff.) zuzuweisen, finden sich in Art. 25 ausführliche Vorgaben.

Für alle Verkehrsträger wichtig sind die städtischen Knoten (Art. 36), die zugleich dem multimodalen Ansatz Rechnung tragen (s. dazu sogleich). Im Personen- und Güterverkehr sollen die verschiedenen Verkehrsträger besser miteinander verknüpft werden.

Besonders hervorgehoben wird der **multimodale Ansatz** der Verkehrsinfrastruktur – also die Verbindung verschiedener Verkehrsträger. So sollen konkret u. a. 86 wichtiger europäischer Häfen an das Eisenbahn- und Straßenverkehrsnetz und 37 Großflughäfen an Ballungsgebiete an das Schienenverkehrsnetz angebunden werden.<sup>385</sup> Erreicht werden soll dies durch besondere Vorschriften für den multimodalen Güter- und Personenverkehr, bei dem die Verkehrsträger in Güterterminals, Personenbahnhöfen, Binnenhäfen, Flug- und Seehäfen miteinander verknüpft sind (Art. 34 Abs. 1 lit. a). Dabei spielt beispielsweise der reibungslose Informationsfluss zwischen den Verkehrsträgern eine wichtige Rolle (Art. 35 lit. c), Art. 34 Abs. 1 lit. b).

Das **Kernnetz** besteht im Unterschied zum Gesamtnetz aus den strategisch wichtigsten Teilen und bildet das Rückgrat des Mobilitätsnetzes. Es konzentriert sich auf die Bestandteile, die den höchsten europäischen Mehrwert<sup>386</sup> aufweisen, indem noch fehlende grenzüberschreitende Verbindungen hergestellt, Hauptengpässe beseitigt und multimodale

---

<sup>384</sup> Ähnlich für den Bereich der Luftverkehrsinfrastruktur (Art. 28ff.) Art. 30 Abs. 1 für Terminals auf Flughäfen.

<sup>385</sup> Pressemitteilung der Kommission vom 22.03.2012, IP/12/301.

<sup>386</sup> Der europäische Mehrwert wird in Art. 3 lit. e) beschrieben als ein „Nutzen, der sich aus dem Eingreifen der Union zusätzlich zu dem Nutzen ergibt, der ohnehin von den Mitgliedstaaten allein erreicht worden wäre.“

Knotenpunkte<sup>387</sup> aufgebaut werden. Operationell besteht es deshalb auch aus zehn großen Korridoren, die die absolut notwendigen Verkehrsverbindungen im Binnenmarkt herstellen sollen (Begründung 1.3., Erwägungsgrund 11, Art. 6 Abs. 3). Das Kernnetz ist in Knoten miteinander verknüpft (Art. 44 Abs. 2, Art. 47). Das Kernnetz soll „*insbesondere*“ dazu beitragen, „*die wachsende Mobilität zu bewältigen und ein CO<sub>2</sub>-armes Verkehrssystem aufzubauen*“ (Art. 44 Abs. 1) – zwei Ziele, die in dieser besonderen Hervorhebung neu sind. Für das Kernnetz werden über das Gesamtnetz hinausgehende (technische) Anforderungen formuliert, z. B. im Straßenverkehr Einrichtung von Pausenbereichen etwa alle 50km entlang von Autobahnen (Art. 45 Abs. 2). Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Ziele der TEN-Politik wird man damit dem Kernnetz eher die Komponente der Binnenmarktverwirklichung und dem Gesamtnetz eher das Ziel der ausgleichsorientierten Anbindung aller Regionen der Union zuordnen können. Gestärkt wird auch die Bedeutung des Kriteriums des **europäischen Mehrwertes**: Der im Grünbuch 2009 erstmals auftauchende Begriff wird nunmehr in konkreten verschiedenen Maßnahmen umgesetzt und spielt beispielsweise beim Kernnetz (s. o.), aber auch bei den Kriterien der Vorhaben von gemeinsamem Interesse (s. dazu u.) eine Rolle. Diese Tatsache ist sicher zum einen der praktischen Überlegung geschuldet, dass angesichts der immensen Herausforderungen der transeuropäischen Verkehrsinfrastruktur in nunmehr 27 Mitgliedstaaten die Union die notwendigen Maßnahmen nicht mehr alleine schultern kann – was sich auch im Hinblick auf die Finanzierung zeigt. Sie macht aber in theoretischer Sicht auch deutlich, dass der transnationale Aspekt, der gerade die Aktivität der Union gegenüber den Mitgliedstaaten auszeichnet und rechtfertigt, an Bedeutung gewinnt.

Ein **Korridorkonzept**, mit dem transnational der Auf- und Ausbau verschiedener Verkehrskorridore verbessert werden soll, unterstützt das Kernnetz (Erwägungsgrund 26). Die Korridore umfassen die wichtigsten grenzüberschreitenden Fernverkehrsflüsse im Kernnetz von mindestens drei Mitgliedstaaten (Art. 49 Abs. 1), wobei sich jeder Mitgliedstaat an mindestens einem Kernnetzkorridor beteiligen muss (Art. 50 Abs. 1). Die Kernnetzkorridore beruhen auf den Kriterien der Interoperabilität und der Intermodalität (Art. 48 Abs. 1) und sollen deshalb grundsätzlich mindestens drei Verkehrsträger umfassen (Art. 49).

Zur Koordinierung der Kernnetzkorridore werden durch die Kommission **Europäische Koordinatoren** eingesetzt, die mit den Korridorplattformen der jeweils betroffenen Mitgliedstaaten zusammenarbeiten (Begründung 3.1.). Der Europäische Koordinator leitet den Aufbau des Kernnetzkorridors (zu den Aufgaben im Einzelnen s. Art. 51). Die Korridorplattform legt die allgemeinen Ziele des Kernnetzkorridors fest und arbeitet am Korridorentwicklungsplan mit (Art. 52, 53). Die Kommission kann zur Unterstützung Durchführungsbeschlüsse fassen (Art. 53 Abs. 3) (s. o.). Die **Korridorplattformen** stellen einen Entwicklungsplan mit Investitions- und Durchführungsplanung auf. Darauf aufbauend erlässt die Kommission für jeden Korridor Durchführungsvorschriften.

---

<sup>387</sup> Vgl. dazu auch die Ausführungen in Vgl. auch Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen - Konsultation über die künftige Politik für das transeuropäische Verkehrsnetz, KOM (2010) 212 endg., 3.

Ansonsten folgt der Verordnungsvorschlag den Kriterien, die Art. 171 AEUV für Leitlinien aufstellt. Er definiert die **Ziele** des transeuropäischen Verkehrsnetzes und stellt dabei insbesondere die Mobilität der Benutzer und die Bedeutung der Netze für das weitere Wirtschaftswachstum (s. o.) in den Vordergrund. Der ausgleichsbezogene Aspekt (Anbindung aller Regionen, Kohäsion) scheint dagegen in den Wertigkeit etwas zurückzutreten. Die Netze sollen wirtschaftlich effizient, zugleich aber umweltfreundlich sein (Art. 4 Abs. 1).

Die **Nachhaltigkeit und Umweltfreundlichkeit** wird im Vergleich zu anderen Rechtsakten viel deutlicher hervorgehoben (vgl. auch Art. 42). Das ressourcenschonende Netz wird neu in den Zielkatalog aufgenommen; darunter werden eine Vielzahl einzelner, zum Teil schon bekannter Ansätze subsumiert, z. B. soll das Ziel durch die Optimierung der Integration und des Verbundes der Infrastrukturen, die breite Einführung neuer Technologien (vgl. dazu insbes. Art. 39) und die Berücksichtigung möglicher Synergien erreicht werden (Art. 5, Begründung 1.2., Erwägungsgrund 22). Vor allem die CO<sub>2</sub>-Neutralität wird wiederholt hervorgehoben.<sup>388</sup>

Der Vorschlag definiert ebenfalls Kriterien für **Vorhaben von gemeinsamem Interesse** (Art. 7). Dabei wird der Kriterienkatalog deutlich enger und spezifischer gefasst als teilweise noch im Beschluss Nr. 661/2010/EU: So sollen die Vorhaben zum Aufbau neuer Infrastrukturen, deren Instandhaltung, Wiederherstellung und ressourcenschonenden Nutzung beitragen; der Schwerpunkt hat sich mehr auf den Erhalt der vorhandenen Infrastrukturen verschoben. Zudem muss nun auch die sozioökonomische Kosten-Nutzen-Analyse einen positiven Nettogegenwartswert ergeben (Art. 7 Abs. 2 lit. c) und einen eindeutigen europäischen Mehrwert aufweisen (Art. 7 Abs. 2 lit. d). Vorhaben von gemeinsamem Interesse, die zur Fertigstellung des Kernnetzes beitragen, sollen von den Mitgliedstaaten vorrangig verwirklicht werden (Art. 46 Abs. 2).<sup>389</sup>

#### **(4) Institutionelle Vorgaben im Bereich der TEN-V**

In institutioneller Hinsicht wurde durch **Beschluss vom 26. Oktober 2006 (EG) Nr. 58/2003** eine **Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz** in Brüssel eingerichtet.<sup>390</sup> Sie unterstützt die Kommission in der Durchführung von Projekten, hält technische und finanzielle Fachkenntnisse bereit, trifft aber keine politischen Entscheidungen (Erwägungsgrund 3). Zu ihren Tätigkeiten gehört insbesondere die Durchführung und Koordinierung von Gemeinschaftszuschüssen (vgl. Art. 4).

---

<sup>388</sup> Vgl. ebenso sogar Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, KOM (2011) 665 endg., Art. 3 lit. b).

<sup>389</sup> Vgl. dazu Jürgensen, UPR 1998, 12, 14.

<sup>390</sup> Beschluss Nr. 2007/60/EG der Kommission vom 26. Oktober 2006 zur Einrichtung der Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz gemäß der Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates, ABl. 2007 Nr. L 32/88, geändert durch Beschluss der Kommission Nr. 2008/593/EG vom 11. Juli 2008 zur Änderung des Beschlusses 2007/60/EG im Hinblick auf eine Änderung der Aufgaben und der Tätigkeitsdauer der Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz, ABl. 2008 Nr. L 190/35.

Ein institutionalisiertes Forum für den Austausch von Kommission und Mitgliedstaaten bietet der **Ausschuss für die Überwachung der Leitlinien und den Informationsaustausch**, der bereits durch Art. 18 der Entscheidung Nr. 1692/96/EG eingerichtet wurde.<sup>391</sup> Durch diesen Ausschuss, der seit 2010 monatlich zusammentritt, findet ein Austausch einerseits über die mitgliedstaatlichen Programm und Pläne, andererseits auch über die Fortschritte und Inhalte des Überarbeitungsprozesses der Leitlinien durch die Kommission statt.

## **bb) Energie**

Ein europäischer Energieverbund ist – ebenso wie der Verkehrsverbund – unverzichtbar für die Vollendung des Binnenmarktes.<sup>392</sup> Energie ist Grundlage jeder wirtschaftlichen, aber auch nicht-wirtschaftlichen Betätigung.<sup>393</sup> Eine funktionierende Energieinfrastruktur ist damit tatsächlich – um in den Metaphern der Einleitung zu bleiben – so etwas wie der Blutkreislauf des Binnenmarktes: Ohne funktionierende Übertragung und Verteilung ist eine effiziente und wirtschaftliche Energie nicht zu haben und ohne diese ist wirtschaftliche Aktivität nicht denkbar.<sup>394</sup>

Ordnungspolitische Ausrichtungen, wie der freie **Netzzugang Dritter** und die Wettbewerbsaufsicht zur Aufrechterhaltung eines unverfälschten Wettbewerbs würden leer laufen, wenn die Nutzung und der Handel mit Energie an Kapazitätsengpässen oder an der mangelnden Verbundfähigkeit der nationalen Energienetze scheitern würde.<sup>395</sup>

Die Versorgung mit Energie ist für Europa eines der zentralen, wenn nicht *das* zentrale volkswirtschaftliche und strukturpolitische Thema. Dies liegt an vielen verschiedenen Komponenten – dazu gehören die selbst gesetzten Ziele im Umweltschutz, neue Technologien, die weltpolitische Lage, die unterschiedliche Entwicklung verschiedener Energieträger, verschiedene mitgliedstaatliche, politisch-ökonomische Ansätze und vieles mehr. Der Union fällt in dieser Gemengelage zuvörderst die Aufgabe zu, aus mitgliedstaatlichen Versorgungseinrichtungen einen einheitlichen, europäischen Energiebinnenmarkt zu schaffen, der hilft, die gemeinsamen Herausforderungen zu meistern und die gesetzten Ziele zu erreichen.<sup>396</sup>

Aus politischer Sicht ist dabei die Infrastrukturpolitik ein dankbares Thema – vorausgesetzt, sie erreicht die gewünschten Ziele: Die grenzüberschreitende Energieinfrastruktur

---

<sup>391</sup> Entscheidung Nr. 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996 über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABl. 1996 Nr. L 228/1. Vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes, KOM (2011) 650 endg., Begründung 2.2.

<sup>392</sup> Vgl. auch Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein funktionierender Energiebinnenmarkt, KOM 2012 (663) endg.

<sup>393</sup> Vgl. Nettesheim, in: Giegerich (Hg.), S. 77.

<sup>394</sup> Nettesheim, in: Giegerich (Hg.), S. 77, 82.

<sup>395</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 21.

<sup>396</sup> Vgl. Nettesheim, in: Giegerich (Hg.), S. 77ff. Schulenberg, S. 34ff.

verdeutlicht anschaulich den Mehrwert eines europäischen Politikansatzes und kann damit das Handeln der europäischen Ebene nachhaltig legitimieren. Die politischen Akteure können bei allen Beteiligten nur gewinnen: Nicht nur der Verbraucher und die Wirtschaft profitieren von leistungsfähigen Energienetzen; schon die Notwendigkeit ihrer Realisierung erfreut sich breiter Unterstützung aller Energieträger: Für die erneuerbaren Energien steht der Transport von den Versorgungsstätten zum Abnehmer und der Lastenausgleich im Vordergrund, wovon auch die konventionelle Energien in Form stabilerer Absatzbedingungen und neuer Exportchancen profitieren würden.<sup>397</sup>

### **(1) Leitlinien 2006 für die transeuropäischen Energienetze**

Die Leitlinien 2006 für die transeuropäischen Energienetze sind in der **Entscheidung Nr. 1364/2006/EG aus 2006** enthalten.<sup>398</sup> Gemäß Erwägungsgrund 1 der Entscheidung diente die Neufassung der Leitlinien<sup>399</sup> auch dazu, diese an die veränderte Situation nach dem Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten anzupassen. Zudem sollten die Prioritäten stärker auf die Sicherung und Diversifizierung der Versorgung ausgerichtet werden, und somit die Energienetze (noch) außerhalb der EU liegender Staaten größere Berücksichtigung finden (Erwägungsgrund 7).<sup>400</sup>

Im Unterschied zum Verkehrssektor wurde im Energiebereich die marktwirtschaftliche Grundlage deutlicher herausgestellt – was damit zusammenhing, dass die Verkehrsinfrastruktur in größerem Umfang öffentlich finanziert ist. Gemeinschaftszuschüsse für Aufbau und Unterhaltung der Hochspannungs-, Elektrizitäts- und Gasnetze, die von der Entscheidung erfasst wurden (Art. 2), sollten daher in den Leitlinien 2006 im Gegensatz zum Verkehrsbereich in den Leitlinien 2006 die „strikte“ Ausnahme bleiben (Erwägungsgrund 4). Dies änderte sich aber durch die neuen Leitlinien auch im Energiesektor (s. u.).

Insgesamt waren die Leitlinien 2006 von dem Bestreben getragen, die für den Energiebinnenmarkt und die Energieversorgungssicherheit besonders wichtigen Vorhaben zu identifizieren (Erwägungsgrund 8).

Dazu wurden drei Kategorien von Vorhaben gebildet.

---

<sup>397</sup> Calliess, in: FS Säcker, 589, 607.

<sup>398</sup> Entscheidung Nr. 1364/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 zur Festlegung von Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze und zur Aufhebung der Entscheidung 96/391/EG und der Entscheidung Nr. 1229/2003/EG, ABl. 2006 Nr. L 262/1.

<sup>399</sup> Entscheidung Nr. 1254/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 1996 über eine Reihe von Leitlinien betreffend die transeuropäischen Netze im Energiebereich, ABl. 1996 Nr. L 161/147; Entscheidung Nr. 1229/2003/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über eine Reihe von Leitlinien betreffend die transeuropäischen Netze im Energiebereich und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1254/96/EG, ABl. 2003 Nr. L 176/11.

<sup>400</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 28. Vgl. zur Wandlung dieser Ziele auch Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Realisierung der Transeuropäischen Energienetze im Zeitraum 2007-2009 gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 680/2007 sowie Artikel 9 Absatz 2 und Artikel 15 der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG, KOM (2010) 203 endg., 2.

**Vorhaben von gemeinsamem Interesse** bildeten die Grundkategorie. Sie mussten den Zielen und Prioritäten der Leitlinien 2006 entsprechen und wirtschaftlich tragfähig sein (Art. 6 Abs. 1). Anhang II nannte zusätzliche Kriterien, die die Vorhaben von gemeinsamem Interesse erfüllen mussten. Aus diesen Kriterien wurden dann mithilfe von Durchführungsbeschlüssen und mit Unterstützung eines Ausschusses konkrete Vorhaben entwickelt, die in Anlage III aufgeführt wurden (Art. 6 Abs. 2–4, Art. 14) (s. o.).

**Vorrangige Vorhaben** waren auch Vorhaben von gemeinsamem Interesse, zeichneten sich aber zusätzlich dadurch aus, dass sie wesentliche Auswirkungen auf die Ziele der Leitlinien hatten, also vor allem das effektive Funktionieren des Binnenmarktes, die Versorgungssicherheit oder die Erschließung erneuerbarer Energiequellen. Diese Vorhaben wurden im Anhang der Entscheidung aufgeführt und bei der Kofinanzierung bevorzugt.

Darüber hinaus bildete die Leitlinie 2006 eine dritte Kategorie, deren Vorhaben prioritär zu behandeln waren und die erhebliche Auswirkungen auf die grenzüberschreitenden Transportkapazitäten gehabt haben müssen, die **Vorhaben von europäischem Interesse**. Die Begriffswahl verdeutlichte den Zusammenhang von europäischem und grenzüberschreitendem Aspekt. Diese Vorhaben wurden aus dem Kreis der vorrangigen Vorhaben ausgewählt und mussten grenzüberschreitend sein oder erhebliche Auswirkungen auf die grenzüberschreitenden Übertragungskapazitäten haben (Art. 8 Abs. 1). Sie wurden bei der Finanzierung aus TEN-E-Mitteln und anderen gemeinschaftlichen Kofinanzierungsmitteln bevorzugt (Art. 8 Abs. 2, 3). Die Kommission überwachte den Zeitplan und die Fortschritte der Vorhaben (Art. 9). Bei erheblichen Verzögerungen oder Umsetzungsschwierigkeiten konnte – wie im Verkehrsbereich – ein europäischer Koordinator die Koordination zwischen den verschiedenen Beteiligten erleichtern (Art. 10).

Im Einklang mit Art. 171 AEUV und nach Vorbild der TEN-V-Leitlinien zählten auch die Leitlinien 2006 im Energiebereich **Ziele** auf: Interoperabilität, Förderung des Binnenmarktes, Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und Vertiefung der Beziehung mit Drittländern. Auch hier wurde der Umweltschutz ausdrücklich genannt (Art. 3).

In diesem Sinne erschienen die Beseitigung (grenzüberschreitender) Engpässe, die Anbindung entlegener Regionen und die Interoperabilität in der **Prioritätenliste**. Zudem sollten die Versorgungssicherheit bei Erdgas und die Anpassung der Stromnetze an erneuerbare Erzeugungsformen prioritär behandelt werden.

Die Leitlinien 2006 unterstrichen an mehreren Stellen die Bedeutung von Erleichterungen und Beschleunigungen von Planungsvorhaben im Energiebereich. Da diese in der Hand der **Mitgliedstaaten** liegen, wurden diese in die Pflicht genommen, die Verwirklichung der Vorhaben von gemeinsamem Interesse zu erleichtern und zu beschleunigen; Vorschriften zum Umweltschutz waren aber einzuhalten (Art. 6 Abs. 5). Hinsichtlich der vorrangigen Vorhaben hieß dies beispielsweise, dass das Ziel einer höheren Verbundkapazität und die Stärkung der Versorgungssicherheit von den nationalen Genehmigungsbehörden als Beurteilungskriterium akzeptiert wurde (Art. 7 Abs. 2). Bei den Vorhaben von europäischem Interesse tauschten die

Mitgliedstaaten regelmäßig Informationen aus und führten ggf. gemeinsame Koordinierungssitzungen durch (Art. 8 Abs. 6).

Schließlich wurden auch die **Rahmenbedingungen** für transeuropäische Energienetze verbessert, indem vor allem deren Interoperabilität verbessert wurde. Dazu sollten Anreize für eine engere technische Zusammenarbeit, die Vereinfachung einzelstaatlicher Genehmigungsverfahren und eine erleichterte Finanzierung transnationaler Vorhaben dienen (Erwägungsgrund 16, Art. 11).

## **(2) Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur**

Wie im Verkehrsbereich hat die Kommission auch im Energiesektor einen Vorschlag für neue Leitlinien – ebenfalls in der Rechtsform der Verordnung, die hier allerdings mit dem Ziel der rechtzeitigen Umsetzung der Maßnahmen bis 2020 begründet wird – vorgelegt.<sup>401</sup> Dieser wurde in Rat und Parlament verhandelt, verändert und im April 2013 im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet.<sup>402</sup>

### **(a) Die generelle Neuausrichtung der TEN-E**

Diese Leitlinienverordnung ist Teil des Infrastrukturpakets und auch hier das Ergebnis einer **Neuorientierung in der TEN-Politik**, die mit dem **Grünbuch „Hin zu einem sicheren, nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Europäischen Energienetz“**<sup>403</sup> angestoßen wurde.

Diese Neuorientierung ist vor allem der Erkenntnis geschuldet, dass die bisherige Energienetzpolitik kaum in der Lage sein wird, die neuen Herausforderungen zu meistern.<sup>404</sup> Diese neuen Herausforderungen bestehen vorrangig in den Zielen einer größeren Nachhaltigkeit und Umweltverträglichkeit der Energiepolitik, die sich die Union vor dem Hintergrund ihrer Klimaschutzziele selbst gesetzt hat.<sup>405</sup> Um die damit einhergehenden enormen technischen, finanziellen und strukturellen Probleme bewältigen zu können, wurde vor allem die Infrastrukturpolitik der Mitgliedstaaten als bislang zu schwerfällig, langwierig

---

<sup>401</sup> Kommission, Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG, KOM (2011) 658 endg. Dazu Klotz, N&R 2012, 2, 3; Armbrrecht, DVBl 2013, 479.

<sup>402</sup> Verordnung Nr. 347/2013 vom 17. April 2013 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 713/2009, (EG) Nr. 714/2009 und (EG) Nr. 715/2009, L 115/39.

<sup>403</sup> Kommission, Grünbuch - Hin zu einem sicheren, nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Europäischen Energienetz, KOM (2008) 782 endg.

<sup>404</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach - ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz, KOM (2010) 677 endg., 3.

<sup>405</sup> Zu den langfristigen Herausforderungen der Energiepolitik vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Energie 2020 – Eine Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energie, KOM (2010) 639 endg. und Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Energiefahrplan 2050, KOM (2011) 885 endg. Dazu auch Calliess, in: FS Säcker, 589, 605ff.

und zu wenig europäisch ausgerichtet identifiziert.<sup>406</sup> In diesem Sinne hat auch der Europäische Rat die Notwendigkeit einer Beschleunigung nationaler Genehmigungsverfahren betont.<sup>407</sup> Dadurch sollen sichere Rahmenbedingungen geschaffen werden, die unternehmerische Initiativen – die trotz zunehmender Gestaltungskraft der Union Grundlage aller Aktivitäten bleiben soll – erst ermöglichen.<sup>408</sup> Außerdem wurde eine zu wenig zielgenau ausgerichtete Ko-Finanzierung der Infrastrukturen ausgemacht: Die punktuelle, wenig effiziente Einzelfallförderung, die in der Regel auch noch mit verschiedenen Instrumenten erfolgte, hat sich als ungeeignet erwiesen, ein integriertes, europäisches Netz zu schaffen.<sup>409</sup> Diese beiden Defizite verstärkten sich zudem noch gegenseitig: Die finanzielle Förderung lief ins Leere, wenn die erforderlichen Genehmigungsverfahren nicht vorankamen.<sup>410</sup>

Als übergeordnete Ziele der Neuorientierung werden immer wieder drei Schlagworte genannt: Nachhaltigkeit, Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit.<sup>411</sup> Diese entsprechen im Wesentlichen auch den ersten drei in Art. 194 Abs. 1 AEUV genannten Zielen, was die enge, auch inhaltliche Verzahnung beider Bereiche verdeutlicht (s. o.).<sup>412</sup>

Die Herausforderungen im Energiebereich bestehen vor allem darin, die Infrastruktur auf die selbst gesetzten **Umweltschutz- und Nachhaltigkeitsziele** der Union umzustellen: So sollen die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 20 % reduziert werden, die Energieeffizienz um 20 % verbessert und der Anteil erneuerbarer Energien um 20 % erhöht werden (sog. 20-20-20-Ziele). Alternative, kleinteilige und dezentrale Erzeugungsformen benötigen geeignete Netzanbindungen; gerade die Offshore-Stromerzeugung aus Windkraft zeigt die Bedeutung leistungsfähiger Netze vom Ort der Stromerzeugung bis zum Verbraucher.<sup>413</sup> Die Stromnetze müssen so modernisiert werden, dass sie einerseits Strom aus neuen Technologien, der eigenen Gesetzen z. B. hinsichtlich der Konstanz der Erzeugung folgt, transportieren können, andererseits aber auch den steigenden Energiebedarf der Abnehmer decken können.<sup>414</sup> Dazu

---

<sup>406</sup> Vgl. zusammenfassend unter Berufung auf Aussagen der EU-Kommission Wegener, *Energiewende: wirtschaftliche Konsequenzen, Trassensicherung und europäische Energienetze*, Rostocker Gespräch zum Infrastrukturrecht am 18.04.2012, DVBl. 2012, 955 (956).

<sup>407</sup> Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen*, 4.02.2011, 6. Vgl. dazu auch Meier-Weigt, IR 2007, 7.

<sup>408</sup> Nettesheim, in: Giegerich (Hg.), S. 77, 83.

<sup>409</sup> Nettesheim, in: Giegerich (Hg.), S. 77, 85.

<sup>410</sup> Nettesheim, in: Giegerich (Hg.), S. 77, 86.

<sup>411</sup> Bereits Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitizes*, 8./9.03.2007, 28. Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, *Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach - ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz*, KOM (2010) 677 endg., 1. Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“*, KOM (2011) 665 endg., Erwägungsgrund 16. Calliess, in: FS Säcker, 589, 590.

<sup>412</sup> Calliess, in: Cremer/Pielow (Hg.), S. 20, 36. Calliess, in: FS Säcker, 589, 597. Nettesheim, JZ 2010, 19, 22. Vgl. zu Art. 194 AEUV auch Ehrlicke/Hackländer, ZEuS 2008, 579, 586ff.

<sup>413</sup> Kommission, *Grünbuch - Hin zu einem sicheren, nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Europäischen Energienetz*, KOM (2008) 782 endg., 3.2.

<sup>414</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, *Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach - ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz*, KOM (2010) 677 endg., 2.1.

werden sog. intelligente Energienetze (*smart grids*) als notwendig erachtet. Intelligente Stromnetze zeichnen sich durch die Möglichkeit der Interaktion zwischen Versorgern und Verbrauchern sowie intelligenter Mess- und Überwachungssysteme aus, wodurch individuelle Verbrauchsmuster gesteuert und Energie effizienter, kostengünstiger und umweltschonender genutzt werden kann.<sup>415</sup> Damit greift die TEN-Politik in einen Bereich aus, der wohl eher auf Grundlage des neuen Art. 194 AEUV umgesetzt werden müsste.<sup>416</sup>

Gleichzeitig steht die Union vor der Herausforderung der **Versorgungssicherheit**.<sup>417</sup> Dies betrifft zum einen die zum Teil veraltete Energienetzinfrastruktur innerhalb der Union,<sup>418</sup> aber auch die Versorgung durch sicheren Import aus dem Ausland.<sup>419</sup>

Einzelne Mitgliedstaaten sind von ausländischen Energielieferanten in besonderer Weise abhängig, weil sie nicht (ausreichend) an das europäische Energienetz angeschlossen sind. Zu dieser Abhängigkeit kommt, dass sich für sie auch die Vorteile eines großen Energiemarktes<sup>420</sup> nicht realisieren lassen. Aus diesem Grund hat der Europäische Rat deutlich gemacht, wie wichtig ihm die Anbindung aller Mitgliedstaaten an das europäische Gas- und Stromnetz bis 2015 ist.<sup>421</sup>

Als Energieträger spielt hier vor allem Gas eine Rolle, das im Energiemix die wichtigste Reservefunktion erfüllt und Schwankungen alternativer Erzeugungsformen ausgleichen kann. Dazu ist eine Diversifizierung der Bezugsquellen und der Bezugswege notwendig.<sup>422</sup>

Das Ziel der **Wettbewerbsfähigkeit** wird im Rahmen der TEN-Politik weniger konkret mit Maßnahmen unterlegt. Es zielt zum einen auf die Verfügbarkeit von Energie zu

---

<sup>415</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Intelligente Stromnetze: von der Innovation zur Realisierung, KOM (2011) 202 endg. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach - ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz, KOM (2010) 677 endg., 4.1.4., Anhang 3.4.

<sup>416</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 29.

<sup>417</sup> Vgl. dazu RL 2005/89/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Januar 2006 über Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung und von Infrastrukturinvestitionen, ABl. 2006 Nr. L 33/22; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat - Energieinfrastruktur und Versorgungssicherheit, KOM (2003) 743 endg. Dazu auch Gundel, in: Terhechte (Hg.), § 23, Rn. 40. Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Hermes, EuR, § 35, Rn. 91ff.

<sup>418</sup> Dazu vor allem Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach - ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz, KOM (2010) 677 endg., 1.

<sup>419</sup> Vgl. vor dem Hintergrund des gleichlautenden Ziels in Art. 194 Abs. 1 lit. b) Ehrlicke/Hackländer, ZEuS 2008, 579, 588ff. Gundel, in: Terhechte (Hg.), § 23, Rn. 18. Schulenberg, S. 37f.

<sup>420</sup> Vgl. zu diesem Begriff im Unterschied zum Energiebinnenmarkt i. R. v. Art. 194 Abs. 1 lit. a) Ehrlicke/Hackländer, ZEuS 2008, 579, 586ff. Auch Schulenberg, S. 379.

<sup>421</sup> Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, 4.02.2011, 5. Vgl. auch Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, 20.7.2012, Anlage („Pakt für Wachstum und Beschäftigung“), 3. d. Nettesheim, in: Giegerich (Hg.), S. 77, 86.

<sup>422</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach - ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz, KOM (2010) 677 endg., 2.2., 4.1.2.

angemessenen Preisen für die Verbraucher ab.<sup>423</sup> Gleichzeitig bringt es aber auch zum Ausdruck, dass sich die Energieversorgung in einem europäischen und internationalen Wettbewerb befindet. Hier steht sie vor der Herausforderung, dass sie zum einen durch ein natürliches Monopol im Netzbereich und zum anderen – damit verbunden – durch eine starke staatliche bzw. öffentliche Struktur gekennzeichnet ist.<sup>424</sup>

Das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit steht damit immer auch in einem **Spannungsverhältnis zum** oben genannten **Ziel der Versorgungssicherheit**. Das natürliche Monopol der Netze bedarf bei einer Privatisierung der dauerhaften Kontrolle durch staatliche Regulierung, die insbesondere den diskriminierungsfreien Zugang Dritter – also Energieversorger, die nicht gleichzeitig über ein Netz verfügen – sicherstellt (s. dazu o.).<sup>425</sup> Gleichzeitig muss Regulierung aber auch gewährleisten, dass der Netzbetreiber die zum Erhalt und zur Pflege des Netzes notwendigen Mittel zuvörderst marktwirtschaftlich generieren kann<sup>426</sup> – die Regulierungspolitik wird sich immer zwischen diesen beiden Anliegen lavieren müssen.

Hinzu kommt, dass durch die vorgenommene Entflechtung von Erzeuger und Netzbetreiber (s. o.) die Notwendigkeit entsteht, durch Regulierungspolitik Anreize für den Netzauf- und -ausbau zu schaffen: Der Netzbetreiber, der nicht zugleich Erzeuger der Energie ist, wird weniger Interesse haben, beispielsweise Engpässe zu beseitigen. Die wirtschafts- und strukturpolitisch im Sinne einer besseren Wettbewerbsfähigkeit gewollte Entflechtung erhöht damit sogar noch den **Bedarf einer koordinierten Netzplanung**<sup>427</sup> – eine Entwicklung, die nicht nur auf europäischer, sondern auch auf nationaler Ebene deutlich wird. So sieht das sog. dritte Binnenmarktpaket einen Europäischen Verbund der Übertragungsnetzbetreiber (ENTSO) vor, der u. a. Netzkodizes für grenzüberschreitende Netze ausarbeiten und Netzentwicklungspläne entwickeln soll.<sup>428</sup> Letztere sollen alle zwei Jahre vorgelegt werden, sind an sich nicht bindend, gleichwohl aber Beurteilungsmaßstab für die nationalen Investitionspläne.<sup>429</sup>

---

<sup>423</sup> Vgl. Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 8./9.03.2007, 28.

<sup>424</sup> Versorgung und Netzbetrieb befinden sich häufig noch in öffentlicher Hand; bei Privatisierungen versuchen die Mitgliedstaaten häufig, sich Einflussmöglichkeiten durch sog. Vorzugsrechte (z. B. Vorzugsaktien, „golden shares“) zu sichern, vgl. Gundel, in: Terhechte (Hg.), § 23, Rn. 15f. Zur Rechtsprechung des EuGH hinsichtlich der Vorzugsaktien auch Lippert, Jura 2009, 342.

<sup>425</sup> Gundel, in: Terhechte (Hg.), § 23, Rn. 17.

<sup>426</sup> Vgl. Glaser, DVBl. 2012, 1283 (1284).

<sup>427</sup> Gundel, in: Terhechte (Hg.), § 23, Rn. 18.

<sup>428</sup> VO (EG) Nr. 714/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003, ABl. 2009 Nr. L 211/15, Art. 4f., 6, 8. Gundel, in: Terhechte (Hg.), § 23, Rn. 48ff. Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Hermes, EuR, § 35, Rn. 117f.

<sup>429</sup> VO (EG) Nr. 714/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003, ABl. 2009 Nr. L 211/15, Art. 8. Gundel, in: Terhechte (Hg.), § 23, Rn. 51.

In **Deutschland** ist neuerdings ein ähnliches Vorgehen in den §§ 12a–12e EnWG für die Übertragungsnetze geregelt.<sup>430</sup> Die vier deutschen Übertragungsnetzbetreiber erarbeiten gemeinsam einen Szenariorahmen, der in drei Szenarien die Bandbreite wahrscheinlicher Entwicklungen des Übertragungsnetzes in den nächsten zehn Jahren vor dem Hintergrund der energiepolitischen Ziele der Bundesregierung abbildet. Dabei sind die geplanten Investitionsvorhaben der europäischen Netzinfrastruktur zu berücksichtigen, § 12a I 4 EnWG. Er wird von der Regulierungsbehörde nach einer Öffentlichkeitsbeteiligung genehmigt und bildet die Grundlage für einen Netzentwicklungsplan. Letzteren legen die Übertragungsnetzbetreiber als Entwurf der Bundesnetzagentur (BNetzA) vor, die diesen der Öffentlichkeit zur Konsultation vorlegt und unter Berücksichtigung von deren Ergebnissen genehmigt.<sup>431</sup> Der genehmigte Netzentwicklungsplan dient als Entwurf für einen Bundesbedarfsplan, der dann auf Vorlage der Bundesregierung vom Bundesgesetzgeber erlassen wird. Er stellt für alle aufgeführten Vorhaben die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und den vordringlichen Bedarf mit Wirkung für die Übertragungsnetzbetreiber sowie für die Planfeststellung verbindlich fest und beinhaltet damit erstmals eine bundeseinheitliche Bedarfsplanung, die sich nicht (mehr) allein an den betriebswirtschaftlichen Erwägungen der Übertragungsnetzbetreiber orientiert.<sup>432</sup> Die Vorhaben werden nur nach ihren Anfangs- und Endpunkten bestimmt. Die konkreten Trassenkorridore werden erst im Rahmen des Raumordnungsverfahrens (durch die zuständigen Landesbehörden) bzw. im Rahmen der Bundesfachplanung nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) für länderübergreifende und grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen (durch die BNetzA) festgelegt. Daran schließt sich das Planfeststellungsverfahren an (§§ 18ff. NABEG); durch Rechtsverordnung können Leitungen festgelegt werden, bei denen nicht die Bundesländer, sondern die Bundesnetzagentur zentral Plangenehmigungsbehörde ist (§ 2 Abs. 2 NABEG). Dies ermöglicht zumindest in bestimmten, in der Regel wohl überörtlichen Leitungen eine zentrale Planung und Genehmigung durch eine einzige Stelle, wie dies auch in der Leitlinienverordnung für die transeuropäischen Netze vorgeschlagen wird (s. dazu ausführlich u.).<sup>433</sup>

Das Wettbewerbsziel scheint im Bereich der TEN-E in seiner Bedeutung auch deshalb etwas zurückzutreten, weil die Kommission zunehmend das Ziel der **Solidarität** betont.<sup>434</sup> Am ehesten mit diesem Ziel korrespondiert die Neuorientierung in der Verteilung der finanziellen Belastungen. Angesichts des enormen Finanzbedarfs, den die energiepolitischen Ziele mit sich bringen und der weder allein durch die Mitgliedstaaten noch durch private Investoren

---

<sup>430</sup> Vgl. die zusammenfassende Darstellung bei Moench/Ruttloff, NVwZ 2011, 1040. Calliess/Dross, JZ 2012, 1002, 1004.

<sup>431</sup> Zur Verpflichtung der Bundesnetzagentur hierbei auch Alternativen zu erwägen und insbesondere zu prüfen: Calliess/Dross, ZUR 2013, S. 76.

<sup>432</sup> Calliess/Dross, JZ 2012, 1002, 1003.

<sup>433</sup> Calliess/Dross, JZ 2012, 1002, 1008, auch zu den damit verbundenen verfassungsrechtlichen Problemen.

<sup>434</sup> Kommission, Grünbuch - Hin zu einem sicheren, nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Europäischen Energienetz, KOM (2008) 782 endg., 3.3.

geschultert werden kann, scheint die Kommission zunehmend den Schwerpunkt auf eine gemeinsame Finanzierung zu legen. Dies ist eine klare Abwendung von der Ausrichtung der Leitlinien 2006 (s. o.), die dem privaten Investment noch eindeutig den Vorrang einräumten und von der Annahme ausgingen, dass die EU-Mittel im Energienetzbereich auch deshalb so gering sein könnten, weil die kommerziellen Interessen die Projekte schon vorantrieben.<sup>435</sup> Insofern ist es kaum verwunderlich, dass die Kommission nicht nur in der Sache eine **Konzentration** anstrebt: Die Aktivitäten sollen auf wenige, zentrale Vorhaben konzentriert werden.<sup>436</sup> Gleichzeitig sollen auch die finanziellen Mittel gebündelt und besser koordiniert werden.<sup>437</sup>

Insgesamt gehen die neuen Herausforderungen über die bislang prägende Zielsetzung, die Lückenschließung und die Beseitigung von Engpässen im Stromnetz, hinaus und erfordern – wie die Kommission in Ihrem Grünbuch 2008 betont – eine **aktivere Rolle der Union**.<sup>438</sup> Sie besteht neben der größeren finanziellen Verantwortung der Union auch in einer Vermittlerrolle: Da Genehmigungsverfahren in den Mitgliedstaaten zum Teil angesichts der Umsetzungsnotwendigkeiten zu lange dauern und es an Transparenz bzw. Akzeptanz in der Bevölkerung fehlt,<sup>439</sup> sieht sich die Union mangels einer eigenen Kompetenz im Bereich der Raumordnung hier vor allem als Vermittler.<sup>440 441</sup>

Trotz dieser Konzentration auf wenige Vorhaben will die Union ihr Tätigkeitsgebiet allerdings auch ausweiten: Der Gegenstand der TEN-E-Aktivitäten soll auf das **gesamte**

---

<sup>435</sup> So ausdrücklich Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Realisierung der Transeuropäischen Energienetze im Zeitraum 2007-2009 gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 680/2007 sowie Artikel 9 Absatz 2 und Artikel 15 der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG, KOM (2010) 203 endg., 1. Vgl. auch Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, 4.02.2011, 6.

<sup>436</sup> Konkret dazu Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach - ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz, KOM (2010) 677 endg., 4.

<sup>437</sup> Kommission, Grünbuch - Hin zu einem sicheren, nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Europäischen Energienetz, KOM (2008) 782 endg. 3.3. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Realisierung der Transeuropäischen Energienetze im Zeitraum 2007-2009 gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 680/2007 sowie Artikel 9 Absatz 2 und Artikel 15 der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG, KOM (2010) 203 endg., 2.

<sup>438</sup> Kommission, Grünbuch - Hin zu einem sicheren, nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Europäischen Energienetz, KOM (2008) 782 endg., 2.1.

<sup>439</sup> Vgl. dazu für die Situation in Deutschland Calliess/Dross, JZ 2012, 1002, 1003.

<sup>440</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Realisierung der Transeuropäischen Energienetze im Zeitraum 2007-2009 gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 680/2007 sowie Artikel 9 Absatz 2 und Artikel 15 der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG, KOM (2010) 203 endg., 6. A. A. Jürgensen, UPR 1998, 12, 15, der zumindest für den Verkehrsbereich in Art. 91 Abs. 1 lit. d) (ex-Art. 75 Abs. 1 lit. d) EG) eine Kompetenz für einen gemeinschaftsrechtlichen Planungsakt sieht. Vgl. zur Problemanalyse auch Meier-Weigt, IR 2007, 7.

<sup>441</sup> Die Rolle der Kommission wird mittelbar auch durch die VO (EU, Euratom) Nr. 617/2010 des Rates vom 24. Juni 2010 über die Mitteilung von Investitionsvorhaben für Energieinfrastruktur in der Europäischen Union an die Kommission und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 736/96, ABl. 2010 Nr. L 180/7 gestärkt, mit der die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, der Kommission Daten und Informationen zu allen Investitionsvorhaben im Bereich der Energieinfrastruktur zu übermitteln.

**Energietransportnetz** ausgedehnt werden. Dies umfasst neben den Strom- und Gasfernleitungsnetzen und Verteilernetzen auch Fragen der **CO<sub>2</sub>-Speicherung**. Die sog. CCS-Technologien (CO<sub>2</sub>-Abscheidung, -Transport und -Speicherung) sollen gleichzeitig zum Erreichen des Nachhaltigkeitsziels und zur Möglichkeit der Weiternutzung fossiler Brennstoffe beitragen.<sup>442</sup> Genannt werden in diesem Zusammenhang auch **Erdölfertleitungen** – vor allem vor dem Hintergrund des Ziels der Versorgungssicherheit.<sup>443</sup>

#### **(b) Die Leitlinienverordnung 2013 im Einzelnen**

Vor dem Hintergrund dieser neuen Herausforderungen will auch die Leitlinienverordnung die zentralen energiepolitischen Ziele der Union umsetzen, nämlich Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Versorgungssicherheit. Dazu soll insbesondere ein vollständig integrierter Energiebinnenmarkt mit Anschluss aller Mitgliedstaaten, der die Ziele des Umweltschutzes und der Versorgungssicherheit gleichermaßen beachtet, geschaffen werden (Erwägungsgrund 1,3,4,5).

Zentrale Maßnahme zur Realisierung dieses Ziels ist die Ausweisung 12 **vorrangiger transeuropäischer Korridore** für Strom- und Gasnetze, die bis 2020 realisiert werden sollen (Erwägungsgrund 20).<sup>444</sup> Genehmigungsverfahren werden gestrafft, die Regulierung bei Vorhaben von gemeinsamem Interesse erleichtert und finanzielle Hilfe durch die EU gewährt.

Die **Vorhaben von gemeinsamem Interesse** werden auf Vorhaben beschränkt, die der Realisierung dieser vorrangigen Energieinfrastrukturkorridore dienen (Erwägungsgrund 23, Art. 4). Zur Ermittlung der Vorhaben, die im Stromsektor auf etwa 100 und im Gassektor auf 50 geschätzt werden, legt die Verordnung die Kriterien und das Verfahren fest (Art. 1 Abs. 2, Art. 4). Das Vorhaben muss für die im Anhang aufgeführten vorrangigen Energieinfrastrukturkorridore erforderlich, wirtschaftlich tragfähig und grenzüberschreitend sein. Grenzüberschreitend ist das Vorhaben, wenn es die Grenze zwischen zwei Mitgliedstaaten bzw. einem Mitgliedstaat und einem Staat des Europäischen Wirtschaftsraum direkt quert oder – sofern es sich innerhalb eines Mitgliedstaats befindet – erhebliche grenzüberschreitende Auswirkungen hat, die konkret, meist anhand quantitativer Werte wie Übertragungskapazitäten in Anhang IV, Punkt 1 beschrieben sind (Art. 4 Abs. 1).<sup>445</sup>

---

<sup>442</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach - ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz, KOM (2010) 677 endg., 2.4.

<sup>443</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach - ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz, KOM (2010) 677 endg., 4.1.3.

<sup>444</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach - ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz, KOM (2010) 677 endg., 4.

<sup>445</sup> Zur Frage der Vermittlung eines grenzüberschreitenden Sachverhalts durch das tatsächliche Überschreiten einer Grenze bzw. durch Auswirkungen auf den Wirtschaftsverkehr Lippert, Der grenzüberschreitende Sachverhalt im Unionsrecht, 2013.

Beim Verfahren zur Festlegung fällt auf, dass der Einfluss der Mitgliedstaaten zwar weiterhin besteht, aber wohl auch aufgrund der beklagten Ineffektivität und dem fehlenden europäischen Wert der Vorhabenermittlung in der Vergangenheit<sup>446</sup> die Entscheidungsbefugnis auf mehrere Akteure aufgeteilt wird und die Kommission dabei entscheidende Befugnisse hat.<sup>447</sup> Das Auswahlverfahren erfolgt zunächst auf Grundlage regionaler Expertengruppen und mithilfe einer Beratung durch die Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER<sup>448</sup>) – zwei Komponenten, die die Sachkenntnis gegenüber einer politischen Entscheidung stärken. Die endgültige, alle zwei Jahre zu aktualisierende Entscheidung über eine unionsweite Liste der Vorhaben von gemeinsamem Interesse trifft die Kommission (Art. 3; Anhang III).<sup>449</sup>

Zusätzlich legt die Verordnung spezifische Kriterien für bestimmte Energieinfrastrukturkategorien fest, und zwar für Stromübertragungs- und –speichervorhaben, Gasvorhaben, Vorhaben für intelligente Stromnetze, Erdöltransportvorhaben und Kohlendioxidtransportvorhaben (Art. 4 Abs. 2).<sup>450</sup>

Für die Vorhaben von gemeinsamem Interesse wird ein **eigenes Regime** geschaffen. Sie erhalten auf mitgliedstaatlicher Ebene einen „**Vorrangstatus**“ (Erwägungsgrund 28, Art. 7ff.); ihnen wird damit eine bevorzugte Behandlung eingeräumt (Art. 7). Darüber hinaus begründet die Aufnahme eines Vorhabens in die Anlagenliste den national höchstmöglichen Status für das Vorhaben und die Erforderlichkeit dieses Vorhabens in energiepolitischer Hinsicht innerhalb der Mitgliedstaaten (Art. 7). Für europäische Vorschriften gilt: Vorhaben von gemeinsamem Interesse gelten im Rahmen der RL 92/43/EG und RL 2000/60/EG als Vorhaben, die in energiepolitischer Hinsicht im öffentlichem Interesse liegen (Art. 7 Abs. 8);<sup>451</sup> im Fall der erstgenannten FFH-Richtlinie bedeutet dies, dass der Mitgliedstaat trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung der mit einem bestimmten Gebiet festgelegten Erhaltungsziele nur alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen ergreifen, nicht aber ganz auf das Vorhaben verzichten muss; ähnliches gilt für die wasserrechtlichen Vorgaben der zweitgenannten Richtlinie.

Darüber hinaus wird in jedem Mitgliedstaat eine Stelle geschaffen, die besondere Zuständigkeiten für die Erleichterung und Koordinierung über die betreffenden

---

<sup>446</sup> Vgl. dazu Meier-Weigt, IR 2007, 7.

<sup>447</sup> Für den Verordnungsvorschlag vgl. Nettesheim, in: Giegerich (Hg.), S. 77, 88.

<sup>448</sup> Zur zunehmenden Bedeutung von ACER Calliess/Hey, JEEPL 2013, 87, S. 120f.

<sup>449</sup> Vgl. ausführlich auch Nettesheim, in: Giegerich (Hg.), S. 77, 89f.

<sup>450</sup> Hinsichtlich der Kohlendioxidvorhaben geht die Verordnung nicht auf die Tatsache ein, dass diese Technologie bei weitem noch nicht in allen Mitgliedstaaten akzeptiert, geschweige denn umgesetzt ist, vgl. dazu nur die Diskussionen in Deutschland, die sich im letztendlich restriktiven CCS-Gesetz niedergeschlagen haben (Gesetz zur Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid vom 17. August 2012, BGBl. I, S. 1726).

<sup>451</sup> Art. 6 Abs. 4 RL 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 Nr. L 206/7. Art. 4 Abs. 7 RL 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. 2000 Nr. L 327/1.

Genehmigungsverfahren erhält („**einzigste Anlaufstelle**“).<sup>452</sup> Diese Stelle kann eine umfassende Entscheidung treffen, die die Entscheidungen anderer Behörden konzentriert, wenn die Mitgliedstaaten dieses Modell wählen (Erwägungsgrund 29, Art. 8).

Auch wird die **maximal zulässige Dauer von Genehmigungsverfahren** festgesetzt: Die Behörden müssen innerhalb von maximal drei Jahren und sechs Monate ihre Entscheidungen treffen. Dabei darf das Verfahren bis zur Annahme der eingereichten Antragsunterlagen durch die Behörde maximal zwei Jahre (Vorantragsverfahren, in dem die Grundlagen für das eigentliche Genehmigungsverfahren geschaffen werden sollen<sup>453</sup>),<sup>454</sup> zwischen diesem Zeitpunkt und der letztendlichen Entscheidung maximal ein Jahr und sechs Monate dauern (Art. 10). Für beide Abschnitte ist eine neunmonatige Fristverlängerung in engen Grenzen möglich.<sup>455</sup> Eine Fristüberschreitung hat aber nach der Verordnung keine rechtlichen Konsequenzen, da die Union diesbezüglich über keine Kompetenzen verfügt.<sup>456</sup>

Zudem werden **Mindestanforderungen an die Transparenz und die Beteiligung der Öffentlichkeit** festgelegt, um die Akzeptanz der Planungen zu erhöhen (Erwägungsgrund 30) und zeitverzögernde Widerstände von vornherein zu vermeiden. Dies bezieht sich vor allem auf die Information und die Einbeziehung der Öffentlichkeit und „*betroffener Kreise*“ während Vorantrags- und Genehmigungsverfahren. Für die kontinuierliche Unterrichtung der Öffentlichkeit ist eine Vorhabenwebsite anzulegen (Art. 9, Anhang VI). Grundsätzlich gestalten die Mitgliedstaaten das Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit aber selbst (Art. 9).

Ebenso wie bei den Leitlinien 2006 und wie im Verkehrsbereich kann auch hier ein **Europäischer Koordinator** eingesetzt werden, wenn erhebliche Durchführungsschwierigkeiten bei Vorhaben von gemeinsamem Interesse auftreten (Art. 6). Weiterhin werden sogar recht detaillierte und weitgehende Anforderungen an die Vorhabenträger hinsichtlich der Durchführung und Überwachung der Vorhaben gestellt (Art. 5).<sup>457</sup> Mit diesen Vorgaben wird die Änderung einer Reihe nationaler Gesetze notwendig.<sup>458</sup>

Die Verordnung sorgt auch für klarere und transparentere Regeln für die wirtschaftliche Bewertung von Vorhaben, die grenzüberschreitende Kostenaufteilung und risikobezogene Anreize. Dazu wird eine Methode und ein Verfahren zur Erstellung einer **energiesystemweiten Kosten-Nutzen-Analyse für Vorhaben von gemeinsamem Interesse**

---

<sup>452</sup> Linßen/Aubel, DVBl 2013, 966..

<sup>453</sup> Nettesheim, in: Giegerich (Hg.), S. 77, 92.

<sup>454</sup> In diesem Verfahrensabschnitt arbeitet die Behörde mit dem Vorhabenträger zusammen, um Umfang und Detailgrad der notwendigen Unterlagen und einen detaillierten Plan über wichtige Komponenten des Genehmigungsverfahrens festzulegen (Art. 10 Abs. 4)

<sup>455</sup> Linßen/Aubel, DVBl 2013, 971.

<sup>456</sup> Nettesheim, in: Giegerich (Hg.), S. 77, 93, der aber die Verletzung subjektiver Rechtspositionen von Verfahrensbeteiligten erwägt.

<sup>457</sup> Kritisch Nettesheim, in: Giegerich (Hg.), S. 77, 90.

<sup>458</sup> Nettesheim, in: Giegerich (Hg.), S. 77, 101 geht insoweit für Deutschland von der Raumordnungsverordnung, des EnWG, des Gesetzes zum Ausbau von Energieleitungen und des NABEG aus.

entwickelt (Art. 11, Anlage V), um die grenzüberschreitende Aufteilung der Kosten in Abhängigkeit vom Nutzen der jeweiligen Mitgliedstaaten zu ermitteln (Erwägungsgrund 36). Grundsätzlich trägt der Betreiber, für den das Vorhaben mit Blick auf die Netzzugangsentgelte eine positive Nettoauswirkung hat, die Investitionskosten (Art. 12). Die Maßnahme soll auch dazu beitragen, durch eine verbesserte Kostenzuweisung leichter private Finanzmittel mobilisieren zu können.<sup>459</sup> Die nationalen Regulierungsbehörden sollen Anreize schaffen, um die Durchführung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse, die mit Risiken verbunden sind, zu fördern (Art. 13).

Die Verordnung stellt auch eine Verbindung zur **Fazilität „Connecting Europe“** her, trägt also in dieser Weise dem Anliegen, Leitlinien und Finanzierungsinstrumente besser zu verzahnen, Rechnung. Es werden Bedingungen festgelegt, unter denen Vorhaben von gemeinsamem Interesse finanzielle Unterstützung erhalten können (Art. 14). Für alle von der Verordnung erfassten Energieinfrastruktureinrichtungen kommen Finanzhilfen für Studien und von Finanzierungsinstrumenten der Fazilität in Betracht. Für Strom und Gas ist eine finanzielle Unterstützung auch dann möglich, wenn erhebliche positive externe Effekte wie Versorgungssicherheit, Solidarität oder Innovation gegeben sind und sich das Vorhaben kommerziell voraussichtlich nicht tragen wird (Art. 14 Abs. 2 lit. a, b, c). Gerade damit wird die Umsetzung des solidarischen Ansatzes in der Finanzierung besonders deutlich. Gleichwohl wird an der Grundentscheidung, dass die Kosten des Netzausbaus grundsätzlich dem Netznutzer zugewiesen und nicht durch öffentliche Finanzierung aufgefangen werden, festgehalten. Nur dies stärkt das Kostenbewusstsein, unterstützt marktgängige, sich rentierende Vorhaben und vermeidet falsche Anreize.<sup>460</sup>

## **cc) Telekommunikation**

### **(1) Ausgangslage**

Im Bereich der Telekommunikation steht der Aufbau eines interoperablen, transeuropäischen Netzes, mit dem die nationalen Infrastrukturen digital verknüpft werden und der elektronische Austausch von Daten erleichtert werden kann, im Vordergrund.

Die technische Entwicklung ist im Telekommunikationsbereich wohl so schnell wie in keinem anderen Sektor – die Entwicklung von rechtlichen Rahmenbedingungen scheint zum Teil der tatsächlichen Entwicklung erheblich hinterher zu laufen.<sup>461</sup> Von ISDN-Netzen über Breitbandnetze bis hin zu Telematikanwendungen<sup>462</sup> steht nunmehr die internetgestützte Infrastruktur, in der schnelle und ultraschnelle Breitbandnetze und digitale Dienste

---

<sup>459</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach - ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz, KOM (2010) 677 endg., 5.3.1.

<sup>460</sup> So auch Nettesheim, in: Giegerich (Hg.), S. 77, 90.

<sup>461</sup> Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 9/2000 betreffend transeuropäische Netze (TEN) – Telekommunikation, ABl. 2000 Nr. C 166/1, Rn. 16, 21, 32.

<sup>462</sup> Vgl. dazu Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEU, Art. 171 AEU, Rn. 24.

miteinander verknüpft sind, im Mittelpunkt der Aktivitäten.<sup>463</sup> Tatsächlich definiert die Kommission inzwischen Telekommunikationsnetze nur noch anhand der beiden Komponenten Breitbandnetz und digitale Dienstinfrastruktur.<sup>464</sup> Inzwischen ist die sog. „digitale Wirtschaft“ als wichtiger Stellenwert für Wachstum erkannt worden und die Vollendung des „digitalen Binnenmarktes“ wird zunehmend in den Vordergrund gestellt.<sup>465</sup>

Durch die Marktöffnung und Liberalisierung seit 1988 hat sich dieser Bereich am deutlichsten marktwirtschaftlich entwickelt:<sup>466</sup> Private Investoren treiben die Modernisierung der Netze – z. B. im Hinblick auf neue Mobilfunk- und Wireless-Infrastrukturen, Breitbandtechnik und Glasfasernetze – im eigenen Interesse voran.<sup>467</sup> Die Union bzw. die Mitgliedsstaaten greifen nur dort ein, wo ein Marktversagen überwunden werden soll; ihre finanzielle Unterstützung soll helfen, zusätzliche Mittel zu mobilisieren.<sup>468</sup>

Die Politik der transeuropäischen Telekommunikationsnetze hat sich auf diese Ausgangslage einzustellen: Sie muss dem Marktbedarf Rechnung tragen und sich auf Bereiche konzentrieren, die nicht durch den Markt abgedeckt werden.<sup>469</sup> Dies ist z. B. bei Versorgung

---

<sup>463</sup> Kommission, geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1336/97/EG, KOM (2013) 329 endg., Erwägungsgrund 1, Art. 3, 4. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Europäische Breitbandnetze: Investition in ein internetgestütztes Wachstum, KOM (2010) 472 endg. Vgl. auch Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Binnenmarktakte II – Gemeinsame für neues Wachstum, 2.3.

<sup>464</sup> Kommission, Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1336/97/EG, KOM (2013) 329, Art. 2 Abs. 2.

<sup>465</sup> Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, 20.7.2012, Anlage („Pakt für Wachstum und Beschäftigung“), 3.

<sup>466</sup> Die Regulierung der elektronischen Kommunikationsdienste und -netze erfolgt vor allem durch die RL 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), ABl. 2002 Nr. L 108/33, die Teil eines gemeinsamen „neuen“ Rechtsrahmens ist, zu dem auch die RL 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie), ABl. 2002 Nr. L 108/21 und die RL 2002/19/EG vom 7. 3. 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung, ABl. 2002 Nr. L 108/7, die RL 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie), ABl. 2002 Nr. L 108/51 gehören; dazu Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 171 AEUV, Rn. 25 ff.; Bartosch, EuZW 2002, 389; Franzius, EuR 2002, 660. Das Paket wurde grundlegend geändert durch RL 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, ABl. 2009 Nr. L 337/37. Ausführlich Kühling, in: Terhechte (Hg.), § 24, Rn. 7ff.

<sup>467</sup> Mitteilung der Kommission, Transeuropäische Netze: Entwicklung eines integrierten Konzept, KOM (2007) 135 endg., 2.3.

<sup>468</sup> Kommission, Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1336/97/EG, KOM (2013) 329, Begründung 1 und Erwägungsgrund 12.

<sup>469</sup> Entscheidung Nr. 1336/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1997 über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze, ABl. 1997 Nr. L 183/12, Erwägungsgrund 20. Mitteilung der

mit Breitbandtechnik in bestimmten Gebieten der Fall:<sup>470</sup> Bis 2013 sollen alle Europäer Zugang zu grundlegenden Breitbanddiensten und bis 2020 zu schnellen oder ultraschnellen Breitbanddiensten erhalten.<sup>471</sup>

Diese Ausgangslage mag ein Grund dafür sein, warum sich die Leitlinien im Telekommunikationssektor – trotz mancher Parallelen – erkennbar von den Leitlinien der Verkehrs- und Energieinfrastruktur unterscheiden. Hinzu kommt als weitere Besonderheit, dass Hindernisse im flächendeckenden Ausbau der Telekommunikationsnetze sowohl auf Angebots- als auch auf Nachfrageseite bestehen: Auf Angebotsseite können bestimmte Investitionen, die nur wenige, entlegene Nachfrager betreffen, betriebswirtschaftliche unrentabel sein; auf Nachfragerseite kann es vollständig am Zugang zu den Netzen fehlen.<sup>472</sup>

Vor diesem Hintergrund benennen die Leitlinien keine konkreten Projekte, sondern bestimmte Themenbereiche wie eJustice oder elektronische Gesundheitsdienste.<sup>473</sup> Außerdem sind sie inhaltlich anders ausgestaltet, gewähren z. B. keine Zuschüsse für Infrastrukturprojekte, sondern unterstützen Projekte lediglich durch die Kofinanzierung von projektbezogenen Studien, vor allem Durchführbarkeitsstudien. Dieser Begriff wird von der Kommission jedoch sehr weit ausgelegt, sodass auch zum Teil mehrjährige Pilotentwicklungen und Feldversuche, also weitergehende projektvorbereitende Maßnahmen davon erfasst sind.<sup>474</sup>

## **(2) Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze**

---

Kommission, Transeuropäische Netze: Entwicklung eines integrierten Konzept, KOM (2007) 135 endg., 2.3. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Europäische Breitbandnetze: Investition in ein internetgestütztes Wachstum, KOM (2010) 472 endg. Vgl. auch Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 9/2000 betreffend transeuropäische Netze (TEN) – Telekommunikation, ABl. 2000 Nr. C 166/1, Rn. 10. Dazu auch Ladeur, K&R 2012, 317, 318.

<sup>470</sup> Mitteilung der Kommission, Transeuropäische Netze: Entwicklung eines integrierten Konzept, KOM (2007) 135 endg., 2.3. Dazu auch Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Überwindung der Breitbandklüft, KOM (2006) 129 endg. Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1336/97/EG, KOM (2011) 657 endg., Anhang, Abschnitt 2.

<sup>471</sup> Vgl. Kommission, Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1336/97/EG, KOM (2013) 329, Erwägungsgrund 11. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Eine Digitale Agenda für Europa, KOM (2010) 245 endg. Auch Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, 17.06.2010, Rn. 7.

<sup>472</sup> Kommission, Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1336/97/EG, KOM (2013) 329, Begründung 1.

<sup>473</sup> Kommission, Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1336/97/EG, KOM (2013) 329, Anhang, Abschnitt 1.

<sup>474</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 31. Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 9/2000 betreffend transeuropäische Netze (TEN) – Telekommunikation, ABl. 2000 Nr. C 166/1, Rn. 16, 20.

Die derzeit gültigen **Leitlinien für die transeuropäische Telekommunikationsinfrastruktur** datieren noch aus dem Jahre 1997.<sup>475</sup> Auch sie definieren – wie von Art. 171 AEUV vorgegeben und wie im Verkehrs- und Energiebereich – Prioritäten, Grundzüge und Vorhaben von gemeinsamem Interesse (vgl. Art. 1).

Im Vordergrund der Leitlinien steht der Aufbau der Breitbandkommunikation und die verbesserte Interoperabilität der Netze, insbesondere im Bereich der Multimediadienste und –anwendungen (Erwägungsgrund 13, Art. 2). Diese ergänzen die ISDN-Technik, die mobilen Netze und Satellitennetze. Der freie Datenaustausch und Informationsfluss soll gewährleisten, dass eine Informationsgesellschaft<sup>476</sup> entstehen kann und dass alle Bürger, Unternehmen etc. in allen Teilen der Union Zugang zu Informationen haben (Erwägungsgrund 1, 4). Die Schaffung eines Verbundes der bestehenden Netze durch Maßnahmen zur Interoperabilität steht hier im Vordergrund (Erwägungsgrund 5, 18).

Die **Prioritäten** beschränken sich weitgehend auf „*Untersuchung und Bestätigung der technischen und wirtschaftlichen Realisierbarkeit und anschließende(n) Bereitstellung von Anwendungen*“, die für die einzelnen Ziele wie Schaffung einer Informationsgesellschaft, Kohärenz, Wachstum, Breitbandausbau etc. notwendig sind (Art. 3).

**Vorhaben von gemeinsamem Interesse** legt die Kommission mit Unterstützung eines Ausschusses in Form eines Arbeitsprogramms fest (Art. 5ff.). Die Vorhaben sind in Anhang I aufgeführt, Anhang II nennt die zu berücksichtigenden Kriterien. Die Vorhaben beziehen sich auf alle drei Schichten der Telekommunikationsinfrastruktur (Basisnetze, Basisdienst, Anwendungen).<sup>477</sup> Gerade im Bereich der dritten Schicht (Anwendungen) sollen Projekte in spezifischen Bereichen wie Hochschule und Forschung, Fernunterricht, Gesundheitswesen, Telearbeit und bei der Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung gefördert werden (Anhang I).

Die Entscheidung nimmt ausdrücklich Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre natürlicher Personen sowie des geistigen und industriellen Eigentums (Erwägungsgrund 4). Umgesetzt wird dieser Anspruch vor allem durch die **Datenschutz-Richtlinie für elektronische Kommunikation**, die die allgemeinen Datenschutzgrundsätze<sup>478</sup> auf den Telekommunikationssektor überträgt.<sup>479</sup> Durch geeignete

---

<sup>475</sup> Entscheidung Nr. 1336/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1997 über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze, ABl. 1997 Nr. L 183/12.

<sup>476</sup> Vgl. zum Begriff Stock, in: Zippel (Hg.), S. 77.

<sup>477</sup> Vgl. zur Entstehung des Schichtenmodells Stock, in: Zippel (Hg.), S. 77, 80ff.

<sup>478</sup> RL 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. 1995 Nr. L 281/31. Vgl. auch Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Verbesserung des Datenschutzes durch Technologien zum Schutz der Privatsphäre, KOM (2007) 228 endg.

<sup>479</sup> RL 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation), ABl. 2002 Nr. L 201/37. Die RL ersetzt die RL 97/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über die Verarbeitung

Vorschriften soll die Beachtung des Grundrechts auf Schutz der personenbezogenen Daten (vgl. Art. 7, 8 GRCh) insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Fähigkeiten zur automatischen Speicherung und Verarbeitung von Daten sichergestellt werden. Dabei steht die Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Vorschriften über die Sicherstellung der Vertraulichkeit der Kommunikation, über die Verwendung von Daten anlässlich des Kommunikationsvorgangs und über technische Fähigkeiten im Vordergrund.

### **(3) Weiterentwicklung der Leitlinien**

Die Kommission legte im Dezember 2001 einen Bericht über die Umsetzung der Leitlinien und einen Vorschlag für deren Fortschreibung vor.<sup>480</sup> Daraufhin erging die **Entscheidung Nr. 1376/2002/EG**,<sup>481</sup> um die Leitlinien unter neuem Namen („*eTEN*“) an die fortgeschrittene technische Entwicklung anzupassen. Dazu wurde insbesondere Anhang I der Leitlinien geändert: Der Begriff der Basisnetze als erste Schicht wurde ersetzt durch die Zusammenschaltung, Interoperabilität und Sicherheit von Netzen für den Betrieb von Anwendungen und Diensten von spezifischem öffentlichen Interesse. Der Begriff des öffentlichen Interesses ist auch leitend bei der Auswahl von Projekten für die Anwendungen (dritte Schicht), die nunmehr vor allem auf elektronische Behörden- und Verwaltungsdienste (eGovernment), das Gesundheitswesen (eHealth), behinderte und ältere Menschen und den Bereich Lernen und Kultur abstellen sollen. Die Basisdienste sollen vor allem fortschrittliche Mobilfunkdienste und vertrauensfördernde Dienste umfassen.

Die IKT-Politik ist schließlich auch Bestandteil des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP-Programm) geworden, was deutlich macht, welche Bedeutung ihr für Innovation und Wirtschaftswachstum zugebilligt wird.<sup>482</sup> Dieses Programm unterstützt nur Pilotprojekte für digitale Dienstinfrastrukturen. So sollen beispielsweise – neben zahlreichen anderen Aspekten (Art. 26ff.) – vor allem sog. thematische Netze, „*die zu einem bestimmten Thema eine Vielzahl von Interessierten zusammenbringen und so Koordinierung und Wissenstransfer fördern*“, unterstützt werden (Art. 31 Abs. 1 lit. c).

### **(4) Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zu Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze**

---

personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre im Bereich der Telekommunikation, ABl. 1998 Nr. L 24/1; dazu Lecheler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 171 AEUV, Rn. 22.

<sup>480</sup> Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Bericht über die Umsetzung von Entscheidung Nr. 1336/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1997 über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze, KOM (2001) 742 endg.

<sup>481</sup> Entscheidung Nr. 1376/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 zur Änderung der Entscheidung Nr. 1336/97/EG über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze, ABl. 2002 Nr. L 200/1.

<sup>482</sup> Beschluss Nr. 1639/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Einrichtung eines Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (2007-2013), ABl. 2006 Nr. L 310/15.

Die in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten sich herauskristallisierenden Themen werden im Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze zusammengeführt.<sup>483</sup> Der Vorschlag ist Teil des Infrastrukturpakets und orientiert sich an den Leitlinien im Verkehrs- und Energiesektor, trägt aber auch den Besonderheiten des TK-Sektors Rechnung. Auch hier stehen die Schlagworte Verbund und Interoperabilität im Vordergrund (vgl. Begründung 1).

Angeknüpft wird an das Wachstumspotential durch schnelle Breitbandanschlüsse und Internetnetze, die „den Lebensnerv einer modernen Wirtschaft bilden“ (Begründung 1). Die Förderung der Mobilität von Unternehmen und Bürgern wird als wichtiges Ziel genannt; Mittel dazu ist die Interoperabilität der digitalen Dienste (Art. 3 Abs.3).

Der ursprüngliche Verordnungsvorschlag aus 2011 wurde im Zuge der Verhandlungen deutlich geändert, sodass die Kommission 2013 einen geänderten Vorschlag vorlegte.<sup>484</sup> Dieser geänderte Vorschlag ist vor allem dadurch gekennzeichnet, dass die finanziellen Mittel für die transeuropäischen Telekommunikationsinfrastrukturen im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens 2014 – 2020 reduziert wurden.<sup>485</sup> Auch die Mittel der Fazilität „*Connecting Europe*“, auf die auch im Rahmen dieses Verordnungsvorschlag zurückgegriffen werden soll, wurden im Zuge der Verhandlungen um diesen Rechtsakt gesenkt<sup>486</sup>; insofern sollen im neuen Verordnungsvorschlag striktere Kriterien für die Prioritätensetzung festgesetzt und sich auf eine kleine Zahl digitaler Dienstinfrastrukturen konzentriert werden. Die Förderung privater Investitionen ist mehr in den Vordergrund getreten (vgl. nur Art. 3 Abs. 3, Erwägungsgrund 12). Die Finanzierung durch die Fazilität „*Connecting Europe*“ soll insbesondere zusätzliche Investitionsanreize schaffen und Multiplikatorenwirkung erzielen (Erwägungsgrund 14).

Die **Vorhaben von gemeinsamem Interesse** werden in der Verordnung festgeschrieben (Art. 4) und im Anhang spezifiziert. Die Kommission kann die Beschreibung dieser Vorhaben und die Aufnahme neuer Vorhaben nun nicht mehr – wie noch im ersten Verordnungsvorschlag – durch delegierte Rechtsakte ändern.

Im Verordnungsvorschlag wird das bislang bestehende Dreischichtenmodell zugunsten einer neuen Definition des Telekommunikationsnetze (Art. 2 Abs. 2) aufgegeben: Kategorien sind jetzt nur noch Breitbandnetze und digitale Dienstinfrastrukturen, wobei bei letzteren ein **Zwei-Ebenen-Konzept** mit Kerndienstplattformen und Basisdiensten etabliert werden soll

---

<sup>483</sup> Kommission, Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1336/97/EG, KOM (2013) 329.

<sup>484</sup> Kommission, Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1336/97/EG, KOM (2013) 329. Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1336/97/EG, KOM (2011) 657 endg.

<sup>485</sup> Vgl. vor allem Kommission, Ein Haushalt für Europa 2020, KOM (2011) 500/I endg. und KOM (2011) 500/II endg.

<sup>486</sup> Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, 7./8. Februar 2013, EuCo 37/13, Teilrubrik 1a) Nr. 17.

(vgl. auch Art. 4). In diesem Sinne nennt der Anhang als Vorhaben von gemeinsamem Interesse neben digitalen Dienstinfrastrukturen und Breitbandnetzen nur noch horizontale Maßnahmen. Diese beschränken sich auf Studien und Programmunterstützungsmaßnahmen.

Im Bereich der **digitalen Dienstinfrastrukturen** wird das neue Zwei-Ebenen-Konzept entworfen: Die erste Ebene sind Kerndienstplattformen, d. h. die zentralen Verteiler der Infrastrukturen, die für den Verbund, den Zugang und die Interoperabilität unverzichtbar sind („*Digitale Dienstinfrastruktur-Bausteine*“). Die Kerndienstplattformen werden primär von der EU umgesetzt, während die Basisdienste von denjenigen umgesetzt werden sollen, die die Verbindung zur jeweiligen Kerndienstplattform herstellen (Art. 5 Abs. 1). Auf der Ebene der Basisdienste werden die nationalen Infrastrukturen mit einer oder mehreren Kerndienstplattformen zur Bereitstellung grenzüberschreitender Dienste verknüpft. Der Vorschlag entwickelt für beide Ebenen spezifische Kriterien. Er konkretisiert welche Bausteine und Infrastrukturen grundsätzlich ins Arbeitsprogramm aufgenommen werden können bzw. förderfähig sind. Hierbei spiegeln sich auch andere als infrastrukturpolitische, aber aktuelle, europäische Politikbereiche wie Vergabewesen und Gesundheitsdienstleistungen wider, bei denen die grenzüberschreitende Inanspruchnahme durch elektronische Dienste erleichtert werden soll. Die Kriterien für die Förderfähigkeit und die Prioritäten der Förderung werden im Vergleich zum ersten Entwurf der Verordnung spezifiziert (Art. 6). Die Kerndienstplattformen sollen durch die Europäische Union weitergehend als die Basisdienste gefördert werden (Erwägungsgrund 17).

Zu den konkreten Vorhaben im Bereich der digitalen Dienstinfrastrukturen gehören beispielsweise Vorhaben zur Zugänglichkeit von digitalen Beständen des europäischen Kulturerbes und weiterverwertbarer Informationen des öffentlichen Sektors, Dienstinfrastruktur für ein sicheres Internet und einen Unternehmensregisterverbund.<sup>487</sup>

Im Bereich der **Breitbandversorgung** werden im Vergleich zu Ausgangslage 2011 nur noch geringe finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt. Dies gilt insbesondere für die Fazilität „*Connecting Europe*“, sodass finanzielle Mittel vorrangig aus anderen Quellen kommen sollen, z. B. nationalen Quellen und dem Europäischen Struktur- und Investitionsfonds.

Sie konzentrieren sich auf Gebiete, wo Unzulänglichkeit des Marktes und suboptimale Investitionsstrukturen bestehen. Die Kriterien für die Aktionen in diesem Bereich orientieren sich am Ziel, bis 2020 eine flächendeckende Breitbandversorgung zu erreichen.

#### **IV. Die Koordinierung der mitgliedstaatlichen Politiken durch die Union**

Nur auf den zweiten Blick verbirgt sich ein weiteres Instrument der Union im Bereich der TEN-Politik in Art. 171 Abs. 2 AEUV. Nach dieser Norm koordinieren nämlich zunächst

---

<sup>487</sup> Aus Haushaltsgründen wurden zwei Dienste entgegen dem ursprünglichem Vorschlag der Kommission aus dem Anwendungsbereich der Verordnung genommen: „*Transeuropäische Hochgeschwindigkeits-Backboneverbindungen für öffentliche Verwaltungen*“ und „*IKT-Lösungen für intelligente Energienetze und für die Erbringung intelligenter Energiedienstleistungen*“.

einmal die Mitgliedstaaten untereinander die einzelstaatlichen Politiken, „*die sich erheblich auf die Verwirklichung der Ziele des Artikels 170 auswirken können*“.

Diese Verpflichtung der Mitgliedstaaten ist praktisch auf der Ebene unterhalb der Unionskompetenzen aus Abs. 1 angesiedelt. Man wird davon ausgehen können, dass mit den Instrumentarien des Abs. 1 alle wesentlichen Maßnahmen im Bereich der TEN erfasst sind – zumal die Leitlinien des ersten Spiegelstrichs umfassend alle Themen eines Infrastrukturbereichs abdecken werden. Sollte es aber dennoch einmal in der mitgliedstaatlichen Politik Maßnahmen geben, die auf die Ziele der TEN-Politik nach Art. 170 AEUV erhebliche Auswirkungen haben, dann müssen sich die Mitgliedstaaten koordinieren.

Diese Verpflichtung ist damit zunächst einmal Ausdruck der fortbestehenden primären mitgliedstaatlichen Zuständigkeit für die Infrastrukturpolitik.<sup>488</sup> Zugleich ist sie aber auch Ausdruck der Loyalitätsverpflichtung des Art. 4 Abs. 3 EUV: Schon im Vorfeld von etwaigen Unionsmaßnahmen und bevor es bei förmlichen Rechtsakten auf die Billigung durch den betroffenen Mitgliedstaat ankommt (Art. 172 Abs. 2 AEUV), greift die Koordinierungspflicht.<sup>489</sup> Die Einschränkung auf erhebliche Auswirkungen einer einzelstaatlichen Maßnahme auf die Ziele des Art. 170 AEUV ist für die Mitgliedstaaten ein zweiseitiges Schwert: Denn zum einen reicht für die Begründung der Koordinierungspflicht eine potentielle Auswirkung einzelstaatlicher Maßnahmen („*können*“), andererseits kommt den Mitgliedstaaten dabei ein erheblicher Beurteilungsspielraum zu.<sup>490</sup>

Die Mitgliedstaaten werden aber auch dazu verpflichtet, ihrer Koordination „*in Verbindung mit der Kommission*“ nachzukommen; diese kann sogar „*in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten alle Initiativen ergreifen, die dieser Koordination förderlich sind*.“ Erst in diesem zweiten Satz von Art. 171 Abs. 2 AEUV steckt das wirkliche unionsrechtliche Instrumentarium.<sup>491</sup>

Das Initiativrecht der Kommission umfasst jede Form der Förderung der gemeinschaftlichen Ziele und erstreckt sich auch auf die Verwirklichung von Einzelvorhaben. Eine Kompetenz zum Erlass rechtsverbindlicher Maßnahmen ist damit aber nicht verbunden. Dies ergibt sich schon aus Art. 172, der keinen Hinweis auf Art. 171 Abs. 2 enthält.<sup>492</sup>

---

<sup>488</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 36. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 171 AEUV, Rn. 13.

<sup>489</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 46.

<sup>490</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 36. Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 46. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 171 AEUV, Rn. 13.

<sup>491</sup> Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 171 AEUV, Rn. 13.

<sup>492</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 38. Voet van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 171 AEUV, Rn. 13.

Umgesetzt wird die Verpflichtung zu Koordinierung z. B. in Form von Ausschüssen, in denen gegenseitiger Informationsaustausch, Beratung und Unterstützung der Kommission stattfinden und auf die in den verschiedenen Rechtsakten Bezug genommen wird (s. o.).

## V. Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten

Interoperable, transeuropäische Netze lassen sich – insbesondere im Hinblick auf die eng an die EU angebondenen Staaten in der Nachbarschaft, z. B. Schweiz – nicht auf das Gebiet der Union beschränken. Engpässe und Lücken an den Außengrenzen und insbesondere bei insularen Gebieten innerhalb der Union können das Funktionieren der Netze stark beeinträchtigen.<sup>493</sup> Aus diesem Grunde ermächtigt Art. 171 Abs. 3 AEUV die Union, mit Drittstaaten zusammenzuarbeiten. Diese Zusammenarbeit ist aber begrenzt auf die Förderung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse und die Sicherstellung der Interoperabilität.

Art. 171 Abs. 3 AEUV stellt die Innenkompetenz dar, aus der die Abschlusskompetenz der Union für internationale Abkommen folgt (sog. implied-powers-Lehre).<sup>494</sup> Das Verfahren ergibt sich aus Art. 216ff. AEUV.<sup>495</sup>

Bei den Abkommen handelt es sich dann um gemischte Abkommen der Union und ihrer Mitgliedstaaten. Die Union muss also insbesondere die unmittelbar betroffenen Mitgliedstaaten in die Zusammenarbeit einbeziehen. Diese sind dabei an die auf Unionsebene festgelegten Leitlinien gebunden. Zudem sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, im Rahmen ihrer auch weiterhin zulässigen autonomen Zusammenarbeit mit Drittstaaten in Bezug auf die TEN keine Vorhaben zu vereinbaren, die mit den zwischen der Union und Drittstaaten vereinbarten Maßnahmen kollidieren. Eine Zusammenarbeit mit dritten Ländern ist im Übrigen auch multilateral, d. h. über Kontakte mit entsprechenden internationalen Organisationen, in die Drittstaaten eingebunden sind, möglich.<sup>496</sup>

Naturgemäß liegt eine Kooperation im **Verkehrsbereich** besonders nahe. Sie ist auch im neuen Leitlinienentwurf der Kommission detailliert ausgeführt. So kann die Union Vorhaben von gemeinsamem Interesse mit Ländern unterstützen, die unter die Nachbarschaftspolitik, die strategische Partnerschaft, die Erweiterungspolitik, den EWR oder die EFTA fallen. Dabei werden zusätzlich konkrete Ziele genannt, die diese Projekte erfüllen müssen, z. B. die Anbindung des Kernnetzes an Grenzübergangsstellen.<sup>497</sup>

Zudem wird der Begriff des **Vorhabens von gegenseitigem Interesse** in Abgrenzung zum Vorhaben von gemeinsamem Interesse (s. o.) verwendet, um „Vorhaben zu bezeichnen, an

---

<sup>493</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 170 AEUV, Rn. 27, Art. 171 AEUV, Rn. 48f.

<sup>494</sup> Dazu allgemein Oppermann/Classen/Nettesheim, § 11, Rn. 11.

<sup>495</sup> Schäfer/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 48.

<sup>496</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 171 AEUV, Rn. 41.

<sup>497</sup> Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes, KOM (2011) 650 endg., Art. 8 Abs. 1.

dem sowohl die Union als auch eines oder mehrere Drittländer beteiligt sind und das darauf abzielt, das transeuropäische Verkehrsnetz mit den Verkehrsinfrastrukturnetzen dieser Länder zu verbinden, um größere Verkehrsflüsse zu erleichtern.“<sup>498</sup> Diese können von der Union gefördert werden, wenn beispielsweise die Interoperabilität zwischen den Netzen verbessert wird.<sup>499</sup>

Zunehmend wird wegen der internationalen Dimension der Energieversorgung (s. o.) auch im **Energiebereich** die Zusammenarbeit mit Drittstaaten betont.<sup>500</sup> Sie sind ein wichtiger Beitrag zur Erreichung der Ziele der Versorgungssicherheit und der Preisstabilität.<sup>501</sup>

### C. Ausblick

Die transeuropäischen Netze sind derzeit in einem tiefgreifenden Wandel begriffen: In allen drei Infrastrukturbereichen werden bzw. wurden neue Leitlinien erarbeitet, die Finanzierung der Netze insgesamt soll auf neue Füße gestellt werden. Nach einer Phase der Entwicklung und Etablierung befindet sich die TEN-Politik deshalb derzeit in einer **zweiten Entwicklungsphase**, die durch eine grundlegende Neuausrichtung gekennzeichnet ist. Grund dafür sind zum einen die Erfahrungen nach etwa 20 Jahren europäischer Infrastrukturpolitik, die in der Bilanz Erfolge, aber auch zahlreiche Schwachstellen zu Tage gefördert hat. Zum anderen spielt auch die zunehmende Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit hier eine Rolle: In 27 Mitgliedstaaten stößt der Anspruch einer funktionierenden Infrastruktur in den Bereichen Verkehr, Energie und Telekommunikation zunehmend schlicht an finanzielle Grenzen.

Diese zweite, wesentliche Entwicklungsphase wurde maßgeblich durch die neue Bedeutung, die Infrastruktur generell zunehmend erlangt, angestoßen. Besonders augenfällig wird dies im Energiebereich, wo die selbst gesetzten, vor allem klimapolitischen Ziele ohne eine leistungsfähige Energieinfrastruktur nicht zu erreichen sind. Aber auch im Verkehrsbereich stellt der zunehmende, europaweite Verkehr bei allen Verkehrsträgern eine große

---

<sup>498</sup> Vgl. nur Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes, KOM (2011) 650 endg., Art. 1 Abs. 1, Art. 3 lit. b.

<sup>499</sup> Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes, KOM (2011) 650 endg., Art. 8 Abs. 2.

<sup>500</sup> Vgl. Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG, und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 713/2009, (EG) Nr. 714/2009 und (EG) Nr. 715/2009, L 115/39, Erwägungsgrund 13, der über dieses Bekenntnis hinaus jedoch keine konkreten Regelungen vorsieht.

<sup>501</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Energieversorgungssicherheit und internationalen Zusammenarbeit – „Die EU-Energiepolitik: Entwicklung der Beziehungen zu Partnern außerhalb der EU“, KOM (2011) 539 endg., insbes. 1. Auch Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach - ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz, KOM (2010) 677 endg.

Herausforderung dar. In diesem Sinne erweisen sich die eingangs verwendeten Bilder durchaus als richtig: Die Infrastrukturnetze stabilisieren als Rückgrat den europaweiten Gütertausch auf dem Binnenmarkt und ermöglichen erst einen funktionierenden Wirtschaftsverkehr, der zur Erreichung der Unionsziele notwendig ist.

Insofern ist es erstaunlich, dass die Aufmerksamkeit für die transeuropäischen Netze erst in neuerer Zeit langsam zugenommen hat. Die vergangenen Jahre und Jahrzehnte zeigen beim Rückblick auf die vorhandenen Rechtsakte ein gemischtes Bild, das neben dem Verdienst, zunächst einmal überhaupt der transeuropäischen Infrastrukturpolitik einen eigenen Platz einzuräumen, auch deutlich macht, dass die Unterstützung für eine gemeinsame europäische Infrastrukturplanung zum Teil sehr zurückhaltend war.

Dies ist nicht zuletzt auch deshalb bedauerlich, weil die Union mit den transeuropäischen Netzen einen Politikbereich gestalten kann, der wie kein anderer das Herausstellen eines europäischen Mehrwertes ermöglicht: Wer sollte besser Infrastrukturen, die sich grenzüberschreitend über mehrere Mitgliedstaaten erstrecken, planen können? Die Union kann hier in einem Politikbereich tätig werden, von deren volkswirtschaftlichen Bedeutung und europäischen Handlungsnotwendigkeit ohne weiteres die Mehrheit überzeugt sein dürfte.

Mit diesem, lange Zeit verkannten Pfund muss die Union in Zukunft wuchern, wenn sie die zahlreichen, zum Teil hohen Herausforderungen der Zukunft im Bereich der transeuropäischen Netze erfolgreich meistern will.

### **Entscheidungsregister**

EuGH, 26.03.1996, Rs. C-271/94 (Parlament/Rat), Slg. 1996, I-1689 = EWS 1996, 178

EuGH, 28.05.1998, Rs. C-22/96 (Parlament/Rat), Slg. 1998, I-3242

EuGH, 6.09.2012, Rs. C-490/10, n. v.

EuGH, 20.05.1976, Rs. 104/75, Slg. 1976, 613 (de Peijper)

EuGH, 17.12.1981, Rs. 272/80, Slg. 1981, 3277 (Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten) = NJW 1982, 1211

EuGH, 21.09.1983, verb. Rs. 205 – 215/82, Slg. 1983, 2633 (Deutsche Milchkontor) = NJW 1984, 2024

EuGH, 13.1.2004, Rs. C-453/00, Slg. 2004, I-837 (Kühne & Heitz) = NVwZ 2004, 459 = EWS 2004, 86

EuGH, 13.12.2001, Rs. C-79/00 (Telefónica de España), Slg. 2001, I-10075 = NVwZ 2002, 841 = EuZW 2002, 150

BVerfG, 12.10.1993 – 2 BvR 2134, 2159/92, E 89, 155 = NJW 1993, 3047 = EuZW 1993, 667