

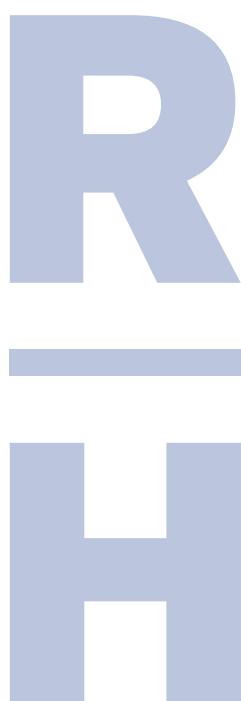


Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes –
Strategien, Planung, Finanzierung

III-157 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP

Reihe BUND 2018/33



Bericht des Rechnungshofes

Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punkteweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im Juni 2018

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 - 8644
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at
facebook/RechnungshofAT
Twitter: @RHSprecher

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Kurzfassung	9
Kenndaten	12
Prüfungsablauf und –gegenstand	13
Elemente zur Planung und Realisierung der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur	15
Vorgaben für die Planung und Realisierung des hochrangigen Verkehrsnetzes	16
Allgemeines	16
Vorgaben der Bundesregierung und des Gesetzgebers	30
Vorgaben des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie	32
Finanzielle Auswirkungen der Wirtschafts– und Finanzkrise	41
Netzplanungen	43
Planungsdokumente	43
Netzplanungen in Deutschland	46
Rechtliche Verankerung des hochrangigen Verkehrsnetzes	49
Strategische Prüfung Verkehr	50
Veränderungen im hochrangigen Verkehrsnetz	50
Screening–Prozess	56
Durchgeführte Strategische Prüfungen Verkehr	62
Finanzielle Auswirkungen von Streichungen von Straßen aus dem Bundesstraßengesetz	73

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Prozess zur Erstellung der rollierenden sechsjährigen Ausbauprogramme	77
Übersicht	77
Straße – Infrastruktur–Investitionsprogramm der ASFINAG	78
Schiene – Rahmenplan der ÖBB–Infrastruktur AG	82
Finanzierung der hochrangigen Verkehrsnetze	86
Mitteleinsatz für die Infrastruktur Schiene, Straße und Wasserstraße	86
Geplanter Ausbau	88
Einnahmen durch Benutzungsentgelte	89
Zahlungen des Bundes für Ausbau und Instandhaltung der Schiene	91
Zahlungen der Länder, Gemeinden und der EU zur Finanzierung des Infrastrukturausbaus	94
Schlussempfehlungen	98
Anhang 1: Abweichungen vom vorgesehenen Verfahrensablauf	103
Anhang 2: Autobahn– und Schnellstraßennetz der ASFINAG	107
Anhang 3: Zielnetz der ÖBB–Infrastruktur AG	108
Anhang 4: Wasserstraßen: Donau, March, Enns und Traun	109

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Abkommen mit Nachbarstaaten zu grenzüberschreitenden Straßen–Neubauprojekten der ASFINAG	26
Tabelle 2:	Planung und Finanzierung der vom Bund finanzierten Verkehrsinfrastruktur in Österreich und Deutschland	47
Tabelle 3:	Überblick aktueller Stand des hochrangigen Verkehrsnetzes sowie Änderungen seit dem Jahr 2004	50
Tabelle 4:	Initiativ– bzw. Abänderungsanträge zu Änderungen des hochrangigen Verkehrswegenetzes	54
Tabelle 5:	Ergebnisse der vom Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie durchgeföhrten Screenings	58
Tabelle 6:	Übersicht Strategische Prüfungen Verkehr	63
Tabelle 7:	Übersicht – exemplarische Abweichungen bei Strategischen Prüfungen Verkehr gegenüber dem vorgesehenen Ablauf	64
Tabelle 8:	Kostenschätzung der ASFINAG für die A 23 zwischen Hirschstetten und Raasdorf	74
Tabelle 9:	Finanzierungsbeteiligung Länder und Gemeinden an Bundesstraßenprojekten	81
Tabelle 10:	Ministerratsbeschlüsse zum Rahmenplan, Einvernehmensherstellung und Unterzeichnung der Zuschussverträge	84
Tabelle 11:	Getätigte Investitionen in Neubau und Erhaltung – Schieneninfrastruktur ¹	87
Tabelle 12:	Getätigte Investitionen in Neubau und Erhaltung – Straße	87
Tabelle 13:	Getätigte Investitionen in Neubau und Erhaltung – Wasserstraße	88
Tabelle 14:	Infrastrukturbenützungsentgelt zu Betriebsführung Schiene für die Jahre 2011 bis 2015	90

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Tabelle 15: Mauteinnahmen Straße im Vergleich zum Aufwand für Erhaltung	90
Tabelle 16: Zahlungen des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie zur Finanzierung des Ausbaus der Schieneninfrastruktur	91
Tabelle 17: Kostenbeteiligungen Dritter bzw. EU–Subventionen Schiene in den Jahren 2011 bis 2015	94
Tabelle 18: Kostenbeteiligungen Dritter bzw. EU–Subventionen Straße für die Jahre 2011 bis 2015	95

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Übersicht über die Elemente zur Planung und Realisierung der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur _____	15
Abbildung 2:	Zeitliche Abfolge der wesentlichen Vorgaben für die Planung und Realisierung des hochrangigen Verkehrsnetzes _____	16
Abbildung 3:	Netzveränderungen der Schieneninfrastruktur entlang des TEN-Korridors Ostsee–Adria _____	24
Abbildung 4:	Vergleich Investitionen in Straße bzw. Schiene (normiert auf 100 % im Jahr 2002) _____	42
Abbildung 5:	Übersicht – Netzplanungen, gesetzliche Grundlagen und Akteure der Netzebene _____	43
Abbildung 6:	Übersicht – Umsetzung der Netzplanungen durch Ausbauprogramme _____	77
Abbildung 7:	Abstimmung Investitionsprogramm Autobahnen und Schnellstraßen zwischen der ASFINAG und dem Bund _____	78
Abbildung 8:	Nutzwert und geplanter Baubeginn hochrangiger Netzveränderungen im Straßenneubaubereich _____	80
Abbildung 9:	Abstimmung des Rahmenplans und des Zuschussvertrags für die Schieneninfrastruktur zwischen der ÖBB-Infrastruktur AG und dem Bund _____	83
Abbildung 10:	Annuitäten des Bundes ab 2017 für Infrastrukturinvestitionen _____	92

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Alpenkonvention	Übereinkommen zum Schutz der Alpen
ASFINAG	Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs–Aktiengesellschaft
BBT SE	Brenner–Basistunnel Societas Europaea
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
CEF	Connecting Europe Facility (EU–Förderprogramm für Infrastruktur)
d.h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EU	Europäische Union
EUR	Euro
(f)f.	folgend(e) (Seite, Seiten)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GZ	Geschäftszahl(en)
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
KFZ	Kraftfahrzeug(e)
km	Kilometer
km/h	Kilometer pro Stunde
LKW	Lastkraftwagen
m	Meter
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



NÖ	Niederösterreich
Nr.	Nummer
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
OÖ	Oberösterreich
ÖPP	Öffentlich–Private Partnerschaft(en)
PPP	Public–Private–Partnership
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RVS	Richtlinien und Vorschriften für den Straßenverkehr
S.	Seite(n)
SCHIG	Schieneninfrastruktur–Dienstleistungsgesellschaft mbH
SP–V–Gesetz	Bundesgesetz über die strategische Prüfung im Verkehrsbereich (SP–V–Gesetz), BGBl. I Nr. 96/2005 i.d.g.F.
SP–V–Leitfaden	Leitfaden der Strategischen Prüfung Verkehr
SUP	Strategische Umweltprüfung
t	Tonne(n)
TEN–V	Transeuropäische Netze für Verkehr
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
via donau	via donau – Österreichische Wasserstraßen–Gesellschaft m.b.H.
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Wirkungsbereich

Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung

Kurzfassung

Der RH überprüfte im Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (**Ministerium**) die Strategie zum Ausbau und die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur Schiene, Straße, Wasser. Der überprüfte Zeitraum umfasste bei der Strategie zum Ausbau der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur die Jahre 2002 bis 2015, bei der Finanzierung die Jahre 2011 bis 2015. Zum Teil berücksichtigt der Bericht auch aktuelle Entwicklungen. Der RH holte auch Informationen vom Bundesministerium für Finanzen, vom damaligen Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft¹, von der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (**ASFINAG**), der ÖBB-Infrastruktur AG sowie der Österreichischen Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H. (**via donau**) ein. ([TZ 1](#))

Im Zeitraum 2011 bis 2015 flossen rd. 3,8 Mrd. EUR in Ausbau und Erhaltung des hochrangigen Straßennetzes der ASFINAG, rd. 11,3 Mrd. EUR in Ausbau und Erhaltung des Schienennetzes der Österreichischen Bundesbahnen (**ÖBB**) und rd. 56 Mio. EUR in Ausbau und die Erhaltung der vier österreichischen Wasserstraßen. Damit investierte die Republik Österreich im überprüften Zeitraum rd. 15,2 Mrd. EUR in den Ausbau des hochrangigen Verkehrsnetzes. ([TZ 24](#))

Während die ASFINAG den Ausbau und die Erhaltung des hochrangigen Straßen- netzes durch Mautgebühren (hauptsächlich LKW-Maut) finanzierte, finanzierte das Ministerium die Investitionen in Ausbau und Erhaltung des Schienennetzes größtenteils aus dem Budget. Die Finanzierung der Schieneninfrastruktur erfolgte über ein Modell von Annuitätenzuschüssen, mit dem die Zahlungen für bereits ge tätigte Investitionen in die Zukunft verschoben wurden (per 31. Dezember 2016 rd. 40,0 Mrd. EUR). Dadurch entstand eine Belastung zukünftiger Budgets des Bun-

¹ seit 8. Jänner 2018 Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus gemäß BGBl. I Nr. 164/2017 vom 28. Dezember 2017

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



des sowie eine Einschränkung der für Investitionen in der Zukunft zur Verfügung stehenden Mittel. ([TZ 27](#))

Trotz des beträchtlichen Mitteleinsatzes von rd. 3,1 Mrd. EUR allein im Jahr 2015, dies entsprach rd. 4 % der Auszahlungen des gesamten Bundeshaushalts des Jahres 2015 (rd. 74,6 Mrd. EUR), nahm das Ministerium keine verkehrsträgerübergreifende Planung der hochrangigen Infrastruktur vor. ([TZ 12](#), [TZ 24](#))

Das Ministerium unterstützte — für jeden Verkehrsträger getrennt — Bedarfserhebungen und entsprechende Infrastrukturplanungen durch die jeweiligen Infrastrukturgesellschaften, verfügte selbst aber über keine verkehrsträgerübergreifenden Planungen des hochrangigen Verkehrsnetzes. ([TZ 14](#))

Vor Änderungen der gesetzlichen Grundlagen für das bundesweite hochrangige Verkehrsnetz (z.B. Aufnahme einer neuen Schnellstraße in das Bundesstraßengesetz 1971) hatte das Ministerium seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die strategische Prüfung im Verkehrsbereich im Jahr 2005 eine Strategische Prüfung Verkehr durchzuführen, wenn erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten waren. Im Zeitraum 2005 bis 2016 fand achtmal eine Strategische Prüfung Verkehr (für sieben Netzveränderungen im Straßenbereich und eine Schienen-Hochleistungsstrecke) statt. ([TZ 18](#), [TZ 19](#))

Bei mehreren Strategischen Prüfungen Verkehr duldet das Ministerium methodische Abweichungen von den von ihm vorgegebenen Durchführungsbestimmungen. Das Ministerium gestand den Initiatoren von Netzveränderungen Ermessensspielräume zu (z.B. bei der Abschätzung der erwarteten Verkehrsmengen, der Auswahl der betrachteten Alternativen, bei den Kostenschätzungen, bei der räumlichen und zeitlichen Abgrenzung des Untersuchungsraums), wodurch die Initiatoren wesentlichen Einfluss auf das Ergebnis der Strategischen Prüfung Verkehr nehmen konnten und damit möglicherweise nicht hochrangige Netzveränderungen im Straßenbereich vom Bund zu finanzieren waren. ([TZ 19](#))

Bei den bisherigen Strategischen Prüfungen Verkehr wurde stets die vom Projektwerber vorgeschlagene Alternative in die gesetzliche Grundlage für das hochrangige Verkehrsnetz aufgenommen, obwohl teilweise nachdrücklich negative Stellungnahmen der Umweltanwälte bzw. der Fachabteilungen des Ministeriums zur angewendeten Methodik bestanden und obwohl die im Umweltbericht der Strategischen Prüfung Verkehr dargestellten Alternativen teilweise wesentlich besser bewertet waren als die vom Projektwerber angestrebte Alternative. ([TZ 19](#))

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Bei einzelnen Netzveränderungen im Straßenbereich lag das prognostizierte Verkehrsaufkommen abschnittsweise unter der vom Ministerium definierten Mindestverkehrsnachfrage für hochrangige Straßen und die vom Ministerium vorgegebene hochrangige Bedeutung der Netzveränderung (Verbindung zwischen Landeshauptstädten) fehlte; ferner war ein Netzschluss im bestehenden hochrangigen Verkehrswege netz nicht gegeben, sondern es bestand nur eine rein lokale Erschließungsfunktion. ([TZ 19](#))

Bei der Streichung von Netzveränderungen im Straßenbereich aus dem Bundesstraßengesetz 1971 (d.h. nicht hochrangiger Ausbau durch die Länder) leistete der Bund bei zwei Netzveränderungen im Straßenbereich Abschlagszahlungen an die betroffenen Länder in der Höhe von rd. 269 Mio. EUR. Damit erfolgte die Finanzierung niederrangiger Straßen aus Bundesmitteln und stand damit in einem Spannungsfeld zu den Vorgaben des Ministeriums, denen zufolge nur hochrangige Straßen zu Autobahnen oder Schnellstraßen ausgebaut werden sollten. ([TZ 19](#), [TZ 20](#))

Das Ministerium entwickelte einen fundierten Leitfaden mit Vorgaben für die Inhalte und die Methodik der Strategischen Prüfung Verkehr. Es forderte jedoch die Anwendung dieser methodischen Vorgaben nicht konsequent ein, obwohl es im Rahmen des im Gesetz vorgegebenen Prozesses die steuerungsrelevante Position gehabt hätte, dem Initiator einer Netzveränderung die im Leitfaden der Strategischen Prüfung Verkehr definierten Methoden und Inhalte für die Erstellung des Umweltberichts vorzuschreiben. ([TZ 11](#), [TZ 19](#))

Der RH empfahl daher dem Ministerium,

- basierend auf dem Verkehrsmodell Österreich verstärkt in Richtung einer durch das Ministerium unter einem gesamtstaatlichen Blickwinkel gesteuerten, verkehrsträgerübergreifenden Planung der hochrangigen Verkehrsnetze in Österreich zu agieren. Aus Sicht des RH sollte das Ministerium dabei — auf einer hohen Aggregationsebene — Planungen für alle Verkehrsträger erstellen, die zur Erreichung der verkehrspolitischen Zielsetzungen notwendig sind, und in weiterer Folge die jeweiligen Infrastrukturunternehmen mit der Detailplanung — basierend auf diesen Vorgaben — beauftragen.
- im Zusammenhang mit der Strategischen Prüfung Verkehr einen Prozess zu entwickeln,
 - der auf einer stärkeren Rolle des Ministeriums basiert und damit die Steuerungsfunktion des Ministeriums wirkungsvoll sicherstellt;
 - in dem die Infrastrukturunternehmen mögliche Planungsalternativen erstellen;

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



- in dem die erwarteten verkehrlichen Wirkungen aus der Verkehrsprognose Österreich ermittelt werden;
- in dem die Bewertung hinsichtlich Wirtschaftlichkeit, ökologischer und sozialer Aspekte der betrachteten Netzveränderung durch eine unabhängige Stelle (und nicht vom Initiator) beauftragt wird und
- in dem die Stellungnahmen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung sachgerecht gewürdigt werden und dementsprechend in die Bewertung einfließen. ([TZ 29](#))

Der RH traf weitere Feststellungen zur Umsetzung externer Vorgaben in Bezug auf die Planung und Realisierung der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur ([TZ 3](#) bis [TZ 13](#)), zur Erstellung der rollierenden sechsjährigen Ausbauprogramme ([TZ 21](#) bis [TZ 23](#)) und zur Finanzierung des Ausbaus und der Erhaltung der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur ([TZ 24](#) bis [TZ 28](#)).

Kenndaten

Planung und Realisierung der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur	
Rechtsgrundlagen	
	Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU (TEN-V-Leitlinien) (ABl. Nr. L 204 vom 5. August 2010) Bundesbahngesetz, BGBl. 825/1992 i.d.g.F. Hochleistungsstreckengesetz – HLG, BGBl. Nr. 135/1989 i.d.g.F. und fünf zugehörige Hochleistungsstrecken-Verordnungen Bundesstraßengesetz 1971 – BStG 1971, BGBl. Nr. 286/1971 i.d.F. BGBl. Nr. 381/1975 i.d.g.F. Schifffahrtsgesetz – SchFG, BGBl. I Nr. 62/1997 i.d.g.F. Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie) (ABl. Nr. L 197 vom 21. Juli 2001) Strategische Prüfung Verkehr-Gesetz, BGBl. I Nr. 96/2005 i.d.g.F.
Länge der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur je Verkehrsträger (im Jahr 2016)	
Schiene	rd. 2.722 km hochrangige Schienenstrecken (Hochleistungsstrecken) bei einer Gesamtlänge des Schienennetzes von rd. 5.568 km
Straße	rd. 2.200 km hochrangige Straßen (Autobahnen und Schnellstraßen) bei einer Gesamtlänge des Straßennetzes von rd. 124.510 km
Wasserstraße	rd. 360 km Wasserstraße bei einer Gesamtlänge des Flussnetzes von rd. 39.297 km

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



	Investitionen in die hochrangige Verkehrsinfrastruktur					
	2011	2012	2013	2014	2015	Summe 2011 bis 2015
in Mio. EUR						
Schiene						
Neubau	2.182,9	1.734,9	1.683,6	1.646,7	1.655,0	8.903,1
Erhaltung	450,6	479,8	497,3	503,8	502,7	2.434,2
Summe	2.633,5	2.214,7	2.180,9	2.150,5	2.157,7	11.337,3
Straße						
Neubau	303,6	327,1	363,5	527,4	454,8	1.976,4
Erhaltung	300,9	304,6	341,0	381,5	496,4	1.824,4
Summe	604,5	631,7	704,5	908,9	951,2	3.800,8
Wasserstraße						
Neubau	1,5	2,8	11,3	9,8	2,0	27,4
Erhaltung	3,9	4,2	5,7	9,1	5,3	28,2
Summe	5,4	7,0	17,0	18,9	7,3	55,6

Quellen: BMVIT; ÖBB–Infrastruktur AG; ASFINAG; RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

1

(1) Der RH überprüfte von Juni bis September 2016 die Gebarung des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie (**Ministerium**). Er holte im Zuge der Prüfung Informationen von den mit der Thematik befassten Organisationen — dem Bundesministerium für Finanzen, dem damaligen Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft², von der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (**ASFINAG**), der ÖBB–Infrastruktur AG und der Österreichischen Wasserstraßen–Gesellschaft m.b.H. (**via donau**) — ein.

(2) Zu dem im September 2017 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das Ministerium im Dezember 2017 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juni 2018.

(3) Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Strategien des Bundes für den Ausbau und der Finanzierung der vom Bund finanzierten Verkehrsinfrastruktur.

Das aktuelle hochrangige Verkehrsnetz bestand im Bereich Straße aus den Autobahnen und Schnellstraßen (festgelegt in den Verzeichnissen 1 und 2 des Bundesstraßengesetzes 1971), im Bereich Schiene aus den Hochleistungsstrecken

² seit 8. Jänner 2018 Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus gemäß BGBl. I Nr. 164/2017 vom 28. Dezember 2017

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



(festgelegt in den Hochleistungsstrecken–Verordnungen gemäß § 1 Hochleistungsstreckengesetz) und im Bereich Binnenschifffahrt aus den als Wasserstraßen definierten Gewässern (festgelegt in § 15 Schifffahrtsgesetz in Verbindung mit dem Anhang 2 des Schifffahrtsgesetzes).

Das hochrangige Verkehrsnetz stellte im Bereich Straße mit rd. 2.200 km Autobahnen und Schnellstraßen rd. 2 % des gesamten Straßennetzes Österreichs (rd. 124.510 km Netzlänge) dar. Im Bereich Schiene waren mit rd. 2.722 km Hochleistungsstrecken rd. 49 % des Schienennetzes (mit rd. 5.568 km) als Hochleistungsstrecken definiert. Das hochrangige Schienennetz entsprach im Jahr 2016 dem Hochleistungsstreckennetz der ÖBB–Infrastruktur AG. Die vier österreichischen Wasserstraßen, die Donau sowie Teilbereiche der March, Enns und Traun, stellten mit rd. 360 km rd. 0,9 % des österreichischen Flussnetzes (rd. 39.297 km) dar.

Im Zeitraum 2011 bis 2015 flossen rd. 3,8 Mrd. EUR in den Ausbau und die Erhaltung des hochrangigen Straßennetzes, rd. 11,3 Mrd. EUR in den Ausbau und die Erhaltung des Schienennetzes der Österreichischen Bundesbahnen und rd. 56 Mio. EUR in den Ausbau und die Erhaltung der Wasserstraßen. Damit investierte die Republik Österreich im überprüften Zeitraum rd. 15,2 Mrd. EUR in das hochrangige Verkehrsnetz.

(4) Die Gebarungsüberprüfung umfasste folgende Schwerpunkte:

- Vorgaben für die Planung und die Finanzierung der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur;
- Prozess der Netzplanungen für die hochrangige Verkehrsinfrastruktur und der Aufnahme neuer Netzveränderungen im Rahmen der „Strategischen Prüfung Verkehr“;
- Priorisierung der Netzveränderungen und Erstellung der Ausbaupläne zur Realisierung der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur in den kommenden Jahren;
- Finanzierung der Erhaltung sowie des Ausbaus der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur.

(5) Der vom RH überprüfte Zeitraum umfasste bezogen auf die Strategien zum Ausbau der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur die Jahre 2002 bis 2015 und bezogen auf die Finanzierung die Jahre 2011 bis 2015. Sofern für die Beurteilung der Sachverhalte zweckmäßig, floss auch die aktuelle Gebarung des Jahres 2016 bis zur Beendigung der Erhebungen an Ort und Stelle (September 2016) in die Betrachtung mit ein.

(6) Das Ministerium finanzierte nicht nur die Hochleistungsstrecken der Österreichischen Bundesbahnen, sondern das gesamte Streckennetz der ÖBB–Infrastruktur.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



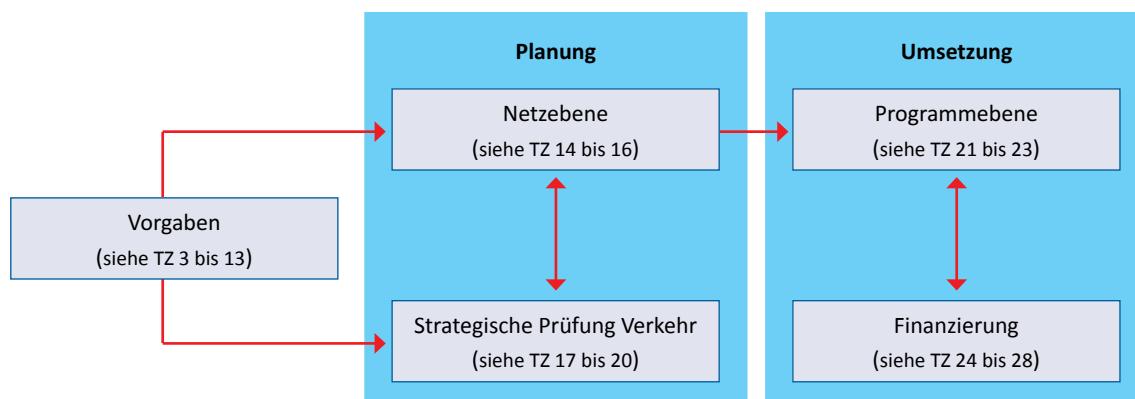
tur AG und unterschied dabei nicht zwischen hochrangigen und nicht hochrangigen Strecken. Die ÖBB–Infrastruktur AG selbst gliederte ihr Streckennetz im Rahmen des Zielnetzes 2025+ in ein Kernnetz und ein Ergänzungsnetz, welches nicht mit den gesetzlich verankerten Begriffen Hauptbahnen bzw. Nebenbahnen übereinstimmte.³ Die im Rahmen der Transeuropäischen Netze forcierten Korridore bezogen sich auf hochrangige Strecken (Hauptbahnen). Aufgrund der mangelnden Differenzierbarkeit zwischen der Finanzierung der hochrangigen und nicht hochrangigen Strecken stellte der RH die Finanzierung im Schienengüterverkehr für das gesamte Streckennetz der ÖBB–Infrastruktur AG dar.

Elemente zur Planung und Realisierung der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur

2

Das System zur Planung und Realisierung der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur in Österreich bestand aus fünf Elementen:

Abbildung 1: Übersicht über die Elemente zur Planung und Realisierung der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur



Quelle: RH

(1) Den Bereichen Planung und Umsetzung vorgelagert, existierte eine Reihe von gesetzlichen und strategischen Vorgaben unterschiedlicher Akteure (z.B. Europäische Union, Bundesregierung, Ministerium), die auf die anderen vier Elemente des Systems wirkten.

(2) Der Planungsbereich umfasste die Netzebene, welche die langfristigen Planungen für die Verkehrsnetze der Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße umfasste, und die Strategische Prüfung Verkehr, die seit dem Jahr 2005 für die hochrangige Verkehrsinfrastruktur durchzuführen war.

³ siehe Bericht des RH „Nebenbahnen – Kosten und verkehrspolitische Bedeutung“ (Reihe Bund 2011/9)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



(3) Der Bereich der Umsetzung umfasste die Programmebene zum Ausbau der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur. Auf Programmebene existierten für die Verkehrsträger Straße und Schiene rollierende Detailplanungen für die jeweils nächsten sechs Jahre. Im Bereich Wasserstraße existierten keine Ausbaupläne. Wesentlichen Einfluss auf die Programmebene hatte die Finanzierung der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur.

Vorgaben für die Planung und Realisierung des hochrangigen Verkehrsnetzes

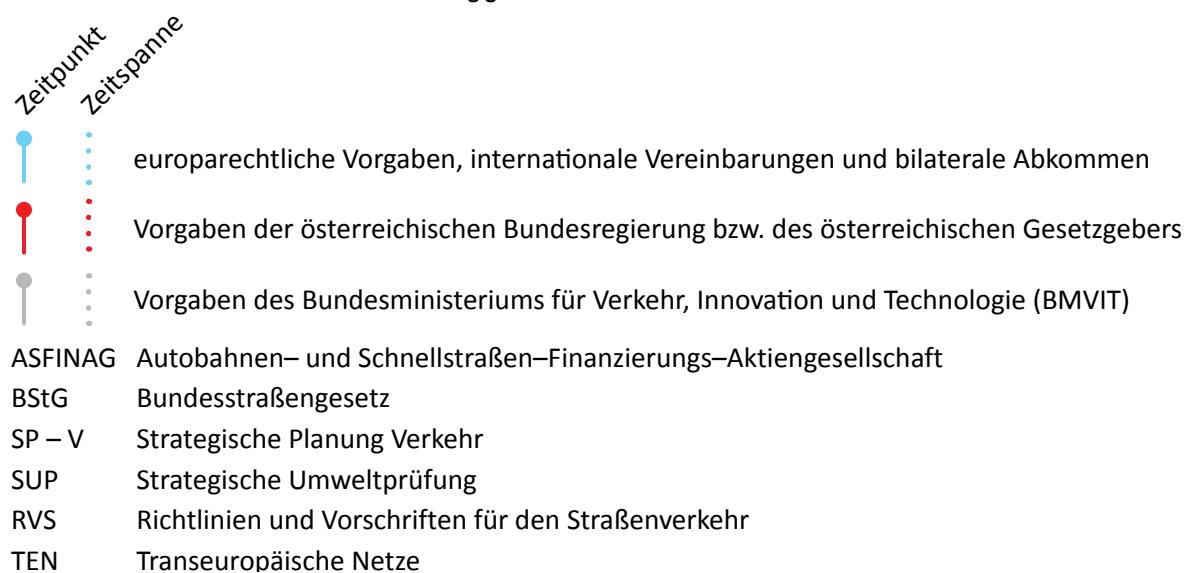
Allgemeines

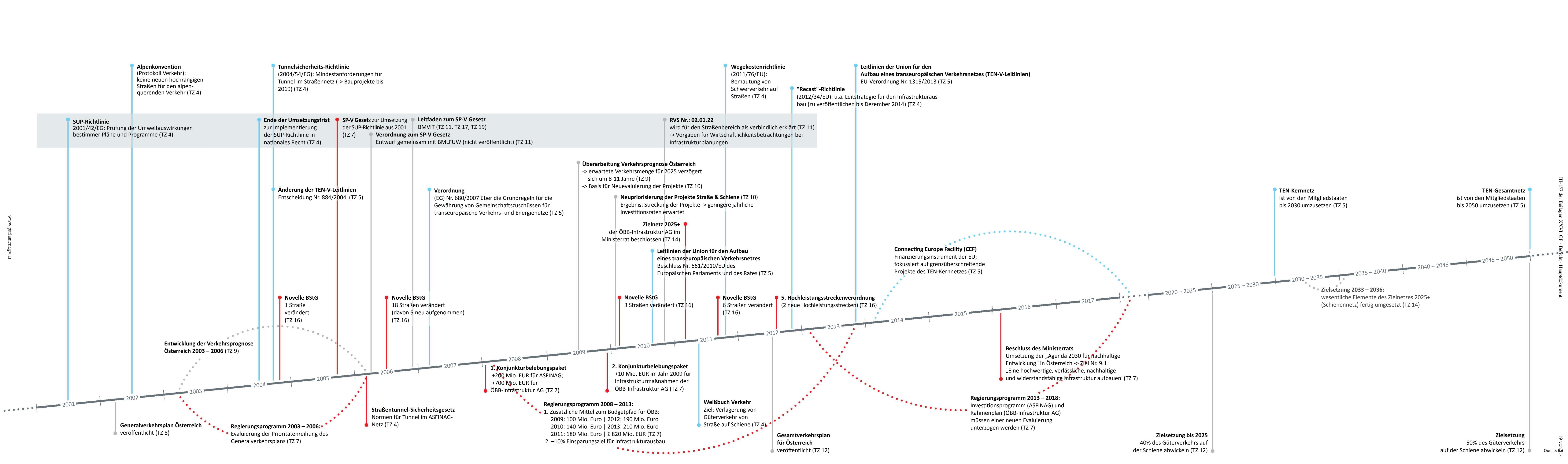
3 Die relevanten Vorgaben für die Planung und Realisierung des hochrangigen Verkehrsnetzes in Österreich stammten aus folgenden drei Bereichen:

1. unionsrechtliche Vorgaben, internationale Vereinbarungen und bilaterale Abkommen,
2. Vorgaben der österreichischen Bundesregierung bzw. des österreichischen Gesetzgebers und
3. Vorgaben des Ministeriums.

Die Abbildung 2 gibt einen Überblick über den zeitlichen Werdegang der genannten Vorgaben:

Abbildung 2: Zeitliche Abfolge der wesentlichen Vorgaben für die Planung und Realisierung des hochrangigen Verkehrsnetzes





Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Unionsrechtliche und internationale Vorgaben

4.1

Wesentliche unionsrechtliche bzw. internationale Vorgaben für den Ausbau und die Finanzierung der vom Bund finanzierten hochrangigen Verkehrsinfrastruktur waren:

(1) Weißbuch Verkehr⁴: Strategische Zielsetzungen des Weißbuchs Verkehr waren bspw.

- die Reduktion der verkehrsbedingten Emissionen,
- die Verwirklichung eines europäischen Hochgeschwindigkeitsnetzes im Eisenbahn-, Straßen- und Schiffsverkehr sowie von effizienten und umweltfreundlichen Güterverkehrskorridoren und darüber hinaus
- die Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene.⁵

Das Ministerium ließ diese Zielsetzungen in den „Gesamtverkehrsplan für Österreich“ einfließen.

(2) Alpenkonvention: Mit dem „Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Verkehr“ (seit dem Jahr 2002 im Gesetzesrang)⁶ verpflichtete sich Österreich dazu, auf den Bau neuer hochrangiger Straßen für den alpenquerenden Verkehr zu verzichten und eine verstärkte Verlagerung des Gütertransports von der Straße auf die Schiene anzustreben.

(3) Österreich verpflichtete sich im Rahmen der „Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung“ der Vereinten Nationen, „eine hochwertige, verlässliche, nachhaltige und widerstandsfähige Infrastruktur aufzubauen“.

⁴ Europäische Kommission: KOM (2011) 144: „Weißbuch — Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum — Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“

⁵ Verlagerungsziel: eine Verlagerung von 30 % des Straßengüterverkehrs über 300 km von der Straße auf die Schiene bis zum Jahr 2030 (bzw. 50 % bis zum Jahr 2050)

⁶ BGBl. III Nr. 234/2002 i.d.g.F.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



(4) Leitlinien für den Aufbau eines Transeuropäischen Verkehrsnetzes (**TEN–V–Leitlinien**)⁷: Österreich wurde durch diese verpflichtet, bis zum Jahr 2030 die durch Österreich verlaufenden Korridore der transeuropäischen Kernnetze in einem bestimmten Ausbaugrad bereitzustellen.

(5) Strategische Umweltprüfung (**SUP**)–Richtlinie⁸: Ziel dieser Richtlinie „über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme“ war es, bei der Ausarbeitung sicherzustellen, dass Netzveränderungen mit voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen einer strategischen Umweltprüfung unterzogen werden. Betroffen waren damit u.a. Gesetzesvorhaben, die von einem Bundesministerium für die Beschlussfassung im Nationalrat ausgearbeitet werden.

Die SUP–Richtlinie wurde im Juli 2001 kundgemacht und war bis Juli 2004 von den Mitgliedstaaten umzusetzen. In Österreich erfolgte die Umsetzung für den Verkehrsbereich auf Bundesebene in Form des Bundesgesetzes über die strategische Prüfung im Verkehrsbereich (**SP–V–Gesetz**)⁹. Dieses trat im August 2005 — und damit über ein Jahr verspätet — in Kraft. Entwürfe für Änderungen des bundesweiten hochrangigen Verkehrswege netzes, die das Ministerium der Bundesregierung zur Beschlussfassung vorzulegen beabsichtigte, waren demnach — sofern erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten waren — einer Strategischen Prüfung zu unterziehen (siehe **TZ 18**).

(6) Infolge einer Reihe von Tunnelbränden beschlossen das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union eine Richtlinie¹⁰, derzufolge alle Straßentunnel bestimmte einheitliche Sicherheitsnormen erfüllen müssen. Österreich setzte diese Richtlinie in Form des im Mai 2006 in Kraft getretenen Straßentunnel–Sicherheitsgesetzes¹¹ um, wonach die Tunnel im ASFINAG–Netz bis spätestens 30. April 2019 diese Sicherheitsnormen erfüllen müssen. Dies hatte wesentlichen Einfluss auf die Gestaltung der Infrastruktur–Investitionsprogramme der ASFINAG.

⁷ Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (ABl. Nr. L 348 vom 20. Dezember 2013)

Kofinanzierung von TEN–V–Projekten auf Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 680/2007 und (EG) Nr. 67/2010 (ABl. Nr. L 348 vom 20. Dezember 2013)

⁸ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. Nr. L 197 vom 21. Juli 2001)

⁹ BGBl. I Nr. 96/2005

¹⁰ Richtlinie 2004/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Mindestanforderungen an die Sicherheit von Tunneln im transeuropäischen Straßennetz (ABl. Nr. L 167 vom 30. April 2004)

¹¹ BGBl. I Nr. 54/2006

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



(7) Die Richtlinie zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums¹² sah vor, dass die Mitgliedstaaten die Finanzierungsverträge zur Errichtung und Erhaltung der Eisenbahninfrastruktur dahingehend adaptieren, dass Anreize zur Senkung der mit der Fahrwegsbereitstellung verbundenen Kosten (und damit zur Senkung der Schienenbenutzungsentgelte) gesetzt werden. Die bestehenden Finanzierungsverträge sollten bis Juni 2015 angepasst werden. Außerdem sah die Richtlinie die Veröffentlichung einer staatlichen Leitstrategie im Zusammenhang mit der Finanzierung des Ausbaus der Eisenbahninfrastruktur vor. Auf diese Weise sollte der künftige Mobilitätsbedarf im Hinblick auf Instandhaltung, Erneuerung und Ausbau der Infrastruktur auf der Grundlage einer dauerhaft tragfähigen Finanzierung sichergestellt werden. Vor der Veröffentlichung der Leitstrategie sollten Konsultationen mit den Beteiligten stattfinden. Die Veröffentlichung der Eisenbahnleitstrategie sollte bis Dezember 2014 stattfinden.

Österreich setzte die Bestimmungen dieser Richtlinie hinsichtlich der Veröffentlichung der Leitstrategie sowie hinsichtlich der Gestaltung von Verträgen über die Finanzierung von Eisenbahninfrastruktur mit einer im Jahr 2015 erfolgten Novelle¹³ zum Eisenbahngesetz 1957 in nationales Recht um. Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Bundesministerium für Finanzen führten Abstimmungsgespräche zur Vorbereitung der Leitstrategie und der entsprechenden Anpassungen in den Finanzierungsverträgen, die im Juni 2016 begannen und bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle (September 2016) noch nicht abgeschlossen waren.

(8) Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union erließen eine Richtlinie (Wegekostenrichtlinie)¹⁴, welche die zulässige Höhe der Maut- und Benutzungsgebühren für LKW auf dem hochrangigen Straßennetz regelte. Die fahrleistungsabhängigen Mauttarife für LKW durften demnach nur so hoch sein, wie dem jeweiligen LKW anteilige Kosten für Bau und Erhaltung der entsprechenden Infrastruktur zugeordnet werden konnten. Die verkehrsbedingte Luftverschmutzung und die verkehrsbedingte Lärmbelastung konnten als externe Kosten berücksichtigt werden. Dies ist in Österreich ab dem Jahr 2017 vorgesehen und könnte laut Angaben der ASFINAG zu einer Erhöhung der fahrleistungsabhängigen Mauttarife für LKW und damit zu einer Erhöhung der Mauteinnahmen führen. Die Mauteinnahmen sind grundsätzlich zweckgebunden für die Finanzierung der Straßenverkehrsinfrastruktur zu verwenden.

¹² Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (ABl. Nr. L 343 vom 14. Dezember 2012)

¹³ BGBl. I Nr. 137/2015

¹⁴ Richtlinie 2011/76/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2011 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswwege durch schwere Nutzfahrzeuge (ABl. Nr. L 269 vom 14. Oktober 2011)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



(9) Für den Schienenbereich legte die Richtlinie zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums fest, dass für die Benützung der Schieneninfrastruktur Entgelte auf Basis der Kosten verrechnet werden dürfen, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen. Da die einzelnen Mitgliedstaaten in der Vergangenheit diese Formulierung unterschiedlich interpretiert hatten, führte dies EU-weit zu sehr unterschiedlichen Entgeltssätzen. Deshalb erließ die Europäische Kommission eine Durchführungsverordnung¹⁵, welche die Berechnung der unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallenden Kosten regelte. Die ÖBB-Infrastruktur AG beabsichtigte, Ende 2017 ein adaptiertes Wegentgeltmodell einzuführen und rechnete im Zuge dessen ab dem Jahr 2018 mit geringeren Einnahmen aus den Schienenbenützungsentgelten.

4.2

Wenngleich das Ministerium die strategischen Zielsetzungen des Weißbuchs Verkehr und der Alpenkonvention sowie die Leitlinien für den Aufbau eines Transeuropäischen Verkehrsnetzes und die Wegekostenrichtlinie im Gesamtverkehrsplan für Österreich berücksichtigte, kritisierte der RH jedoch, dass die Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme um über ein Jahr verspätet erfolgte. Überdies waren die in der Richtlinie zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums vorgesehene Aufnahme von Anreizen zur Senkung der mit der Fahrwegbereitstellung verbundenen Kosten¹⁶ in die Verträge zur Finanzierung der Schienenverkehrsinfrastruktur seit Juni 2015 und die ebenfalls vorgesehene Veröffentlichung einer Leitstrategie für den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur seit Dezember 2014 ausständig.

Der RH empfahl dem Ministerium, Schritte für eine EU-rechtskonforme Umsetzung zu einem Zeitpunkt zu starten, der eine den Umsetzungsfristen entsprechende Erfüllung der EU-rechtlichen Vorgaben ermöglicht.

Transeuropäische Netze

5.1

(1) Wesentliche strategische Vorgabe für die hochrangige Verkehrsinfrastruktur auf europäischer Ebene waren die TEN-V-Leitlinien¹⁷. Sie definierten für Schiene, Straße, Wasser und Luftfahrt die zur Verbindung der Mitgliedstaaten angestrebte Verkehrsinfrastruktur. Das Kernnetz war bis zum Jahr 2030 von den Mitgliedstaaten zu verwirklichen, das Gesamtnetz bis zum Jahr 2050. Neben dem Zeitpunkt für die

¹⁵ Durchführungsverordnung (EU) 2015/909 der Kommission vom 12. Juni 2015 über die Modalitäten für die Berechnung der Kosten, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen (ABl. Nr. L 148 vom 13. Juni 2015)

¹⁶ Diese Anreize sollen zur Umsetzung von Effizienzsteigerungsprogrammen dienen (z.B. Optimierung der Planung und Projektabwicklung, Verringerung der Beschaffungskosten, kostengünstigere Bauausführung).

¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Fertigstellung legten die TEN–V–Leitlinien auch technische Mindestanforderungen an die Infrastruktur der Verkehrsnetze fest, wie z.B.:

- Straße: Ausführung als Autobahn oder Schnellstraße; Interoperabilität von Mautsystemen; Ausrüstung mit intelligenten Verkehrssystemen;
- Schienennetz: vollständige Elektrifizierung; durchgängige Ausrüstung mit ERTMS¹⁸; einheitliche Regelspurweite; Befahrbarkeit für Züge mit bis zu 740 m Länge und einer maximalen Achslast von 22,5 t; Mindestgeschwindigkeit: 100 km/h für den Güterverkehr, 200 km/h auf Ausbaustrecken und 250 km/h auf Neubaustrecken für den Personenverkehr auf Hochgeschwindigkeitsstrecken;
- Binnenwasserstraße: Anbindung an die Straßen– oder Schieneninfrastruktur, Einhaltung zumindest der Kriterien der Klasse IV der Klassifizierung der europäischen Binnenwasserstraßen, Ausrüstung mit River Information Services (das ist der harmonisierte Informationsdienst für das Verkehrs– und Transportmanagement in der Binnenschifffahrt), Verfügbarkeit von alternativen, umweltfreundlichen Kraftstoffen.

Als multimodale Hauptverkehrsadern des Gesamt– bzw. des Kernnetzes durchziehen neun Korridore Europa, wobei Österreich von vier Korridoren — den Korridoren Ostsee–Adria, Orient–östliches Mittelmeer, Skandinavien–Mittelmeer und Rhein–Donau — berührt wird.

Die Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“ war Basis für die Kofinanzierung der transeuropäischen Verkehrsnetze durch die EU. Sie fokussiert auf grenzüberschreitende Netzveränderungen des TEN–Kernnetzes und stellt EU–weit rd. 24 Mrd. EUR für den Zeitraum 2014 bis 2020 zur Verfügung.

(2) Das in den TEN–V–Leitlinien festgelegte Straßen–Kernnetz war in Österreich bereits großteils vorhanden. Einige Ausnahme bildete die Fortsetzung der A 5 Nord/Weinviertel Autobahn von Schrick Richtung Staatsgrenze zur Tschechischen Republik zur Herstellung der Verbindung Wien–Brünn in den Korridoren Ostsee–Adria bzw. Orient–östliches Mittelmeer.

(3) Im Gegensatz zur Straße bestand bei der Schieneninfrastruktur größerer Ausbaubedarf hinsichtlich der in der TEN–V–Leitlinie vorgegebenen Korridore. Die folgende Abbildung zeigt am Beispiel des Korridors Ostsee–Adria wesentliche Netzveränderungen zum Ausbau des Schienen–Kernnetzes.

¹⁸ European Rail Traffic Management System = einheitliches System zur Steuerung des Eisenbahnverkehrs

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Abbildung 3: Netzveränderungen der Schieneninfrastruktur entlang des TEN-Korridors Ostsee–Adria



Quelle: ÖBB-Infrastruktur AG; RH

Der Großteil der Netzveränderungen zur Vervollständigung des Schienen-Kernnetzes war im überprüften Zeitraum bereits in Bau bzw. fertiggestellt. Einzelne Netzveränderungen¹⁹ waren noch nicht begonnen, würden aber laut Rahmenplan vor dem Jahr 2030 fertiggestellt. Für zwei Netzveränderungen²⁰ waren noch keine Daten für den Baubeginn und die Fertigstellung festgesetzt.

¹⁹ z.B. viergleisiger Ausbau Linz – Wels (Baubeginn: 2018, Fertigstellung 2025)

²⁰ Die Ertüchtigung der Nordbahn war im Rahmenplan des Jahres 2016 noch in den allgemeinen Reinvestitionen und nicht als eigene Netzveränderung enthalten, die nördliche Zubringerstrecke zum Brenner-Basis-tunnel (Schaftenau–Radfeld) war lediglich mit Planungsarbeiten im Rahmenplan.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



5.2

Der RH hielt fest, dass mit den TEN–V–Leitlinien eine europäische Vorgabe zum Ausbau der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur gegeben war, die Umsetzungszeitpunkte — für das Kernnetz das Jahr 2030 — und qualitative Mindestanforderungen nannte.

Der RH wies darauf hin, dass im Bereich des hochrangigen Straßennetzes — im Gegensatz zur Schieneninfrastruktur — nur geringer Ausbaubedarf aufgrund der TEN–V–Leitlinien bestand.

Im Bereich der Schieneninfrastruktur waren zahlreiche Netzveränderungen (Neu- und Ausbau) zur Realisierung der TEN–V–Korridore erforderlich. Dazu zählten u.a. die drei großen Tunnelbauprojekte Brenner–Basistunnel, Semmering–Basistunnel und Koralm bahn. Abgesehen von zwei Ausnahmen (Ertüchtigung der Nordbahn und Zubringerstrecke zum Brenner–Basistunnel) war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung für alle Netzveränderungen ein Fertigstellungstermin innerhalb der von den TEN–V–Leitlinien vorgegebenen Frist vorgesehen. Diese zwei Netzveränderungen waren jedoch ohne Nennung des Umsetzungszeitraums im Rahmenplan enthalten.

Der RH empfahl, unter Berücksichtigung des Gesamtfinanzierungsrahmens des ÖBB–Rahmenplans und nach vorhergehender Abstimmung mit den betroffenen Nachbarstaaten alle laut TEN–V–Leitlinien erforderlichen Netzveränderungen mit ihrer Investitionssumme und den Daten zu Baubeginn und Fertigstellung in den Rahmenplan aufzunehmen und rechtzeitig mit den Planungsarbeiten bzw. den Genehmigungsverfahren zu starten, um die Netzveränderungen entsprechend den Vorgaben der TEN–V–Leitlinien bzw. den ergänzenden Vereinbarungen mit der Europäischen Kommission umsetzen zu können.

5.3

Das Ministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass bis 2030 nicht alle Projekte, die auf dem Kernnetz liegen, umgesetzt werden müssten, sondern nur jene, die entweder in den Karten des Anhangs der Leitlinien dezidiert definiert sind oder Projekte, die erforderlich sind, um die von den TEN–V–Leitlinien geforderten Parameter zu erfüllen. Projekte, die zur Bereitstellung der erforderlichen Kapazitäten notwendig seien, würden zu dem Zeitpunkt, zu dem der Kapazitätsbedarf gegeben ist, umgesetzt werden.

5.4

Der RH erwiderte, dass gemäß Artikel 38 der TEN–V–Leitlinien „die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen ergreifen müssen, um das Kernnetz so zu entwickeln, dass es bis zum 31. Dezember 2030 den Bestimmungen des Kernnetzes [Anmerkung: bestimmter Ausbaugrad] entspricht.“ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren für zwei in den Karten des Anhangs der Leitlinien dezidiert definierte Netzverände-

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



rungen des Schienen-Kernnetzes²¹ noch keine Daten für den Baubeginn und die Fertigstellung festgesetzt. In Anbetracht der langen Umsetzungszeit von Infrastrukturprojekten und der Verpflichtungen aus den TEN-V-Leitlinien verblieb der RH bei seiner Empfehlung.

Abstimmung mit Nachbarstaaten

6.1

(1) Für das hochrangige Straßennetz bestanden mehrere Netzveränderungen, die Teil einer grenzüberschreitenden Verbindung waren. Um die Fortführung der hochrangigen Straßenverbindung jenseits der Staatsgrenze abzusichern, die Umsetzung zeitlich abzustimmen und den geografischen Grenzübertrittspunkt gemeinsam festzulegen, strebte das Ministerium den Abschluss von Abkommen mit den Nachbarstaaten an. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über bilaterale Abkommen zu den aktuellen hochrangigen Netzveränderungen im Straßenbau:

Tabelle 1: Abkommen mit Nachbarstaaten zu grenzüberschreitenden Straßen–Neubau–projekten der ASFINAG

Netzveränderung	Teilabschnitt	Baubeginn	Status
A 3 Südost Autobahn	Eisenstadt – Staatsgrenze bei Klingenbach	2023	Memorandum of Understanding aus 2005, Entwurf Absichtserklärung aus 2013 – nicht unterzeichnet
A 5 Nord/Weinviertel Autobahn	Poysbrunn – Staatsgrenze bei Drasenhofen	2025	Bilateraler Vertrag aus dem Jahr 2009; Vertrag zur Errichtung der Grenzbrücken – in Vorbereitung
S 3 Weinviertler Schnellstraße	Guntersdorf – Staatsgrenze bei Kleinhaugsdorf	2028	–
S 7 Fürstenfelder Schnellstraße	Dobersdorf – Staatsgrenze bei Heiligenkreuz	2017	Memorandum of Understanding aus 2005, Entwurf Abkommen aus 2013 – nicht unterzeichnet
S 8 Marchfeld Schnellstraße	Gänserndorf – Staatsgrenze bei Marchegg	2026	Absichtserklärung aus 2015
S 10 Mühlviertler Schnellstraße	Rainbach Nord – Staatsgrenze bei Wullowitz	2026	Entwurf Memorandum of Understanding aus 2016 – nicht unterzeichnet
S 18 Bodensee Schnellstraße		2025	–

Quellen: BMVIT; RH

Für die S 7 bestand der Entwurf eines Abkommens mit Ungarn aus dem Jahr 2013, das den Grenzübertrittspunkt festlegte. Es sollte unterzeichnet werden, wenn die ASFINAG den Grenzübertrittspunkt bestätigt hatte und das Genehmigungsverfahren abgeschlossen war. Das Abkommen war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht unterzeichnet.

²¹ Die Ertüchtigung der Nordbahn war im Rahmenplan des Jahres 2016 noch in den allgemeinen Reinvestitionen und nicht als eigene Netzveränderung enthalten, die nördliche Zubringerstrecke zum Brenner–Basis–tunnel (Schaftenau–Radfeld) war lediglich mit Planungsarbeiten im Rahmenplan.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Für die S 3 und die S 18 bestanden zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine Absichtserklärungen oder Entwürfe. In der Stellungnahme zum Umweltbericht für die S 3 hatte die ASFINAG darauf hingewiesen, dass die Umweltbehörde der Tschechischen Republik einen negativen Standpunkt zu einer vierspurigen Weiterführung der S 3 von Znaim bis zur Autobahn Brünn–Prag eingenommen hätte. Die Tschechische Republik habe den Ausbau der Verbindung auf ihrem Staatsgebiet abgelehnt. Es sei damit nicht gesichert, dass die Schnellstraße jenseits der Staatsgrenze hochrangig weitergeführt werde. Gemäß der Verkehrsprognose des Umweltberichts zur S 3 war lediglich im Abschnitt nördlich von Stockerau im Jahr 2020 ein durchschnittlicher Werktagsverkehr über 24.000 KFZ/Tag zu erwarten. Dies entsprach der im Leitfaden der Strategischen Prüfung Verkehr des Ministeriums (**SP–V–Leitfaden**) genannten Mindest–Verkehrsnachfrage für eine hochrangige Verkehrsverbindung. Nördlich von Hollabrunn und am Grenzübergang bei Kleinhaugsdorf lag die prognostizierte Verkehrsnachfrage zum Teil deutlich unter diesem Wert.²²

(2) Im Schienennbereich bestand eine Vielzahl von internationalen Arbeitsgruppen und Kommissionen sowie vertraglichen Vereinbarungen zur Zusammenarbeit bei grenzüberschreitenden Netzveränderungen, wie bspw. dem Brenner–Basistunnel²³. Schriftliche Absichtserklärungen waren Voraussetzung für die Beantragung von Fördermitteln der Connecting Europe Facility (**CEF**) zur Finanzierung von grenzüberschreitenden TEN–V–Schienenprojekten.

(3) Seitens des Ministeriums existierte keine einheitliche verkehrsträgerübergreifende Abstimmung mit den österreichischen Nachbarstaaten betreffend die grenzüberschreitenden Verkehrsverbindungen.

6.2

(1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung für eine grenzüberschreitende Netzveränderung im Straßenbau (S 7), deren Baubeginn unmittelbar bevorstand, ein entsprechendes Abkommen mit dem Nachbarstaat Ungarn noch nicht unterzeichnet war.

Der RH empfahl, hochrangige Straßen nur dann bis zur Staatsgrenze auszubauen, wenn ein dem Ausbaugrad entsprechendes Verkehrsaufkommen prognostiziert wurde und entsprechende vertragliche Grundlagen mit den Nachbarstaaten hinsichtlich des Ausbaus jenseits der Grenze bestehen. Der Korridor für den Grenzübergangspunkt sollte im Zuge der Planungsgebietsverordnung vertraglich vereinbart werden, der tatsächliche Grenzübergangspunkt nach Abschluss der Umweltverträglichkeitsprüfung.

²² z.B. Variante Schnellstraße und kein Ausbau öffentlicher Verkehr: Suttendorf bei Hollabrunn: 20.600 KFZ/Tag, Grenzübergang Kleinhaugsdorf: 16.000 KFZ/Tag

²³ siehe auch RH–Bericht „Bahnprojekt: Brenner Basistunnel“ (Reihe Bund 2017/4)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



(2) Der RH kritisierte das Ministerium, weil für die grenzüberschreitenden Verkehrsverbindungen die verkehrsträgerübergreifende Abstimmung mit den österreichischen Nachbarstaaten fehlt.

Er empfahl, die Abstimmung mit den Nachbarstaaten jedenfalls verkehrsträgerübergreifend vorzunehmen.

Der RH wies weiters darauf hin, dass der Umstand, dass schriftliche Absichtserklärungen der betroffenen Staaten Voraussetzung für die Zuerkennung von CEF-Fördermitteln für grenzüberschreitende Netzveränderungen der Schieneninfrastruktur sind, den Abschluss entsprechender Abkommen nahelegte.

6.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums seien für die S 3 Grenzübergabepunkte zwischen Österreich und der Tschechischen Republik mit BGBl. I Nr. 225/2005 rechtsverbindlich und hinreichend genau definiert bzw. bestätigt worden. Der Grenzübergabepunkt zwischen Österreich und der Schweiz im Verlaufe der S 18 Bodensee–Schnellstraße sei zumindest von Schweizer Seite offiziell im Zuge der durchgeführten Strategischen Prüfung im Verkehrsbereich im Jahre 2016 bestätigt worden. Die bestehende Autobahnanschlussstelle in St. Margarethen auf schweizerischer Seite sei darüber hinaus bereits seit vielen Jahren für die Ausbildung eines Knotens und die Verknüpfung mit dem österreichischen hochrangigen Straßennetz in Gestalt der S 18 vorbereitet.

In Bezug auf die Verkehrsnachfrage entlang der geplanten S 3 nördlich von Hollabrunn verfüge der SP–V–Leitfaden über keinen verbindlichen Charakter und die darin genannten Werte für die Verkehrsnachfrage seien als Richtwerte aufzufassen, die gerade auch auf bestehenden hochrangigen grenzüberschreitenden Verkehrsverbindungen regelmäßig unterschritten würden, obwohl diese Verkehrsverbindungen eine hohe Bedeutung für den Durchzugs– und Langstreckenverkehr aufweisen. Dem Gesetzgeber obliege es, Straßen (bzw. Netzelemente) wegen ihrer Bedeutung für den Durchzugsverkehr zu Bundesstraßen (Autobahnen und Schnellstraßen) zu ernennen, wobei die (prognostizierte) Verkehrsnachfrage nicht mit der Bedeutung für den Durchzugsverkehr korrelieren müsse. Nachfolgend könne die Bundesstraßenverwaltung in Gestalt der ASFINAG den Grad der Priorität sowie dessen Querschnittsausbildung für solche Bundesstraßeelemente mit grenzüberschreitendem Charakter in Abhängigkeit von der Entwicklung der Verkehrsnachfrage festlegen und die Priorität geringer oder höher einstufen und diese damit auch früher oder später im Umsetzungsplan einordnen.

Aus Sicht des Ministeriums sei das Kernelement einer verkehrsträgerübergreifenden Planung eine Verkehrsprognose, die alle konkurrierenden Verkehrsträger umfasse. Diese Prognose müsse die Wechselwirkungen des unterschiedlichen Ausbaus

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



der Verkehrsträger abbilden und ein sinnvolles Szenario mit abgestimmten verkehrspolitischen Rahmenbedingungen und Schwerpunktsetzung beim Ausbau der Verkehrsträger unterstellen. Diese Berechnungen seien die Basis für Prioritätensetzungen für die einzelnen Verkehrsträgerausbauprogramme.

Eine Abstimmung von nationalen Prognosen zwischen Nachbarstaaten sei die Grundlage dafür, dass die Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur in beiden Staaten von denselben Prämissen ausgehe und damit staaten- und verkehrsträgerübergreifend koordiniert erfolge. Dies setze aber voraus, dass in den Nachbarstaaten vergleichbare Planungsansätze verfolgt würden, entsprechende Institutionen als Ansprechpartner zur Verfügung stünden und ein sinnvoller Austausch von Daten möglich sei. Soweit diese Voraussetzungen gegeben seien, führe das Ministerium einen entsprechenden Austausch mit den Nachbarstaaten durch, etwa Abstimmungen zu den Prognosen zum deutschen Bundesverkehrswegeplan.

6.4

In Bezug auf die Verkehrsnachfrage entlang der geplanten S 3 entgegnete der RH dem Ministerium, dass das für die S 3 Weinviertler Schnellstraße für das Jahr 2020 prognostizierte Verkehrsaufkommen am Grenzübergang Kleinhaugsdorf bei lediglich 16.000 KFZ/Tag lag. Zudem plante die Tschechische Republik zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht, die Straße jenseits der Grenze hochrangig weiterzuführen. Alternativen wie der „Halbausbau“ (= lokale Umfahrungen und ein Ausbau auf 2+1 Fahrstreifen) wiesen ein höheres Nutzen–Kosten–Verhältnis als die letztlich ins Bundesstraßengesetz 1971 aufgenommene Schnellstraße auf. Für den RH war deshalb weder die vom Ministerium angeführte hohe Bedeutung für den Durchzugs- und Langstreckenverkehr noch ein effizienter Einsatz öffentlicher Mittel nachvollziehbar. In Bezug auf die Prüfung der Hochrangigkeit bzw. einer Mindestnachfrage für hochrangige Verkehrsinfrastruktur verwies der RH auf seine Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen in **TZ 19**.

Betreffend die Abkommen zu Grenzübertrittspunkten betonte der RH, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung für die grenzüberschreitenden Netzveränderungen der S 7, deren Baubeginn jedoch unmittelbar bevorstand, ein entsprechendes Abkommen mit dem Nachbarstaat Ungarn noch nicht unterzeichnet war. Er begrüßte deshalb seine Empfehlung.

Zur Priorisierung von Straßenprojekten durch die ASFINAG verwies der RH auf seine Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen in **TZ 22**. Aus Sicht des RH wäre bei der Aufnahme von Straßen(–abschnitten) in das Bundesstraßengesetz 1971 dem Nachweis der Hochrangigkeit und einer entsprechenden Mindestverkehrsnachfrage größte Aufmerksamkeit beizumessen. Er betonte in diesem Zusammenhang seine Empfehlungen in **TZ 9, TZ 14, TZ 19** und **TZ 20**.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Der RH nahm von den Ausführungen des Ministeriums zur verkehrsträgerübergreifenden Planung mit Nachbarstaaten — insbesondere auch im Zusammenhang mit dem deutschen Bundesverkehrswegeplan — positiv Kenntnis.

Vorgaben der Bundesregierung und des Gesetzgebers

7.1

- (1) Die strategische Festlegung, wo das bundesweite hochrangige Verkehrswege- netz verlaufen soll, war in den Hochleistungsstrecken–Verordnungen gemäß § 1 Hochleistungsstreckengesetz, im Bundesstraßengesetz 1971 und im Schiff- fahrtsgesetz festgelegt.
- (2) Im Regierungsprogramm 2003 – 2006 bekannte sich die Bundesregierung dazu, den im Jahr 2002 vom Ministerium veröffentlichten Generalverkehrsplan Öster- reich umzusetzen. Die Bundesregierung gab dem Ministerium vor, diesen „mit ei- ner Evaluierung der Prioritätenreihung zu fixieren“.
- (3) Im Jahr 2005 beschloss der Nationalrat das SP–V–Gesetz und setzte damit die unionsrechtlich vorgegebene SUP–Richtlinie aus dem Jahr 2001 für den Verkehrs- bereich in nationales Recht um.
- (4) Im Oktober 2008 beschloss der Ministerrat im Gefolge der Wirtschafts– und Finanzkrise das 1. Konjunkturbelebungspaket, das 200 Mio. EUR für Bauprojekte der ASFINAG und 700 Mio. EUR für Bauprojekte der ÖBB–Infrastruktur AG vorsah. Für die ÖBB–Infrastruktur AG stellte der Bund diese zusätzlichen Mittel zur Verfü- gung. Die ASFINAG zog in den Jahren 2009 bis 2012 insb. Instandsetzungsprojekte und Generalerneuerungen vor und finanzierte diese durch eigene Einnahmen.
- (5) Im Regierungsprogramm 2008 – 2013 bekannte sich die Bundesregierung dazu, zusätzliche Mittel zum Budgetpfad für die ÖBB–Infrastruktur AG in der Höhe von insgesamt 820 Mio. EUR²⁴ zur Verfügung zu stellen. Weiters gab sie vor, dass die Infrastrukturgesellschaften ASFINAG und ÖBB–Infrastruktur AG bei Bauprojekten der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur ein Einsparungsziel von 10 % „anhand ob- jektiver Messkriterien“²⁵ erreichen sollten.
- (6) Im Dezember 2008 beschloss der Ministerrat das 2. Konjunkturbelebungspaket, das im Jahr 2009 10 Mio. EUR für Infrastrukturmaßnahmen der ÖBB–Infrastruk- tur AG vorsah.

²⁴ zusätzliche Mittel zum Budgetpfad der ÖBB–Infrastruktur AG: 2009: 100 Mio. EUR; 2010: 140 Mio. EUR; 2011: 180 Mio. EUR; 2012: 190 Mio. EUR; 2013: 210 Mio. EUR

²⁵ im Neubau: Errichtungskosten pro Kilometer

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



(7) Im Regierungsprogramm 2013 – 2018 sah die Bundesregierung vor, das Investitionsprogramm der ASFINAG und den Rahmenplan der ÖBB-Infrastruktur AG — nach der Evaluierung aus dem Jahr 2010 — einer neuen Evaluierung zu unterziehen. Weder das Ministerium noch die ASFINAG noch die ÖBB-Infrastruktur AG führten diese Evaluierung durch, sondern setzten ab dem Jahr 2014 in erster Linie die bisherigen Bauprogramme fort und passten diese laufend an.

(8) Im Jänner 2016 beschloss der Ministerrat die Umsetzung der „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ der Vereinten Nationen in Österreich. Diese inkludierte als Ziel Nr. 9.1, eine hochwertige, verlässliche, nachhaltige und widerstandsfähige Infrastruktur aufzubauen. Zur Messung der Zielerreichung war der Indikator „Fahrgast- und Gütertransportvolumen je Verkehrsträger“ definiert. Bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung definierte das Ministerium noch keine quantifizierten Ziele in Bezug auf den Indikator und stellte keine Überlegungen an, mit welchen Maßnahmen die beschlossene Zielsetzung zu erreichen sei.

7.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Ministerium sowohl in der Regierungsperiode 2003 – 2006 als auch 2013 – 2018 die von der Bundesregierung vorgegebene gesamthafte Evaluierung der noch nicht umgesetzten Netzveränderungen weder im Straßen- noch im Schienenbereich durchführte. In Bezug auf die Evaluierung der Prioritätenreihung der Netzveränderungen im Jahr 2010 verwies er auf seine Ausführungen in **TZ 10**.

Hinsichtlich der Umsetzung der „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ in Österreich wies der RH ferner darauf hin, dass das Ministerium bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht begonnen hatte, quantifizierte Ziele in Bezug auf den beschlossenen Indikator zu definieren und Überlegungen anzustellen, mit welchen Maßnahmen die beschlossenen Ziele zu erreichen seien.

Der RH empfahl, in Umsetzung des Ministerratsbeschlusses zur Umsetzung der „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ in Österreich zum entsprechenden Indikator Zielwerte zu definieren²⁶ und die für die Erreichung der gesteckten Ziele erforderlichen Maßnahmen bei der zukünftigen Planung und Finanzierung der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur — im Rahmen eines gesamthaften, verkehrs trägerübergreifenden Ansatzes — zu setzen.

7.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums habe sich die Bundesregierung im Regierungsprogramm 2013 – 2018 dazu bekannt, den im Jahr 2012 vom Ministerium veröffentlichten Gesamtverkehrsplan für Österreich zu stärken und in vertiefenden Projektfeldern weiterzuentwickeln. Der Gesamtverkehrsplan sei zudem der Landes-

²⁶ z.B. in Anlehnung an die im Gesamtverkehrsplan enthaltene Zielsetzung, einen bestimmten Prozentsatz des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene zu verlagern

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



verkehrsreferentenkonferenz vorgelegt worden, die im Jahr 2013 einen Beschluss gefasst habe, in dem sie den Gesamtverkehrsplan für Österreich zur Kenntnis genommen und ihre Übereinstimmung mit den darin formulierten Zielsetzungen für die österreichische Verkehrspolitik zum Ausdruck gebracht habe. Weiters habe die Landesverkehrsreferentenkonferenz ihre grundsätzliche Bereitschaft ausgedrückt, die Strategien und Maßnahmen gemeinsam mit dem Bund umzusetzen.

7.4

Der RH hielt ergänzend fest, dass das Regierungsprogramm 2017 – 2022 ein Bekenntnis zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des hochrangigen Straßennetzes enthielt. Im Schienenbereich sah das Regierungsprogramm 2017 – 2022 die Weiterentwicklung des Zielnetzes 2025+ vor; Infrastrukturprojekte im Schienenbereich sollten effizienter und budgetschonender umgesetzt werden, wobei die Kosten–Nutzen–Relation bei der Umsetzung des Bauprogramms optimal gestaltet werden soll.

Gerade vor diesem skizzierten Hintergrund und im Lichte des Ministerratbeschlusses zur Umsetzung der „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ sprach sich der RH für einen gesamthaften, verkehrsträgerübergreifenden Ansatz bei der Weiterentwicklung und Vertiefung des Gesamtverkehrsplans für Österreich aus.

Vorgaben des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Generalverkehrsplan Österreich

8.1

Das Ministerium veröffentlichte im Jahr 2002 den Generalverkehrsplan Österreich. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um eine zwischen dem Ministerium, den Ländern und den Verkehrsträgergesellschaften abgestimmte Auflistung der mittelfristig erforderlichen Investitionen in die hochrangige Verkehrsinfrastruktur. Die Liste der Netzveränderungen enthielt insgesamt 270 Netzveränderungen mit einem Gesamtvolumen von rd. 37,6 Mrd. EUR (ohne die später an die Länder übertragenen Bundesstraßen (7,5 Mrd. EUR)). Der Generalverkehrsplan Österreich stellte nach der im Jahr 2001 erfolgten Zusammenlegung der Kompetenzen für Straße und Schiene in einem Ministerium erstmalig ein mehrmodales Strategiepapier des Ministeriums für die hochrangige Verkehrsinfrastruktur dar. Der Generalverkehrsplan Österreich sah eine Mitfinanzierung von privater Seite (**PPP–Modelle**) im Ausmaß von bis zu 870 Mio. EUR vor. Diese PPP–Modelle sollten als Pilotprojekte bei den verschiedenen Verkehrsträgern erprobt werden.

Zur Weiterentwicklung des Generalverkehrsplans Österreich war darin ein Korridormanagement vorgesehen, das sich verkehrsträgerübergreifend mit dem optimalen Realisierungszeitpunkt der einzelnen Netzveränderungen sowie mit Einsparungspotenzialen bei den vorgeschlagenen Netzveränderungen beschäftigen sollte. Das Ministerium richtete dieses Korridormanagement nicht ein und nahm nach

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Veröffentlichung des Generalverkehrsplans Österreich auch keine weiteren Priorisierungen vor.

Im Jahr 2003 gab die Bundesregierung dem Ministerium vor, den „Generalverkehrsplan Österreich mit einer Evaluierung der Prioritätenreihung [...] zu fixieren“ und „die Umsetzung zügig unter Einsatz von PPP–Modellen voranzutreiben“. Das Ministerium kam dieser Vorgabe zur Evaluierung der Prioritätenreihung nicht nach.

Das Ministerium verstand den Generalverkehrsplan Österreich als Auflistung der möglichen Netzveränderungen und als „Infrastruktur–Wunschprogramm“ der Infrastrukturgesellschaften und der Länder, die nicht für die Gesamtverkehrsplanung und Finanzierung der hochrangigen Infrastruktur zuständig waren. Nach Auffassung des Ministeriums wurde — im Widerspruch dazu — die Liste der Netzveränderungen des Generalverkehrsplans Österreich in der öffentlichen Wahrnehmung als verbindlicher Ausbauplan mit beigeschlossener Finanzierungsgarantie missverstanden.

8.2

Wiewohl der Generalverkehrsplan Österreich erstmalig mehrere Verkehrsträger abbildete, kritisierte der RH jedoch, dass das Ministerium das in diesem Strategiedokument vorgesehene verkehrsträgerübergreifende Korridormanagement nicht eingerichtet hatte. Zur Rolle des Ministeriums bei der Planung der hochrangigen Verkehrsnetze verwies er auf seine Empfehlungen in [TZ 14](#).

Verkehrsprognose Österreich 2025+

9.1

Das Ministerium beauftragte gemeinsam mit der ASFINAG, der Netz– und Streckenentwicklung GmbH (ÖBB–Konzern) und der Schieneninfrastruktur–Dienstleistungsgesellschaft mbH (**SCHIG**) in den Jahren 2003 bis 2006 die Entwicklung der Verkehrsprognose Österreich als Simulationsmodell zur Berechnung zukünftiger Verkehrsströme. Ziel des Projekts war es, eine fundierte verkehrsträgerübergreifende Grundlage für die strategische Netzplanung zu schaffen und mit einer einheitlichen Datengrundlage einander widersprechende Prognosen für die einzelnen Verkehrsträger zu vermeiden. Damit verfügten das Ministerium und die Infrastrukturgesellschaften (ASFINAG, ÖBB–Infrastruktur AG, via donau) über eine Planungsgrundlage, auf Basis derer die Verkehrsmengen für die Zeitpunkte 2025 und 2050 prognostiziert werden konnten. Diese Prognosedaten bildeten bspw. die Grundlage für das Zielnetz 2025+ der ÖBB–Infrastruktur AG.

Da infolge der Wirtschafts– und Finanzkrise ab dem Jahr 2008 das Ministerium langfristige Auswirkungen auf den Verkehrssektor erwartete, beauftragte es im Jahr 2009 eine Überarbeitung der Verkehrsprognose Österreich 2025+. Diese Überarbeitung ergab, dass sich die ursprünglich für das Jahr 2025 erwarteten Verkehrs-

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



mengen um acht bis elf Jahre verzögern würden. Damit waren die ursprünglich bis zum Jahr 2025 auszubauenden Verkehrsnetze erst entsprechend später erforderlich. Diese Verschiebung in der Verkehrsnachfrage bildete die Grundlage für die im Jahr 2010 vorgenommene Evaluierung der Prioritätensetzung der Netzveränderungen im Straßen- und Schienenbereich.

- 9.2** Der RH erachtete es als positiv, dass das Ministerium mit der Verkehrsprognose Österreich über ein Instrument verfügte, mit dem eine einheitliche verkehrsträgerübergreifende Grundlage für die strategische Netzplanung verfügbar war.

Der RH empfahl, die Verkehrsprognose Österreich regelmäßig (z.B. alle drei bis fünf Jahre) zu aktualisieren und Anpassungen an neue Rahmenbedingungen (z.B. Veränderungen des prognostizierten Wachstumspfads, Bevölkerungsprognosen) vorzunehmen, um in weiterer Folge Auswirkungen auf den Ausbau der hochrangigen Verkehrsnetze zeitgerecht abschätzen zu können.

Evaluierung der Prioritätenreihung der Netzveränderungen

- 10.1** Allgemeines

(1) Nachdem die im Jahr 2009 durchgeführte Überarbeitung der Verkehrsprognose Österreich 2025+ ergeben hatte, dass sich die ursprünglich für das Jahr 2025 erwarteten Verkehrsmengen um acht bis elf Jahre verzögern würden, beauftragte das Ministerium formlos die Infrastrukturgesellschaften ASFINAG und ÖBB-Infrastruktur AG, die zukünftigen und noch nicht im Bau befindlichen Netzveränderungen des hochrangigen Straßen- und Schienennetzes einer Evaluierung der Prioritätenreihung zu unterziehen. Die dahinterstehende Überlegung war, dass die Infrastruktur nun nicht — wie bisher angenommen — innerhalb der nächsten 15 Jahre (2010 bis 2025), sondern in einem um acht bis elf Jahre längeren Zeitraum zu verwirklichen ist und daher geringere jährliche Investitionsraten zur Umsetzung der Netzveränderungen notwendig sind.

Die Evaluierung der Prioritätenreihung der Netzveränderungen erfolgte weitgehend eigenständig durch die Infrastrukturgesellschaften ASFINAG und ÖBB-Infrastruktur AG. Die im Ministerium für den Ausbau der Straßen- bzw. Schieneninfrastruktur zuständigen Fachabteilungen waren in den Prozess nicht eingebunden. Ein konkreter schriftlicher Auftrag des Ministeriums an die Infrastrukturgesellschaften zur Evaluierung der Prioritätenreihung der Netzveränderungen lag nicht vor. Es war damit nicht nachvollziehbar, ob das Ministerium Vorgaben machte, in welcher Form und mit welcher Methodik die Netzveränderungen zu bewerten waren. Dies führte dazu, dass die Infrastrukturgesellschaften zwei unterschiedliche Methoden

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



anwendeten, deren Ergebnisse nicht miteinander vergleichbar waren. Somit war auch keine verkehrsträgerübergreifende Betrachtung möglich.

Schiene

(2) Die ÖBB–Infrastruktur AG fasste die Strecken des Zielnetzes 2025+ zu Achsen zusammen und bewertete diese in Form einer Wirkungsanalyse. Sie betrachtete dabei bspw., welche Netzveränderungen höhere oder niedrigere Auswirkungen in Bezug auf die angestrebten Kapazitätsauslastungen der Züge, auf Fahrzeiten, auf die Umwelt, auf Beschäftigung und steuerliche Rückflüsse haben könnten. Das Ergebnis der Wirkungsanalyse war ein Priorisierungsvorschlag, in dem die ÖBB–Infrastruktur AG zehn Etappen zur Umsetzung des Zielnetzes 2025+ vorschlug, die sich bis zum Jahr 2032 erstreckten.

Straße

(3) Die ASFINAG bewertete 30 Netzveränderungen im hochrangigen Straßennetz mittels einer Nutzwertanalyse. Dabei definierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ASFINAG sieben Kriterien, anhand derer sie die Netzveränderungen mittels eines Punktesystems bewerteten. Die Kriterien reichten von der Wirtschaftlichkeit (Nutzen–Kosten–Verhältnis) über das öffentliche Umfeld (z.B. landespolitische Forderung²⁷, lokale Akzeptanz) bis zur Charakteristik der Netzveränderung (z.B. Hochrangigkeit durch Netzschluss, Verkehrsaufkommen und Verbindung von Zentren). Die Kriterien „Wirtschaftlichkeit“ und „Charakteristik des Vorhabens“ waren am stärksten gewichtet. Die Bewertungen der Netzveränderungen erfolgten ausschließlich durch eine Punktevergabe der ASFINAG. Für die einzelnen Bewertungskriterien wurden keine vertieften Analysen der betrachteten Netzveränderungen vorgenommen.

So erstellten die Bediensteten der ASFINAG bspw. für das Kriterium „Nutzen–Kosten–Verhältnis“ keine Berechnung der Kosten und der Nutzen der einzelnen Netzveränderungen, sondern schätzten stattdessen für jede Netzveränderung einen Punktewert, den es bei der Kosten–Nutzen–Analyse erreichen könnte. Die vorliegenden Unterlagen schlossen nicht aus, dass es bei den beiden am stärksten gewichteten Kriterien „Wirtschaftlichkeit“ und „Charakteristik des Vorhabens“ zu einer Doppelbewertung ähnlicher, sich gegenseitig bedingender Effekte kommen konnte.²⁸ Eine Dokumentation, wie die Bediensteten zu ihren Einschätzungen kamen, lag nicht vor. Infolge der Evaluierung der im Bundesstraßengesetz 1971 enthaltenen Netzveränderungen im Bundesstraßenbereich im Jahr 2010 schied der

²⁷ Kriterium „landespolitische Forderung“ später umbenannt in „regionale Bedeutung“

²⁸ Eine Straße ist dann besonders wirtschaftlich, wenn sie einen sinnvollen Netzschluss darstellt und von einer großen Anzahl an Personen genutzt wird. Wenn eine Straße eine sinnvolle Netzergänzung darstellt, die bspw. für viele Personen eine erhebliche Fahrtzeiteinsparung bewirkt, dann werden viele Personen diese Straße regelmäßig benutzen. Dadurch wäre wieder eine höhere Wirtschaftlichkeit gegeben.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Gesetzgeber im Jahr 2011 eine Reihe von niedrig bewerteten Bundesstraßen aus den Verzeichnissen des Bundesstraßengesetzes aus.²⁹ Mehrere Netzveränderungen, die bei der Evaluierung einen niedrigeren Nutzwert als die ausgeschiedenen Netzveränderungen hatten, verblieben im Bundesstraßengesetz 1971.³⁰ Diese niedriger bewerteten Netzveränderungen verschob die ASFINAG entweder auf unbestimmte Zeit³¹, redimensionierte³² sie oder zog deren Verwirklichung – ungeachtet der niedrigen Bewertung – dennoch in Betracht.³³

10.2

Der RH hielt positiv fest, dass das Ministerium auf die veränderten äußeren Rahmenbedingungen durch eine Evaluierung der Prioritätenreihung der noch nicht im Bau befindlichen Netzveränderungen reagierte. Der RH kritisierte jedoch, dass das Ministerium keine methodischen Vorgaben an die ASFINAG und die ÖBB-Infrastruktur AG zur Durchführung dieser Evaluierung der Prioritätenreihung der Netzveränderungen gab. Die sohin fehlende steuernde Rolle des Ministeriums führte dazu, dass die Infrastrukturgesellschaften unterschiedliche Bewertungsmethoden anwendeten, deren Ergebnisse nicht miteinander vergleichbar waren. Der RH kritisierte weiters, dass die Evaluierung der Prioritätenreihung der Netzveränderungen nicht verkehrsträgerübergreifend und ohne die zuständigen Fachabteilungen des Ministeriums einzubinden erfolgte.

Er empfahl, auch zukünftig bei sich ändernden Rahmenbedingungen (z.B. im Zuge einer Aktualisierung des Verkehrsmodells Österreich) die Priorisierung geplanter Netzveränderungen im hochrangigen Verkehrsnetz zu überprüfen.

Der RH empfahl weiters, zukünftige Priorisierungen nach einer einheitlichen Methodik (über eine bloße Darstellung der Wirkungen hinausgehend) und unter Einbeziehung der zuständigen Fachabteilungen des Ministeriums durchzuführen.

Aus Sicht des RH wäre es zielführend, dass eine Priorisierung der Netzveränderungen im Straßen- und im Schienenbereich zu vergleichbaren Ergebnissen führt, um auf der strategischen Ebene verkehrsträgerübergreifende Betrachtungen zu ermöglichen.

²⁹ Novelle BGBl. I Nr. 62/2011

³⁰ A 12 (Tschirgantunnel), S 34 (Traisental Schnellstraße) und S 37 (Klagenfurter Schnellstraße)

³¹ Ausbau des Tschirgantunnels (A 12)

³² Die ASFINAG plante für die S 37 keinen Vollausbau, sondern eine Erhöhung der Verkehrssicherheit am Bestand, wie z.B. durch die Errichtung von baulichen Mitteltrennungen, die Adaptierung von Anschlussstellen und die Errichtung von Pannenbuchten.

³³ Die S 34 (Traisental Schnellstraße) sollte ab 2017 (Abschnitt St. Pölten – Hart) bzw. ab 2020 (Abschnitt Hart – Wilhelmsburg) errichtet werden.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Der RH hielt fest, dass im Rahmen der Novelle des Bundesstraßengesetzes 1971 im Jahr 2011 zwar einige Straßenabschnitte, die bei der Evaluierung 2010 einen geringen Nutzwert aufgewiesen hatten, aus dem Bundesstraßengesetz 1971 gestrichen wurden, dass aber andere Straßenabschnitte mit einem noch geringeren Nutzwert im Bundesstraßengesetz 1971 verblieben und zum Teil in absehbarer Zeit realisiert werden sollen.

- 10.3** Laut Stellungnahme des Ministeriums führe es grundsätzlich eine Anpassung von Priorisierungen von Projekten an sich ändernde Rahmenbedingungen durch. Aufgrund der Langfristigkeit der Infrastrukturentwicklungen sei es nicht sinnvoll, auf kurzfristige Nachfrageänderungen zu reagieren, sondern die Aktualisierungen in nicht zu kurzfristigen Intervallen durchzuführen.

Schon in der Vergangenheit sei ein Ablauf von Verkehrsgrundlagenerhebung, Aktualisierung der Verkehrsmodele und Prognosen und darauf aufbauend der Prioritätensetzung im Infrastrukturausbau umgesetzt worden (auf Basis Verkehrsprognose 2025+ und Zielnetz 2025+). Ein Update dieses Zyklus sei in Arbeit, die Phase der Grundlagenermittlung weitestgehend abgeschlossen und eine Aktualisierung der Verkehrsprognose (VPÖ 2040) im Laufen. Darauf aufbauend sei eine Weiterentwicklung des Zielnetzes 2040+ vorgesehen.

Insbesondere im Eisenbahnbereich hänge der „richtige“ Zeitpunkt eines Projekts nicht nur von der erwarteten Verkehrsnachfrage ab, sondern werde von einer Reihe weiterer Faktoren (z.B. Reinvestitionszeitpunkte, Umsetzung von Vorgaben zur Erreichung des Integrierten Taktfahrplans) beeinflusst. Eine kurzfristige Anpassung von Prioritäten — z.B. aufgrund einer sich ändernden Verkehrsnachfrage — sei daher nicht sinnvoll.

Bei vielen Projekten sei der optimale Umsetzungszeitpunkt durch eine Vielzahl von Determinanten definiert. Ein wertsynthetisches Verfahren (z.B Kosten–Nutzen-Analyse, Nutzwertanalyse), das die Voraussetzung für eine einheitliche Bewertung und Priorisierung darstelle, sei daher nur für Teilespekte anwendbar. Die unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Wirkungsweisen bei Straße und Schiene würden auch verkehrsträgerspezifische Ansätze in der Priorisierung von Projekten (z.B. Anforderungen an Taktverkehr bei der Schiene) rechtfertigen.

- 10.4** Der RH nahm vom Update des Zyklus zur Aktualisierung der Verkehrsmodele und Prognosen und darauf aufbauend der Prioritätensetzung im Infrastrukturausbau anerkennend Kenntnis, zumal das Ministerium auch im Jahr 2009 auf veränderte äußere Rahmenbedingungen (infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise ab dem Jahr 2008) durch eine Evaluierung der Prioritätenreihung der noch nicht im Bau befindlichen Netzveränderungen reagierte.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Der RH stellte klar, dass er keine Veränderung der Priorisierung geplanter Netzveränderungen im hochrangigen Verkehrsnetz in kurzfristigen Intervallen empfahl, sondern vielmehr auch zukünftig — bei sich ändernden Rahmenbedingungen (z.B. im Zuge einer Aktualisierung des Verkehrsmodells Österreich) — eine Anpassung der Prioritätensetzung im hochrangigen Verkehrsnetz als zweckmäßig erachtete.

In Bezug auf die einheitliche Methodik für zukünftige Priorisierungen entgegnete der RH, dass gerade bei wertsynthetischen Verfahren die unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Wirkungsweisen der einzelnen Verkehrsträger in ein gemeinsames Bewertungsgerüst integriert werden können, das zu vergleichbaren Ergebnissen führt, um auf der strategischen Ebene verkehrsträgerübergreifende Betrachtungen zu ermöglichen. Der RH verblieb deshalb bei seiner Empfehlung.

Methodische Vorgaben zur Planung des hochrangigen Verkehrsnetzes

11.1

(1) Zu dem im Jahr 2005 in Kraft getretenen SP–V–Gesetz erarbeitete das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie gemeinsam mit dem damaligen Bundesministerium für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft im Jahr 2006 einen Entwurf für eine Verordnung. Die Verordnung sollte nähere Bestimmungen zur Überprüfung der Umweltauswirkungen von Netzveränderungen im Verkehrsbereich enthalten, die für die Aufnahme³⁴ in das hochrangige Bundesverkehrsnetz vorgeschlagen wurden. Da es zu keinem Konsens zwischen den beiden Bundesministerien kam, veröffentlichte das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie stattdessen aus Eigenem einen Leitfaden der Strategischen Prüfung Verkehr (**SP–V–Leitfaden**), in dem es detaillierte Bestimmungen für die Inhalte und den Ablauf einer Strategischen Prüfung Verkehr³⁵ festlegte.

(2) Im Jahr 2010 veröffentlichte die Österreichische Forschungsgesellschaft Straße – Schiene – Verkehr im Zusammenwirken mit dem Ministerium, der ASFINAG und den Landesbaudirektionen eine Richtlinie, in der die Methodik für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Verkehrswesen (insb. Straßenverkehr) detailliert beschrieben ist. Das Ministerium erklärte diese Richtlinie „Gesamtwirtschaftliche Bewertung von Maßnahmen der Verkehrsplanung (Nutzen–Kosten–Untersuchung)“ (**RVS 02.01.22**) zum aktuellen Stand der Technik und legte fest, dass diese ab sofort im Bereich der Bundesstraßen anzuwenden sei. Damit legte das Ministerium fest, wie positive Effekte — wie Fahrzeiteinsparungen oder vermiedene Unfälle — mit negativen externen Effekten — wie erhöhte Lärmimmissionen oder Schadstoff-

³⁴ bzw. Verkürzung, Verlängerung oder Streichung einer Strecke

³⁵ Dies ist der im SP–V–Gesetz definierte Verfahrensablauf im Vorfeld einer Änderung des hochrangigen Verkehrsnetzes (z.B. Aufnahme einer neuen Straße in das Bundesstraßengesetz 1971 oder Definition einer neuen Schienen–Hochleistungsstrecke mittels Hochleistungsstrecken–Verordnung).

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



emissionen — kostenmäßig verglichen werden sollten und in welcher Form die Kosten für Bau, Instandhaltung und Betrieb der Straße zu berücksichtigen sind.

Im Schienenbereich existierte keine vergleichbare Richtlinie.

11.2

Der RH erkannte, dass das Ministerium mit dem SP–V–Leitfaden und mit der Richtlinie RVS 02.01.22 über eine einheitliche Methodik zur Untersuchung und Bewertung von Netzveränderungen im hochrangigen Verkehrsnetz verfügte. Die im SP–V–Leitfaden dargestellte Methodik zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von Netzveränderungen im Straßenbau aus dem Jahr 2006 wurde teilweise durch die Richtlinie RVS 02.01.22 aus dem Jahr 2010 für den Straßenbereich weiterentwickelt.

Der RH empfahl daher, den SP–V–Leitfaden an den aktuellen Stand der Technik anzupassen. Weiters empfahl er, auch für den Schienenbereich auf eine einheitliche Bewertungssystematik vergleichbar mit jener im Straßenverkehr hinzuwirken (Richtlinien und Vorschriften im Eisenbahnverkehr) und diese dann — analog zum Straßenverkehr — als verbindlich zu erklären.

In Bezug auf die Verbindlichkeit des SP–V–Leitfadens verwies der RH auf seine Empfehlung in **TZ 19**.

11.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums gelte die angesprochene Verordnungsermächtigung im § 6 Abs. 3 SP–V–Gesetz zur „Festlegung von Bestimmungen für die Erstellung der Unterlagen zur strategischen Prüfung, insbesondere für die des Umweltberichtes“, umfasse aber nicht die Definition weitergehender Prozessschritte zur „Überprüfung der Umweltauswirkungen von Projekten“. Dies stehe auch in Widerspruch zu den gesetzlichen Grundlagen, weil der Prüfungsgegenstand gemäß SP–V–Gesetz eine Netzveränderung sein muss und kein Projekt sein kann. Auch der Leitfaden behandle primär die Erstellung des Umweltberichts und gebe allenfalls am Rande erläuternde prozedurale Hinweise auf die Abwicklung einer Strategischen Prüfung. Rechtlich relevanter Maßstab zur Prüfung der Rechtmäßigkeit könne letztlich nur die gesetzlich legitimierte Grundlage sein.

Das Ministerium werde die Empfehlung des RH zum Anlass nehmen, eine Aktualisierung des SP–V–Leitfadens in Angriff zu nehmen. Eine Aktualisierung des SP–V–Leitfadens sei in Vorbereitung.

11.4

Der RH nahm von den Ausführungen des Ministeriums hinsichtlich der Aktualisierung des SP–V–Leitfadens anerkennend Kenntnis. Im Zusammenhang mit den prozeduralen Hinweisen auf die Abwicklung einer Strategischen Prüfung entgegnete der RH, dass sowohl der Entwurf für die Verordnung als auch der Leitfaden kon-

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



krete Vorgaben für den Prozess zur Erstellung des Umweltberichts im Rahmen der Strategischen Prüfung Verkehr enthalten.³⁶

Gesamtverkehrsplan für Österreich

12.1

Im Jahr 2012 veröffentlichte das Ministerium mit dem „Gesamtverkehrsplan für Österreich“ ein neues Strategiepapier. Im Rahmen des Gesamtverkehrsplans für Österreich bekannte sich das Ministerium — im Kontext der Zieldimension „Stärkung der Infrastruktur“ — zu den strategischen Umsetzungskonzepten Zielnetz 2025+ (Schiene) und Donauraumstrategie (Wasser). Darauf aufbauend definierte das Ministerium als entsprechende Umsetzungsmaßnahmen den ÖBB–Rahmenplan, das ASFINAG–Investitionsprogramm und das flussbauliche Gesamtprojekt.

Das Ministerium bekannte sich im Gesamtverkehrsplan ferner zum Ausbau der durch Österreich verlaufenden europäischen Verkehrskorridore und definierte die Zielsetzung, bis zum Jahr 2025 40 % des Güterverkehrs auf der Schiene zu transportieren.³⁷

Bei der Schieneninfrastruktur legte das Ministerium den Schwerpunkt auf die Modernisierung der Bestandsstrecken. Der Gesamtverkehrsplan listete auch konkrete Netzveränderungen³⁸ als Vorgabe für eine prioritäre Umsetzung auf. Im Straßenbereich verwies der Gesamtverkehrsplan auf eine Umsetzung der im Bundesstraßen gesetz 1971 angeführten hochrangigen Straßenverbindungen. Das Ministerium definierte für den Straßenbereich die Zielsetzungen, Lücken im bestehenden hochrangigen Straßennetz zu schließen und „nur mehr jene Straßen zu bauen, die auch tatsächlich gebraucht“ würden.

12.2

Der RH kritisierte, dass der im Jahr 2012 vom Ministerium veröffentlichte Gesamtverkehrsplan — im Gegensatz zu früheren Strategiepapieren — in Bezug auf den Ausbau der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur keine eigenen Planungen und keine verkehrsträgerübergreifenden Betrachtungen des Ministeriums enthielt. Der Gesamtverkehrsplan stellte vielmehr eine Bekräftigung der bereits zuvor von den Infrastrukturgesellschaften erstellten Planungen dar und enthielt nur punktuell strategische Vorgaben, wie bspw. die Stärkung des Verkehrsträgers Schiene und die Zielsetzung, den Güterverkehr von der Straße auf die Schiene zu verlagern.

³⁶ Verordnungsentwurf, § 3: „Bei der Erstellung des Umweltberichts sind folgende Schritte in folgender Reihenfolge durchzuführen...“

³⁷ In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seinen Bericht „Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale Vernetzung; Follow-up–Überprüfung“ (Reihe Bund 2015/12, TZ 13).

³⁸ z.B. Hauptbahnhof Wien, Koralmbahn, Brenner–Basistunnel

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Zur Rolle des Ministeriums im Rahmen einer Gesamtverkehrsplanung verwies der RH auf seine Empfehlungen in **TZ 14**.

12.3

Das Ministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass der Gesamtverkehrsplan als verkehrspolitischer Überbau der Planungen und Initiativen des Ministeriums zu sehen sei. Ihm thematisch untergeordnet seien das Zielnetz 2025+ der ÖBB sowie der Ausbauplan der ASFINAG.

Die Verkehrsprognose Österreich 2025+ stelle dabei die verkehrsträgerübergreifende Planungsgrundlage der einzelnen Verkehrsträger dar und gewährleiste eine verkehrsträgerübergreifende Planung. Der Gesamtverkehrsplan fasse die politischen Vorgaben und die Erkenntnisse der Prognose zusammen und verweise auf die konkreten Infrastrukturkonzepte, womit ein verkehrsträgerübergreifendes Infrastrukturkonzept vorliege.

12.4

Der RH erwiderte, dass er den Gesamtverkehrsplan für Österreich als eine übergeordnete verkehrsträgerübergreifende Planung des Ministeriums erachtete, zumal im Gesamtverkehrsplan in Bezug auf die hochrangige Infrastruktur das Zielnetz 2025+ der ÖBB sowie der Ausbauplan der ASFINAG im Vordergrund standen. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf **TZ 14**.

Finanzielle Auswirkungen der Wirtschafts– und Finanzkrise

13.1

Die mit den beiden im Jahr 2008 beschlossenen Konjunkturbelebungspaketen vorgenommenen bzw. zusätzlichen Investitionsmittel für Bauprojekte der ASFINAG (200 Mio. EUR) und der ÖBB–Infrastruktur AG (700 Mio. EUR und 10 Mio. EUR) wurden zum überwiegenden Teil tatsächlich investiert.

- Die ÖBB–Infrastruktur AG wies Maßnahmen der Konjunkturpakete im Rahmenplan 2009 – 2014 in Höhe von 600 Mio. EUR gesondert aus. Zusätzlich zog sie für drei Netzveränderungen Investitionen in der Höhe von 150 Mio. EUR vor.
- Die ASFINAG verbaute von den im Konjunkturpaket vorgegebenen 200 Mio. EUR in Summe rd. 132 Mio. EUR. Die Abweichung von rd. 68 Mio. EUR begründete sie mit den aufgrund der Wirtschafts– und Finanzkrise 2009 gesunkenen Maut–einnahmen und dem infolgedessen zurückgefahrenen Infrastruktur–Investitionsprogramm der ASFINAG.

Das Regierungsprogramm 2008 – 2013 sah 820 Mio. EUR als zusätzliche Mittel für den Bahnausbau vor. Aus dem Vergleich der Rahmenpläne 2008 – 2013 und 2009 – 2014 war diese Summe nachvollziehbar. Die beim Vergleich aufgetretenen Differenzen waren auf Verschiebungen und Verzögerungen von Projekten zurückzuführen.

Bericht des Rechnungshofes

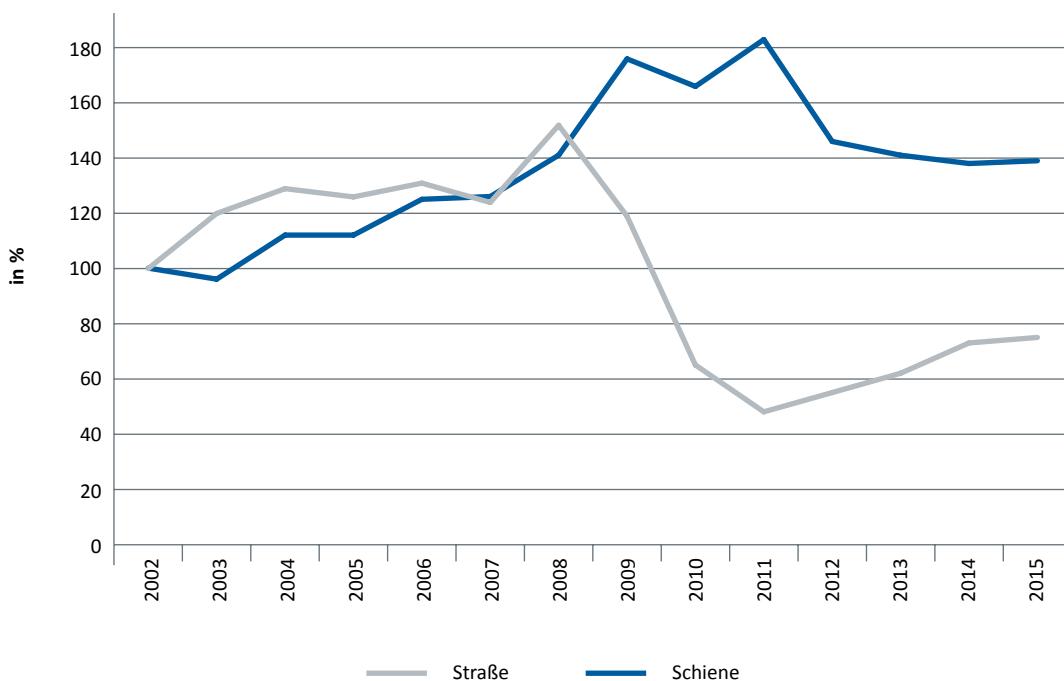
Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Die im Regierungsprogramm 2008 – 2013 vorgesehenen Einsparungen von 10 % bei Bauprojekten der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur setzte die ÖBB–Infrastruktur AG im Schienenbereich durch ein Effizienzsteigerungsprogramm um. Die von der ÖBB–Infrastruktur AG jährlich erstellten Berichte überprüfte die SCHIG im Auftrag des Ministeriums. Die ASFINAG nahm ebenso Effizienzsteigerungen im Straßenbereich vor. Die Maßnahmen im Zuge des Effizienzsteigerungsprogramms reichten von einer Optimierung der Planung und Projektabwicklung über eine Verringerung der Beschaffungskosten bis hin zu einer kostengünstigeren Bauausführung.

Die folgende Abbildung zeigt den zeitlichen Verlauf der Investitionen in den Straßen– und Schienenbereich³⁹ ab dem Jahr 2002:

Abbildung 4: Vergleich Investitionen in Straße bzw. Schiene (normiert auf 100 % im Jahr 2002)



100 % = IST-Zahlungen für Investitionen in Straße bzw. Schiene im Jahr 2002

Quellen: ASFINAG; BMVIT; RH

Im Zeitraum 2002 bis 2008 entwickelten sich die Ausgaben für die beiden Verkehrsträger Straße und Schiene parallel. Ab dem Jahr 2008 blieben die Investitionen in die Schiene auf einem weiterhin hohen Niveau, wogegen die Investitionen in den Straßenbereich infolge der gesunkenen Mauteinnahmen deutlich zurückgingen.

13.2

Der RH hielt fest, dass die in den beiden Konjunkturbelebungspaketen aus dem Jahr 2008 und die im Regierungsprogramm 2008 – 2013 enthaltenen Vorgaben be-

³⁹ ab dem Jahr 2009 inkl. Zahlungen für den Brenner-Basistunnel

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



treffend Mehrinvestitionen und Einsparungen im hochrangigen Verkehrsnetz — mit Ausnahme von rd. 68 Mio. EUR bei der ASFINAG — umgesetzt wurden.

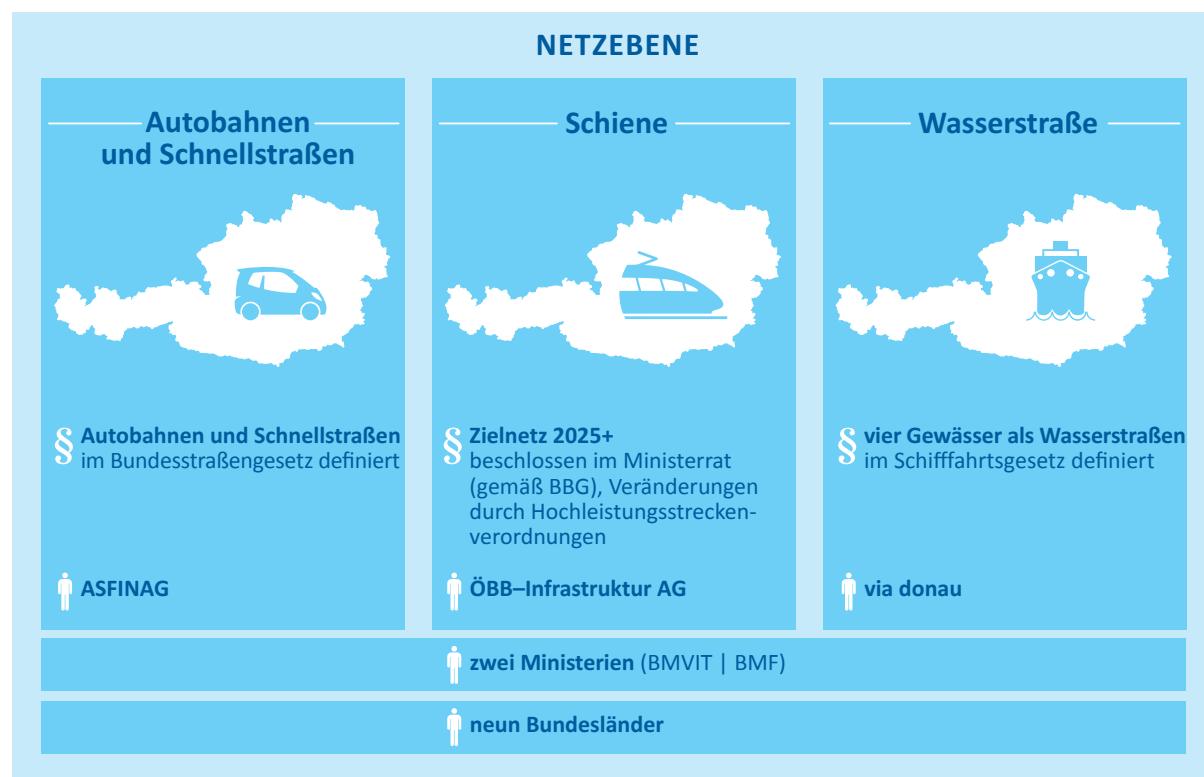
Netzplanungen

Planungsdokumente

14.1 Allgemeines

(1) Die Planungen des hochrangigen Verkehrsnetzes erfolgten nicht verkehrsträgerübergreifend im Ministerium, sondern nach Verkehrsträgern getrennt durch die jeweils zuständige Infrastrukturgesellschaft.

Abbildung 5: Übersicht – Netzplanungen, gesetzliche Grundlagen und Akteure der Netzebene



Netzplanung



gesetzliche Grundlage



Akteure

Detaillierte grafische Darstellungen der Netze befinden sich im Anhang.

BBG: Bundesbahngesetz

BMVIT: Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

BMF: Bundesministerium für Finanzen

ASFINAG: Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs–Aktiengesellschaft

Quelle: RH

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Mit der Integration der Strategischen Umweltpflege in die österreichische Verkehrsplanung beschäftigte sich eine Arbeitsgruppe der Österreichischen Gesellschaft für Umwelt und Technik (im Auftrag von Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Stadt Wien, Wirtschaftskammer Österreich und Arbeiterkammer Wien sowie unter Einbeziehung von Expertinnen und Experten des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie). Die Arbeitsgruppe bezeichnete die nicht ausreichende verkehrsträgerübergreifende Planung (insb. im Bereich Straße/Schiene) als problematisch, wodurch sich auf der strategischen Ebene und in der Folge auch auf Projektebene Defizite bei der Umsetzung einer umfassenden verkehrsträgerübergreifenden Planung ergäben.

Schieneninfrastruktur

(2) Ab Jänner 2007 entwickelten die Vorgängergesellschaften der ÖBB-Infrastruktur AG eine „Infrastrukturstrategie für den Schienennbereich bis zum Jahr 2025 und danach“ („Zielnetz 2025+“) auf Basis der Verkehrsprognose Österreich. Die Grundgedanken bei der Erstellung des Zielnetzes 2025+ waren:

1. Welche Mobilitätsbedürfnisse und damit welche Verkehrsströme sind im Jahr 2025 zu erwarten?
2. Welches Schienennetz ist notwendig, um dann die entsprechenden Zugverbindungen anbieten zu können, um die für das Jahr 2025 zu erwartenden Personen- und Gütermengen transportieren zu können?

Daraus abgeleitet war es das Ziel des Projekts Zielnetz 2025+, ein für den Ausbau des Bahnnetzes langfristiges Maßnahmenprogramm zu erstellen, das zwischen dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, dem Bundesministerium für Finanzen und den Infrastruktur- und Absatzgesellschaften der ÖBB⁴⁰ abgestimmt ist. Der Nationalrat verankerte im Jahr 2009 das zwischen ÖBB und Ministerium abgestimmte Zielnetz 2025+ im Bundesbahngesetz. Infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise aktualisierte das Ministerium die Verkehrsprognose Österreich. Im Februar 2011 nahm der Ministerrat das Zielnetz 2025+ per Beschluss an.

Straßeninfrastruktur

(3) Die ASFINAG verfügte über keine mit dem Ministerium abgestimmten zeitlich gestaffelten langfristigen Netzplanungen, die mit dem Zielnetz 2025+ der ÖBB-Infrastruktur AG vergleichbar gewesen wären. Neue Straßenzüge wurden auf Antrag von Initiatoren (z.B. Länder, Infrastrukturgesellschaften) in die Verzeichnisse des

⁴⁰ Absatzgesellschaften der ÖBB: ÖBB-Personenverkehr AG im Personenverkehr und Rail Cargo Austria AG im Güterverkehr

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Bundesstraßengesetzes 1971 aufgenommen, in denen jene Strecken taxativ aufgezählt waren, die der Gesetzgeber als hochrangig definierte und die von der ASFINAG hochrangig auszubauen waren. Es existierten keine zeitlichen Vorgaben, wann bestimmte Strecken bzw. bis wann das gesamte in den Verzeichnissen des Bundesstraßengesetzes 1971 aufgelistete Straßennetz umzusetzen ist. ASFINAG-intern existierte eine bis zum Jahr 2040 reichende Strecken- bzw. Achsenplanung. Diese war aus Sicht der ASFINAG aus kaufmännischer Sorgfalt erforderlich, wurde allerdings nicht öffentlich gemacht.

Wasserstraßen

(4) Das Ministerium veröffentlichte im Jahr 2015 das „Aktionsprogramm Donau des bmvit bis 2022“. Ziel des Aktionsprogramms war die Integration der Wasserstraße in das Gesamtverkehrssystem. Schwerpunkte der im Aktionsprogramm definierten Maßnahmen waren die Instandhaltung der Wasserstraße Donau — bspw. durch Verbesserungen der Schifffahrtsrinne der Donau — und eine Steigerung der Verkehrssicherheit der Schleusen. Ferner waren bauliche Adaptionen im Bereich der Niederwasserregulierungen an kritischen Seichtstellen vorgesehen. Ein Ausbau der österreichischen Wasserstraßen (z.B. neue Staustufen, Erhöhung von Schleusenkapazitäten) war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vorgesehen.

14.2

Der RH kritisierte, dass das Ministerium — für jeden Verkehrsträger getrennte — Bedarfserhebungen und entsprechende Infrastrukturplanungen durch die jeweiligen Infrastrukturgesellschaften unterstützte, selbst aber über keine verkehrsträgerübergreifenden Planungen des hochrangigen Verkehrsnetzes verfügte. Aus Sicht des RH wäre es Aufgabe des Ministeriums, die verkehrsträgerübergreifenden Zielsetzungen (z.B. Verlagerung von Verkehr von der Straße auf die Schiene) auch in eine verkehrsträgerübergreifende Gesamtplanung des hochrangigen Verkehrsnetzes einfließen zu lassen.

Der RH empfahl daher, basierend auf dem Verkehrsmodell Österreich verstärkt in Richtung einer durch das Ministerium unter einem gesamtstaatlichen Blickwinkel gesteuerten, verkehrsträgerübergreifenden Planung der hochrangigen Verkehrsnetze in Österreich zu agieren. Dabei sollte das Ministerium auf einer hohen Aggregationsebene Planungen für alle Verkehrsträger erstellen, die zur Erreichung der verkehrspolitischen Zielsetzungen notwendig sind, und in weiterer Folge die jeweiligen Infrastrukturunternehmen mit der Detailplanung — basierend auf diesen Vorgaben — beauftragen.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Der RH beurteilte den Grundgedanken des Zielnetzes 2025+ der ÖBB-Infrastruktur AG — ein auf die zu einem bestimmten Zeitpunkt erwartete Verkehrsmenge abgestimmtes Schienennetz umzusetzen — als zweckmäßig für eine systematische und langfristig koordinierte Ausbaustrategie.

Der RH wies darauf hin, dass im Straßenbereich keine mit dem Zielnetz 2025+ der Schiene vergleichbare langfristige und zeitlich gestaffelte Netzplanung existierte. Dem im Bundesstraßengesetz 1971 definierten hochrangigen Straßennetz lagen keine Verkehrsprognose und keine grundlegende, mit dem Ministerium abgestimmte Zielvorstellung zugrunde. Aufgrund dieser unterschiedlichen, nicht verkehrsträgerübergreifenden Planungsgrundlagen bestand das Risiko, dass sich der Ausbau des hochrangigen Straßennetzes vorwiegend an den Einzelinteressen von Initiatoren orientierte und weniger an einer sachlich fundierten Zielvorstellung.

Der RH empfahl, auf eine langfristige und nachfrageorientierte Netzplanung im hochrangigen Straßennetz (analog zum Zielnetz 2025+) hinzuwirken. Die erwarteten Verkehrsmengen sollten aus einer verkehrsträgerübergreifenden Simulation des Verkehrsmodells Österreichs resultieren und die Grundlage für den Umsetzungszeitpunkt des hochrangigen Straßennetzes bilden.

Der RH kritisierte, dass zwar ASFINAG–intern langfristige Planungen bestanden, die als langfristige Ausbaustrategie aber nicht mit dem Ministerium abgestimmt und entsprechend veröffentlicht wurden. Aus Sicht des RH würde eine transparente Zielsetzung für das Straßennetz (analog zum Zielnetz 2025+ für die Schiene) nicht sachgerechte Einflussnahmen erschweren, weil Abweichungen von der ursprünglichen Zielsetzung einer besonderen Begründung bedürfen.

Er empfahl daher, eine langfristige Ausbaustrategie mit der ASFINAG abzustimmen und zu veröffentlichen.

Netzplanungen in Deutschland

15

Das deutsche Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (deutsches Verkehrsministerium) wählte zur Planung und Finanzierung der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur einen Prozess, der sich in wesentlichen Aspekten von der Vorgehensweise in Österreich unterschied. Der RH stellte die wesentlichen Unterschiede zwischen der Vorgehensweise in Deutschland und Österreich gegenüber:

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Tabelle 2: Planung und Finanzierung der vom Bund finanzierten Verkehrsinfrastruktur in Österreich und Deutschland

	Deutschland	Österreich
Strategiepapier zum Ausbau der bundesfinanzierten Verkehrsinfrastruktur	Bundesverkehrswegeplan 2030	Gesamtverkehrsplan Österreich 2012
Grundlage für die langfristigen Ausbaupläne	Verkehrsprognose 2030	Verkehrsprognose Österreich 2025+
Vorgehensweise zur Definition der bundesfinanzierten Verkehrsinfrastruktur	<p>Verkehrsministerium sammelt verschiedene Vorschläge (über 2.000) für Aus- und Neubauprojekte</p> <p>verkehrsträgerübergreifende Bewertung aller in Frage kommenden Netzveränderungen durch externe Fachgutachten</p>	<p>Initiator schlägt eine bestimmte Netzveränderung vor (z.B. Bau einer bestimmten Schnellstraße)</p> <p>isolierte Betrachtung einer Verkehrsverbindung und möglicher Alternativen auf dieser Route durch den Initiator</p>
Finanzierung	<p>Aufteilung der Mittel für Aus- und Neubaumaßnahmen auf Basis einer verkehrsträgerübergreifenden Bewertung der verkehrlichen Effekte der Netzveränderungen auf Ebene des Gesamtplans</p> <p>neue Generation von Öffentlich–Privaten–Partnerschaften (ÖPP) bei elf Netzveränderungen im Straßenbereich (Autobahnen) beschlossen; ÖPP–Projekte auch auf Bundesstraßen geplant</p>	<p>mittelfristige Planung, Budgetierung und Priorisierung der Netzveränderungen je Verkehrsträger getrennt durch BMVIT/BMF bzw. jeweilige Infrastrukturgesellschaft</p> <p>Ziel der Bundesregierung, die Anwendung von PPP–Projekten voranzutreiben (Regierungsprogramm 2008 – 2013 und 2013 – 2018); bislang ein PPP–Projekt im Straßenbereich; derzeit keine weiteren PPP–Projekte geplant</p>
Umsetzungspläne	Fünfjahrespläne	sechsjährige Ausbaupläne
Aktualisierung der Planungen	alle fünf Jahre verpflichtende Bedarfsüberprüfungen: Anpassung der Pläne an die aktuelle Verkehrs– und Wirtschaftsentwicklung	Änderung der gesetzlichen Grundlagen (z.B. welche Straßen hochrangig ausgebaut werden sollen) nur auf Antrag eines Investors

BMVIT: Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

BMF: Bundesministerium für Finanzen

Quelle: RH

Das deutsche Verkehrsministerium stieß im Jahr 2011 einen Prozess zur Erstellung eines Bundesverkehrswegeplans an. Der deutsche „Bundesverkehrswegeplan 2030“ basierte auf einer „Verkehrsprognose 2030“, im Rahmen derer die Verkehrsleistung im Personenverkehr und die Transportleistung im Güterverkehr in Deutschland bis zum Jahr 2030 prognostiziert wurde (vergleichbar mit dem Verkehrsmodell Österreich). Der Grundgedanke des deutschen Bundesverkehrswegeplans 2030 — welche Mobilitätsbedürfnisse sind für das Jahr 2030 zu erwarten und welche Verkehrsinfrastruktur wird dann für die einzelnen Verkehrsträger benötigt werden, um diese Mobilitätsbedürfnisse befriedigen zu können? — war vergleichbar mit der Konzeption zur Erstellung des Zielnetzes 2025+ der ÖBB–Infrastruktur AG.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Aufbauend auf dieser Verkehrsprognose konnten in Deutschland verschiedene Akteure⁴¹ Vorschläge für Aus- und Neubauprojekte im Verkehrsnetz des Bundes anmelden. Das deutsche Verkehrsministerium ließ die über 2.000 eingelangten Ideen für Netzveränderungen (davon rd. 1.700 im Straßenbereich, rd. 400 auf der Schiene und rd. 50 auf Wasserstraßen) durch unabhängige Ingenieurbüros auf Plausibilität prüfen und die Vorschläge für Netzveränderungen inhaltlich optimieren. Der Bundesverkehrswegeplan 2030 war mit diesem Ansatz — einer Betrachtung konkreter Netzveränderungen — dem Generalverkehrsplan Österreich aus dem Jahr 2002 wesentlich ähnlicher als dem strategischen „Gesamtverkehrsplan für Österreich“ aus dem Jahr 2012.

In Österreich erfolgten die Planungen des hochrangigen Verkehrsnetzes nicht verkehrsträgerübergreifend im Ministerium, sondern nach Verkehrsträgern getrennt durch die jeweils zuständige Infrastrukturgesellschaft. Weiters wurden in Österreich einzelne Netzveränderungen auf Betreiben eines Initiators einer Strategischen Prüfung Verkehr unterzogen, um später in den entsprechenden Gesetzen (z.B. Bundesstraßengesetz 1971) verankert zu werden. Die Bewertung der Netzveränderungen mit einem Vergleich des Vorschlags mit anderen Alternativen erfolgte dabei im Auftrag des Initiators einer Netzveränderung.

In Deutschland wurden alle in Frage kommenden Netzveränderungen aller Verkehrsträger einer gleichzeitigen und einheitlichen Prüfung durch externe Fachgutachterinnen und –gutachter unterzogen. Das deutsche Verkehrsministerium ließ im Zuge dieses Bewertungsprozesses die Netzveränderungen der drei Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasser parallel betrachten, um Wirkungen verschiedener verkehrsträgerübergreifender Investitionsszenarien in die Bewertung mit einfließen lassen zu können.

Das deutsche Verkehrsministerium teilte erst aufgrund dieser Bewertungen auf Ebene eines Gesamtplans die zur Verfügung stehenden Mittel auf die drei Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße auf. Das deutsche Verkehrsministerium war gesetzlich verpflichtet, alle fünf Jahre Bedarfsplanüberprüfungen vorzunehmen, um festzustellen, ob die Bedarfspläne der einzelnen Verkehrsträger an die aktuelle Verkehrs- und Wirtschaftsentwicklung angepasst werden müssen. Zur Realisierung des Ausbaus der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur in Deutschland stellte das deutsche Verkehrsministerium Fünfjahrespläne auf. Diese waren vergleichbar mit den sechsjährigen Ausbauplänen in Österreich.

⁴¹ z.B. Länder, Abgeordnete, Bund, Eisenbahninfrastrukturunternehmen, Bürgerinnen und Bürger, Verbände

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



In Österreich war im Generalverkehrsplan Österreich 2002 und in den Regierungsprogrammen 2008 – 2013 bzw. 2013 – 2018 die Mitfinanzierung hochrangiger Infrastrukturprojekte durch Public Private Partnership-Projekte (PPP-Projekte) vorgesehen. Im überprüften Zeitraum gab es ein einziges PPP-Projekt.

Deutschland gab im Jahr 2015 im Rahmen des „Bundesverkehrswegeplans 2030“ eine „Neue Generation“ von Öffentlich–Privaten Partnerschaften (**ÖPP**) in Form von elf Netzveränderungen im Straßenbereich bekannt. Hierdurch sollten notwendige Straßenbaumaßnahmen schneller und effizienter umgesetzt und Anlagentmöglichkeiten für privates Kapital (Projektanleihen) geschaffen werden. Zudem waren in Deutschland erstmalig ÖPP auf Bundesstraßen geplant.

Rechtliche Verankerung des hochrangigen Verkehrsnetzes

16

(1) Die Festlegung, wo das bundesweite hochrangige Verkehrsnetz verlaufen soll, war in folgenden Rechtsvorschriften festgehalten:

- für den Bereich Schiene in den Hochleistungsstrecken–Verordnungen gemäß § 1 Hochleistungsstreckengesetz;
- für den Bereich Straße im Verzeichnis 1 „Bundesstraßen A (Bundesautobahnen)“ und im Verzeichnis 2 „Bundesstraßen S (Bundesschnellstraßen)“ des Bundesstraßengesetzes 1971;
- für den Bereich Wasser in § 15 Schifffahrtsgesetz in Verbindung mit Anhang 2 Schifffahrtsgesetz.

(2) Änderungen des bundesweiten hochrangigen Verkehrsnetzes lagen im Bereich Schiene gemäß § 1 Hochleistungsstreckengesetz im Kompetenzbereich der österreichischen Bundesregierung. Änderungen der hochrangigen Verkehrsnetze für die Bereiche Straße und Wasser hatten im Wege der Bundesgesetzgebung zu erfolgen.

(3) Seit Inkrafttreten des Hochleistungsstreckengesetzes im Jahr 1989 hatten die österreichischen Bundesregierungen fünf Hochleistungsstrecken–Verordnungen erlassen. Davon fiel die Hochleistungsstrecken–Verordnung aus dem Jahr 2012 in den vom RH überprüften Zeitraum.

(4) In den Jahren 2004 bis 2011 erfolgten vier Novellierungen des Bundesstraßengesetzes 1971, mit denen Änderungen der Verzeichnisse über das bundesweite hochrangige Verkehrsnetz für den Bereich Straße vorgenommen wurden.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



(5) Das hochrangige Verkehrsnetz Wasser bestand aus den in § 15 Schifffahrtsge-
setz festgelegten Wasserstraßen. Im vom RH überprüften Zeitraum erfolgte keine
Änderung.

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aktuel-
len rechtlichen Grundlagen des hochrangigen Verkehrsnetzes:

Tabelle 3: Überblick aktueller Stand des hochrangigen Verkehrsnetzes sowie Änderungen seit dem Jahr 2004

Status zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (2016)	
Verzeichnisse 1 und 2 des Bundesstraßengesetzes:	
36 Straßenzüge als Autobahnen oder Schnellstraßen definiert	
fünf Hochleistungsstrecken–Verordnungen der Bundesregierung:	
30 Eisenbahnstrecken oder –streckenteile als Hochleistungsstrecken definiert	
§ 15 Schifffahrtsgesetz:	
vier Wasserstraßen definiert (Donau, March, Enns, Traun)	

Veränderungen im hochrangigen Verkehrsnetz	Art der Veränderung
5. Hochleistungstrecken–Verordnung aus dem Jahr 2012	zwei Strecken neu zu Hochleistungsstrecken erklärt
Novelle des Bundesstraßengesetzes 1971 aus dem Jahr 2011, BGBl. I Nr. 62/2011	sechs Änderungen – drei Straßenzüge verkürzt, ein Straßenzug gestrichen, für zwei weitere Straßenzüge redaktionelle Bezeichnungsänderungen wegen Verkürzung/Streichung
Novelle des Bundesstraßengesetzes 1971 aus dem Jahr 2010, BGBl. I Nr. 24/2010	drei Änderungen – ein Straßenzug verkürzt, ein Straßenzug verschoben, für einen weiteren Straßenzug redaktionelle Bezeichnungsänderung
Novelle des Bundesstraßengesetzes 1971 aus dem Jahr 2006, BGBl. I Nr. 58/2006	18 Änderungen – fünf Straßenzüge neu aufgenommen, zwei Straßenzüge verlängert, ein Straßenzug verschoben, für zehn weitere Straßenzüge redaktionelle Bezeichnungsänderungen
Novelle des Bundesstraßengesetzes 1971 aus dem Jahr 2004, BGBl. I Nr. 95/2004	eine Änderung – ein Straßenzug verkürzt

Quellen: Rechtsinformationssystem des Bundes; RH

Strategische Prüfung Verkehr

Veränderungen im hochrangigen Verkehrsnetz

17.1

(1) Vor Änderungen der gesetzlichen Grundlagen für das bundesweite hochrangige Verkehrsnetz (z.B. Aufnahme einer neuen Schnellstraße in das Bundesstraßengesetz 1971) musste das Ministerium seit dem Inkrafttreten des SP–V–Gesetzes im Jahr 2005 eine Strategische Prüfung Verkehr durchführen, sofern durch die Realisierung der Netzveränderungen erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten waren. Die Strategische Prüfung Verkehr war somit für alle größeren Netzverände-

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



rungen im hochrangigen Bereich der Verkehrsträger Schiene, Straße und Wasserstraße verpflichtend.

Das SP–V–Gesetz definierte als sogenannte Initiatoren, die berechtigt waren, eine Änderung im hochrangigen Verkehrsnetz vorzuschlagen, im Wesentlichen den Bund (vertreten durch den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie), die neun Länder und die drei Infrastrukturgesellschaften (ASFINAG, ÖBB–Infrastruktur AG und via donau).

Das SP–V–Gesetz definierte weiters eine Reihe von Zielen, die im Rahmen einer Strategischen Prüfung Verkehr berücksichtigt werden müssen. Demnach muss die betrachtete Netzveränderung bspw. folgende, mit einem bundesweit hochrangigen Verkehrsnetz verbundenen Ziele berücksichtigen:

- Sicherstellung eines hohen Umweltschutzniveaus durch Einbeziehung von Umwelterwägungen;
- Bereitstellung einer qualitativ hochwertigen Verkehrsinfrastruktur zu möglichst vertretbaren wirtschaftlichen Bedingungen;
- Erhaltung der komparativen Vorteile aller Verkehrsträger;
- Erzielung eines möglichst hohen gesamtwirtschaftlichen Kosten–Nutzen–Verhältnisses;
- Herstellung eines Anschlusses an die Verkehrsnetze der Nachbarstaaten.

Das SP–V–Gesetz regelte ferner, welche Schritte bei einer Strategischen Prüfung Verkehr einzuhalten waren und welche Punkte bei dem im Zuge der Strategischen Prüfung zu erstellenden Umweltbericht zu beachten waren. Es ermächtigte darüber hinaus den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie, im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft nähere Bestimmungen für die Erstellung der Unterlagen für die Strategische Prüfung, insb. jene des Umweltberichts, durch Verordnung festzulegen.

(2) Das Ministerium entwarf nach dem Inkrafttreten des SP–V–Gesetzes eine entsprechende Verordnung mit ergänzenden Durchführungsbestimmungen. Die Veröffentlichung der Verordnung scheiterte an der Zustimmung des Bundesministeriums für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



(3) Das Ministerium konkretisierte die im SP–V–Gesetz definierte Vorgehensweise daher in einem Leitfaden⁴². Es veröffentlichte diesen SP–V–Leitfaden im Jahr 2006 und stellte ihn allen potenziellen Initiatoren (Infrastrukturgesellschaften und Ländern) zur Verfügung. Der Leitfaden hatte — im Gegensatz zu einer Verordnung — keinen normativen Charakter, sondern stellte eine Absichtserklärung des Ministeriums dar. Sowohl die ASFINAG als auch die ÖBB–Infrastruktur AG sahen den Leitfaden als die wesentliche Handlungsanleitung zur Durchführung einer Strategischen Prüfung Verkehr an. Im Leitfaden machte das Ministerium detaillierte Vorgaben zum Ablauf einer Strategischen Prüfung Verkehr sowie zur vom Initiator anzuwendenden Methodik bei der Beurteilung der Wirkungen der zur Disposition stehenden Netzveränderung sowie zum Inhalt und Aufbau des vom Initiator zu erstellenden Umweltberichts.

Der Prozess, der zu einer Änderung in einem hochrangigen Verkehrsnetz führt, sollte gemäß Leitfaden bzw. SP–V–Gesetz folgende Schritte durchlaufen:

- Schritt 1 – Idee zu einer Netzveränderung: Ein Initiator stellt ein Verkehrsproblem fest und schlägt eine Netzveränderung zur Behebung dieses Verkehrsproblems vor.⁴³ Der Initiator tritt mit dem Netzveränderungsvorschlag an das Ministerium heran.
- Schritt 2 – Screening: Das Ministerium prüft die vorgeschlagene Netzveränderung und stellt fest, ob diese unter den Anwendungsbereich des SP–V–Gesetzes fällt bzw. ob die Netzveränderung ausnahmsweise keiner Strategischen Prüfung Verkehr zu unterziehen ist (geringfügige bzw. kleinräumige Netzveränderung ohne erhebliche Umweltauswirkungen).
- Schritt 3 – Scoping: Das Ministerium schreibt dem Initiator der Netzveränderung für die folgende Strategische Prüfung Verkehr die räumliche und zeitliche Abgrenzung des Untersuchungsgebiets und die zu untersuchenden Alternativen vor. Parallel dazu erfolgt eine Konsultation der anderen Initiatoren, der Umweltstellen der von der Netzveränderung betroffenen Länder und der betroffenen Nachbarstaaten.
- Schritt 4 – Erstellung des Umweltberichts: Basierend auf den Vorgaben des Ministeriums erstellt der Initiator der Netzveränderung einen Umweltbericht bzw. beauftragt die Erstellung desselben. Dieser enthält:

⁴² Leitfaden zur Erstellung des Umweltberichtes im Rahmen der strategischen Prüfung – Verkehr für Netzveränderungen im hochrangigen Bundesverkehrswegeplan (SP–V–Leitfaden)

⁴³ z.B. Verkehrsproblem = Überlastung einer bestehenden Landesstraße und rege Verkehrsnachfrage auf der Verbindung von zwei Bevölkerungszentren, vorgeschlagene Netzveränderung = Errichtung einer Schnellstraße zwischen diesen beiden Zentren

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



1. eine verkehrsträgerübergreifende Prüfung der Alternativen⁴⁴ und
 2. eine Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Zweckmäßigkeit⁴⁵ sowie der Auswirkungen der Netzveränderung auf die Umwelt, die „soziale Gesellschaft“⁴⁶ und auf eine nachhaltige Entwicklung.
- Schritt 5 – Beteiligung der Öffentlichkeit: Das Ministerium veröffentlicht den vom Initiator eingebrachten Umweltbericht sowie einen Gesetzes- bzw. Verordnungsentwurf für die Aufnahme der betrachteten Netzveränderung in die entsprechende Gesetzesmaterie (z.B. Aufnahme einer neuen Autobahn in das Verzeichnis 1 des Bundesstraßengesetzes 1971). Die Öffentlichkeit⁴⁷ kann innerhalb von sechs Wochen schriftlich Stellung nehmen. Sind Nachbarländer von grenzüberschreitenden Auswirkungen betroffen, werden diese vom Ministerium konsultiert und können Vorbehalte gegen die vorgeschlagene Netzveränderung einbringen.
 - Schritt 6 – Vortrag an den Ministerrat: Das Ministerium erstellt auf Basis des Umweltberichts, der durchgeführten Konsultationen der anderen Initiatoren bzw. betroffener Nachbarstaaten und der eingelangten Stellungnahmen eine „Zusammenfassende Erklärung“, in der es die wichtigsten Ergebnisse des Umweltberichts sowie die eingelangten Stellungnahmen⁴⁸ darstellt. Das Ministerium kommt in der Zusammenfassenden Erklärung entweder zu dem Schluss, dass die Netzveränderung verworfen oder dass die vorgeschlagene Netzveränderung dem Ministerrat vorgelegt werden sollte.
 - Schritt 7 – gesetzliche bzw. verordnungsmäßige Festlegung⁴⁹: Die vorgeschlagene Netzveränderung wird von der Bundesregierung als Gesetzesvorschlag in den Nationalrat eingebracht. Bei einer Annahme des Gesetzesvorschlags ist die neue Strecke in das hochrangige Verkehrsnetz aufgenommen.⁵⁰

⁴⁴ z.B. andere Straßenverläufe, alternative Eisenbahnverbindungen, einen alternativen Ausbau des öffentlichen Verkehrs, niederrangige Straßenausbauten, wie bspw. lokale Ortsumfahrungen anstatt einer Schnellstraße

⁴⁵ Nutzen–Kosten–Untersuchung

⁴⁶ z.B. Erreichbarkeit regionaler Zentren mit öffentlichem Verkehr

⁴⁷ insb. die Umweltanwälte der Länder, Infrastrukturunternehmen, das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, aber auch jede Bürgerin und jeder Bürger

⁴⁸ Etwaige Vorbehalte in den Stellungnahmen sind zu berücksichtigen. Falls z.B. einer kritischen Stellungnahme nicht gefolgt wird, ist dies zu begründen.

⁴⁹ Aufnahme, Streichung oder Änderung von Straßenzügen in den Verzeichnissen zum Bundesstraßengesetz 1971; Erklärung von Gewässern zu Wasserstraßen im Sinne des § 15 Schifffahrtsgesetz; Erklärung von Eisenbahnen zu Hochleistungsstrecken gemäß § 1 Hochleistungsstreckengesetz

⁵⁰ Bis zur tatsächlichen Realisierung der Verkehrsinfrastruktur sind noch weitere Schritte notwendig (z.B. Umweltverträglichkeitsprüfungs- und Trassenfestlegungsverfahren). Diese Schritte zur Realisierung einzelner Netzveränderungen waren nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Für Netzveränderungen im hochrangigen Schienenverkehrsnetz gilt: Legt die Bundesregierung die vorgeschlagene Netzveränderung durch Verordnung fest, ist die neue Strecke damit in das hochrangige Verkehrsnetz aufgenommen.

(4) In den Jahren 2004 bis 2011 wurden bei drei Strecken im hochrangigen Autobahn- und Schnellstraßennetz Änderungen im Nationalrat per Initiativ- bzw. Abänderungsantrag⁵¹ eingebracht und beschlossen.

Tabelle 4: Initiativ- bzw. Abänderungsanträge zu Änderungen des hochrangigen Verkehrsnetzes

Straßenzug	Art der Änderung	Art der Einbringung des Gesetzesvorschlags	Kundmachung der Gesetzesänderung
A 2 Süd Autobahn	Verkürzung	Initiativantrag	BGBI. I Nr. 95/2004
S 1 Wiener Außenringschnellstraße	Verlängerung	Abänderungsantrag	BGBI. I Nr. 58/2006
S 31 Burgenland Schnellstraße	Verkürzung	Abänderungsantrag	BGBI. I Nr. 24/2010

Quellen: Parlament (Stenographische Protokolle); RH

Diese drei hochrangigen Straßenprojekte waren keiner Strategischen Prüfung nach dem SP–V–Gesetz zu unterziehen. Nach Einschätzung des Ministeriums handelte es sich bei den in der Vergangenheit per Initiativ- bzw. Abänderungsantrag eingebrachten Änderungen im Autobahn- und Schnellstraßennetz um Projekte, die im Gefolge einer Screening–Prüfung des Ministeriums nicht einer Strategischen Prüfung Verkehr im Sinne des SP–V–Gesetzes zu unterziehen gewesen wären. Es fehlten allerdings Informationen über die bei der Strategischen Prüfung Verkehr zu ermittelnden Auswirkungen auf die Umwelt sowie die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens.

17.2 Der RH erachtete es als zweckmäßig, dass das Ministerium den Ablauf einer Strategischen Prüfung Verkehr nebst den Vorgaben im SP–V–Gesetz in einem eigenen Leitfaden konkretisierte. Er verwies im Zusammenhang mit der konkreten Umsetzung der Strategischen Prüfung Verkehr auf seine Kritikpunkte in **TZ 19**.

17.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums habe die ASFINAG in ihrem Verantwortungsbereich einen Entwurf für einen SP–V–Leitfaden zeitgleich zur Durchführung der ersten Strategischen Prüfungen in den Jahren 2005 und 2006 entwickelt. Das Ministerium sei in die Erstellung des Leitfadens zwar eingebunden gewesen, letztlich sei die Hauptverantwortung für den Leitfaden allerdings bei der ASFINAG gelegen. Das Ministerium habe in der Folge erwogen, die wesentlichen Inhalte des Leitfadens im Wege einer Verordnung zum SP–V–Gesetz für verbindlich zu erklären. Es

⁵¹ §§ 26 bzw. 72 Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975), BGBI. Nr. 410/1975 i.d.g.F., Unterstützung von zumindest fünf Abgeordneten erforderlich

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



habe allerdings kein Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft herstellen können, weshalb das Vorhaben nicht weiter verfolgt worden sei. Der Leitfaden sei vom Ministerium nicht offiziell — etwa auf dessen Internetseite — veröffentlicht, sondern auf der Internetseite der ASFINAG zugänglich gemacht worden. Schließlich könne der Leitfaden auch keine über das Gesetz hinausgehenden Vorgaben zum Ablauf einer Strategischen Prüfung machen. Er enthalte primär Vorschläge zum Aufbau und zu den Inhalten für die im Rahmen einer Strategischen Prüfung Verkehr zu erstellenden Unterlagen.

(2) Im dargestellten Schritt 5 suggeriere die Verwendung des Begriffs „Vorbehalte“, dass ein konsulterter Nachbarstaat nur diese gegen die Netzveränderung vorbringen könne, wohingegen das SP–V–Gesetz festlege, dass jede Art von Äußerung möglich sei. In Schritt 6 der Darstellung des Ablaufs einer Strategischen Prüfung Verkehr fehle die Möglichkeit, dass die vorgeschlagene Netzveränderung aufgrund der Erkenntnisse aus der Strategischen Prüfung Verkehr nicht nur zurückgewiesen oder weiterbetrieben, sondern auch abgeändert werden könne, wie dies in der Vergangenheit auch erfolgt sei und damit die Wirkung der Strategischen Prüfung Verkehr illustriere.

Die autonomen Beschlüsse einer Netzveränderung durch den Gesetzgeber (Initiativantrag) seien weder vom SP–V–Gesetz noch von der zugrunde liegenden SUP–Richtlinie erfasst. Solle eine Änderung in diesem Bereich empfohlen oder angestrebt werden, müsse der Vorschlag in einer Änderung der SUP–Richtlinie bestehen, damit auch Pläne und Programme bzw. deren Änderungen, die durch den Gesetzgeber ausgearbeitet (und beschlossen) würden, vom Geltungsbereich der Richtlinie umfasst seien.

17.4

(1) Der überprüften Aktenlage zur Erarbeitung eines Entwurfs für eine Verordnung zum SP–V–Gesetz war für den RH klar zu entnehmen, dass das Ministerium die Vorgaben für die Erstellung der Unterlagen für die strategische Prüfung im Verkehrsbereich und für die Einbringung von Vorschlägen für Netzveränderungen erarbeitete und mit mehreren Fachabteilungen des Ministeriums im Mai 2006 abstimmte.

Der SP–V–Leitfaden vom Juli 2006 verstand sich hingegen als Konkretisierung der im SP–V–Gesetz vorgeschriebenen Inhalte und Vorgehensweisen bei der Durchführung der strategischen Prüfung und insbesondere bei der Erstellung des Umweltberichts. Gemäß der dem RH vorliegenden Dokumente wurde der Leitfaden unter Projektleitung und Auftraggeberschaft eines Mitarbeiters der ASFINAG sowie von drei namentlich genannten Mitarbeitern des Ministeriums erarbeitet. Im Zuge der Erstellung einer zu veröffentlichten Version des Leitfadens erfolgten nach einem internen Evaluierungsprozess im Ministerium und nach Konsultationen mit der AS-

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



FINAG einige geringfügige Anpassungen. Darüber hinaus wurden Abänderungsvorschläge des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft in die veröffentlichte Version des SP–V–Leitfadens einbezogen. Sowohl die ASFINAG als auch die ÖBB–Infrastruktur AG bezeichneten den Leitfaden im Zuge der Gebarungsüberprüfung gegenüber dem RH als grundlegende Vorgabe des Ministeriums zur Vorgehensweise bei der Durchführung der Strategischen Prüfung Verkehr.

(2) Bei einigen Strategischen Prüfungen Verkehr war es zwar — wie vom Ministerium in seiner Stellungnahme beschrieben — zu Abänderungen im Zuge der Strategischen Prüfung Verkehr gekommen, jedoch zeigte die Aktenlage nach Ansicht des RH, dass diese Abänderungen nicht zwingend eine Verbesserung in Bezug auf die zu erwartenden Umweltwirkungen einer Netzveränderung mit sich brachten. Aus Sicht des RH konnte deshalb durch den Umstand einer Abänderung der Netzveränderung im Zuge der Strategischen Prüfung Verkehr allein noch nicht auf die Wirkung dieses Instruments an sich geschlossen werden.

In Bezug auf die Konsultation der Nachbarstaaten stimmte der RH dem Ministerium insofern zu, als sich der konsultierte Nachbarstaat positiv zu einer Netzveränderung äußern kann (wie alle übrigen Beteiligten in der Konsultationsphase). Zur Behandlung der Stellungnahmen von Nachbarstaaten verwies der RH auf seine Ausführungen in **TZ 6**.

In Bezug auf die im Wege von Initiativanträgen eingebrachten Netzveränderungen stellte der RH klar, dass er keine Änderung der SUP–Richtlinie empfahl. Vielmehr zeigte der RH im Sinne des für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbaren staatlichen Handelns auf, dass bei Netzveränderungen im Zuge von Initiativanträgen keine Untersuchung der Wirtschaftlichkeit sowie der zu erwartenden Umweltwirkungen vergleichbar mit einer Strategischen Prüfung Verkehr erfolgte.

Screening–Prozess

18.1

(1) Bei der Ausarbeitung von Entwürfen zur Änderung des bundesweiten hochrangigen Verkehrsnetzes (z.B. Aufnahme einer neuen Schnellstraße in das Bundesstraßengesetz 1971) hatte das Ministerium seit dem Inkrafttreten des SP–V–Gesetzes im Jahr 2005 eine Strategische Prüfung Verkehr durchzuführen, wenn erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten waren. Diese konnte entfallen, wenn eine Einzelfallprüfung durch das Ministerium ergab, dass es sich um eine geringfügige Netzveränderung handelte, bei der keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten waren.⁵² Dieser einer Strategischen Prüfung Verkehr vorgelagerte Schritt — im SP–V–Leitfaden als Screening bezeichnet — beinhaltete

⁵² § 3 Abs. 2 SP–V–Gesetz

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



auch eine juristische Abklärung, ob die geplante Netzveränderung unter den Anwendungsbereich des SP–V–Gesetzes fiel.

(2) Bis zum Jahr 2014 enthielt das SP–V–Gesetz eine Bestimmung, wonach bestimmte kleinräumige Netzveränderungen (z.B. Verlängerungen des Streckenverlaufs im selben oder einem benachbarten Gemeindegebiet bzw. in Wien im selben oder einem benachbarten Bezirk) keiner Strategischen Prüfung Verkehr zu unterziehen waren, weil der Gesetzgeber davon ausging, dass bei diesen kleinräumigen Änderungen keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten seien („generelle Ausnahmebestimmung“)⁵³. Diese generelle Ausnahmebestimmung war zweimal Gegenstand eines von der Europäischen Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens, und zwar im Jahr 2009 und im Jahr 2013 (aus Anlass des Baus des Linzer Weststrings). Während es der Republik Österreich im Jahr 2009 gelang, die Richtlinien–konforme Umsetzung und Anwendung darzulegen, stellte die Europäische Kommission das im Jahr 2013 eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren erst ein, nachdem der Gesetzgeber im Jahr 2014⁵⁴ das SP–V–Gesetz dahingehend novellierte, dass auch bei kleinräumigen Netzveränderungen eine Strategische Prüfung Verkehr nur dann entfallen kann, sofern der Bundesminister bzw. die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie nach Einbeziehung der Umweltstellen unter Berücksichtigung der in Anhang II der SUP–Richtlinie angeführten Kriterien die Feststellung veröffentlicht, dass voraussichtlich keine erheblichen Auswirkungen durch die vorgeschlagene Netzveränderung zu erwarten sind.

Auf alle bis zum Ende der Gebarungsprüfung vorgenommenen Netzveränderungen war das SP–V–Gesetz in seiner ursprünglichen Fassung angewendet worden.

(3) In den Jahren 2005 bis 2012 brachte das Ministerium in den Ministerrat Entwürfe für folgende Änderungen in den hochrangigen Verkehrsnetzen vor:

⁵³ § 3 Abs. 3 Z 4 SP–V–Gesetz

⁵⁴ BGBl. I Nr. 25/2014

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Tabelle 5: Ergebnisse der vom Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie durchgeführten Screenings¹

	Straßenzug bzw. Hochleistungsstrecke	Art der Änderung	Strategische Prüfung Verkehr durchgeführt (Begründung)
Bundesstraßengesetz 1971 – Novelle 2006	A 22 Donauufer Autobahn	Verschiebung	keine SP–V durchgeführt (generelle Ausnahmebestimmung für kleinräumige Änderung)
	A 23 Südosttangente Wien (Verbindung zwischen A 23 und S 1 Hirschstetten–Raasdorf)	Verlängerung	keine SP–V durchgeführt (generelle Ausnahmebestimmung für kleinräumige Änderung)
	A 24 Verbindungsspanne Rothneusiedl (Verbindungsspanne zwischen A 23 und S 1 bei Rothneusiedl)	Neuaufnahme in BStG	SP–V durchgeführt
	S 3 Weinviertler Schnellstraße	Neuaufnahme in BStG	SP–V durchgeführt
	S 8 Marchfeld Schnellstraße	Neuaufnahme in BStG	SP–V durchgeführt
	S 34 Traisental Schnellstraße	Neuaufnahme in BStG	SP–V durchgeführt
	S 37 Klagenfurter Schnellstraße	Neuaufnahme in BStG	SP–V durchgeführt
Bundesstraßen- gesetz 1971 – Novelle 2010	S 34 Traisental Schnellstraße	Verschiebung	SP–V durchgeführt
Bundesstraßengesetz 1971 – Novelle 2011	A 23 Südosttangente Wien ²	Verkürzung	keine SP–V durchgeführt (generelle Ausnahmebestimmung für kleinräumige Änderung)
	A 24 Verbindungsspanne Rothneusiedl	Streichung	keine SP–V durchgeführt (generelle Ausnahmebestimmung für kleinräumige Änderung)
	A 26 Linzer Autobahn	Verkürzung	keine SP–V durchgeführt (generelle Ausnahmebestimmung für kleinräumige Änderung)
	S 31 Burgenland Schnellstraße	Verkürzung	keine SP–V durchgeführt (generelle Ausnahmebestimmung für kleinräumige Änderung)
5. Hochleistungs- streckenverord- nung 2012	Wien–Marchegg bzw. Gänserndorf–Marchegg	Neuaufnahme als Hochleistungsstrecke	SP–V durchgeführt

BStG: Bundesstraßengesetz

SP–V: Strategische Prüfung Verkehr

¹ Nicht angeführt sind reine Bezeichnungsänderungen des Anfangs– oder Endpunktes einer Strecke.

² Verlängerung über die Seestadt Aspern zur S 1

Quellen: Parlament (Materialien zu den Bundesgesetzen); BMVIT; RH

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Das SP–V–Gesetz ließ im überprüften Zeitraum einen Interpretationsspielraum hinsichtlich der Anwendbarkeit der generellen Ausnahmebestimmung zu.

- Bei der Netzveränderung A 22 (Donauuferautobahn) kam es im Jahr 2006 (vor Novellierung des SP–V–Gesetzes) zu einer Veränderung der Routenführung mit möglicherweise erheblichen Umweltauswirkungen (unterirdisches Autobahnkreuz im Bereich des Nationalparks Lobau). Das Ministerium ließ dazu keine Strategische Prüfung Verkehr durchführen, weil es sich dabei um eine kleinräumige Netzveränderung handelte, für die nach dem SP–V–Gesetz in der damaligen Fassung somit keine Strategische Prüfung Verkehr durchzuführen war. Nach aktueller Gesetzeslage wären auch kleinräumige Netzveränderungen im Rahmen einer Einzelfallprüfung dahingehend zu beurteilen, ob es sich dabei um Netzveränderungen handelt, bei denen erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten wären.
- Bei der Netzveränderung A 24 (Verbindungsspange zwischen A 23 und S 1 bei Rothneusiedl) kam das Ministerium im Jahr 2006 zu dem Schluss, dass es sich um eine Aufnahme eines neuen Straßenstückes in das Bundesstraßengesetz 1971 handelte und damit eine Strategische Prüfung Verkehr durchzuführen war. Bei der gleichgelagerten Netzveränderung (Verbindung zwischen A 23 und S 1 Hirschstetten–Raasdorf) kam das Ministerium zu dem Schluss, dass es sich um eine Verlängerung eines bestehenden Straßenstücks handelte, das wegen der Anwendbarkeit der generellen Ausnahmebestimmung keiner Strategischen Prüfung Verkehr zu unterziehen war. Bei der späteren Streichung der A 24 aus dem Bundesstraßengesetz 1971 im Jahr 2011 kam das Ministerium zu dem Schluss, dass es sich um eine Verkürzung des Straßenstücks (auf Null) handelte und somit die generelle Ausnahmebestimmung anzuwenden war.

18.2

Der RH betonte, dass es in der Zeit vor der Gesetzesänderung im Jahr 2014 Netzveränderungen mit potenziell erheblichen Umweltauswirkungen gab, die aufgrund ihrer Kleinräumigkeit nicht einer Strategischen Prüfung Verkehr unterzogen wurden. Der RH hob hervor, dass die Europäische Kommission zweimal ein Vertragsverletzungsverfahren einleitete, in dessen Folge der Gesetzgeber das SP–V–Gesetz dahingehend abändern musste, dass auch bei kleinräumigen Netzveränderungen im Einzelfall festgestellt werden muss, ob diese erhebliche Umweltauswirkungen haben und in diesem Fall eine Strategische Prüfung Verkehr durchzuführen ist. Er erachtete es als zweckmäßig, dass mit der Novellierung des SP–V–Gesetzes auch kleinräumige Netzveränderungen mit erheblichen Umweltauswirkungen einer Strategischen Prüfung Verkehr unterzogen werden müssen.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Der RH kritisierte, dass das Ministerium im Falle der Netzveränderungen zur Verbindung zwischen A 23 und S 1 gleichgelagerte Fälle mit unterschiedlichen Rechtsfolgen (einmal Pflicht zur Strategischen Prüfung Verkehr angenommen, einmal Ausnahmetatbestand angewendet) verknüpft.

Der RH empfahl, bei zukünftigen Screenings das SP–V–Gesetz konsistent anzuwenden.

18.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums seien anlässlich des Vertragsverletzungsverfahrens Nr. 2013/4112 auf Wunsch der Europäischen Kommission lediglich die in § 3 Abs. 3 Z 4 SP–V–Gesetz festgelegten, durchzuführenden Prozessschritte durch eine direkte Bezugnahme auf den Anhang II der Richtlinie 2001/42/EG⁵⁵ präzisiert worden.

Die Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens Nr. 2013/4112 mit Beschluss der Europäischen Kommission vom 25. September 2014 – nach erfolgter Änderung des SP–V–Gesetzes durch den Gesetzgeber – könne als Bestätigung des rechtmäßigen Vollzugs des SP–V–Gesetzes durch das Ministerium interpretiert werden. Infolge der Bedenken der Europäischen Kommission sei eine geringfügige Präzisierung der Ablaufbestimmungen zur Strategischen Prüfung Verkehr durch den Gesetzgeber vorgenommen worden. Dennoch habe die Europäischen Kommission die Vorgehensweise bei geringfügigen Netzveränderungen anhand des konkreten Anlassfalls (Verkürzung der A 26) entsprechend der Argumentation der Republik Österreich für unionsrechtskonform befunden und den Fall nicht weiterverfolgt. Somit müsse das Ministerium davon ausgehen, dass die Anwendung der Ausnahmebestimmungen auch vor 2014 den Grundsätzen der SUP–Richtlinie entsprochen habe.

Die Regelung für kleinräumige Netzveränderungen sei klar zu unterscheiden von der im Gesetz beschriebenen Einzelfallprüfung gemäß § 3 Abs. 2 SP–V–Gesetz, die auf geringfügige Netzveränderungen angewendet werden könne, wenn die Annahme bestehe, diese seien ohne erhebliche Auswirkungen, auch wenn es sich nicht um Veränderungen im Rahmen von Gemeindegrenzen handle. Auch diese Bestimmung sei im Wege der Novelle 2014 auf Wunsch der Europäischen Kommission durch den Gesetzgeber präzisiert worden. In beiden Fällen seien klar unterschiedliche Prüfungsmaßstäbe anzulegen (etwa in Gestalt der – im Vergleich zur kleinräumigen Netzveränderung – bei der Einzelfallprüfung noch zusätzlich erforderlichen Bezugnahme der Unerheblichkeit von Auswirkungen auf die Ziele gemäß § 5 SP–V–Gesetz sowie auf die Umwelt).

⁵⁵ SUP–Richtlinie

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Mit Bezug auf den Screening-Prozess im Zusammenhang mit den Netzveränderungen A 22 und A 24 sowie zur Empfehlung des RH, bei zukünftigen Screenings das SP–V–Gesetz konsistent anzuwenden, führte das Ministerium in seiner Stellungnahme aus, dass die Netzveränderung der A 22 primär im Entfall des „unterirdischen“ Knotens zur Verknüpfung von S 1 und A 22 — also in einer erheblichen Verringerung der kategorischen Auswirkungen der Netzausgestaltung — bestanden habe. In Bezug auf die Netzveränderungen der A 24 (Neuaufnahme) und der A 23 (Verlängerung) und deren unterschiedliche Behandlung habe es sich bei der A 24 um ein völlig neues Netzelement gehandelt, daher sei folgerichtig eine Strategische Prüfung Verkehr durchzuführen gewesen. Die später erfolgte Streichung der A 24 könne demgegenüber als Verkürzung aufgefasst werden. Im Übrigen handle es sich dabei um die Zurückziehung eines nicht realisierten Plans. Zwar könne nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes auch die Aufhebung eines Plans oder eines Programms die Notwendigkeit einer Umweltprüfung nach der SUP–Richtlinie nach sich ziehen. Dies könne jedoch regelmäßig nur dann der Fall sein, wenn die Aufhebung des Plans insofern zu einer Verschlechterung führe, als durch die Aufhebung Einwirkungen mit größeren Umweltauswirkungen zu erwarten seien.

18.4

Unter Hinweis auf das im Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2013/4112 ergangene Mahnschreiben der Europäischen Kommission vom 20. Juni 2013 entgegnete der RH dem Ministerium, dass die Europäische Kommission — bis zur Änderung der Rechtslage durch die SP–V–Gesetz–Novelle 2014⁵⁶ — sowohl die Umsetzung der SUP–Richtlinie in innerstaatliches Recht als auch die Vorgehensweise gemäß SP–V–Gesetz bei geringfügigen Netzveränderungen anhand des konkreten Anlassfalls (Verkürzung der A 26 – Linzer Westring) als einen Verstoß gegen EU–Recht identifizierte.

Nach Ansicht des RH war wesentlich, dass seit der SP–V–Gesetz–Novelle 2014 — unter Berücksichtigung der in Anhang II der SUP–Richtlinie genannten Kriterien — ein Abklären der jeweils konkret geplanten Netzveränderung auf mögliche erhebliche Umweltauswirkungen erforderlich ist, bevor die geplante Netzveränderung gegebenenfalls von einer Strategischen Prüfung Verkehr ausgenommen werden kann.

Bei einer Streichung eines kompletten Straßenzugs aus dem Bundesstraßenengelsgesetz 1971 (wie dies bei der A 24 im Jahr 2011 der Fall war) handelt es sich nach Ansicht des RH nicht um eine Verkürzung der Straße auf die Streckenlänge Null (nicht SP–V–pflichtig), sondern um eine Streichung (SP–V–pflichtig). Dies deswegen, weil gemäß SP–V–Gesetz „der Bundesminister/die Bundesministerin für Ver-

⁵⁶ Mit der SP–V–Gesetz–Novelle 2014, BGBl. I Nr. 25/2014, wurde der Anhang II der SUP–Richtlinie in das SP–V–Gesetz umgesetzt. Dies war insofern von Bedeutung, als die Kriterien von Anhang II die Richtschnur für die Prüfung der Erheblichkeit einer Umweltauswirkung vorgeben.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



kehr, Innovation und Technologie [...] eine strategische Prüfung vor Erstellung nachstehender Entwürfe, die er/sie der Bundesregierung zur Beschlussfassung vorzulegen beabsichtigt und deren Gegenstand vorgeschlagene Netzveränderungen sind, durchzuführen [hat]: Gesetzesentwürfe, mit welchen zusätzliche Straßenzüge in die Verzeichnisse zum Bundesstraßengesetz 1971 aufgenommen oder bereits festgelegte Straßenzüge aus den Verzeichnissen gestrichen oder geändert werden“.

Der Argumentation des Ministeriums, dass es sich bei der Streichung der A 24 aus dem Bundesstraßengesetz um eine Zurückziehung eines nicht realisierten Plans handle, konnte der RH insofern nicht folgen, als es sich bei der Streichung einer Straße aus dem Bundesstraßengesetz im Regelfall um noch nicht realisierte Netzveränderungen und kaum um den Rückbau eines bereits realisierten Projekts handeln wird. In Bezug auf die Netzveränderungen, die zu Verringerungen der Umweltwirkungen des hochrangigen Straßennetzes führen sollten, gab der RH zu bedenken, dass die Netzveränderungen bei ihrer Aufnahme in das Bundesstraßengesetz (auch) damit begründet waren, dass durch den Ausbau einer hochrangigen Verkehrsverbindung das niederrangige Straßennetz entlastet und damit die Belastung der ortsansässigen Bevölkerung reduziert werden sollte. Im Umkehrschluss wären nach Ansicht des RH bei einem Entfall der geplanten hochrangigen Straße zwar im hochrangigen Straßennetz allenfalls weniger, jedoch im niederrangigen Straßennetz vermehrt negative Umwelteffekte zu erwarten. Der RH konnte deshalb die Argumentation des Ministeriums, mit einem geringeren Ausbau des hochrangigen Straßennetzes seien automatisch auch geringere Umweltwirkungen (insbesondere für die ortsansässige Bevölkerung) zu erwarten, nicht nachvollziehen. Er verblieb deshalb bei seiner Empfehlung, bei zukünftigen Screenings das SP–V–Gesetz konsistent anzuwenden.

Durchgeführte Strategische Prüfungen Verkehr

19.1

(1) Im Zeitraum 2005 bis 2016 fand aus Anlass von acht Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen für das hochrangige Verkehrsnetz jeweils eine Strategische Prüfung Verkehr statt.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Tabelle 6: Übersicht Strategische Prüfungen Verkehr

Netzveränderung	Initiator	Jahr der Strategischen Prüfung Verkehr	Aufnahme in BStG bzw. Hochleistungsstreckenverordnung
S 37 (Klagenfurter Schnellstraße)	ASFINAG	2005 bis 2006	BGBI. I Nr. 58/2006
S 8 (Marchfeld Schnellstraße)	Land Niederösterreich	2005 bis 2006	BGBI. I Nr. 58/2006
A 24 (Verbindungsspange Rothneusiedl)	Land Wien	2005 bis 2006	BGBI. I Nr. 58/2006
S 3 (Weinviertler Schnellstraße)	Land Niederösterreich	2005 bis 2006	BGBI. I Nr. 58/2006
S 34 Ost (Traisental Schnellstraße)	Land Niederösterreich	2005 bis 2006	BGBI. I Nr. 58/2006
S 34 West (Traisental Schnellstraße)	ASFINAG	2009	BGBI. I Nr. 10/2010
Hochleistungsstrecke Wien bzw. Gänserndorf–Marchegg	ÖBB–Infrastruktur AG	2010 bis 2011	BGBI. II Nr. 11/2012
S 18 (Bodensee Schnellstraße)	Land Vorarlberg	2016	noch nicht in BStG aufgenommen

ASFINAG: Autobahnen- und Schnellstraßen–Finanzierungs–Aktiengesellschaft

BStG: Bundesstraßengesetz

Quelle: BMVIT

Der RH überprüfte die bisher durchgeführten Strategischen Prüfungen Verkehr und stellte dabei in einzelnen Fällen folgende Abweichungen von dem im Gesetz bzw. im SP–V–Leitfaden dargelegten Verfahrensablauf fest:

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Tabelle 7: Übersicht – exemplarische Abweichungen bei Strategischen Prüfungen Verkehr gegenüber dem vorgesehenen Ablauf

Nr. gemäß Anhang 1	Thematik	vorgesehener Ablauf	tatsächlicher Ablauf	Schritt in der Strategischen Prüfung Verkehr (TZ 17)
1	Abnahme des Umweltberichts durch das BMVIT; Erstellung Zusammenfassende Erklärung und Vortrag an den Ministerrat	BMVIT erstellt auf Basis Umweltbericht und der Konsultationen eine Zusammenfassende Erklärung. Schlussfolgerung: vorgeschlagene Netzveränderung verwerfen oder Ministerrat zum Beschluss vorlegen.	BMVIT–Fachabteilung: „Umweltbericht entspricht nicht den Vorgaben des BMVIT. Netzveränderung kann nicht in Form einer Zusammenfassenden Erklärung veröffentlicht werden.“ BMVIT brachte die Netzveränderung dennoch in den Ministerrat ein.	Schritte 3, 4 und 6
2	Beteiligung der Öffentlichkeit	Zusammenfassende Erklärung und Gesetzes- bzw. Verordnungsentwurf wird fünf Wochen veröffentlicht. Öffentlichkeit und konsultierte Nachbarländer können Vorbehalte einbringen. Abweichungen von den Vorbehalten sind zu begründen.	Schwerwiegender Bedenken wesentlicher Akteure. BMVIT stellte kritische Stellungnahmen dar, begründet aber nicht, warum es diesen nicht folgte.	Schritte 5 und 6
3	Nachweis der Hochrangigkeit	Voraussetzung für hochrangigen Ausbau: hochrangige Funktion, Netzschluss und eine entsprechende Verkehrsnachfrage; BStG: Bundesstraßen dienen nicht der „lokalen Aufschließung“.	Straßen mit regionalem Charakter für die Aufnahme in das hochrangige Verkehrsnetz vorschlagen.	Schritte 1, 4 und 6
4	Vergleich von Alternativen zur vorgeschlagenen Netzveränderung	BMVIT schreibt Initiator zu untersuchende Alternativen vor. Der Initiator stellt die Wirtschaftlichkeit (unter Berücksichtigung der Kosten und der Wirkungen/Nutzen), die ökologischen und die sozialen Wirkungen der vorgeschlagenen Netzveränderung im Vergleich zu den anderen Alternativen dar. Das BMVIT entscheidet, welche Alternative die beste ist.	Auswahl der betrachteten Alternativen umstritten (insb. bei ÖV-Ausbau als Alternative zu Netzveränderungen im Straßenbereich).	Schritte 3, 4 und 6
5			Umweltberichte: andere Alternativen weisen eine wesentlich bessere Wirtschaftlichkeit als die vom Initiator vorgeschlagene Variante auf. BMVIT empfahl dennoch immer die vom Initiator vorgeschlagene Variante.	
6			Kosten der vorgeschlagenen Netzveränderung vom Initiator niedriger angesetzt, als diese zur gleichen Zeit von der ASFINAG oder dem BMVIT geschätzt wurden (insb. bei nur knapp positiven Netzveränderungen problematisch).	
7			Gesamtbewertung aus den drei Bewertungsbe-reichen Wirtschaftlichkeit, Ökologie und Soziales nicht nachvollziehbar.	
8			Untersuchungstiefe sehr unterschiedlich; vereinzelt nur sehr grobe Abschätzung der Wirkungen der Netzveränderung; keine Quantifizierung des Nutzens und damit nur rein qualitativer Ver-gleich der Varianten vorgenommen.	
9			Vom Initiator prognostizierte Verkehrsmengen in der Strategischen Prüfung Verkehr für das BMVIT nicht nachvollziehbar; teilweise keine Verkehrsprognosen vorgenommen.	
10			Räumlicher Untersuchungsraum teilweise zu eng gewählt; Mängel bei der Wahl der Untersuchungszeiträume; Ergebnisse der Alternativenbewertung damit nicht vergleichbar.	
11	Abwicklung der Strategischen Prüfung Verkehr	siehe „Schritte einer Strategischen Prüfung Verkehr“ in TZ 17	Hoher Zeitdruck bei der Durchführung der Strategischen Prüfung Verkehr; daher Teile in fachlich geringerer Tiefe durchgeführt; bei Öffentlichkeitsbeteiligung erwartete Stellungnahmen wesentlicher Akteure ausgeblieben.	Schritte 4 und 5

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Nr. gemäß Anhang 1	Thematik	vorgesehener Ablauf	tatsächlicher Ablauf	Schritt in der Strategischen Prüfung Verkehr (TZ 17)
12	Überwachungsmaßnahmen	Bundesminister für Verkehr muss Netzveränderungen im Hinblick auf erhebliche Auswirkungen der Netzveränderung überwachen, um frühzeitig unvorhergesehene Auswirkungen zu ermitteln und geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können.	Keine Überwachungsmaßnahmen durchgeführt; BMVIT plante, Überwachungsmaßnahmen erst nach Abschluss der gesamten Netzveränderungen zu beginnen.	Umsetzung der Netzveränderung

BMVIT: Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

ÖV: öffentlicher Verkehr

ASFINAG: Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft

Quelle: RH

Detaillierte Einzelfeststellungen des RH zu den in Tabelle 7 angeführten Abweichungen — inkl. Nennung der betroffenen Netzveränderungen — befinden sich im Anhang 1.

Bei den drei Netzveränderungen im hochrangigen Verkehrsnetz mit den meisten Abweichungen von dem im Gesetz bzw. im SP–V–Leitfaden dargelegten Verfahrensablauf stellte der RH Folgendes fest:

(2) Bei der **S 3 Weinviertler Schnellstraße** führte das Ministerium in der Zusammenfassenden Erklärung keine Argumente zur Entkräftung kritischer Stellungnahmen an. Alternativen wie der „Halbausbau“ (= lokale Umfahrungen und ein Ausbau auf 2+1 Fahrstreifen) wiesen ein besseres Nutzen–Kosten–Verhältnis auf als die letztlich ins Bundesstraßengesetz 1971 aufgenommene Schnellstraße. Die Abschätzung zukünftiger Verkehrsmengen war nur auf Basis einer Verschneidung verschiedener Modellrechnungen möglich. Die zu erwartende Wirtschafts– und Bevölkerungsentwicklung im Untersuchungsgebiet rechtfertigte hinsichtlich der Verkehrsnachfrage keinen Schnellstraßenausbau. Das für das Jahr 2020 prognostizierte Verkehrsaufkommen lag bei einem durchgängigen Ausbau als Schnellstraße (ohne Verbesserungen beim öffentlichen Verkehr) auf der Höhe Stockerau bei rd. 32.000 KFZ/Tag, nördlich davon bei Hollabrunn bei rd. 21.000 KFZ/Tag und am Grenzübergang Kleinhaugsdorf bei 16.000 KFZ/Tag. Der SP–V–Leitfaden nannte demgegenüber als Kriterium für einen hochrangigen Ausbau ein Verkehrsaufkommen von mindestens 24.000 KFZ/Tag. Die Tschechische Republik plante nicht, die Straße jenseits der Grenze hochrangig weiterzuführen.

Laut Stellungnahmen des damaligen Bundesministeriums für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft sei die Darstellung der Umweltauswirkungen mangelhaft und der Untersuchungsraum zu klein gewesen. Das Ministerium plante Monitoringmaßnahmen erst nach Fertigstellung des letzten Teilstücks der S 3.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



(3) Bei der **S 34 Traisental Schnellstraße** führte das Ministerium in der Zusammenfassenden Erklärung zur Variante an der Ostseite des Traisentals keine Argumente zur Entkräftigung der kritischen Stellungnahmen an. Im Gegensatz dazu nannte es bei der späteren Strategischen Prüfung Verkehr zur Variante an der Westseite des Traisentals Argumente zu negativen Stellungnahmen.

Laut den Stellungnahmen zu beiden Strategischen Prüfungen Verkehr (Variante Ost und West) fehle die Hochrangigkeit der vorgeschlagenen Netzveränderung. Sie diene ausschließlich der regionalen Erschließung. Die Alternativenauswahl sei bei der Strategischen Prüfung Verkehr zur Variante West hinsichtlich des öffentlichen Verkehrs nicht zufriedenstellend. Die zuerst vorgeschlagene Variante Ost weise nur ein knapp positives Nutzen–Kosten–Verhältnis von 1,02 auf. Bei der Variante West hätten lokale Umfahrungen ein doppelt so hohes Nutzen–Kosten–Verhältnis wie die Schnellstraße. Die Variante Ost würde gemäß Verkehrsprognose im Jahr 2020 ohne zusätzliche Angebote im öffentlichen Verkehr ein werktägliches Verkehrsaufkommen von rd. 12.000 KFZ/Tag aufweisen. Die Variante West würde im Jahr 2025 nur im nördlichen Bereich ein werktägliches Verkehrsaufkommen bis zu 19.400 KFZ/Tag erreichen. Südlich der Kreuzung mit der B 39 würde die zukünftige werktägliche Querschnittsbelastung bei rd. 10.000 KFZ/Tag liegen.

Laut damaligem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft sei der Untersuchungsraum in Bezug aus die Auswirkungen auf Luft und Klima zu klein gewesen (Variante West). Weiters hätten die Darstellung und die Bewertung der Umweltauswirkungen inhaltliche Mängel aufgewiesen (Variante Ost). Auch hier plante das Ministerium Monitoringmaßnahmen erst nach Fertigstellung des letzten Teilstücks der S 3.

(4) Bei der **S 8 Marchfeld Schnellstraße** wiesen Alternativen eine höhere Wirtschaftlichkeit als die letztlich ins Bundesstraßengesetz aufgenommene Schnellstraße auf. Der Umweltbericht wurde unter Zeitdruck erstellt, weswegen Abstriche bei den Sensitivitätsanalysen und Risikoabschätzungen gemacht wurden. Das für das Jahr 2020 prognostizierte Verkehrsaufkommen lag im westlichen Teilabschnitt der S 8 bei rd. 26.300 bis 43.500 KFZ/Tag, beim östlichen Teilabschnitt der S 8 bei rd. 18.100 bis 21.800 KFZ/Tag und am Grenzübergang Marchegg bei 17.400 KFZ/Tag.

Laut damaligem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft sei der Untersuchungsraum zu eng und einige Kategorien der Umweltauswirkungen seien unklar und zu knapp behandelt gewesen.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Die Umweltstelle des Landes Niederösterreich gab keine Stellungnahme zur geplanten Netzveränderung ab. Monitoringmaßnahmen waren vom Ministerium erst nach Fertigstellung des letzten Teilstücks geplant.

19.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass bei den im überprüften Zeitraum erfolgten Strategischen Prüfungen Verkehr immer die vom Initiator vorgeschlagene Alternative in die gesetzliche Grundlage für das hochrangige Verkehrsnetz aufgenommen wurde, obwohl teilweise nachdrücklich negative Stellungnahmen seitens der qualifizierten Öffentlichkeit (z.B. Umweltanwälte) bzw. der Fachabteilungen des Ministeriums zur angewendeten Methodik (z.B. Abschätzung der erwarteten Verkehrs mengen, Auswahl der betrachteten Alternativen, Kostenschätzungen, räumliche und zeitliche Abgrenzung des Untersuchungsraums) bestanden. Weiters waren die im Umweltbericht dargestellten Alternativen teilweise wesentlich besser bewertet als die vom Initiator vorgeschlagene Alternative.

Der RH hob kritisch hervor, dass bei einzelnen Netzveränderungen im Straßenbe reich das prognostizierte Verkehrsaufkommen abschnittsweise unter der vom Mi nisterium definierten Mindestverkehrsnachfrage für hochrangige Straßen lag. Da mit waren die vom Ministerium vorgegebene hochrangige Bedeutung der Netzveränderung (Verbindung zwischen Landeshauptstädten) sowie ein Netzs schluss im bestehenden hochrangigen Verkehrsnetz (nicht rein lokale Erschlie ßungsfunktion) nicht gegeben.

Der RH erachtete es als positiv, dass das Ministerium einen fundierten Leitfaden mit Vorgaben für die Inhalte und die Methodik der Strategischen Prüfung Verkehr entwickelt hatte. Er kritisierte jedoch, dass das Ministerium diese methodischen Vorgaben nicht konsequent anwendete, obwohl ihm im Rahmen des Prozesses für die Strategische Prüfung Verkehr die Steuerungsfunktion zukam. Deswegen hätte das Ministerium dem Initiator einer Netzveränderung die im SP–V–Leitfaden definierte Vorgehensweise für die Erstellung des Umweltberichts überbinden können. Das Unterbleiben der Steuerung durch das Ministerium eröffnete den Initiatoren von Netzveränderungen Ermessensspielräume, wodurch die Initiatoren wesentli chen Einfluss auf das Ergebnis der Strategischen Prüfung Verkehr nehmen konnten und damit möglicherweise nicht hochrangige Netzveränderungen im Straßenbe reich vom Bund zu finanzieren waren.

Der RH empfahl, den SP–V–Leitfaden zu aktualisieren und in weiterer Folge eine höhere Verbindlichkeit des Leitfadens als Steuerungsinstrument sicherzustellen (entweder im Rahmen einer Verordnung in Abstimmung mit dem Bundesministe rium für Nachhaltigkeit und Tourismus oder einer Selbstbindung, bei zukünftigen Strategischen Prüfungen Verkehr nach dem im SP–V–Leitfaden festgelegten Modus vorzugehen).

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Der RH empfahl weiters, bei zukünftigen Netzveränderungen folgende Änderungen des Prozesses zu erwägen:

- Der Initiator (z.B. Land) stellt ein Verkehrsproblem fest und tritt an das Ministerium mit einem Vorschlag für eine Netzveränderung im hochrangigen Verkehrsnetz (z.B. Bau einer Schnellstraße) heran.
- Das Ministerium lässt die Infrastrukturunternehmen verschiedene Alternativen (z.B. Bahnstrecken, andere Straßenverbindungen) zur vorgeschlagenen Netzveränderung entwerfen und für diese Kostenschätzungen erstellen.
- Das Ministerium speist die Alternativen in das Verkehrsmodell Österreich ein, das für alle Alternativen nach einer einheitlichen Systematik die verkehrlichen Wirkungen⁵⁷ über Bundesland- und Staatsgrenzen hinweg errechnet.
- Das Ministerium gibt dem Initiator im Rahmen des Scopings die zu betrachtenden Alternativen, die verkehrlichen Wirkungen der Alternativen und den räumlichen und zeitlichen Untersuchungsrahmen vor. Der Initiator oder — aus Gründen der Unabhängigkeit — das Ministerium (auf Kosten des Initiators) vergibt den Auftrag, die Nutzen der Alternativen nach einer einheitlich vorgegebenen Methodik (SP–V–Leitfaden, RVS) zu bewerten und die Ergebnisse im Umweltbericht festzuhalten. Der SP–V–Leitfaden wäre dahingehend zu präzisieren, in welcher Form die Wertsynthese der Bewertungsbereiche Wirtschaft, Ökologie und Soziales erfolgen soll.

Der RH betonte den Stellenwert der Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne eines transparenten Planungsprozesses.

Er empfahl, den in der Strategischen Prüfung Verkehr zur S 18 – Bodensee Schnellstraße eingeschlagenen Weg (siehe Anhang 1, laufende Nr. (2)) fortzuführen und in der Zusammenfassenden Erklärung klar darzulegen, warum es Stellungnahmen folgt bzw. nicht folgt. Beim Ausbleiben von Stellungnahmen wichtiger Akteure (Infrastrukturunternehmen, betroffene Länder) empfahl er, diese aktiv zu einer Stellungnahme aufzufordern, um den Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung zu unterstützen.

In Bezug auf die Überwachungsmaßnahmen für ein Monitoring kritisierte der RH den Ansatz des Ministeriums, Überwachungsmaßnahmen erst nach Abschluss der gesamten Netzveränderung zu starten. Aus Sicht des RH entsprach diese Vorgehensweise nicht dem SP–V–Gesetz, das forderte, **frühzeitig** unvorhergesehene Auswirkungen zu ermitteln, um geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können.

⁵⁷ Veränderungen der Verkehrsströme; erwartete Verkehrsmengen

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Der RH empfahl, bereits im Zuge der weiteren Planungen zu einer Netzveränderung (z.B. nach Festlegung der Trassen) das Ergreifen der entsprechenden Überwachungsmaßnahmen zu überprüfen, um bereits in der Planungsphase neuralgische Punkte (z.B. in Bezug auf negative Umweltauswirkungen) berücksichtigen zu können.

Aus Sicht des RH wären Abhilfemaßnahmen nach Fertigstellung einer Netzveränderung ungleich aufwendiger, als allfällige Umweltauswirkungen in der Planungsphase zu berücksichtigen.⁵⁸

19.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums seien die vom RH dargestellten Abweichungen und Probleme auf die Bezugnahme auf Zwischenergebnisse, provisorische Zwischenarbeitsschritte und Teildiskussionen des größeren SP–V–Prozesses zurückzuführen. Die unzureichende Vergleichbarkeit und Untersuchungstiefe der Strategischen Prüfungen untereinander seien auf den unterschiedlichen Reifegrad und den unterschiedlichen Umfang der Netzveränderungen zurückzuführen und nicht als Mangel einzustufen.

Der Abschluss der Strategischen Prüfung Verkehr basiere auf einer Gesamtabwägung. So könne letztlich auch eine Alternative zur weiteren Betreibung gelangen, welche nicht die ungeteilte Zustimmung sämtlicher in den Prozess involvierten Entitäten erlangt habe. Diese Entscheidung erfolge durch die Gewichtung der im Zuge der Strategischen Prüfung Verkehr zusammengetragenen Informationen, Daten und Stellungnahmen und könne daher auch zum einen oder anderen Teilergebnis der Strategischen Prüfung Verkehr in einem gewissen Spannungsverhältnis stehen. Die transparente Freilegung und Darstellung solcher Spannungsverhältnisse sei jedoch kein Mangel, sondern vielmehr essenzieller Bestandteil und grundlegender Charakter der Strategischen Prüfung Verkehr. In zwei von sieben Fällen sei es zu nicht unwesentlichen Abänderungen der ursprünglich zu Beginn der Strategischen Prüfung Verkehr vorgeschlagenen Netzveränderungen gekommen.

Die Entscheidung über die rechtsverbindliche Verankerung der Netzveränderung liege letztlich stets beim Gesetz– bzw. Verordnungsgeber. Beim Prozess der Strategischen Prüfung Verkehr handle es sich somit um einen vorbereitenden und die Entscheidungsfindung begleitenden strukturierten Prozess gleich einem erweiterten Begutachtungsverfahren. Die Vorgaben des SP–V–Leitfadens hätten unverbindlichen Empfehlungscharakter, die im SP–V–Leitfaden notierte Mindestverkehrsnachfrage sei jedenfalls als unverbindlicher Richtwert aufzufassen. Das Ministerium werde im Zuge einer Überarbeitung des SP–V–Leitfadens auch die gegenständliche Definition einer Mindestverkehrsnachfrage im Kontext mit verfassungsrechtlichen

⁵⁸ Ist ein Bauwerk einmal fertiggestellt, ist der potenzielle Schaden für das Grundwasser bereits eingetreten und die Überwachungsmaßnahme den Schutz des Grundwassers betreffend ist nach Fertigstellung wirkungslos.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Vorgaben im Hinblick auf die Begrifflichkeit des Durchzugsverkehrs und dessen entscheidender Bedeutung für die Kategorisierung von verkehrsbezogenen Wirkungsbereichen überprüfen und gegebenenfalls anpassen. Aus Sicht des Ministeriums sei in rechtlicher Hinsicht ausschließlich das Kriterium der Bedeutung eines Straßenzugs für den Durchzugsverkehr als taugliches und auch verfassungsrechtlich legitimiertes Kriterium zu nennen.

Der SP–V–Leitfaden beinhalte primär die Gestaltung des Umweltberichts, nicht jedoch die Konkretisierung der Steuerung des Prozesses und anderer im SP–V–Gesetz enthaltener Bestimmungen. Auch die Verordnungsermächtigung im SP–V–Gesetz betreffe ausschließlich die Konkretisierung der Inhalte des Umweltberichts bzw. der Erstellung der Unterlagen hierfür. Der SP–V–Leitfaden sei zwar unter Mitwirkung des Ministeriums erstellt, letztlich aber hauptverantwortlich von der ASFINAG beauftragt, erarbeitet und veröffentlicht worden. Der SP–V–Leitfaden gebe in seiner derzeitigen Form somit zwar dem Initiator eine unverbindliche Hilfestellung bei der Erstellung des Umweltberichts in die Hand, könne aber in der vorliegenden Form weder den Charakter einer Richtlinie noch einer Dienstanweisung noch einer Verordnung annehmen. Nichtsdestotrotz werde das Ministerium die Anregungen des RH zum Anlass nehmen, eine Aktualisierung des SP–V–Leitfadens in Angriff zu nehmen. Eine Aktualisierung des SP–V–Leitfadens sei in Vorbereitung. Ein höherer Grad an Verbindlichkeit könne im Wege einer Verordnung zum SP–V–Gesetz erreicht werden.

Das Ministerium erachte generell den gegenwärtig vorgesehenen Ablauf der Strategischen Prüfung Verkehr für effizient und zweckmäßig. Die Umweltstellen sowie die Initiatoren würden den Bestimmungen des SP–V–Gesetzes entsprechend eingebunden und auch zur Stellungnahme eingeladen. Eine darüber hinausgehende Aufforderung zur Stellungnahme oder gar eine Pflicht zur Abgabe einer Stellungnahme sei durch das SP–V–Gesetz in seiner jetzigen Form nicht gedeckt. Nichtsdestotrotz werde das Ministerium die Empfehlung des RH zum Anlass nehmen, die laufende Optimierung der Prozesse zur Abwicklung der Einholung von Stellungnahmen fortzusetzen. Darüber hinausgehende Maßnahmen wären erst durch eine Änderung des SP–V–Gesetzes gedeckt.

Die vom RH vorgeschlagenen Veränderungen im Ablauf von Strategischen Prüfungen würden aller Voraussicht nach Veränderungen des SP–V–Gesetzes bedingen und obliegen daher dem Gesetzgeber. Insbesondere der Vorschlag zur weitergehenden Verpflichtung zur Mitwirkung der Initiatoren bzw. deren Verpflichtung zur Übernahme von Aufwänden und Kosten Dritter erscheine ohne gesetzliche Verankerung mit grundsätzlichen Problemen rechtlicher Natur behaftet zu sein.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Nach Ansicht des Ministeriums könne die Überwachung der erheblichen Auswirkungen einer Netzveränderung erst nach deren vollständiger Umsetzung beginnen. Zudem würden die gesetzlich normierten Überwachungsprozesse auf Projektumsetzungsebene (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz) ohnehin das Vorhandensein einer entsprechend maßstäblich richtig angepassten und wirkungsorientierten Überwachung sichern. Das Mittel der Wahl seien dort Überwachungsmaßnahmen, wie sie im Zuge eines Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahrens festgelegt werden. Die Diskussion um den rechtlichen Abstand und den Unterschied im Konkretisierungsgrad zwischen SUP–Ebene (hier Netzveränderung) und UVP–Ebene (hier Bauprojekt) und alle damit verbundenen Konsequenzen und Obliegenheiten, die die SUP–Richtlinie seit ihrer Gestehung begleiten würden, seien auch im europäischen Kontext noch nicht als abgeschlossen und entschieden einzustufen.

19.4

Der RH entgegnete dem Ministerium, dass er der Überprüfung des Prozesses der Strategischen Prüfung Verkehr und der Beurteilung von festgestellten Problemzonen folgende Unterlagen zugrunde legte:

- die Umweltberichte der Initiatoren einer Netzveränderung,
- die vom Ministerium veröffentlichten Zusammenfassenden Erklärungen,
- die im Rahmen der Strategischen Prüfung Verkehr offiziell eingelangten Stellungnahmen sowie
- die Akten des Ministeriums unmittelbar vor Veröffentlichung des Umweltberichts durch das Ministerium.

Zwar räumte der RH mögliche unterschiedliche Reifegrade der Netzveränderungen und Untersuchungsumfänge der Strategischen Prüfung Verkehr ein, doch bedarf es seiner Ansicht nach für eine Abschätzung der Wirtschaftlichkeit und der Umweltwirkungen einer Netzveränderung eines gewissen Minimums an Informationen über die Beschaffenheit der Netzveränderung und die dadurch induzierten Wirkungen sowie (negativen) externen Effekte auf Umwelt bzw. insbesondere Bürgerinnen und Bürger.

Gerade weil der Prozess der Strategischen Prüfung Verkehr aus fachlicher Sicht die politische Entscheidungsfindung im Rahmen einer Gesamtabwägung durch die Entscheidungsträger vorbereiten bzw. begleiten soll, ist eine möglichst transparente und fachlich fundierte und für alle Netzveränderungen möglichst vergleichbare Ermittlung und Bewertung der Wirkungen der Netzveränderungen anzustreben. Der RH bekräftigte deshalb, bei zukünftigen Netzveränderungen die von ihm empfohlenen Änderungen des Prozesses der Strategischen Prüfung Verkehr zu erwägen.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Die Erstellung des Umweltberichts im Rahmen einer Strategischen Prüfung Verkehr inkludiere die Art und Weise, wie die durch die betrachtete Netzveränderung induzierten Wirkungen gemessen und bewertet werden. Der RH erachtete die vom Ministerium angekündigte Aktualisierung des SP–V–Leitfadens für positiv. Auch ein höherer Grad an Verbindlichkeit des SP–V–Leitfadens sowie der vom Ministerium angesprochene konkretisierende Charakter wären im Sinne der Empfehlungen des RH.

Im Zusammenhang mit der prozeduralen Abwicklung einer Strategischen Prüfung Verkehr wies der RH darauf hin, dass sowohl im Entwurf für die Verordnung als auch im Leitfaden konkrete Vorgaben für den Prozess zur Erstellung des Umweltberichts im Rahmen der Strategischen Prüfung Verkehr angeführt waren.⁵⁹

Der RH stellte klar, dass seine Empfehlung betreffend die Einbindung wesentlicher Akteure nicht deren Verpflichtung zur Abgabe einer Stellungnahme intendierte. Vielmehr sollte das Ministerium — im Fall des Ausbleibens von Stellungnahmen wichtiger Akteure (Infrastrukturunternehmen, betroffene Länder) — diese aktiv zu einer Stellungnahme auffordern, um den Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung zu unterstützen. Der RH wertete deshalb die Ankündigung des Ministeriums, den Prozess zur Optimierung der Abwicklung der Einholung von Stellungnahmen fortzusetzen, positiv.

In Bezug auf die Übernahme von Aufwänden und Kosten Dritter erwiderte der RH, dass bereits bisher die Kosten für die Erstellung des Umweltberichts (z.B. durch ein Planungsbüro) vom Initiator der Netzveränderung zu tragen waren. Die Einhaltung der Empfehlung des RH würde — zugunsten einer unabhängigeren Ermittlung der Wirkungen der vorgeschlagenen Netzänderung — neue Kosten verhindern.

Der RH bekräftigte deshalb auch unter diesem Blickwinkel seine Empfehlung, die vom Initiator vorgeschlagene Netzveränderung in das Verkehrsmodell Österreich einzuspeisen und dort für alle Alternativen nach einer einheitlichen Systematik die verkehrlichen Wirkungen über Bundesland– und Staatsgrenzen hinweg zu errechnen. Darauf aufbauend sollte das Ministerium die Bewertung des Nutzens der Alternativen nach einer einheitlich vorgegebenen Methodik und die Darlegung der Ergebnisse im Umweltbericht beauftragen.

⁵⁹ Verordnungsentwurf vom 15. Mai 2006, § 3: „Bei der Erstellung des Umweltberichts sind folgende Schritte in folgender Reihenfolge durchzuführen...“

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



In Bezug auf die Überwachungsmaßnahmen hielt der RH gegenüber dem Ministerium fest, dass es bis zum Jahr 2016 zu keiner der seit dem Jahr 2005/2006 durchgeführten Strategischen Prüfung Verkehr mit Überwachungsmaßnahmen begonnen hatte. Zum Ansatz des Ministeriums, Überwachungsmaßnahmen erst nach Abschluss der gesamten Netzveränderung zu starten, entgegnete der RH, dass Netzveränderungen mitunter in mehreren zeitlich gestaffelten Abschnitten umgesetzt werden und bis zur Umsetzung des letzten Teilstücks die ersten Teilstücke bereits viele Jahre in Betrieb sind. Nach Ansicht des RH entsprach diese Vorgehensweise damit nicht dem SP-V-Gesetz, das forderte, **frühzeitig** unvorhergesehene Auswirkungen zu ermitteln, um geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können. Der RH verblieb deshalb bei seiner Empfehlung.

Finanzielle Auswirkungen von Streichungen von Straßen aus dem Bundesstraßengesetz

20.1

(1) Als Ergebnis der Evaluierung aller Netzveränderungen der hochrangigen Straßinfrastruktur wurden mit der Novelle des Bundesstraßengesetzes 1971 im Jahr 2011 (BGBl. I Nr. 62/2011) folgende Straßen bzw. Straßenabschnitte aus dem Bundesstraßenverzeichnis gestrichen:

- A 23 Abschnitt Hirschstetten – Am Heidjöchl⁶⁰
- A 24 Verbindungsspanne Rothneusiedl
- A 26 Abschnitt Linz Urfahr (B 127) – Linz Urfahr (A 7)
- S 31 Abschnitt Steinberg Dörfl – Staatsgrenze bei Rattersdorf (S 31 Süd)

Der RH hatte im Jahr 2011 eine abschlagsfreie Übergabe der S 31 Süd an das Land Burgenland empfohlen, sollte der Bauabschnitt aus dem Bundesstraßengesetz 1971 herausgenommen werden.⁶¹ Die Novelle zum Bundesstraßengesetz 1971 im Jahr 2011 (BGBl. I Nr. 62/2011, § 10 Abs. 3 und 4) legte jedoch fest, dass der Bund an das Land Burgenland für die Errichtung der S 31 Süd als Landesstraße eine Abschlagszahlung in der Höhe von 37 Mio. EUR und an die Stadt Wien für die Errichtung einer Stadtstraße zwischen Hirschstetten und Am Heidjöchl eine Abschlagszahlung in der Höhe von 231,6 Mio. EUR zu leisten hat.

⁶⁰ Gestrichen wurde der Abschnitt Hirschstetten – Raasdorf. Im Gegenzug wurde aber die S 1 Wiener Außenring Schnellstraße um den Abschnitt Raasdorf – Am Heidjöchl ergänzt. Damit wurde de facto der Abschnitt Hirschstetten – Am Heidjöchl aus dem Bundesstraßenverzeichnis entfernt (siehe auch Bericht des RH „Eröffnung Seestadt Aspern“ (Reihe Wien 2015/2)).

⁶¹ siehe Bericht des RH „Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße“ (Reihe Burgenland 2011/8)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Weitere Streichungen von Straßen(–abschnitten) im Rahmen dieser und anderer Novellen des Bundesstraßengesetzes 1971 erfolgten hingegen abschlagsfrei.

(2) Weder in den Materialien zur Novelle des Bundesstraßengesetzes 1971 im Jahr 2011 noch in diesbezüglichen Akten des Ministeriums war ersichtlich, auf welcher Basis der Gesetzgeber die Höhe der Abschlagszahlungen festlegte. Konkrete Kostenschätzungen der Länder für die Straßenabschnitte waren nicht dokumentiert.

Die ASFINAG hatte in den Investitionsprogrammen der Jahre 2010 und 2011 für Teilabschnitte der A 23 folgende Baukosten geschätzt:

Tabelle 8: Kostenschätzung der ASFINAG für die A 23 zwischen Hirschstetten und Raasdorf

	Baukosten in Mio. EUR	laut Investitionsprogramm
Hirschstetten – Raasdorf	428,3	2010
Am Heidjöchl – Raasdorf	228,0	2011
Differenz (Strecke Hirschstetten – Am Heidjöchl)	200,3	

Quellen: ASFINAG; RH

Die Abschlagszahlung des Bundes an die Stadt Wien für die Errichtung der Stadtstraße war mit 231,6 Mio. EUR höher als die geschätzten Baukosten in der Höhe von 200,3 Mio. EUR.

Die Schätzkosten der ASFINAG für die S 31 zwischen Oberpullendorf und der Staatsgrenze betragen im Jahr 2006 80,93 Mio. EUR.⁶² Die Abschlagszahlung des Bundes an das Land Burgenland war mit 37 Mio. EUR deutlich geringer als die geschätzten Baukosten.

Zur Finanzierung der Abschlagszahlungen standen dem Ministerium Dividendenausschüttungen der ASFINAG in der Höhe von 600 Mio. EUR aus den Jahren 2011 bis 2015 zur Verfügung.

(3) Laut Novelle zum Bundesstraßengesetz 1971 im Jahr 2011 sollte der Bund die Abschlagszahlungen entsprechend dem Baufortschritt an die Länder leisten. Dazu vereinbarte das Ministerium mit den Ländern Abrufpläne, die für die einzelnen Jahre Tätigkeiten des Landes und damit verbundene Abschlagszahlungen festlegten. Die vom Land Wien in den Jahren 2012 bis 2016 abgerufenen Abschlagszahlungen orientierten sich am tatsächlichen bisherigen Aufwand und waren deutlich geringer als im Abrufplan. Das Land Burgenland erhielt bis Ende 2015 Abschlags-

⁶² Aus späteren Jahren lagen nur mehr Schätzkosten für den Teilabschnitt Oberpullendorf – B 61 (z.B. 25,01 Mio. EUR im Jahr 2010) vor.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



zahlungen in der Höhe von 25 Mio. EUR. Bis Ende 2015 waren 15,4 Mio. EUR davon verbaut, die Verkehrsfreigabe war mit Ende 2017 geplant.

20.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Vorgehensweise bei der Streichung von Straßen bzw. Straßenabschnitten aus dem Bundesstraßengesetz 1971 uneinheitlich war; sie zog in manchen Fällen Abschlagszahlungen nach sich und erfolgte in anderen Fällen ohne solche. Vor dem Hintergrund der vom Bund an die Länder zu leistenden Zahlungen in der Höhe von insgesamt 268,6 Mio. EUR wies der RH mit Nachdruck auf die Bedeutung des Nachweises der Hochrangigkeit — z.B. im Rahmen einer Strategischen Prüfung Verkehr — als Voraussetzung für die Aufnahme eines Straßenabschnitts ins Bundesstraßengesetz 1971 hin.

Der RH empfahl, zukünftig bei der Aufnahme von Straßen(–abschnitten) in das Bundesstraßengesetz 1971 dem Nachweis der Hochrangigkeit größte Aufmerksamkeit beizumessen, um das Risiko von späteren Streichungen zu senken. Bei der Streichung von Straßen(–abschnitten) aufgrund der fehlenden Hochrangigkeit aus dem Bundesstraßengesetz wäre von Abschlagszahlungen an die Länder künftig von vornherein Abstand zu nehmen.

Zudem wies der RH kritisch darauf hin, dass die Festlegung der Höhe der Abschlagszahlungen nicht nachvollziehbar war und in keinem erkennbaren Verhältnis zu den von der ASFINAG ursprünglich geschätzten Errichtungskosten stand.

Im Zusammenhang mit den bisherigen Abschlagszahlungen würdigte der RH, dass Wien die Abschlagszahlungen in Abhängigkeit vom tatsächlichen Projektfortschritt abrief und den Abrufplan entsprechend adaptierte. Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Ministerium an das Land Burgenland bis Ende 2015 mehr Zuschläge auszahlte, als dieses bis zu diesem Zeitpunkt in den Bau investiert hatte.

Der RH empfahl, sich zum Fortschritt jener Projekte, zu denen es Abschlagszahlungen leistete, von den Ländern laufend berichten zu lassen, und die Abschlagszahlungen in Abhängigkeit vom tatsächlichen Baufortschritt auszuzahlen.

20.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums sei der Begriff der Hochrangigkeit eines Netzelements in quantitativer Hinsicht gesetzlich gegenwärtig nicht determiniert. Mehrere seit Langem bestehende Elemente des Bundesverkehrsnetzes mit überragender Bedeutung für den Durchzugsverkehr würden keineswegs alle gemäß SP–V–Leitfaden mit der Hochrangigkeit in Verbindung gebrachte Kriterien erfüllen. Gerade auch bei grenzüberschreitenden Verkehrsverbindungen im hochrangigen Bundesverkehrsnetz werde der im SP–V–Leitfaden enthaltene und vom RH hervorgehobene Wert für eine Mindestverkehrs nachfrage meist nicht erreicht, obwohl diese Verkehrsverbindungen für den Durchzugsverkehr, die wirtschaftliche

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Entwicklung sowie die europäische Integration und Kohäsion von essenzieller Bedeutung seien. Im Zuge der Aktualisierung des SP-V-Leitfadens werde das Ministerium eine Überprüfung der Kriterien für die Hochrangigkeit im Hinblick auf deren verbesserte Anwendbarkeit durchführen.

In Bezug auf die Empfehlung des RH, von Abschlagszahlungen an Länder im Falle der Streichung von Straßen(–abschnitten) aus dem Bundesstraßengesetz 1971 künftig von vornherein Abstand zu nehmen, führte das Ministerium in seiner Stellungnahme aus, dass mit jeder Verwanderung von Kompetenzen von einer Gebietskörperschaft auf eine andere grundsätzlich auch eine Übertragung bzw. Neuregelung der Finanzierung einhergehe. Dem Grundsatz der Übereinstimmung von inhaltlicher und finanzieller Verantwortung sei auch bei der Übertragung der in Frage stehenden Straßenabschnitte entsprochen worden.

20.4

Der RH entgegnete dem Ministerium, dass bspw. bei der S 3 Weinviertler Schnellstraße das für das Jahr 2020 prognostizierte Verkehrsaufkommen am Grenzübergang Kleinhaugsdorf bei lediglich 16.000 KFZ/Tag lag und die Tschechische Republik nicht plante, die Straße jenseits der Grenze hochrangig weiterzuführen. Alternativen wie der „Halbausbau“ (lokale Umfahrungen und ein Ausbau auf 2+1 Fahrstreifen) wiesen ein besseres Nutzen–Kosten–Verhältnis auf als die letztlich ins Bundesstraßengesetz 1971 aufgenommene Schnellstraße. Zur Prüfung der Hochrangigkeit bzw. einer Mindestnachfrage für hochrangige Verkehrsinfrastruktur verwies der RH auf seine Ausführungen in [TZ 19](#).

Aus Sicht des RH war bei der S 31 Süd kein sachlicher Grund für einen Ausbau als Bundesstraße vorgelegen, weshalb er auch die Abschlagszahlung bei deren Herausnahme aus dem Bundesstraßengesetz 1971 für nicht gerechtfertigt erachtete. Der RH verblieb deshalb bei seinen Empfehlungen.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Prozess zur Erstellung der rollierenden sechsjährigen Ausbauprogramme

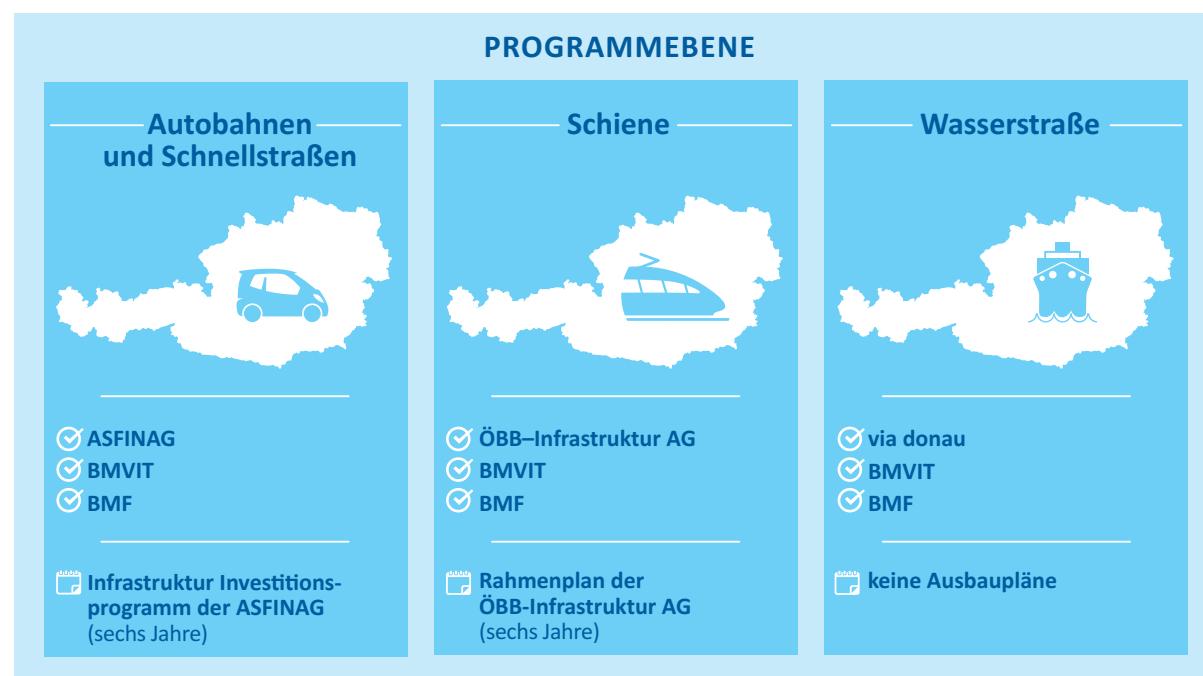
Übersicht

21

Zur Umsetzung der definierten Netzveränderungen entwickelten das Ministerium und die Infrastrukturgesellschaften für die Verkehrsträger Straße und Schiene mehrjährige Ausbauprogramme. Für den Verkehrsträger Wasser gab es keine derartigen Ausbaupläne.

Ähnlich wie auf Netzebene wurden auch die mehrjährigen Ausbauprogramme seitens des Ministeriums und der Infrastrukturgesellschaften nicht verkehrsträgerübergreifend erstellt.

Abbildung 6: Übersicht – Umsetzung der Netzplanungen durch Ausbauprogramme



Netzplanung



jährliche Abstimmung



Programme

Quelle: RH

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Straße – Infrastruktur–Investitionsprogramm der ASFINAG

22.1

(1) Die Finanzierung, die Planung, der Bau und die Erhaltung der in den Verzeichnissen 1 und 2 des Bundesstraßengesetzes 1971 aufgelisteten Bundesstraßen liegen im Verantwortungsbereich der ASFINAG. Laut dem zwischen der Republik Österreich und der ASFINAG abgeschlossenen Fruchtgenussvertrag⁶³ erstellte die ASFINAG jährlich ein Infrastruktur–Investitionsprogramm (in der Folge als Investitionsprogramm bezeichnet), das die für die jeweils nächsten sechs Jahre geplanten Bauvorhaben mit Baubeginn und Fertigstellungszeitpunkt und die dafür erforderlichen Investitionen umfasste. Mit dem Investitionsprogramm legte die ASFINAG fest, welche der im Bundesstraßengesetz 1971 definierten und noch nicht ausgebauten Straßen(–abschnitte) in welcher Reihenfolge errichtet werden. Das Investitionsprogramm, der Kostenplan für das Folgejahr und die finanzielle Mittelfristplanung legte die ASFINAG, wie im Fruchtgenussvertrag festgelegt, dem Ministerium und dem Bundesministerium für Finanzen zur Herstellung des Einvernehmens vor.

Abbildung 7: Abstimmung Investitionsprogramm Autobahnen und Schnellstraßen zwischen der ASFINAG und dem Bund



ASFINAG: Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs–Aktiengesellschaft

BMF: Bundesministerium für Finanzen

BMVIT: Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

Quelle: RH

Die ASFINAG übermittelte die Unterlagen für die Einvernehmensherstellung zum Investitionsprogramm der folgenden sechs Jahre im Herbst zeitgleich an das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Bundesministerium für Finanzen. In einer ersten Runde wurde zwischen der ASFINAG und dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie in mehreren Sitzungen das technische Einvernehmen hergestellt. Dabei musste die ASFINAG u.a. zeitliche Verschiebungen und Kostenänderungen begründen.

In einer weiteren „großen“ Runde von ASFINAG, Bundesministerium für Finanzen und Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie standen die Kostenplanung und die kurz- und mittelfristigen wirtschaftlichen Kennzahlen des Unternehmens (operatives Jahresergebnis, Schuldentlastungsdauer) im Mittelpunkt

⁶³ Punkt IV. Abs. 3

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



der Diskussionen. Im überprüften Zeitraum konnte das Einvernehmen zumeist vor Jahresende und damit vor Beginn der Laufzeit des Investitionsprogramms hergestellt werden.

(2) Bis zum Jahr 2010 wurden die Netzveränderungen im Bundesstraßenbereich mit dem Fokus auf Lückenschlüsse und auf eine möglichst gleichmäßige Verteilung der Mittel auf die Länder priorisiert. Als Folge der im Jahr 2010 von der ASFINAG durchgeföhrten Evaluierung der Netzveränderungen wurden nicht nur auf Netzebene Straßenabschnitte aus dem Bundesstraßengesetz 1971 gestrichen (siehe **TZ 10**), die Evaluierung hatte auch Auswirkungen auf die Programmebene und damit auf die Investitionsprogramme der folgenden Jahre. Insbesondere das Investitionsprogramm des Jahres 2011 unterschied sich vom Vorjahr wie folgt:

- Neben einigen Straßen wurden auch Tunnelprojekte zur Gänze gestrichen.⁶⁴
- Einige Netzveränderungen im Straßenbereich wurden in ihrer Gesamtheit auf später verschoben.⁶⁵
- Netzveränderungen wurden in ihrer ursprünglichen Form gestrichen und sollten weniger aufwendig realisiert werden.⁶⁶
- Netzveränderungen im Straßenbereich wurden geteilt und die Bauabschnitte auf unterschiedliche Zeitpunkte in die Zukunft verschoben.⁶⁷

Die folgende Abbildung zeigt den Nutzwert der noch zu errichtenden Straßen(–abschnitte) des Bundesstraßengesetzes 1971 laut der Evaluierung des Jahres 2010 und den Baubeginn dieser Netzveränderungen, wie diese zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Ministerium vorlagen. Mehrere Abschnitte einer Straße sind dabei farblich einheitlich dargestellt (z.B. A 5 Nord A – A 5 Nord B, S 7 West – S 7 Ost).

⁶⁴ z.B. S 16 – jeweils die 2. Röhre des Flirscher Tunnels und Dalaaser Tunnels

⁶⁵ z.B. A 3 Eisenstadt – Klingenbach, A 12 Tschirgantunnel, S 1 Schwechat – Süssenbrunn, S 3 Hollabrunn – Guntersdorf, S 7 Dobersdorf – Heiligenkreuz, S 10 Freistadt – Staatsgrenze, S 36 St. Georgen – Scheifling

⁶⁶ z.B. S 37 Klagenfurter Schnellstraße

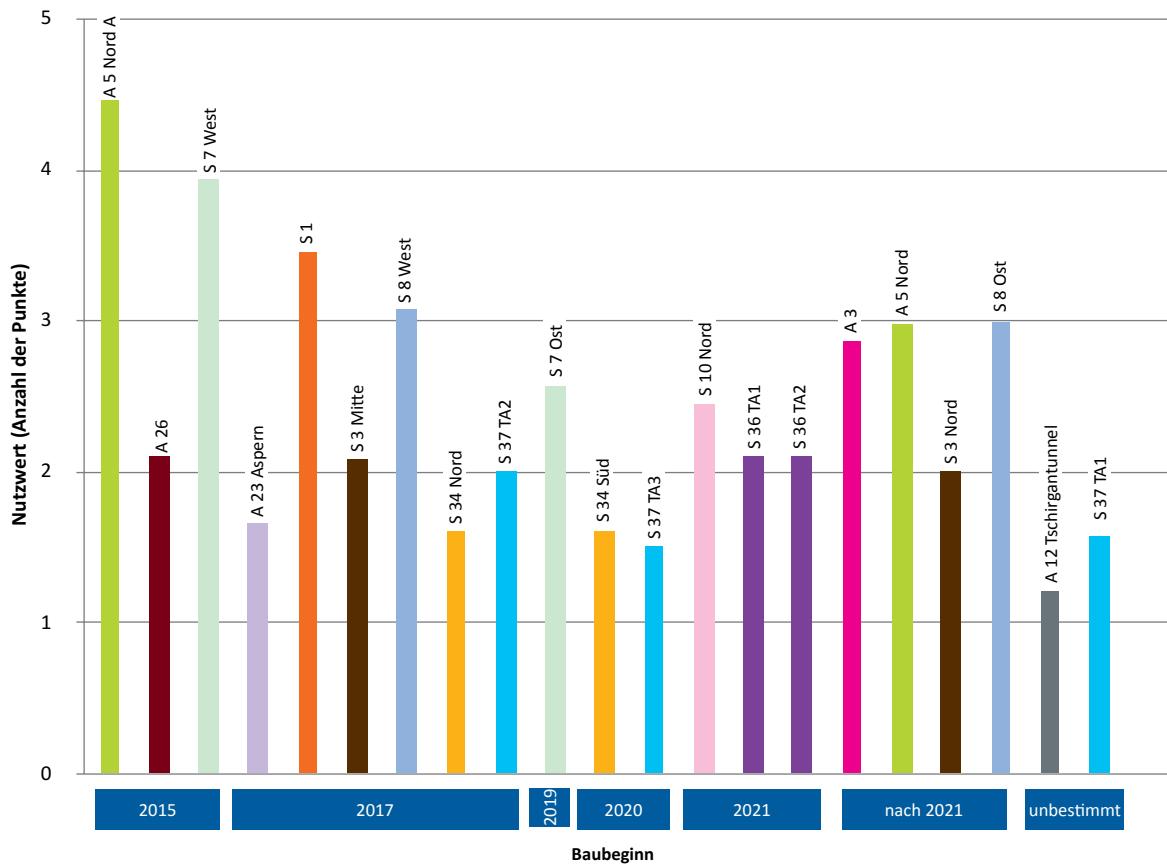
⁶⁷ z.B. A 5 Nord Autobahn, S 8 Marchfeld Schnellstraße, S 34 Traisental Schnellstraße

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Abbildung 8: Nutzwert und geplanter Baubeginn hochrangiger Netzveränderungen im Straßenneubaubereich



Quellen: ASFINAG; BMVIT; RH

Die meisten Netzveränderungen im Straßenbereich waren in mehrere Abschnitte geteilt, die programmgemäß nacheinander realisiert werden. Dabei werden einige Netzveränderungen mit einem hohen Nutzwert zu einem späteren Zeitpunkt begonnen (z.B. A 5 Nord, S 8 Ost). Auffallend war der im Vergleich zum Nutzwert frühe Baustart der A 26 und der A 23 (bzw. S 1 – Abschnitt Raasdorf – Am Heidjöchl, siehe **TZ 20**) und der späte Baustart der A 3.

(3) Laut Bundesstraßengesetz 1971 konnten Länder, Gemeinden und andere juristische Personen Beiträge zu Planung, Bau oder Erhaltung von Bundesstraßen an den Bund leisten.⁶⁸ Länder und Gemeinden finanzierten regelmäßig z.B. die Errichtung von Anschlussstellen, Hochwasser- oder Lärmschutzmaßnahmen mit. Darüber hinausgehend waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung folgende Zuzahlungen Dritter zu aktuellen Bundesstraßen-Neubauprojekten vereinbart:

⁶⁸ Bundesstraßengesetz 1971, BGBl. Nr. 286/1971 i.d.g.F., § 10 Abs. 2

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Tabelle 9: Finanzierungsbeteiligung Länder und Gemeinden an Bundesstraßenprojekten

	Beteiligung an	Beteiligung durch	Definition der Beteiligung (Fixbetrag oder Prozentsatz)
A 26	Gesamtkosten	Land OÖ, Stadt Linz	Prozentsatz (Land 10 %, Stadt Linz 5 %)
A 5	Spange Mistelbach	Land NÖ	Prozentsatz (Land 50 %)
A 5	Umfahrung Drasenhofen	Land NÖ	Fixbetrag (4,5 Mio. EUR von 42,6 Mio. EUR)
S 10	Spange Walchshof	Land OÖ	Prozentsatz (Land 50 %)
S 34	Finanzierungsaufwand	Land NÖ	Fixbetrag (abnehmend) – abhängig vom Realisierungszeitpunkt

NÖ: Niederösterreich

OÖ: Oberösterreich

Quellen: BMVIT; RH

Zum überwiegenden Teil vereinbarte die ASFINAG mit den Gebietskörperschaften eine prozentuelle Beteiligung an den Kosten, in einzelnen Fällen aber auch fixe Beträge (deren Höhe im Fall der S 34 mit zunehmender Verzögerung des Baubeginns gegen Null ging).

22.2

Der RH hielt positiv fest, dass die ASFINAG im überprüften Zeitraum das Einvernehmen des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie und des Bundesministeriums für Finanzen zum Investitionsprogramm der ASFINAG in der Regel zeitgerecht noch vor Jahreswechsel einholte. In den Akten war — z.B. durch das Protokollieren von Besprechungen und das schriftliche Einfordern von Begründungen und weiteren Unterlagen — eine aktive Rolle des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie und des Bundesministeriums für Finanzen bei der Einvernehmensherstellung nachvollziehbar dokumentiert.

Der RH war der Ansicht, dass die Evaluierung der ASFINAG–Netzveränderungen im Jahr 2010 eine wertvolle Basis für eine nachvollziehbare Priorisierung der Netzveränderungen und für die sachlich begründete Festlegung der Investitionsprogramme der ASFINAG bildete. Er kritisierte jedoch, dass die in den Investitionsprogrammen festgelegte Abfolge der Netzveränderungen nicht durchgängig den Ergebnissen der Evaluierung entsprach. Dies lag teilweise an nicht durch die ASFINAG beeinflussbaren Rahmenbedingungen, wie z.B. am Ablauf von behördlichen Verfahren (insb. UVP–Verfahren). Der RH wies aber kritisch darauf hin, dass eine Netzveränderung mit einem vergleichsweise hohen Nutzwert (A 3) auf einen unbestimmten Zeitpunkt (nach 2021) gelegt wurde, während zwei Netzveränderungen mit vergleichsweise niedrigen Nutzwerten vorzeitig begonnen wurden. Eine dieser Netzveränderungen, die A 26, wurde zu 15 % von Dritten (Land Oberösterreich, Stadt Linz) mitfinanziert.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Der RH hob hervor, dass die Mitfinanzierung durch Dritte zum Teil eine zeitliche Vorwegnahme von Netzveränderungen — entgegen den Ergebnissen der Evaluierung aus dem Jahr 2010 — bewirkte. Damit realisierte die ASFINAG Netzveränderungen mit niedrigerer Priorität vor anderen Netzveränderungen, die eine höhere Wirtschaftlichkeit (besseres Nutzen–Kosten–Verhältnis) sowie eine größere Bedeutung für das Gesamtnetz und damit eine höhere Priorität aufwiesen.

Der RH empfahl, im Interesse der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes öffentlicher Mittel bei der Festlegung der Investitionsprogramme der ASFINAG den Ergebnissen von Evaluierungen jedenfalls zu folgen und den Baubeginn von Projekten unabhängig von Zuzahlungen anderer Gebietskörperschaften festzulegen.

Der RH hielt fest, dass Netzveränderungen im Straßenbereich fallweise durch Länder und Gemeinden mitfinanziert wurden. Der RH kritisierte, dass bei dieser Mitfinanzierung teilweise fixe Pauschalbeträge und keine anteilige Beteiligung vereinbart wurde und damit etwaige Kostensteigerungen von der ASFINAG allein zu tragen waren.

Schiene – Rahmenplan der ÖBB–Infrastruktur AG

23.1

(1) Die Planung, der Bau und die Erhaltung des hochrangigen Schienennetzes lagen im Verantwortungsbereich der ÖBB–Infrastruktur AG. An diese leistete der Bund Zuschüsse gemäß § 42 Bundesbahngesetz 1992. Grundlage für die Zuschussverträge, die gemäß Bundesbahngesetz jährlich abgeschlossen werden mussten, waren Rahmenpläne, in denen die ÖBB–Infrastruktur AG die Maßnahmen und Mittel für die Erweiterung und die Instandhaltung der Schieneninfrastruktur darstellte. Die Rahmenverträge umfassten jeweils die kommenden sechs Jahre und wurden jährlich um ein weiteres Jahr ergänzt fortgeschrieben. Bei der Erstellung der Rahmenpläne war auf das Zielnetz 2025+ Bedacht zu nehmen.

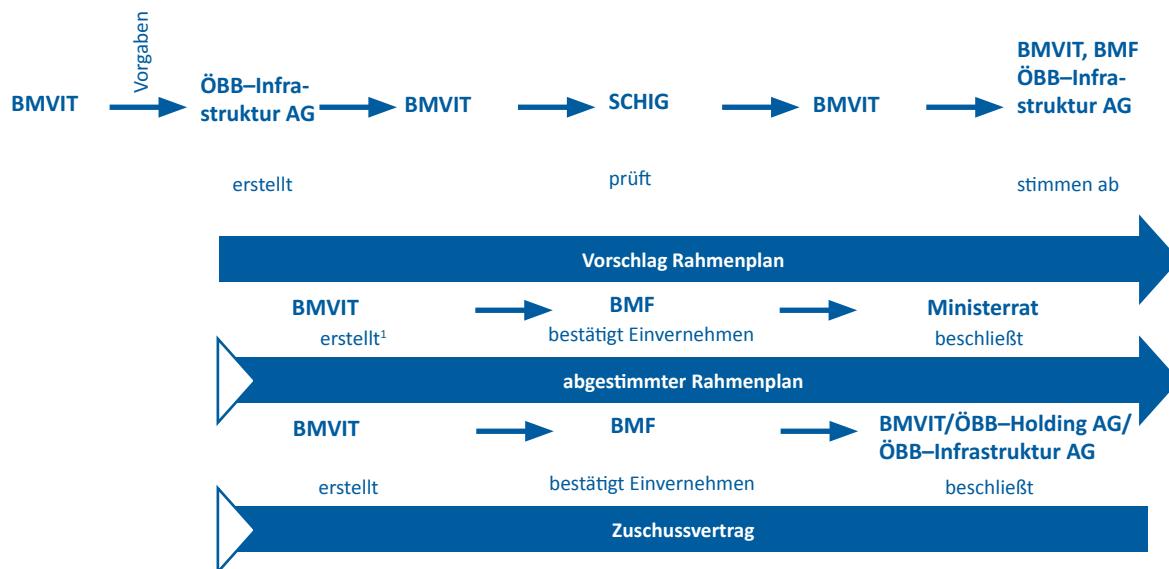
Die folgende Abbildung zeigt den Prozess und die Akteure bei der Erarbeitung der Rahmenpläne und Zuschussverträge im überprüften Zeitraum (siehe Tabelle 10):

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Abbildung 9: Abstimmung des Rahmenplans und des Zuschussvertrags für die Schieneninfrastruktur zwischen der ÖBB–Infrastruktur AG und dem Bund



¹ inkl. Entwurf Vorbelastungsgesetze und Wirkungsorientierte Folgenabschätzung

ASFINAG: Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft

BMF: Bundesministerium für Finanzen

BMVIT: Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

Quelle: RH

Bei der Abstimmung des von der ÖBB-Infrastruktur AG erarbeiteten Rahmenplan-Vorschlags wirkte die SCHIG im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie mit. Sie prüfte den aktuellen Vorschlag auf Abweichungen gegenüber dem Vorjahr und analysierte zeitliche und kostenmäßige Abweichungen und deren Ursache. Im folgenden Schritt wurde der Rahmenplan nach den budgetären Vorgaben des Bundesministeriums für Finanzen zwischen ÖBB-Infrastruktur, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und Bundesministerium für Finanzen abgestimmt. Aus den Akten war ersichtlich, dass intensive Verhandlungen bei der Erstellung und Abstimmung von Rahmenplan und Zuschussvertrag stattfanden. Inhalt und Verlauf der Verhandlungen waren aber nicht durch Unterlagen, wie z.B. schriftliche Berichte der SCHIG oder Gesprächsprotokolle, dokumentiert. Damit war die steuernde Rolle des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie bei der Erstellung der Rahmenpläne bzw. der Zuschussverträge nicht ersichtlich.

Im Jahr 2016 entwickelte das Ministerium einen neuen Abstimmungsprozess zwischen Ministerium, SCHIG und ÖBB-Infrastruktur AG zur strategischen Infrastrukturrentwicklung. Es wurden neue Beratungsgremien eingerichtet (Arbeitsplattform Infrastrukturrentwicklung und –strategien, Rat für Infrastrukturrentwicklung), in denen sich zukünftig das Ministerium bereits in der Phase, in der die ÖBB-Infrastruktur AG den Vorschlag für den jährlichen Rahmenplan erarbeitet, einbringen kann.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Die Beschlussfassung des Rahmenplans im Ministerrat, die Einvernehmensherstellung zu den Zuschussverträgen und deren Unterzeichnung erfolgten in der Regel erst nach Beginn der jeweiligen Vertragsperiode. Im Jahr 2015 wurde kein Zuschussvertrag abgeschlossen, sondern es wurden die Planungen bzw. Verträge aus dem Vorjahr fortgeschrieben. Die Zuschussverträge 2016 – 2021 bzw. 2017 – 2022 waren im April 2017 noch nicht unterzeichnet.

Tabelle 10: Ministerratsbeschlüsse zum Rahmenplan, Einvernehmensherstellung und Unterzeichnung der Zuschussverträge

Rahmenplan Periode	Beschluss Ministerrat	Einvernehmen BMF zum Zuschussvertrag	Unterzeichnung Zuschussvertrag
2011 – 2016	1. Februar 2011	28. März 2011	30. März 2011
2012 – 2017	27. März 2012	20. Juli 2012	17. September 2012
2013 – 2018	16. Oktober 2012	24. Oktober 2013	20. November 2013
2014 – 2019	29. April 2014	22. Juli 2015	19. August 2015
2015 – 2020	–	–	kein Zuschussvertrag abgeschlossen
2016 – 2021	14. Oktober 2015	in Bearbeitung	–
2017 – 2022	12. Oktober 2016	–	–

BMF = Bundesministerium für Finanzen

Quellen: BMVIT; RH

(2) Im Jahr 2010 wurden auch die im Rahmenplan befindlichen Schieneninfrastruktur-Netzveränderungen evaluiert. Zu den wesentlichen Auswirkungen der Evaluierung auf den Rahmenplan 2011 – 2016 zählten:

- eine zeitliche Verschiebung des Fertigstellungstermins von Koralmbahn, Brenner- und Semmering-Basistunnel,
- eine zeitliche Verschiebung der Fertigstellung diverser Bahnhofsumbauten (z.B. Bruck an der Mur),
- die Verschiebung des Baubeginns von Netzveränderungen (z.B. Schleife Müllendorf) und
- die Streichung von Netzveränderungen (z.B. zweigleisiger Ausbau Braz – Bludenz).

Auch in den Folgejahren kam es in den Rahmenplänen zu verschiedenen Verschiebungen, Streichungen und zeitlichen Erstreckungen der Bauphase von Netzveränderungen. Netzveränderungen wurden in der Regel auf einen späteren Zeitpunkt verschoben und nur in Einzelfällen geringfügig (um ein Jahr) vorgezogen. Nach hinten verschoben wurde z.B. der viergleisige Ausbau der Strecke Linz–Wels, gestrichen

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



chen wurden u.a. die Götzendorfer Spange (2012) und der zweigleisige Ausbau Linz–Summerau (2013). Die Bauphase des viergleisigen Ausbaus der Strecke Linz–Asten und des Ausbaus der Bestandsstrecke Wels–Passau wurde zeitlich ausgedehnt.

23.2

Der RH hielt fest, dass der Abstimmungsprozess zur Festlegung des jährlichen Rahmenplans für die Schieneninfrastruktur — u.a. aufgrund der Finanzierung aus allgemeinen Budgetmitteln — komplexer war als jener für die hochrangige Straßeninfrastruktur, welche die ASFINAG aus zweckgebundenen Mauteinnahmen finanzierte. Er wies kritisch darauf hin, dass die Rollen des Bundesministeriums für Finanzen und des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie bzw. der SCHIG in diesem Abstimmungsprozess und deren Einflussnahme auf den Rahmenplan nicht nachvollziehbar dokumentiert waren. Damit war die Entscheidungsfindung wenig transparent.

Der RH kritisierte, dass im überprüften Zeitraum alle Zuschussverträge verspätet — bis zu elf Monate nach Beginn ihrer Laufzeit — von den Vertragspartnern unterzeichnet wurden. Er beanstandete weiters, dass das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie entgegen der gesetzlichen Bestimmung keinen Zuschussvertrag für die Periode 2015 – 2020 mit der ÖBB–Infrastruktur AG abgeschlossen hatte und die Zuschussverträge für die Perioden 2016 – 2021 bzw. 2017 – 2022 im April 2017 noch nicht abgeschlossen waren.

Der RH empfahl daher, den gesetzmäßigen Zustand lückenlos herzustellen, jährlich rollierende Rahmenpläne zu erstellen und — darauf aufbauend — die Zuschussverträge mit der ÖBB–Holding AG und der ÖBB–Infrastruktur AG abzuschließen. Um den Zeitbedarf für den Abschluss der Zuschussverträge zu beschränken und um Zuschussverträge möglichst am Beginn der entsprechenden Periode abschließen zu können, sollte gemeinsam mit dem Bundesministerium für Finanzen ein standardisierter, verbindlicher Abstimmungsprozess festgelegt werden.⁶⁹

Der RH hielt fest, dass die Evaluierung im Jahr 2010 zu einer merklichen Veränderung des folgenden Rahmenplans geführt hatte und dass auch in den Folgejahren die Rahmenpläne an die Nachfrage und die budgetären Vorgaben angepasst worden waren. Er wies aber kritisch darauf hin, dass eine zeitliche Erstreckung von bereits begonnenen Projekten zu keiner tatsächlichen Einsparung führt, sondern — im Gegenteil — die Gesamtkosten erhöhen kann⁷⁰ und den Eintritt des Nutzens durch eine verspätete Verkehrsfreigabe verzögert.

⁶⁹ In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seinen Bericht „Bahnprojekt: Brenner Basistunnel“ (Reihe Bund 2017/4, TZ 9).

⁷⁰ durch die Baustellen–Gemeinkosten und die Bauzinsen gemäß ÖNORM B 2061

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



23.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums habe es die Empfehlung des RH zur Festlegung eines Abstimmungsprozesses umgesetzt. Dementsprechend sei beginnend mit dem Rahmenplan 2016 – 2021 und verstärkt für den Rahmenplan 2017 – 2022 und danach bereits ein standardisierter Zeitplan und die vorzulegenden Unterlagen zwischen ihm und dem Bundesministerium für Finanzen abgestimmt worden.

In Bezug auf die Einvernehmensherstellung mit dem Bundesministerium für Finanzen zu den Zuschussverträgen gemäß § 42 Bundesbahngesetz habe das Ministerium die Abstimmung für die Rahmenplanperiode 2014 – 2019 im August 2014 gestartet und im Juli 2015 sei die Zustimmung durch das Bundesministerium für Finanzen erfolgt. Die Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen zu den Zuschussverträgen für die Rahmenplanperiode 2016 – 2021 sei aufgrund des Umstellungsbedarfs im Zusammenhang mit der Richtlinie 2012/34/EU am 3. Juni 2016 gestartet worden und habe erst im Juni 2017 abgeschlossen werden können. Auch der beste auf Verwaltungsebene festgelegte Zeitplan könne nicht ausschließen, dass Fälle auftreten, in welchen sich die Beschlussfassung für Rahmenpläne bzw. Zuschussverträge, bspw. im Zuge von Neuwahlen bzw. Regierungsbildungen, verzögern würden.

23.4

Der RH nahm von der Festlegung eines Abstimmungsprozesses zwischen Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und Bundesministerium für Finanzen zum Rahmenplan anerkennend Kenntnis.

Finanzierung der hochrangigen Verkehrsnetze

Mitteleinsatz für die Infrastruktur Schiene, Straße und Wasserstraße

24.1

Überblick

(1) Im Jahr 2015 betrug der Aufwand für das gesamte hochrangige Verkehrsnetz (Schiene, Straße und Wasserstraße) in Österreich rd. 3,1 Mrd. EUR⁷¹. Dies entsprach rd. 4 % der Auszahlungen des gesamten Bundeshaushalts des Jahres 2015 (rd. 74,6 Mrd. EUR).

Im Folgenden sind die getätigten Investitionen für Neubau und Erhaltung im Autobahn- und Schnellstraßennetz der ASFINAG, im Schienennetz der ÖBB-Infrastruktur AG und in die Wasserstraßen dargestellt.

⁷¹ Davon sind rd. 951 Mio. EUR (Straße) von der ASFINAG und rd. 2.165 Mio. EUR (Schiene und Wasserstraße) vom BMVIT finanziert.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Schiene

Tabelle 11: Getätigte Investitionen in Neubau und Erhaltung – Schieneninfrastruktur¹

	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
in Mio. EUR ¹						
Neu-, Ausbauprojekte und Reinvestitionen	2.182,9	1.734,9	1.683,6	1.646,7	1.655,0	8.903,1
Instandhaltung	450,6	479,8	497,3	503,8	502,7	2.434,2
Summe	2.633,5	2.214,7	2.180,9	2.150,5	2.157,7	11.337,3

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die in der Tabelle dargestellten Werte beziehen sich auf das gesamte Schienennetz der ÖBB–Infrastruktur AG.

Quellen: BMVIT; ÖBB–Infrastruktur AG; RH

(2) Die ÖBB–Infrastruktur AG investierte in den Jahren 2011 bis 2015 rd. 11,3 Mrd. EUR in das Schienennetz. Der jährliche Aufwand für den Neu- und Ausbau sank im überprüften Zeitraum um rd. 24,2 %. Der jährliche Aufwand für Inspektion/Wartung, Entstörung und Instandsetzung (Instandhaltung) stieg im gleichen Zeitraum um rd. 11,6 %. Der jährliche Gesamtaufwand fiel um rd. 18,1 %. Im Vergleich dazu stieg der Verbraucherpreisindex von Jänner 2011 bis Dezember 2015 um 10,3 %.

Straße

Tabelle 12: Getätigte Investitionen in Neubau und Erhaltung – Straße

	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
in Mio. EUR						
Neubau	303,6	327,1	363,5	527,4	454,8	1.976,4
Instandhaltung	300,9	304,6	341,0	381,5	496,4	1.824,4
Summe	604,5	631,7	704,5	908,9	951,2	3.800,8

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: ASFINAG; RH

(3) Die ASFINAG investierte in den Jahren 2011 bis 2015 rd. 3,8 Mrd. EUR in das hochrangige Straßennetz. Der jährliche Aufwand für den Neubau im Bereich Straße stieg im überprüften Zeitraum um rd. 49,8 %. Der jährliche Aufwand für die Instandhaltung erhöhte sich im gleichen Zeitraum noch stärker (um rd. 65,0 %). Der Gesamtaufwand stieg um rd. 57,4 %. Im Vergleich dazu erhöhte sich der Verbraucherpreisindex von Jänner 2011 bis Dezember 2015 um 10,3 %. Im Jahr 2010 fuhr die ASFINAG das Investitionsprogramm aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise und des Einbruchs der Mauteinnahmen entsprechend zurück. Im Laufe des über-

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



prüften Zeitraums (2011 bis 2015) wurden die jährlichen Investitionen wieder erhöht, wodurch die relativ starke Steigerung zu erklären ist.

Wasserstraße

Tabelle 13: Getätigte Investitionen in Neubau und Erhaltung – Wasserstraße

	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
in Mio. EUR						
Neubau	1,5	2,8	11,3	9,8	2,0	27,4
Instandhaltung	3,9	4,2	5,7	9,1	5,3	28,2
Summe	5,4	7,0	17,0	18,9	7,3	55,6

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMVVIT; RH

(4) Im Bereich Wasserstraße betrug der Aufwand für Neubau und Erhaltung in den Jahren 2011 bis 2015 rd. 55,6 Mio. EUR. Der jährliche Aufwand für Neubaumaßnahmen stieg im überprüften Zeitraum um rd. 33,3 %, jener für Instandhaltung stieg im gleichen Zeitraum noch stärker um rd. 35,9 %. Der Gesamtaufwand stieg um rd. 35,2 %. Im Vergleich dazu stieg der Verbraucherpreisindex von Jänner 2011 bis Dezember 2015 um 10,3 %.

24.2

Der RH kritisierte, dass das Ministerium trotz des beträchtlichen Mitteleinsatzes von rd. 3,1 Mrd. EUR im Jahr 2015 über keine verkehrsträgerübergreifende Planung verfügte (siehe [TZ 14](#)).

Geplanter Ausbau

25.1

Schiene

(1) Im Schienennetz der ÖBB–Infrastruktur AG waren im Jahr 2015 rd. 2.722 km Hochleistungsstrecken in Betrieb. Für den Zeitraum 2016 bis 2022 waren neue Hochleistungsstrecken im Ausmaß von rd. 208 km in Bau und 85 km in Planung. Im Rahmenplan 2017 – 2022 waren rd. 17,15 Mrd. EUR für Investitionen in die Schienenninfrastruktur in den Jahren 2016 bis 2022 vorgesehen. Zur Umsetzung des Zielnetzes waren weitere Hochleistungsstrecken–Netzerweiterungen im Ausmaß von rd. 95 km vorgesehen.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Straße

(2) Das hochrangige Straßennetz der ASFINAG hatte im Jahr 2016 eine Netzlänge von rd. 2.199 km. Für den Zeitraum 2016 bis 2022 waren Erweiterungen im Ausmaß von rd. 115 km und zur Realisierung dieser Netzveränderungen rd. 3,38 Mrd. EUR vorgesehen. Die Gesamtnetzlänge würde somit im Jahr 2022 rd. 2.314 km betragen. Darüber hinaus befanden sich elf Netzveränderungen mit einer voraussichtlichen Länge von rd. 106,3 km und voraussichtlichen Kosten von rd. 4,42 Mrd. EUR für den Zeitraum nach 2022 in einem noch nicht konkreten Planungszustand (noch nicht im sechsjährigen Investitionsprogramm).

Wasserstraße

(3) Im Bereich der Wasserstraße plante die via donau, die Maßnahmen zur Verbesserung der Schiffbarkeit der Donau fortzuführen. Darüber hinaus existierten keine Ausbaupläne.

25.2

Der RH hob hervor, dass der geplante Mitteleinsatz für die Ausbautätigkeit im hochrangigen Schienennetz wesentlich höher als im hochrangigen Straßennetz war. Dies entsprach der im Rahmen des Gesamtverkehrsplans definierten Zielsetzung des Ministeriums und der im Rahmen des Regierungsprogramms festgelegten Strategie der Bundesregierung, den Ausbau des Verkehrsträgers Schiene verstärkt voranzutreiben.

Zu den zukünftigen Zahlungsverpflichtungen durch den Ausbau der Schiene verwies der RH auf **TZ 27**.

Einnahmen durch Benutzungsentgelte

26

Schiene

(1) Für die Schieneninfrastruktur standen mit dem Infrastrukturbenutzungsentgelt keine Erlöse zur Verfügung, die von ihrer Größenordnung mit den Mauteinnahmen auf der Straße vergleichbar waren. Im Gegensatz zur Straße konnten die hohen Investitionen im Schienenbereich nicht über die Schienenmaut (Infrastrukturbenutzungsentgelt) refinanziert werden.

In der folgenden Tabelle ist das Infrastrukturbenutzungsentgelt dem Aufwand für Betrieb und Erhaltung der Schiene gegenübergestellt.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Tabelle 14: Infrastrukturbenützungsentgelt zu Betriebsführung Schiene für die Jahre 2011 bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
in Mio. EUR						
Aufwand für Betriebsführung	648,3	596,1	602,9	612,0	626,2	3.085,5
Erlöse aus Infrastrukturbenützungsentgelt ¹	436,6	448,9	468,0	483,3	508,6	2.345,4
Zahlungen des BMVIT für „Betriebsführung und Nutzungsentgelt“²	551,5	483,7	512,9	505,4	515,1	2.568,6

Rundungsdifferenzen möglich

BMVIT: Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

Die in der Tabelle dargestellten Werte beziehen sich auf das gesamte Schienennetz der ÖBB-Infrastruktur AG.

¹ Das Infrastrukturbenützungsentgelt floss nicht zur Gänze der ÖBB-Infrastruktur AG für den Betrieb der Schieneninfrastruktur zu, sondern wurde auch für andere Zwecke verwendet, wie z.B. zur Finanzierung der Schienen-Control GmbH.

² Das „Nutzungsentgelt“ des Zuschusses gemäß Zuschussvertrag § 42 Abs. 1 Bundesbahngesetz bezieht sich auf Abschreibungen und den Zinsaufwand für Anlagen, die nicht durch die Annuitätenfinanzierung ab 2007 gedeckt sind.

Quellen: ÖBB-Infrastruktur AG; RH

Aus der Tabelle war ersichtlich, dass die Einnahmen aus dem Infrastrukturbenützungsentgelt im überprüften Zeitraum in Summe deutlich niedriger waren als der Aufwand für den Betrieb der bestehenden Infrastruktur. Ein Spielraum zur Finanzierung von Netzveränderungen im Schienenneubau aus dem Infrastrukturbenützungsentgelt war daher nicht gegeben.

Straße

(2) Die ASFINAG erzielte auf dem österreichischen Autobahn- und Schnellstraßennetz folgende Mauteinnahmen:

Tabelle 15: Mauteinnahmen Straße im Vergleich zum Aufwand für Erhaltung

	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
in Mio. EUR						
PKW-Maut (Vignette, Sondermauten)	499,0	519,0	553,0	583,0	606,0	2.760,0
LKW-Maut	1.062,0	1.103,0	1.135,0	1.242,0	1.253,0	5.795,0
Summe Mauteinnahmen¹	1.561,0	1.622,0	1.688,0	1.825,0	1.859,0	8.555,0
Aufwand für Erhaltung	300,9	304,6	341,0	381,5	496,4	1.824,4
Aufwand für Neubau	303,6	327,1	363,5	527,4	454,8	1.976,4

Rundungsdifferenzen möglich

¹ LKW-Maut, PKW-Maut und Sondermauten, ohne Sondermaut auf den Straßen A 12 und A 13 zur Querfinanzierung des Brenner-Basistunnels (Schiene)

Quellen: ASFINAG; RH

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Die Mauteinnahmen der ASFINAG betragen in den Jahren 2011 bis 2015 rd. 8,6 Mrd. EUR. Sie übersteigen den Aufwand für die Erhaltung der Autobahnen und Schnellstraßen (rd. 1,8 Mrd. EUR) um ein Mehrfaches. Die ASFINAG konnte mit den laufenden Mauteinnahmen neben der Erhaltung des bestehenden hochrangigen Straßennetzes auch den Neubau weiterer Autobahnen und Schnellstraßen (rd. 2,0 Mrd. EUR) finanzieren und darüber hinaus Annuitätenzahlungen für bereits getätigte Investitionen bedienen.

Wasserstraße

(3) Für Wasserstraßen existierten keine Benutzungsentgelte.

Zahlungen des Bundes für Ausbau und Instandhaltung der Schiene

27.1

Das Ministerium finanzierte ab dem Jahr 2007 den Ausbau der Schieneninfrastruktur durch jährliche Annuitätenzahlungen und deren Instandhaltung durch jährliche Zahlungen an die ÖBB–Infrastruktur AG. Diese sind in der folgenden Tabelle für den überprüften Zeitraum dargestellt.

Tabelle 16: Zahlungen des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie zur Finanzierung des Ausbaus der Schieneninfrastruktur

	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
in Mio. EUR						
Zahlungen für Neubau	390,7	454,2	517,4	576,8	634,5	2.573,6
Zahlungen für Instandhaltung	450,6	479,8	497,3	503,8	502,7	2.434,2

Quellen: BMVIT; RH

Der Bund verpflichtete sich in den jährlich abgeschlossenen Zuschussverträgen, gemäß § 42 Abs. 2 Bundesbahngesetz 75 %⁷² der jährlich getätigten Investitionen in Form einer auf 30 Jahre umgelegten Annuität verteilt zu tragen. Die restlichen 25 % finanzierte die ÖBB–Infrastruktur AG aus eigenen Finanzmitteln, wie z.B. Einnahmen aus dem Infrastrukturbenützungsentgelt und anderen Markterlösen⁷³.

Zur Finanzierung des österreichischen Anteils des Brenner–Basistunnels trug der Bund 100 % der Kosten in Form einer auf 50 Jahre umgelegten Annuität bei. Der Bund zahlte damit jeweils nur ein Dreißigstel (bzw. Fünfzigstel) der jeweiligen jährlichen Investitionen (zuzüglich Finanzierungskosten). Solange die ÖBB–Infrastruktur AG neu investierte (baute), stiegen somit die Verbindlichkeiten aus den Investi-

⁷² Bis zum Jahr 2016 wurden 75 % und in den Jahren 2017 bis 2019 werden 80 % der verbleibenden jährlichen Investitionsausgaben in Form einer auf 30 Jahre umgelegten Annuität vom BMVIT bezuschusst.

⁷³ z.B. Mieteinnahmen von in Bahnhöfen vermieteten Geschäften und Büros oder Immobilienverkäufe

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung

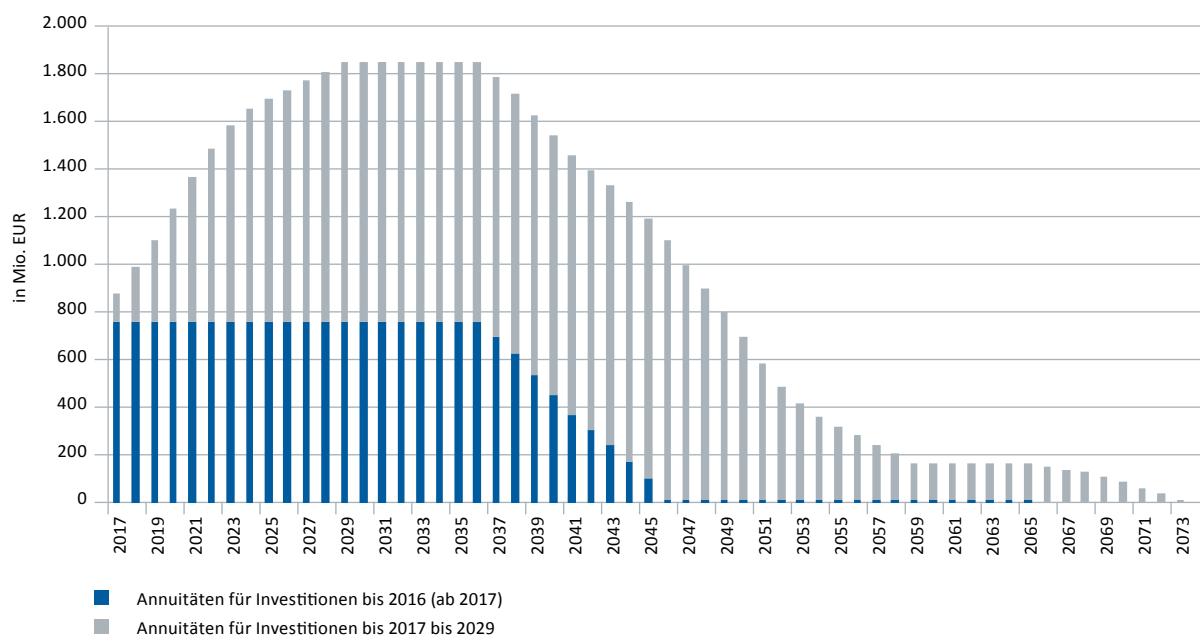


tionen eines Jahres stärker als die jährlichen Zahlungen, d.h. die Zahlungen wurden teilweise in die Zukunft verschoben.

Zusätzlich umfasste der jährliche Zuschuss gemäß § 42 Abs. 2 Bundesbahngesetz einen Anteil für Inspektion/Wartung, Entstörung und Instandsetzung (Instandhaltung) der von der ÖBB–Infrastruktur AG zu betreibenden Schieneninfrastruktur.

Die folgende Abbildung zeigt die Annuitäten des Bundes, die sich ab dem Jahr 2017 für die in den Rahmenplänen vereinbarten Infrastrukturinvestitionen ergaben.

Abbildung 10: Annuitäten des Bundes ab 2017 für Infrastrukturinvestitionen



Quellen: BMVIT; Darstellung: RH

Aus den Annuitäten für die bis zum 31. Dezember 2016 bereits getätigten Investitionen der ÖBB–Infrastruktur AG ergaben sich erst in der Zukunft fällige Verbindlichkeiten von rd. 19,0 Mrd. EUR (blaue Säulen). Aus den zukünftig fälligen Annuitäten für den Rahmenplan 2014 – 2019 entstehen Zahlungsverpflichtungen von rd. 35,8 Mrd. EUR (graue Säulen). Neben den Annuitätenzuschüssen für den Neubau entstehen für die Jahre 2017 bis 2019 weitere zukünftige Zahlungsverpflichtungen in der Höhe von rd. 4,2 Mrd. EUR für den Zeitraum des Rahmenplans 2014 bis 2019 für den Betrieb der Schieneninfrastruktur und deren Bereitstellung an die Nutzer (Zuschussvertrag gemäß § 42 Abs. 1 Bundesbahngesetz) sowie für Inspektion/Wartung, Entstörung und Instandsetzung (Zuschussvertrag gemäß § 42 Abs. 2 Bundesbahngesetz), sodass der Gesamtstand an erst in der Zukunft wirksamen Verpflichtungen per 31. Dezember 2016 rd. 40,0 Mrd. EUR betrug. In

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Summe waren damit Zahlungsverpflichtungen von rd. 59,0 Mrd. EUR zu erwarten. In den zu den Rahmenplänen beschlossenen Vorbelastungsgesetzen wurden diese Mittel vom Bund freigegeben⁷⁴.

Die budgetwirksame zukünftige Belastung steigt von 881 Mio. EUR im Jahr 2017 auf bis zu 1.853 Mio. EUR im Jahr 2029. Diese Prognose erfolgte unter der Annahme, dass ab dem Rahmenplan 2016 – 2021 keine einzige neue Netzveränderung mehr neu aufgenommen wird und nur noch die bereits begonnenen Netzveränderungen zu finanzieren sind.

27.2

Der RH gab zu bedenken, dass sich durch das zur Finanzierung der Schieneninfrastruktur gewählte Modell der Annuitätenzuschüsse die Zahlungen für bereits getätigte Investitionen in die Zukunft verschoben (Zahlungsverpflichtungen per 31. Dezember 2016 von rd. 19,0 Mrd. EUR plus zukünftige Zahlungsverpflichtungen von rd. 40,0 Mrd. EUR). Dadurch entstanden eine Belastung zukünftiger Budgets des Bundes sowie eine Einschränkung der für Investitionen in der Zukunft zur Verfügung stehenden Mittel.

Der RH erachtete das gewählte Modell der sehr langfristigen Finanzierung der Schieneninfrastruktur unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit als kritisch. Einerseits stand die langfristige Finanzierung der Infrastruktur im Einklang mit der zu erwartenden Lebensdauer der Bauwerke, andererseits schränkte sie die budgetären Gestaltungsmöglichkeiten zukünftiger Generationen ein, weil Belastungen des Bundesbudgets bis zum Jahr 2073 bestehen. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung betreffend die Erstellung begleitender Finanzierungskonzepte, um die Absicherung der langfristigen Finanzierung der Netzveränderungen sicherzustellen (Bericht des RH „Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte“ (Reihe Bund 2011/8)).

27.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums entspreche eine langfristige Finanzierung von langfristigen Bauwerken dem Gedanken der Generationengerechtigkeit, weil die langlebige Schieneninfrastruktur mit langer Nutzungsdauer auch von künftigen Generationen genutzt werde. Daher sei es legitim, dass auch künftige Generationen, die von der Schieneninfrastruktur profitieren, einen Beitrag zu deren Finanzierung leisten.

⁷⁴ siehe Bericht des RH „Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2016“, Textteil Band 2: Untergliederungen S. 222 ff.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Zahlungen der Länder, Gemeinden und der EU zur Finanzierung des Infrastrukturausbaus

28.1 Schiene

(1) Die Beiträge, welche die EU als Subventionen bzw. die Gemeinden und Länder als Kostenbeteiligungen im überprüften Zeitraum für den Bau des hochrangigen Schienennetzes leisteten, sind in der folgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 17: Kostenbeteiligungen Dritter bzw. EU–Subventionen Schiene in den Jahren 2011 bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
in Mio. EUR						
EU	104,6	70,7	8,4	41,1	54,9	279,7
sonstige insb. Länder und Gemeinden	101,9	113,5	77,5	71,3	63,3	427,5
Summe	206,5	184,2	85,9	112,4	118,2	707,2

Rundungsdifferenzen möglich

Die in der Tabelle dargestellten Werte beziehen sich auf das gesamte Schienennetz der ÖBB–Infrastruktur AG.

Quellen: BMVIT; BBT SE; RH

Die ÖBB–Infrastruktur AG investierte in den Jahren 2011 bis 2015 rd. 11,3 Mrd. EUR in den Ausbau des Schienennetzes ([TZ 24](#)). Von diesem Betrag finanzierten die EU, Länder und Gemeinden mit rd. 600 Mio. EUR rd. 5 %.

Straße

(2) Die Beiträge, welche die EU als Subventionen bzw. die Gemeinden und Länder als Kostenbeteiligungen für den Bau des hochrangigen Straßennetzes im überprüften Zeitraum leisteten, sind in der folgenden Tabelle dargestellt.

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Tabelle 18: Kostenbeteiligungen Dritter bzw. EU–Subventionen Straße für die Jahre 2011 bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
in Mio. EUR						
EU	1,3	1,8	1,3	0,7	6,9	11,9
Gemeinden	14,0	7,0	0,8	2,1	2,4	26,3
Länder	1,5	0,0	4,3	2,5	10,0	18,3
sonstige ¹	12,2	3,0	5,5	1,9	-0,4	22,3
Summe	29,0	11,8	11,9	7,3	18,9	78,8

Rundungsunterschiede möglich

Die in der Tabelle dargestellten Werte beziehen sich auf das gesamte Schienennetz der ÖBB–Infrastruktur AG.

¹ Kostenbeteiligungen von Ländern und Gemeinden, die nicht automatisiert zugeordnet werden können.

Quellen: ASFINAG; RH

Die ASFINAG investierte in den Jahren 2011 bis 2015 rd. 3,8 Mrd. EUR in den Ausbau des Autobahn– und Schnellstraßennetzes. Von diesem Betrag finanzierten die EU, Länder und Gemeinden mit rd. 80 Mio. EUR rd. 2 %.

Wasserstraße

(3) Die EU förderte in den Jahren 2011 bis 2015 im Rahmen des TEN–V–Programms Maßnahmen an der Donau östlich von Wien im Ausmaß von rd. 10,0 Mio. EUR.

(4) Im Generalverkehrsplan Österreich 2002 war die Mitfinanzierung von Netzveränderungen hochrangiger Infrastruktur im Ausmaß von bis zu 870 Mio. EUR durch PPP–Projekte vorgesehen ([TZ 8](#)). Im Regierungsprogramm 2008 – 2013 und im Regierungsprogramm 2013 – 2018 setzte sich die Bundesregierung das Ziel, den Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur unter Anwendung von PPP–Modellen voranzutreiben.

Bei der ÖBB–Infrastruktur AG gab es im überprüften Zeitraum keine PPP–Projekte⁷⁵ und es waren auch keine derartigen Finanzierungsmodelle in Planung. Die ASFINAG wickelte ein Projekt⁷⁶ als PPP–Modell ab. Die Inbetriebnahme fand im Jahr 2009 statt und der Konzessionär war für die Erhaltung und den Betrieb bis zum Jahr 2039 verantwortlich. Die ASFINAG musste in der Bauphase keine Zahlungen leisten, wodurch für die ASFINAG ein kurzfristiger Liquiditätsvorteil entstand. Ab der Inbetriebnahme der Straßen hatte die ASFINAG Vergütungen an den Konzessionär (einschließlich Finanzierungsaufwand bis ins Jahr 2039) zu zahlen, die den kurzfristigen

⁷⁵ Das letzte PPP–Projekt im Schienengüterverkehr war das Cargo Center Graz Anfang der 2000er–Jahre.

⁷⁶ die Strecke A 5 Süd, S 1 Ost und S 2 („Projekt Y“)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Liquiditätsvorteil während der Bauphase aufwogen⁷⁷. Die ASFINAG plante keine weiteren PPP-Projekte.⁷⁸

Deutschland gab im Jahr 2015 im Rahmen des „Bundesverkehrswegeplans 2030“ eine „Neue Generation“ von Öffentlich–Privaten Partnerschaften (**ÖPP**) in Form von elf Netzveränderungen im Straßenbereich bekannt. Hierdurch sollten notwendige Straßenbaumaßnahmen schneller und effizienter umgesetzt und Anlagentmöglichkeiten für privates Kapital (Projektanleihen) geschaffen werden. Zudem waren in Deutschland erstmalig ÖPP auf Bundesstraßen geplant.

28.2

Der RH hob hervor, dass die Kostenbeteiligung durch Dritte im Schienenbereich mit rd. 5 % der Investitionen in das Schienennetz stärker ausgeprägt war als im Straßenbereich, bei dem Dritte lediglich rd. 2 % der Investitionen in das hochrangige Straßennetz trugen.

Der RH wies darauf hin, dass zur Zeit der Erstellung des Generalverkehrsplans Österreich 2002 die Erwägung von PPP-Projekten vielversprechend erschien, sich die Vorteile von PPP-Konstruktionen zur Finanzierung der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur aus Sicht von ASFINAG und ÖBB–Infrastruktur AG in der Praxis aber nicht zeigten. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine bisherigen Empfehlungen zu PPP-Projekten.⁷⁹

Unter Hinweis auf die in Deutschland aktuell elf neuen in Umsetzung begriffenen PPP-Projekte im hochrangigen Straßennetz empfahl er, die deutschen Erfahrungen mit der neuen Generation von PPP-Projekten zur Finanzierung der hochrangigen Straßeninfrastruktur zu beobachten und in weiterer Folge einen Einsatz dieser Finanzierungsmöglichkeit für Österreich zu evaluieren.

28.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums sei das österreichische System eine europäische Benchmark. So habe der Deutsche Bundestag mit Beschluss vom 1. Juni 2017 die Gründung einer Infrastrukturgesellschaft des Bundes für Planung, Bau, Finanzierung, Verwaltung und Unterhalt der deutschen Bundesautobahnen nach österreichischem Vorbild vorgesehen. Zudem seien ÖPP-Projekte im deutschen Grundgesetz eingeschränkt und einfachgesetzlich weiter eingegrenzt worden.

Bei einer derzeitigen fiktiven Schuldentlastungsduer der ASFINAG von rund 15 Jahren sei die Finanzierung durch ÖPP bei Finanzierungsrahmen von mindestens

⁷⁷ siehe Bericht des RH „Umsetzung des PPP–Konzessionsmodells Ostregion, Paket 1“ (Reihe Bund 2010/2)

⁷⁸ siehe auch „Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs“ (Reihe Positionen 2016/2, S. 296) und Bericht des RH „Umsetzung des PPP–Konzessionsmodells Ostregion, Paket 1“ (Reihe Bund 2010/2)

⁷⁹ Reihe Positionen 2016/2: S. 296, Reihe Bund 2015/15, Reihe Bund 2010/2, Reihe Bund 2009/1, Reihe Bund 2008/9

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



30 Jahren unter der Beachtung des derzeitigen Zinsniveaus als derzeit nicht wirtschaftlich anzusehen.

28.4

Der RH entgegnete dem Ministerium, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH im Regierungsprogramm 2013 – 2018 folgende politische Vorgabe bestand: „Bei der Finanzierung von Infrastrukturprojekten wird [...] geprüft, inwieweit alternative und innovative Finanzierungsformen wie PPP, mit dem Ziel der Erweiterung der Finanzierungsmöglichkeiten, zur Anwendung gelangen können.“ Im Regierungsprogramm 2017 – 2022 war keine vergleichbare politische Vorgabe in Bezug auf PPP-Projekte im hochrangigen Verkehrsnetz mehr enthalten.

In Bezug auf die „Neue Generation“ von ÖPP beim Ausbau des hochrangigen Straßennetzes in Deutschland wies der RH auf zwei Gutachten⁸⁰ des Deutschen Bundesrechnungshofes hin, in denen dieser die verschiedenen Formen von PPP-Projekten in Deutschland (A-Modell, F-Modell) sowie die Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Varianten analysierte.

In Bezug auf österreichische Erfahrungen zu PPP-Projekten im Straßenbereich verwies der RH auf den Bericht des Landesrechnungshofs Niederösterreich „PPP-Projekt Umfahrung Maissau“⁸¹

⁸⁰ Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau bzw. Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau; Quelle: www.bundesrechnungshof.de

⁸¹ Quelle: www.lrh-noe.at

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Schlussempfehlungen

29

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

- (1) Schritte für eine EU-rechtskonforme Umsetzung wären zu einem Zeitpunkt zu starten, der eine den Umsetzungsfristen entsprechende Erfüllung der EU-rechtlichen Vorgaben ermöglicht. (**TZ 4**)
- (2) Es wären unter Berücksichtigung des Gesamtfinanzierungsrahmens des ÖBB-Rahmenplans und nach vorhergehender Abstimmung mit den betroffenen Nachbarstaaten alle laut TEN-V-Leitlinien erforderlichen Netzveränderungen mit ihrer Investitionssumme und den Daten zu Baubeginn und Fertigstellung in den Rahmenplan aufzunehmen und rechtzeitig mit den Planungsarbeiten bzw. den Genehmigungsverfahren zu starten, um die Netzveränderungen entsprechend den Vorgaben der TEN-V-Leitlinien bzw. den ergänzenden Vereinbarungen mit der Europäischen Kommission umsetzen zu können. (**TZ 5**)
- (3) Hochrangige Straßen wären nur dann bis zur Staatsgrenze auszubauen, wenn ein dem Ausbaugrad entsprechendes Verkehrsaufkommen prognostiziert wurde und entsprechende vertragliche Grundlagen mit den Nachbarstaaten hinsichtlich des Ausbaus jenseits der Grenze bestehen. Der Korridor für den Grenzübertrittspunkt sollte im Zuge der Planungsgebietsverordnung vertraglich vereinbart werden, der tatsächliche Grenzübertrittspunkt nach Abschluss der Umweltverträglichkeitsprüfung. (**TZ 6**)
- (4) Die Abstimmung mit den Nachbarstaaten wäre jedenfalls verkehrsträgerübergreifend vorzunehmen. (**TZ 6**)
- (5) In Umsetzung des Ministerratsbeschlusses zur Umsetzung der „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ in Österreich wären zum Indikator „Fahrgast- und Gütertransportvolumen je Verkehrsträger“ Zielwerte zu definieren (z.B. in Anlehnung an die vorhandene Zielsetzung, einen bestimmten Prozentsatz des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene zu verlagern) und die für die Erreichung der gesteckten Ziele erforderlichen Maßnahmen bei der zukünftigen Planung und Finanzierung der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur — im Rahmen eines gesamthaften, verkehrsträgerübergreifenden Ansatzes — zu setzen. (**TZ 7**)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



- (6) Die Verkehrsprognose Österreich wäre regelmäßig (z.B. alle drei bis fünf Jahre) zu aktualisieren, es wären Anpassungen an neue Rahmenbedingungen (z.B. Veränderungen des prognostizierten Wachstumspfads, Bevölkerungsprognosen) vorzunehmen, um Auswirkungen auf den Ausbau der hochrangigen Verkehrsnetze zeitgerecht abschätzen zu können. ([TZ 9](#))
- (7) Es wäre auch zukünftig bei sich ändernden Rahmenbedingungen (z.B. im Zuge einer Aktualisierung des Verkehrsmodells Österreich) die Priorisierung geplanter Netzveränderungen im hochrangigen Verkehrsnetz zu überprüfen. ([TZ 10](#))
- (8) Zukünftige Priorisierungen wären nach einer einheitlichen Methodik (über eine bloße Darstellung der Wirkungen hinausgehend) und unter Einbeziehung der zuständigen Fachabteilungen des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie durchzuführen. ([TZ 10](#))
- (9) Der Leitfaden der Strategischen Prüfung Verkehr wäre an den aktuellen Stand der Technik anzupassen. Weiters wäre auch für den Schienenbereich auf eine einheitliche Bewertungssystematik vergleichbar mit jener im Straßenverkehr hinzuwirken und diese dann — analog zum Straßenverkehr — als verbindlich zu erklären. ([TZ 11](#))
- (10) Basierend auf dem Verkehrsmodell Österreich wäre verstärkt in Richtung einer durch das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie unter einem gesamtstaatlichen Blickwinkel gesteuerten, verkehrsträgerübergreifenden Planung der hochrangigen Verkehrsnetze in Österreich zu agieren. Dabei sollte das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie auf einer hohen Aggregationsebene Planungen für alle Verkehrsträger erstellen, die zur Erreichung der verkehrspolitischen Zielsetzungen notwendig sind und in weiterer Folge die jeweiligen Infrastrukturunternehmen mit der Detailplanung — basierend auf diesen Vorgaben — beauftragen. ([TZ 14](#))
- (11) Es wäre auf eine langfristige und nachfrageorientierte Netzplanung im hochrangigen Straßennetz (analog zum Zielnetz 2025+) hinzuwirken. Die erwarteten Verkehrsmengen sollten aus einer verkehrsträgerübergreifenden Simulation des Verkehrsmodells Österreichs resultieren und die Grundlage für den Umsetzungszeitpunkt des hochrangigen Straßennetzes bilden. ([TZ 14](#))
- (12) Eine langfristige Ausbaustrategie für das hochrangige Straßennetz wäre mit der ASFINAG abzustimmen und zu veröffentlichen. ([TZ 14](#))

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



- (13) Bei zukünftigen Screenings wäre das SP–V–Gesetz konsistent anzuwenden. (**TZ 18**)
- (14) Der Leitfaden der Strategischen Prüfung Verkehr wäre zu aktualisieren und eine höhere Verbindlichkeit des Leitfadens als Steuerungsinstrument sicherzustellen. (**TZ 19**)
- (15) Bei zukünftigen Netzveränderungen wären folgende Änderungen des Prozesses zu erwägen:
- Der Initiator (z.B. Land) stellt ein Verkehrsproblem fest und tritt an das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie mit einem Vorschlag für eine Netzveränderung im hochrangigen Verkehrsnetz (z.B. Bau einer Schnellstraße) heran.
 - Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie beauftragt die Infrastrukturunternehmen, verschiedene Alternativen (z.B. Bahnstrecken, andere Straßenverbindungen) zur vorgeschlagenen Netzveränderung zu entwerfen und für diese Kostenschätzungen zu erstellen.
 - Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie speist die Alternativen in das Verkehrsmodell Österreich ein, das für alle Alternativen nach einer einheitlichen Systematik die verkehrlichen Wirkungen über Bundesland– und Staatsgrenzen hinweg errechnet.
 - Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie gibt dem Initiator im Rahmen des Scopings die zu betrachtenden Alternativen, die verkehrlichen Wirkungen der Alternativen und den räumlichen und zeitlichen Untersuchungsrahmen vor. Der Initiator oder — aus Gründen der Unabhängigkeit — das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (auf Kosten des Initiators) vergibt den Auftrag, die Nutzen der Alternativen nach einer einheitlich vorgegebenen Methodik (Leitfaden der Strategischen Prüfung Verkehr, Richtlinien und Vorschriften für den Straßenverkehr) zu bewerten und die Ergebnisse im Umweltbericht festzuhalten. Der Leitfaden der Strategischen Prüfung Verkehr wäre dahingehend zu präzisieren, in welcher Form die Wertsynthese der Bewertungsbereiche Wirtschaft, Ökologie und Soziales erfolgen soll. (**TZ 19**)
- (16) Im Zusammenhang mit dem Stellenwert der Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne eines transparenten Planungsprozesses wäre der in der Strategischen Prüfung Verkehr zur S 18 – Bodensee Schnellstraße eingeschlagene Weg fortzuführen und in der Zusammenfassenden Erklärung klar darzulegen, wa-

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



rum das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie Stellungnahmen folgt bzw. nicht folgt. Beim Ausbleiben von Stellungnahmen wichtiger Akteure (Infrastrukturunternehmen, betroffene Länder) wären diese aktiv zu einer Stellungnahme aufzufordern. ([TZ 19](#))

- (17) Es wäre bereits im Zuge der weiteren Planungen zu einer Netzveränderung (z.B. nach Festlegung der Trassen) das Ergreifen der entsprechenden Überwachungsmaßnahmen zu überprüfen, um bereits in der Planungsphase neurologische Punkte (z.B. in Bezug auf negative Umweltauswirkungen) berücksichtigen zu können. ([TZ 19](#))
- (18) Es wäre zukünftig bei der Aufnahme von Straßen(–abschnitten) in das Bundesstraßengesetz 1971 dem Nachweis der Hochrangigkeit größte Aufmerksamkeit zu schenken, um das Risiko von späteren Streichungen aus dem Bundesstraßengesetz 1971 zu senken. ([TZ 20](#))
- (19) Von Abschlagszahlungen an die Länder wäre künftig von vornherein Abstand zu nehmen, wenn Straßen(–abschnitte) aufgrund der fehlenden Hochrangigkeit aus dem Bundesstraßengesetz gestrichen werden. ([TZ 20](#))
- (20) Zum Fortschritt jener Projekte, zu denen das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie Abschlagszahlungen an die Länder leistete, sollte es sich laufend berichten lassen, und die Abschlagszahlungen wären in Abhängigkeit vom tatsächlichen Baufortschritt auszuzahlen. ([TZ 20](#))
- (21) Es sollte im Interesse der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes öffentlicher Mittel bei der Festlegung der Investitionsprogramme der ASFINAG den Ergebnissen von Evaluierungen jedenfalls gefolgt und der Baubeginn von Projekten unabhängig von Zuzahlungen anderer Gebietskörperschaften festgelegt werden. ([TZ 22](#))
- (22) Es wäre der gesetzmäßige Zustand lückenlos herzustellen, jährlich rollierende Rahmenpläne wären zu erstellen und darauf aufbauend die Zuschussverträge mit der ÖBB–Holding AG und der ÖBB–Infrastruktur AG abzuschließen. Um den Zeitbedarf für den Abschluss der Zuschussverträge zu beschränken und um Zuschussverträge möglichst am Beginn der entsprechenden Periode abschließen zu können, sollte gemeinsam mit dem Bundesministerium für Finanzen ein standardisierter, verbindlicher Abstimmungsprozess festgelegt werden. ([TZ 23](#))

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



-
- (23) Die deutschen Erfahrungen mit der neuen Generation von PPP-Projekten zur Finanzierung der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur wären zu beobachten und in weiterer Folge wäre ein Einsatz dieser Finanzierungsmöglichkeit für Österreich zu evaluieren. ([TZ 28](#))

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Anhang 1: Abweichungen vom vorgesehenen Verfahrensablauf

Der RH überprüfte die bisher durchgeführten Strategischen Prüfungen Verkehr und stellte dabei in einzelnen Fällen folgende Abweichungen von dem im Gesetz bzw. im SP–V–Leitfaden dargelegten Verfahrensablauf fest:

- (1) Die zuständigen Fachabteilungen im Ministerium äußerten im Zuge der Strategischen Prüfung Verkehr Bedenken, dass der Umweltbericht in der vom Initiator vorgelegten Form nicht den Vorgaben des Ministeriums entspreche und für eine Veröffentlichung in Form einer Zusammenfassenden Erklärung nicht empfohlen werden könne (Strategische Prüfung Verkehr zur Netzveränderung A 24 – Verbindungsspange Rothneusiedl). Die Fachabteilungen nahmen den Umweltbericht des Initiators entgegen, stellten in der vom Ministerium erstellten Zusammenfassenden Erklärung jedoch nicht dar, ob aufgrund einer fachlichen Bewertung die Netzveränderung hochrangig ausgeführt werden sollte oder nicht. Sie beantragten vielmehr eine Entscheidung des Kabinetts. Das Kabinett des Bundesministers nahm die Bedenken der Fachabteilungen zur Kenntnis und genehmigte dennoch die Einbringung der Netzveränderung in den Ministerrat.
- (2) Im Zuge der Beteiligung der Öffentlichkeit langten nachdrückliche Bedenken wesentlicher Akteure (Umweltanwälte der Länder, ASFINAG, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Fachabteilungen des Ministeriums, Nachbarländer) ein. Das Ministerium stellte die kritischen Stellungnahmen dar, begründete jedoch weder in der Zusammenfassenden Erklärung noch in den entsprechenden Akten, warum es diesen Bedenken nicht folgte (Strategische Prüfung Verkehr zu den Netzveränderungen S 3 – Weinviertler Schnellstraße, S 34 Ost – Traisental Schnellstraße). In der zuletzt durchgeführten Strategischen Prüfung Verkehr zur S 18 stellte das Ministerium im Gegensatz dazu die eingelangten Stellungnahmen ausführlich dar und begründete detailliert, wie es auf die geäußerten Bedenken reagierte bzw. warum es einzelnen Argumenten nicht folgte.
- (3) Ab dem Jahr 2006 waren im SP–V–Leitfaden drei Kriterien definiert, die Voraussetzung für einen hochrangigen Ausbau waren: hochrangige Funktion, Netzschluss und eine entsprechende Verkehrsnachfrage.

Im Bundesstraßengesetz 1971 war festgehalten, dass Bundesstraßen nicht der „lokalen Aufschließung“ dienen. Im Zuge mehrerer Strategischer Prüfungen Verkehr gab es Hinweise darauf, dass Straßen mit regionalem Charakter, bei denen die genannten Kriterien einzeln oder in Summe nicht zutrafen, für die Aufnahme in das hochrangige Verkehrsnetz vorgeschlagen wurden (S 34 Ost – Traisental Schnellstraße, A 24 – Verbindungsspange Rothneusiedl, Hochleistungsstrecke Wien-Marchegg, S 34 West – Traisental Schnellstraße).

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Im Jahr 2002 war die A 26 Linzer Autobahn als ringförmige Verbindung des Knoten Hummelhof der Mühlkreisautobahn (A 7) mit dem Knoten Urfahr dieser Autobahn in das Bundesstraßengesetz 1971 aufgenommen worden. Aufgrund der hohen Errichtungskosten für die gesamte Netzveränderung wurde im Jahr 2011 der Nordteil der A 26 aus dem Bundesstraßengesetz 1971 gestrichen. Realisiert wird lediglich die A 26 Süd als Verbindung zwischen dem Knoten Hummelhof und der B 127 Rohrbacher Straße. Die Streichung erfolgte aufgrund der Geringfügigkeit der Änderung (ausschließlich innerhalb des Stadtgebiets) ohne Durchführung einer Strategischen Prüfung Verkehr. Durch die Streichung des Nordteils der A 26 Linzer Autobahn aus dem Bundesstraßengesetz 1971 ging die Bedeutung der A 26 für den überregionalen Durchzugsverkehr und die wesentliche Charakteristik einer hochrangigen Netzverbindung verloren.⁸²

(4) Die Auswahl der möglichen Alternativen zur vorgeschlagenen Netzveränderung war umstritten (insb. bei Ausbauvarianten im öffentlichen Verkehr als Alternative zu Netzveränderungen im Straßenbereich) (S 37 – Klagenfurter Schnellstraße).

(5) Die Umweltberichte stellten dar, dass andere in Betracht gezogene Alternativen mit höherem Nutzen–Kosten–Verhältnis eine wesentlich bessere Wirtschaftlichkeit aufwiesen, als dies bei der jeweils vom Initiator vorgeschlagenen Netzveränderung (S 8 – Marchfeld Schnellstraße, S 3 – Weinviertler Schnellstraße, S 34 Ost – Traisenatal Schnellstraße, S 34 West – Traisental Schnellstraße) der Fall war (z.B. waren lokale Ortsumfahrungen wesentlich wirtschaftlicher als eine Schnellstraße). Dennoch empfahl das Ministerium immer, die vom Initiator vorgeschlagene Netzveränderung umzusetzen.

(6) Die Kostenschätzungen im Zuge des vom Initiator durchzuführenden Alternativenvergleichs waren zum Teil intransparent. Die Initiatoren setzten in den Umweltberichten die Kosten der vorgeschlagenen Netzveränderungen niedriger an, als diese zur gleichen Zeit von der ASFINAG oder dem Ministerium geschätzt wurden (S 37 – Klagenfurter Schnellstraße, A 24 – Verbindungsspange Rothneusiedl, S 18 – Bodensee Schnellstraße). Dies war insb. bei Netzveränderungen problematisch, deren Wirtschaftlichkeit nur knapp im positiven Bereich lag (z.B. ein Nutzen–Kosten–Verhältnis von 1,02) und bei denen bereits eine relativ geringe Steigerung der Kosten zu einer negativen Bewertung hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Netzveränderung geführt hätte. Es war für den RH nicht nachvollziehbar, ob die Kostenschätzungen mit entsprechenden Risikoaufschlägen versehen waren und ob entsprechende Sensitivitätsanalysen im Hinblick auf mögliche Kostensteigerungen vorgenommen wurden, so wie dies seit dem Jahr 2006 im SP–V–Leitfaden und seit dem Jahr 2010 in der RVS 02.01.22 vorgesehen und für den Straßenbereich verpflichtend war.

⁸² siehe Bericht des RH „A 26 Linzer Autobahn (Westring)“ (Reihe Oberösterreich 2012/7)

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



(7) Im Zuge der Strategischen Prüfung Verkehr bewertete der Initiator die von ihm vorgeschlagene Netzveränderung sowie mögliche Alternativen dazu in den drei Bewertungsbereichen Wirtschaftlichkeit, Ökologie und Soziales. Es war für den RH in den überprüften Fällen nicht nachvollziehbar, in welcher Weise eine Gesamtbewertung (Wertsynthese) aus den Bewertungen der drei Bereiche erfolgte⁸³, aus der eine Gesamtempfehlung zur Umsetzung einer bestimmten Alternative ableitbar gewesen wäre (S 37 – Klagenfurter Schnellstraße, A 24 – Verbindungsspanne Rothneusiedl, S 34 Ost – Traisental Schnellstraße, S 34 West – Traisental Schnellstraße, S 18 – Bodensee Schnellstraße).

(8) Die Untersuchungstiefe der durchgeföhrten Strategischen Prüfung Verkehr war unterschiedlich. Vereinzelt legte der Initiator nur eine sehr grobe Abschätzung der Wirkungen der Netzveränderung vor und führte keine Quantifizierung des damit induzierten Nutzens durch (A 24 – Verbindungsspanne Rothneusiedl). Die im überprüften Zeitraum als einzige im Schienenbereich durchgeföhrte Strategische Prüfung Verkehr (Hochleistungsstrecke Wien–Marchegg) unterschied sich methodisch von den Strategischen Prüfungen Verkehr im Straßenbereich (keine Verkehrsprognosen, rein qualitativer Vergleich der Varianten).

(9) Für das Ministerium war im Rahmen der Strategischen Prüfung Verkehr nicht nachvollziehbar, wie die Initiatoren zu den im Umweltbericht dargestellten, prognostizierten Verkehrsmengen kamen. Teilweise verwendeten die Initiatoren unterschiedliche Verkehrsmodelle der Länder, der Infrastrukturunternehmen ASFINAG und ÖBB–Infrastruktur AG sowie benachbarter Staaten und verschnitten die Ergebnisse der verschiedenen Modellrechnungen miteinander, um die erwarteten Verkehrsmengen abschätzen zu können (S 3 – Weinviertler Schnellstraße). Im Schienenbereich nahm der Initiator keine Abschätzung der erwarteten Verkehrsmenge vor (Hochleistungsstrecke Wien–Marchegg).

(10) Laut SP–V–Leitfaden war der räumliche Untersuchungsraum so zu wählen, dass zumindest 90 % der mit einer Netzveränderung induzierten Wirkungen erfasst werden. Es gab Hinweise darauf, dass der räumliche Untersuchungsraum bei einzelnen Netzveränderungen zu eng gewählt wurde. In Bezug auf die zeitliche Abgrenzung sah der SP–V–Leitfaden einen Untersuchungszeitraum von 20 Jahren vor. Die in den Strategischen Prüfungen Verkehr gewählten Untersuchungszeiträume lagen zwischen 15 und 20 Jahren. In einem Fall (A 24 – Verbindungsspanne Roth-

⁸³ Beispiel 1: „Beide Varianten haben Für und Wider, die es im Detail zu untersuchen gilt.“

Beispiel 2: „Zusammengefasst betrachtet hat die Alternative 1 deutliche Vorteile in der Nachhaltigkeitsdimension „Ökonomie“, die Alternative 2 wird im Wirkungsbereich „Ökologie“ etwas besser bewertet. Im Bereich der „Sozialen Gesellschaft“ sind die beiden Alternativen ungefähr gleich. Die Alternative 3 hat starke Nachteile in der Dimension „Ökonomie“, in der Dimension „Ökologie“ Vorteile gegenüber den Alternativen 1 und 2. Die Alternative 4 hat deutliche Nachteile im Wirkungsbereich „Ökonomie“ und „Ökologie“ gegenüber den Alternativen 1 und 2.“

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



neusiedl) wählte der Initiator unterschiedlich lange Betrachtungszeiträume für die verschiedenen Alternativen. Die Ergebnisse waren damit nicht mehr vergleichbar.

(11) Initiatoren stellten im Umweltbericht dar, dass bei dessen Erstellung im Rahmen der Strategischen Prüfung Verkehr ein hoher Zeitdruck geherrscht habe, weshalb Teile⁸⁴ der Strategischen Prüfung Verkehr fachlich in geringerer Tiefe hätten durchgeführt werden müssen (S 37 – Klagenfurter Schnellstraße, S 8 – Marchfeld Schnellstraße). Im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung blieben vom Ministerium erwartete Stellungnahmen von wesentlichen Akteuren (z.B. Umweltstelle des betroffenen Landes, ÖBB–Infrastruktur AG) aus (S 8 – Marchfeld Schnellstraße).

(12) Das Ministerium definierte in der Zusammenfassenden Erklärung Überwachungsmaßnahmen für ein Monitoring im weiteren Planungsverlauf (z.B. optimale Gestaltung von Querungen von Fließgewässern, optimale gestalterische Einbindung der Trasse in die Landschaft). Im SP–V–Gesetz (§ 10) war vorgeschrieben, dass „der Bundesminister für Verkehr Netzveränderungen, die einer Strategischen Prüfung Verkehr unterzogen wurden, im Hinblick auf erhebliche Auswirkungen der Netzveränderung überwachen muss, um [...] **frühzeitig** unvorhergesehene Auswirkungen zu ermitteln und geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können. Die erforderlichen Überwachungsmaßnahmen sind auf Grundlage der Angaben in der Zusammenfassenden Erklärung festzulegen.“ Eine Beschreibung der durchgeführten Überwachungsmaßnahmen sowie das Ergebnis der Überwachungen war gemäß SP–V–Gesetz im Internet zu veröffentlichen.

Das Ministerium führte bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Herbst 2016) zu keiner der auf Grundlage des SP–V–Gesetzes vorgenommenen Netzveränderungen Überwachungsmaßnahmen durch. Das Ministerium vertrat die Ansicht, dass Überwachungsmaßnahmen erst nach Abschluss der gesamten Netzveränderung (bspw. bei einer Autobahn, die in mehreren Teilstücken errichtet wird, nach Fertigstellung des letzten Teilstücks) begonnen werden könne. Demnach plante das Ministerium bspw. für die Netzveränderung S 3 (Weinviertler Schnellstraße), S 34 West (Traisental Schnellstraße) und S 8 (Marchfeld Schnellstraße), bei denen mit dem Bau des ersten Abschnitts im Jahr 2017 begonnen werden sollte, erst nach Fertigstellung des jeweils letzten Abschnitts (Baubeginn nach 2020 bzw. nach 2021 geplant) Monitoringmaßnahmen zu starten.

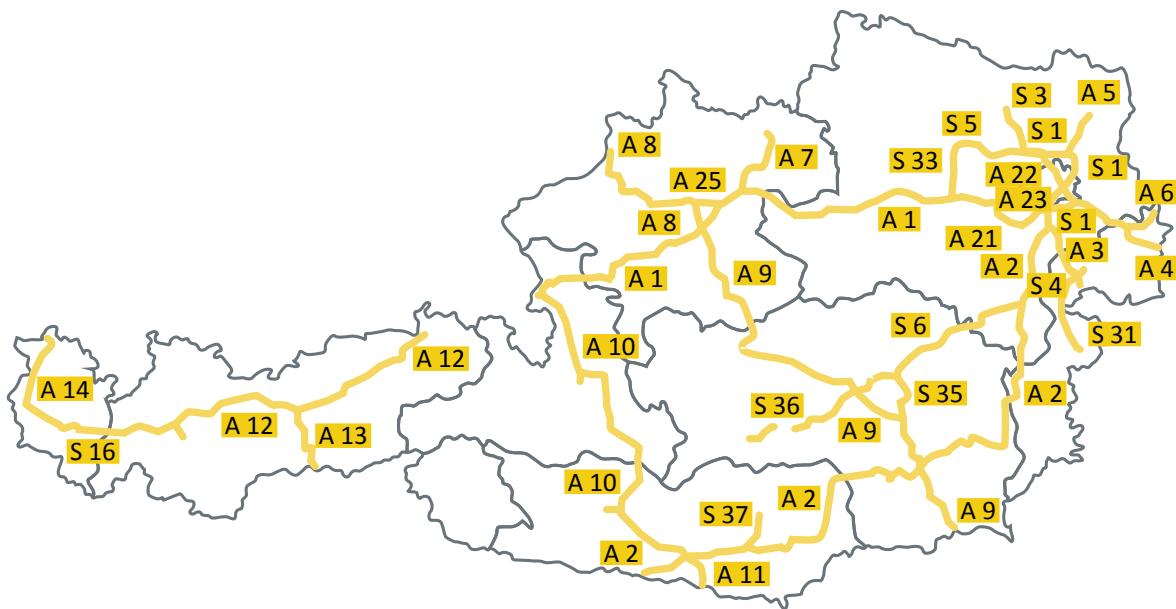
⁸⁴ Sensitivitätsanalyse und Risikoanalyse unterblieben; „vereinfachte Sensitivitätsanalyse“ in Form einer Stärken–Schwächen–Analyse

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Anhang 2: Autobahn– und Schnellstraßennetz der ASFINAG



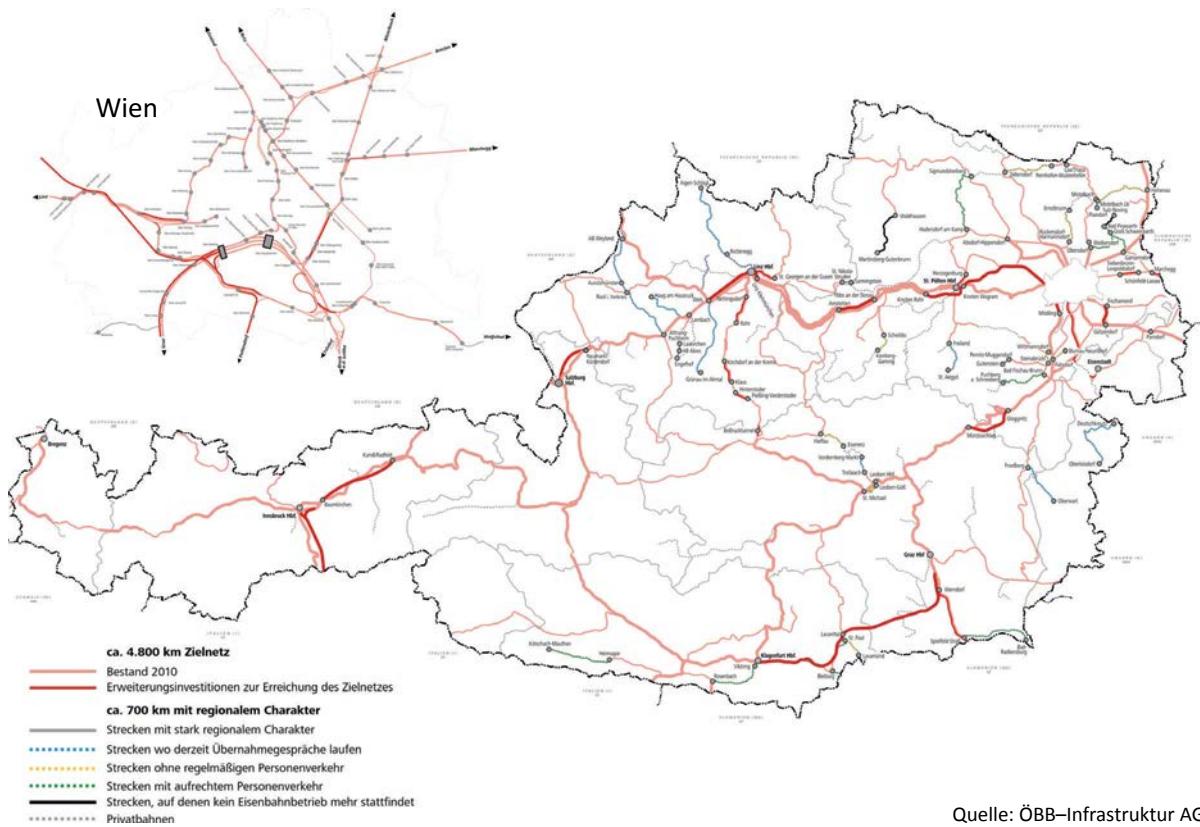
Quelle: ASFINAG

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Anhang 3: Zielnetz der ÖBB-Infrastruktur AG



Quelle: ÖBB-Infrastruktur AG

Bericht des Rechnungshofes

Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung



Anhang 4: Wasserstraßen: Donau, March, Enns und Traun



Quelle: BMVIT



Wien, im Juni 2018
Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

