

Die approbierte Originalversion dieser Diplom-/Masterarbeit ist an der Hauptbibliothek der Technischen Universität Wien aufgestellt (<http://www.ub.tuwien.ac.at>).

The approved original version of this diploma or master thesis is available at the main library of the Vienna University of Technology (<http://www.ub.tuwien.ac.at/englweb/>).



**TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
WIEN**
Vienna University of Technology

MASTER- / DIPLOMARBEIT

Der Generalverkehrsplan Österreich 2002 Beobachtungen über die Verbindlichkeit eines unverbindlichen Planungsdokuments am Beispiel des Weststrings Linz

**ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades
einer Diplom-Ingenieurin
unter der Leitung von**

O. Univ. Prof. Dr. iur. Franz Zehetner

E280

Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung
Fachbereich Rechtswissenschaften

eingereicht an der Technischen Universität Wien
Fakultät für Architektur und Raumplanung
von

Sandra Schmied, BSc

Matrikelnummer 0325255

Studienkennzahl E 066 440

Brauhausstraße 83/3/8, 2320 Rannersdorf

Wien, am 04.11.2012

eigenhändige Unterschrift

DIPLOMPRÜFER

ZWEITPRÜFER

Ao. Univ. Prof. DI Dr. techn. Thomas Macoun (Institut für Verkehrswissenschaften, Forschungsbereich für Verkehrsplanung und Verkehrstechnik)

DRITTPRÜFER

Ao. Univ. Prof. DI Dr. Wolfgang Feilmayr (Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung, Fachbereich Stadt- und Regionalforschung)

GENERELLE ANMERKUNGEN

Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass in dieser Arbeit generell versucht wurde geschlechtsneutrale Formulierungen zu verwenden. In den Fällen, in denen dies aus Lesbarkeitsgründen nicht zweckmäßig war, wurde ein generisches Maskulinum verwendet, das weibliche und männliche Personen dezidiert gleichermaßen bezeichnet.

Verweise und Auszüge aus Rechtsvorschriften beziehen sich, sofern nicht ausdrücklich anders angeführt, immer auf die zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit geltende, rechtskräftige Fassung.

DANKSAGUNG

Ich danke Herrn Prof. Zehetner für die kompetente und interessierte Betreuung und Begleitung meiner Arbeit, sowie für seine konstruktive Kritik und Korrekturen.

Ich danke auch Prof. Macoun und Prof. Feilmayr dafür, dass sie sich dazu bereit erklärt haben, als meine Prüfer zu fungieren.

Herzlichen Dank auch an die Herren DI Kropf und Dr. Jaeger, die mir einige Stunden ihrer Zeit widmeten. Sie gewährten mir Einblicke in mehrere Jahrzehnte Linzer Verkehrsplanung und in die Bedeutung des Westringprojektes für die Stadt Linz und ihre Bewohner.

Weiters gilt mein Dank den Damen und Herren des BMVIT und der ASFINAG, die mir hilfreiche Informationen über den Status etlicher Projekte zur Verfügung stellten.

Ich danke Simon für einfach alles.

Ich danke meinen Eltern vor allem für ihre Geduld und Unterstützung.

Ich danke Julia fürs Korrekturlesen, Motivieren und für ihre ganz besondere Gehirnzelle.

Ich danke Steffi für ihre konstruktiven Kommentare.

ABSTRACT UND KURZFASSUNG

ABSTRACT

This Master Thesis focuses on the “Generalverkehrsplan Österreich 2002” (GVP-Ö) and its impacts. These are exemplified by the project “Westring Linz (A 26 Linzer Autobahn)”.

The GVP-Ö is exemplary for Austrian national traffic planning practice over the last few decades. In that time national traffic planning has been characterised by a lack of judicial obligation. In this thesis various non-obligatory strategies and instruments for conducting national traffic planning are described.

This thesis analyses the dynamics of the planning process of the “Westring Linz”, identifying the influences of the GVP-Ö on the project and the consequences of the Austrian non-obligatory planning practice.

Finally, this thesis summarises the major points of criticism passed on the GVP-Ö and suggests approaches of optimisation.

KURZFASSUNG

Diese Arbeit betrachtet den Generalverkehrsplan Österreich 2002 (GVP-Ö) und seine Wirkungen. Als Veranschaulichungsbeispiel dafür dient eines seiner Projekte: der Westring Linz (A 26 Linzer Autobahn).

Ein gemeinsames Merkmal des GVP-Ö und der österreichischen Generalverkehrsplanung der letzten Jahrzehnte war ihre rechtliche Unverbindlichkeit. Es wird dargestellt, welche Methoden ersatzweise Anwendung fanden, um verbindliche Infrastrukturplanung zu betreiben.

Es werden die Entwicklungen und Dynamiken des Planungsprozesses des Projektes Westrings Linz analysiert, um Einflüsse des GVP-Ö und die Folgen seiner Unverbindlichkeit aufzuzeigen.

Die Arbeit fasst die Kritik am betrachteten Planungsinstrument zusammen. Aus den Erkenntnissen werden Empfehlungen für die weitere Vorgangsweise zur Optimierung der Generalverkehrsplanung abgeleitet.

INHALTSVERZEICHNIS

1	Einleitung	8
1.1	Zielsetzung der Arbeit	8
1.2	Inhaltliche Abgrenzung.....	9
1.3	Aufbau	12
1.4	Methodik	13
2	Generalverkehrsplan Österreich 2002.....	15
2.1	Programmatische Grundlagen	15
2.1.1	Historische Grundlagen	16
2.1.2	Politische Grundlagen.....	19
2.1.3	Rechtliche Grundlagen	22
2.1.4	Wirtschaftliche Grundlagen.....	26
2.2	Das Instrument	28
2.2.1	Beschreibung des Instruments	28
2.2.2	Akteure	29
2.2.3	Strategien, Ziele und Grundsätze	30
2.2.4	Inhaltliche Schwerpunkte.....	31
2.2.5	Auswahl der Investitionspakete und Projekte	33
2.2.6	Finanzierungsmodelle	36
2.2.7	Kritik – Der Gegenverkehrsplan Österreich.....	36
2.3	Instrumentelle Wirkung	39
2.4	Erfolgsevaluierung.....	42
2.4.1	Umsetzung genereller Zielsetzungen	42
2.4.2	Projektrealisierung	45
2.5	Zusammenfassende kritische Betrachtung	50
2.5.1	Verkehrsfachliche Kritik.....	50
2.5.2	Kritik aus juristischer Sicht.....	52
2.5.3	Politikbezogene Kritik.....	53
2.5.4	Kritik mit Finanzbezug	54
2.5.5	Kritik auf Ebene der Projektbewertung.....	57
2.5.6	Kritik am System	58
2.5.7	Schlussfolgerungen.....	58
2.6	Generalverkehrsplanung nach 2002	59
2.6.1	Neue Planungsgrundlagen	59
2.6.2	Neue Planungsinstrumente.....	61

3	Projektbeispiel Westring Linz	67
3.1	Projektbeschreibung	67
3.2	Planungsgrundlagen und -vorgaben der Planungsebenen	70
3.2.1	EU-Ebene	70
3.2.2	Nationale Ebene	71
3.2.3	Landesebene.....	73
3.2.4	Stadtebene	75
3.3	Planungsgeschichte	78
3.4	Projektfinanzierung	80
3.5	Akteure und Dynamiken.....	81
3.5.1	Akteure	82
3.5.2	Dynamiken im Beteiligungsprozess.....	87
3.5.3	Analyse der politischen Projektvolatilität	91
3.6	Wesensverändernde Planungsänderungen und Neuplanungen	94
3.6.1	1972 – Linzer Westtangente.....	94
3.6.2	2000 – A 71 Westring Linz	95
3.6.3	2002 – A 26 Trassenentscheidung.....	96
3.6.4	2008 – A 26 Linzer Autobahn (UVE-Einreichprojekt)	97
3.6.5	2012 – A 26 Linzer Autobahn (Änderung im laufenden UVP-Verfahren).....	99
3.6.6	Zusammenfassung der wesentlichen Änderungen	100
3.7	Evaluierung und Stellungnahmen	102
3.7.1	Analysen der Projektbewertung.....	102
3.7.2	Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)	107
3.7.3	Einwendungen und Stellungnahmen zum Projekt (UVP).....	108
3.7.4	Schlussfolgerungen der Evaluierung	112
3.8	Schlussfolgerungen aus dem Projektbeispiel	114
4	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	116
4.1	Schlussfolgerungen.....	116
4.2	Empfehlungen für die Generalverkehrsplanung	118
4.2.1	Gesetzliche Verankerung.....	118
4.2.2	Budgetäre Absicherung	119
4.2.3	Beteiligung und Öffentlichkeitsarbeit.....	119
4.2.4	Verkehrsfachliche Fundierung.....	120
4.2.5	Politische Prioritätensetzung.....	120
4.2.6	Aktualisierung.....	120
5	Zusammenfassung	122

6	Literaturverzeichnis	123
7	Abbildungsverzeichnis.....	130
8	Tabellenverzeichnis.....	131
9	Anhang	132

1 EINLEITUNG

Diese Diplomarbeit befasst sich mit dem Thema Generalverkehrsplanung in Österreich seit dem Beginn der letzten Jahrtausendwende. Sie konzentriert sich dabei auf das erste nennenswerte Verkehrsplanungsinstrument, das Ansätze der Generalverkehrsplanung verfolgte: Den Generalverkehrsplan Österreich 2002 (kurz GVP-Ö). Das für diese Arbeit wesentliche Merkmal des GVP-Ö ist gleichzeitig auch für den betrachteten Zeitraum beispielhaft – der Mangel an Rechtsverbindlichkeit.

Ein Thema der Arbeit ist die Untersuchung der Tatsache dass der GVP-Ö einen gewissen Sonderstatus in der Planung einnimmt. Denn als politisches Instrument besitzt das Dokument trotz seiner generellen Unverbindlichkeit Rechtswirkungen. Beispielsweise wurde auf bundespolitischer Ebene vereinbart, das Bundesstraßengesetz 1971 (BStG) an die Inhalte des GVP-Ö anzupassen. Auch wird dieser üblicherweise als Planungsargument in der Projektbegründung von Verkehrsgroßprojekten benutzt. Insofern erscheint denkwürdig, dass es in Österreich keine rechtlichen Vorgaben bezüglich die Erstellung und Verbindlichkeit von Generalverkehrsplänen gibt, in denen generelle Qualitätsanforderungen oder Inhalte festgelegt wären.

Dessen ungeachtet werden laufend Verkehrsprojekte des GVP-Ö umgesetzt. Die Diskrepanz zwischen unverbindlichen Inhalten einerseits und verbindlichen Wirkungen andererseits führt dabei jedoch mehrfach zu Planungs- und dadurch auch zu Rechtsunsicherheiten. So beispielsweise auch beim Linzer Westringprojekt. Seit Jahrzehnten bleibt in Linz das Problem der die Donau querenden Pendlerverkehrsströme ungelöst. Ursachen dafür liegen unter anderem in der Unverbindlichkeit verkehrspolitischer Strategien. Um konkrete Probleme zu identifizieren, die durch die unverbindliche Planung entstehen können, wird das Projekt Westring Linz eingehend betrachtet. Dies ermöglicht Rückschlüsse auf das Gesamtsystem der österreichischen Generalverkehrsplanung, seine Schwachpunkte und die Verbesserungspotenziale.

1.1 ZIELSETZUNG DER ARBEIT

Diese Arbeit untersucht die Problematiken der Generalverkehrsplanung in Österreich. Der Schwerpunkt liegt dabei in der Analyse des GVP-Ö, seinem Mangel an Generalplanungsqualität und seiner Unverbindlichkeit. Im Weiteren soll das Instrument GVP-Ö auf seine Wirksamkeit hin untersucht werden. Worin liegt der praktische Nutzen und die Sinnhaftigkeit eines solchen, rechtlich grundsätzlich unverbindlichen Dokuments? Wie kommt es, dass es teilweise doch verbindlich wirkt? Abschließend soll grob skizziert werden, welche (un-)verbindlichen Generalverkehrsplanungsinstrumente infolge des GVP-Ö entwickelt wurden, inwieweit aktuell Optimierungsbedarf für die österreichische Generalverkehrsplanung gegeben ist und wo Bemühungen das System zu verbessern ansetzen könnten.

Als Beispiel für ein Planungsvorhaben des GVP-Ö, das einer umfassend abgestimmten Generalverkehrsplanung dringend bedarf, wird der Westring Linz betrachtet. Diesem Projekt liegt eine verkehrliche Problemstellung zugrunde, die aufgrund von verschiedenen Planungshindernissen seit mehreren Jahrzehnten ungelöst bleibt. Die zentrale Frage dieser Arbeit ist, inwieweit die Planungshemmnisse durch die Unverbindlichkeit der Planungsgrundlagen bestimmt sind. Zudem wird hinterfragt ob eine gesetzliche Verpflichtung zu effektiver Planung zu einer Lösung dieser Probleme beitragen könnte.

1.2 INHALTLICHE ABGRENZUNG

THEMATISCHE ABGRENZUNG DES UNTERSUCHUNGSRAUMS

Diese Arbeit befasst sich mit dem Westring Linz und seinen Wurzeln. Darüber hinaus untersucht sie Dokumente und Instrumente der österreichischen Generalverkehrsplanung, insbesondere den GVP-Ö, seine Inhalte, Grundlagen und Wirkungen. Der Fokus der Arbeit liegt auf dem Straßenverkehr. Schienenverkehr wird in nur dem Ausmaß betrachtet, in dem er von Relevanz für den Straßenverkehrsplanung ist, wie z.B. im Fall von intermodalem Verkehr.

RÄUMLICHE ABGRENZUNG DES UNTERSUCHUNGSRAUMS

Die Arbeit untersucht den Gesamttraum Österreich im Hinblick auf die Generalverkehrsplanung. Der thematische Teil über den Westring Linz beschränkt sich auf die Betrachtung des Linzer Zentralraumes. Als solcher werden das Stadtgebiet Linz und seine Einzugsgebiete, wie z.B. die für Pendlerbeziehungen wesentlichen Umlandgemeinden, verstanden. In Bezug auf den teilweise EU-weiten Transitverkehr wird dieser Bereich gelegentlich durch eine internationale Betrachtungsperspektive ergänzt. Generell wird im Kapitel Westring die räumliche Abgrenzung so gewählt, wie in den jeweils angeführten Informationsgrundlagen.

ZEITLICHE ABGRENZUNG DES UNTERSUCHUNGSRAUMS

Diese Arbeit betrachtet hauptsächlich den Zeitraum zwischen 1972 und 2025, wobei der Schwerpunkt auf den Jahren 2002 bis Mitte 2012 liegt. Vereinzelt werden Informationsgrundlagen verwendet, die die Entwicklungen seit 1500 grob untersuchen (z.B. Westringhistorie). Darüber hinaus enthält die Arbeit auch Prognosen, die teilweise bis ins Jahr 2085 reichen. Es wurden einzelne Studien und Berichte berücksichtigt, die erst nach der ersten Jahreshälfte 2012 entstanden sind, sofern sie wesentliche Erkenntnisse zum Thema enthielten.

BEGRIFFLICHE ABGRENZUNGEN UND ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

In dieser Arbeit wird der Begriff Generalverkehrsplanung verwendet. Er umfasst Grundlagenwerke, Maßnahmen und Instrumente der Planung, die den Gesamttraum Österreich betreffen und die für die systemische Betrachtung der komplexen Verkehrssituation auf Bundesebene von Bedeutung sind. Verflechtungen mit den Planungssystemen der Nachbarländer finden hierbei ebenso Betrachtung, wie die Transeuropäischen Netze der EU.

Die Arbeit betrachtet neben den offiziell verbindlichen Dokumenten auch offiziell unverbindliche, sofern diese aufgrund ihrer Wirksamkeit¹ relevant für die österreichische Generalverkehrsplanung erscheinen. In diesem Zusammenhang wird auf die Erkenntnisse von Gabrielle Rütschi verwiesen, die in ihrem Buch „Vielleicht - Die unverbindliche Verbindlichkeit“ den gängigen Umgang mit dem Thema Verbindlichkeit analysiert und dabei vor allem gesellschaftliche Werthaltungen beleuchtet. Sie definiert Verbindlichkeit wie folgt: „Der Begriff Verbindlichkeit hat hauptsächlich die Bedeutung von „Pflicht“ oder „Abmachung“.“² Sie fügt hinzu, dass „Verlässlichkeit [...] im Berufsleben kurzfristiger und „flexibler“ geworden [ist]“ und führt dies u.a. darauf zurück, dass die für ein Vorhaben verantwortlichen Ansprechpartner bzw. Entscheidungsträger zunehmend gesichtsloser werden. „Wenn man sich nicht kennt, kann auch keine Verbindlichkeit entstehen.“³ Was im unmittelbar

¹ Bei Dokumenten, die – trotz nomineller Unverbindlichkeit – nachvollziehbare Verbindlichkeiten in Form von Rechtsfolgen und anderen praktischen Auswirkungen (z.B. in der Politik) besitzen.

² Rütschi, 2008, Vielleicht - Die unverbindliche Verbindlichkeit, S. 20.

³ Ebd. S. 30.

zwischenmenschlichen Bereich gilt, ist in größerem Maßstab auch bei aufwändigen Planungen und Vorhaben der Fall. Vor allem in Politik und Planung möchte freiwillig niemand persönliche Verantwortung für umstrittene Entscheidungen übernehmen.

In der Arbeit werden die folgenden Abkürzungen benutzt:

A 1	A 1 West Autobahn
A 26	A 26 Linzer Autobahn
A 7	A 7 Mühlkreis Autobahn
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft

ASFINAG-Ermächtigungsgesetz 1997

Bundesgesetz über die Einbringung der Anteilsrechte des Bundes an den Bundesstraßengesellschaften in die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft und der Einräumung des Rechts der Fruchtnießung zugunsten dieser Gesellschaft

B 126	B 126 Leonfeldener Straße
B 127	B 127 Rohrbacher Straße
B 129	B 129 Eferdinger Straße
B 139	B 139 Kremstal Straße
BEG	Brenner Eisenbahngesellschaft
BI	Bürgerinitiative
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM	Bundesminister
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMwA	Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten
BMWV	Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr
BStG	Bundesstraßengesetz 1971 (BGBI. Nr. 286/1971 i.d.g.F.)
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
Ebd.	Ebendort, ebenda

EG-L	Bundesgesetz über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe (Emissionshöchstmengengesetz-Luft, EG-L (BGBl. I Nr. 34/2003 i.d.g.F.))
EU	Europäische Union
GSD	Studie „Die Gestaltung des Straßennetzes im donaueuropäischen Raum unter besonderer Beachtung des Wirtschaftsstandortes Österreich“
GVK–OÖ	Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich
GVP-Ö	Generalverkehrsplan Österreich 2002
HL-AG	Eisenbahn-Hochleistungsstrecken AG
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IG-L	Immissionsschutzgesetz–Luft
KNA	Kosten-Nutzen – Analyse
lit.	litera (Buchstabe)
MIV	Motorisierter Individualverkehr
Modal Shift	Veränderung des Modal Split
Modal Split	Verteilung des Gesamtverkehrsaufkommens auf verschiedene Verkehrsmittel
MOEL	Mittel- und Osteuropäische Länder
NKA	Nutzen-Kosten – Analyse
NKU	Nutzen-Kosten – Untersuchung (eine Wirtschaftlichkeitsrechnung; dient als Überbegriff für Analysen, die Nutzen und Kosten eines Unterfangens bewerten und einander vergleichend gegenüberstellen, z.B. NKA, KNA, NWA)
NMV	Nicht motorisierter Verkehr
NR	Nationalrat
NWA	Nutzwertanalyse
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖSAG	Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen-Aktiengesellschaft
ÖV	Öffentlicher Verkehr
PEK	Paneuropäische Verkehrskorridore (auch PAN-Korridore)
RH	Rechnungshof
RVS	Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen

S 10	S 10 Mühlviertler Schnellstraße
SCHIG	Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH
SP-V	Strategische Prüfung im Verkehrsbereich
SP-V-G	Bundesgesetz über die strategische Prüfung im Verkehrsbereich (BGBl. I Nr. 96/2005)
SUP	Strategische Umweltprüfung
SUP-RL	Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme
TEN	Transeuropäische Netze (Transeuropean Networks)
TEN-T	Transeuropean Transport Network
TEN-V	Transeuropäische Verkehrsnetze
TINA	Transport Infrastructure Needs Assessment
udgl.	und dergleichen
UVE	Umweltverträglichkeitserklärung
UVG	Umweltverträglichkeitsgutachten
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-G	Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit 2000 (BGBl. Nr. 697/1993 i.d.g.F.)
VBA	Verkehrsbeeinflussungsanlagen
VEP '92	Linzer Verkehrsentwicklungsplan 1992
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VPÖ 2025+	Verkehrsprognose Österreich 2025+
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
Z	Ziffer

1.3 AUFBAU

Die Arbeit ist in drei Hauptkapitel gegliedert, die folgende Themen behandeln:

- Generalverkehrsplan Österreich 2002 (GVP-Ö)
- Projekt Westring Linz
- Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im ersten Hauptteil der Arbeit (Kapitel 2) werden der GVP-Ö und die Praxis der Generalverkehrsplanung in Österreich betrachtet, beginnend mit einem Rückblick über verbindliche und unverbindliche Planungen im Vorfeld des GVP-Ö. Es wird dargestellt, in welchem Rahmen das Instrument erstellt wurde und welche Ziele und Interessen mit ihm verfolgt wurden. Weiters wird erörtert, welche Verbindlichkeiten durch den GVP-Ö entstanden bzw. welche Folgen er hatte. Das Kapitel fasst die von Experten geäußerte und die im Rahmen dieser Arbeit ermittelte Kritik am Instrument zusammen. Es schließt mit einem Überblick über die Planungen, die auf den GVP-Ö 2002 folgten.

Der zweite Hauptteil der Arbeit (Kapitel 3) widmet sich der Betrachtung eines konkreten Projektbeispiels, das von den inkonsistenten Verbindlichkeiten der Generalverkehrsplanung geprägt wurde. Die wechselhafte Planungsgeschichte des Projekts Westring Linz in den vergangenen Jahrzehnten veranschaulicht die verkehrspolitische Bedeutung des GVP-Ö für die österreichische Planungs- und Umsetzungspraxis. Das Kapitel stellt die Faktoren dar, die für den Planungsprozess und die Entscheidungen eine maßgebliche Rolle spielten, wobei auch die Begründung der zwischenzeitlich angestrebten Projektvarianten betrachtet wird. Es thematisiert die Problematiken, die durch unverbindliche Planungspolitik entstehen können. Neben der Ermittlung dieser planungsrelevanten Wirkungszusammenhänge wird insbesondere auch die sehr medienwirksame Projektänderung im Frühjahr 2012 untersucht, die das Bauprojekt Westring auf ca. die Hälfte verkürzte und damit seine verkehrliche Funktion (v.a. im hochrangigen Straßennetz) stark veränderte.

1.4 METHODIK

Zur Erstellung der Arbeit wurde Fachliteratur in Form von Büchern, Zeitungsartikeln, Gutachten und Stellungnahmen, sowie verschiedenen wissenschaftlichen Arbeiten und offiziellen Homepages studiert. Es wurden auch die politischen Akteure, Legislaturperioden und Dynamiken im Betrachtungszeitraum der Arbeit ermittelt. Hauptaugenmerk lag dabei auf tonangebenden politischen Parteien und maßgeblichen Gesetzen. Es wurde versucht anhand dieser Daten eine grobe Analyse der politisch-planerischen Volatilität zu erstellen, um zu ermitteln, welche Einflüsse ausschlaggebend für den Planungs- und Entscheidungsablauf des Vorhabens Westring Linz und teilweise auch des GVP-Ö waren. Dabei sollte ermittelt werden, inwieweit Korrelationen bzw. Abhängigkeiten zwischen Planungsfortschritt und der Verbindlichkeit von Planungs- und Investitionsentscheidungen und ihrer zeitlichen Situierung in Legislaturperioden bzw. im politischen Diskussionsprozess bestehen.

Ein wichtiger Bearbeitungsschritt für die Evaluierung des GVP-Ö war der Vergleich zwischen den Projektinhalten des GVP-Ö und der Realität 10 Jahre nach seiner Erstellung. Anhand aktueller Planungsinstrumente und der Dokumentation umgesetzter Projekte konnten Theorie und Praxis einander gegenübergestellt werden.

Es fanden Gespräche mit einzelnen Experten des Westrings bzw. der Generalverkehrsplanung statt, die teilweise persönlich und teilweise per Telefon oder Mail geführt wurden. Folgende Personen und Ämter haben Informationen zur Verfügung gestellt:

Gespräche / Interviews zum Thema Westring Linz:

- **DI Paul Kropf** (Stadtplanung Linz, Verkehrsplanung)
Informationen über die Linzer Verkehrsproblematik und Lösungsansätze

- **Dr. Alfred Jaeger** (Sprecher der Überparteilichen Plattform gegen die Westring-Transitautobahn mitten durch Linz)
Informationen über Dynamiken und Bürgerbeteiligung im UVP-Verfahren

Korrespondenz zum Thema österreichische Generalverkehrsplanung (Projektstatus):

- **DI (FH) Thomas Greiner, MSc** (ASFINAG Bau Management GmbH, Telematik-Koordination)
Informationen über den aktuellen Ausbaustatus der im GVP-Ö vorgesehenen Verkehrsbeeinflussungsanlagen
- **DI Friedrich Schwarz-Herda** (BMVIT, Abteilung I/K 2 – Wege- und externe Kosten, Maut, Verkehr und Umwelt)
Informationen über den aktuellen Ausbaustatus der im GVP-Ö vorgesehenen Projekte

Die aus der Literaturrecherche und der Korrespondenz gewonnenen Erkenntnisse spiegeln sich in dieser Arbeit wieder. Die Informationen wurden interpretiert und Zitate wurden gegebenenfalls als solche gekennzeichnet. Sie bilden die Basis für eigene Erkenntnisse und Hypothesen. Zu jedem Thema dieser Diplomarbeit wurden eigenständig Schlussfolgerungen gezogen.

2 GENERALVERKEHRSPLAN ÖSTERREICH 2002

„Der im Jänner 2002 veröffentlichte Generalverkehrsplan Österreich (GVP-Ö) stellte ein verkehrsträgerübergreifendes Bedarfsfeststellungsprogramm dar, welches im Rahmen eines moderierten Verhandlungsverfahrens im politischen Einvernehmen zwischen Bund, Ländern und Errichtungsgesellschaften erstellt wurde.“⁴

Der Generalverkehrsplan Österreich 2002 (GVP-Ö) wurde von der österreichischen Bundesregierung als neuestes Instrument der nationalen Verkehrsplanung präsentiert. Mit seiner Umsetzung sollten verkehrspolitische Grundsätze und die Positionierung Österreichs als infrastrukturell gut erschlossener Raum verkehrspolitisch gefördert werden (siehe Abbildung 1).

Abb. 5: Verkehrspolitischer Rahmen

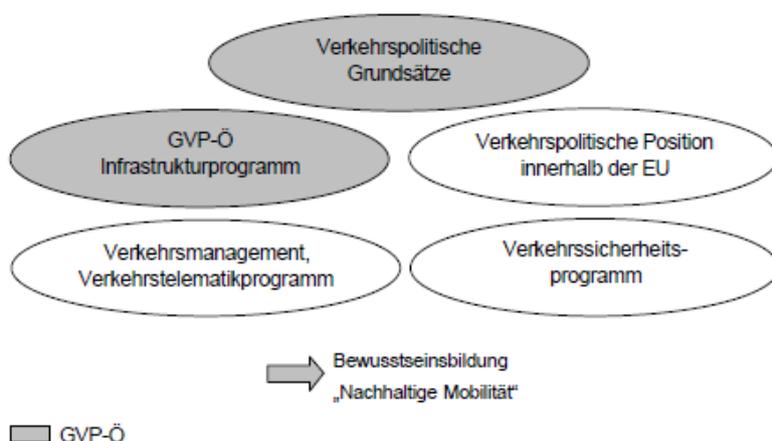


ABBILDUNG 1: VERKEHRSPOLITISCHER RAHMEN DES GVP-Ö⁵

Dieses Kapitel stellt die wesentlichen Aspekte des GVP-Ö und seine praktische Bedeutung für die Generalverkehrsplanung dar. Wie eingangs erläutert, ist einer der Untersuchungsschwerpunkte der Unverbindlichkeit des Instruments gewidmet.

2.1 PROGRAMMATISCHE GRUNDLAGEN

Das Kapitel gibt einen Überblick über die historischen, politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die vermutlich maßgeblichen Einfluss auf die Erstellung des GVP-Ö hatten.

Vor dem GVP-Ö gab es ein anderes Instrument, das der österreichischen Generalverkehrsplanung diente – das Gesamtverkehrskonzept Österreich 1991. Um darzustellen, auf welchen Zielsetzungen die Generalverkehrsplanung bis 2002 basierte, wird ein kurzer Überblick über dieses Konzept gegeben.

Einige politische Entwicklungen übten großen Einfluss auf den GVP-Ö aus. Das Instrument selbst ist, wie in späteren Kapiteln erklärt werden wird, an sich ebenfalls eher als politisches denn als planerisches Instrument zu sehen.

⁴ Rechnungshof, 2011, Bericht des Rechnungshofes, S. 337.

⁵ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2002, Generalverkehrsplan Österreich 2002, S. VI.

Auf rechtlicher Betrachtungsebene werden Rechtsnormen dargestellt, die in einem thematischen Wirkungsgefüge mit dem GVP-Ö standen und entweder zum Zeitpunkt der Präsentation des Instruments im Jänner 2002 bereits in Kraft getreten waren oder erst infolge des GVP erlassen wurden.

Nicht zuletzt wurden die Inhalte des GVP-Ö auch durch wirtschaftliche Entwicklungen mitbestimmt. Es wurden Untersuchungen über den Wirtschaftsraum Österreich angestellt, die in die Konzeption des Instruments einfließen.

2.1.1 HISTORISCHE GRUNDLAGEN

Der GVP-Ö blickt auf eine lange Planungsvorgeschichte zurück, die durch eine Vielzahl verschiedener Ziel- und Prioritätensetzungen ebenso gekennzeichnet ist wie durch Schwachpunkte und Fehlschläge in der Umsetzung.

Das BMVIT analysiert in einem Rückblick im GVP-Ö die Problematiken der österreichischen Generalverkehrsplanung von den späten 1960er Jahren bis 2002. Als bezeichnend für die Planung wird dabei erachtet, dass zwar etliche Grundlagenerhebungen und Analysen durchgeführt wurden, daraus aber kaum operative, strategische Planungsinstrumente entstanden. Es wurde bereits in den 1960er-Jahren erfolglos versucht, Generalverkehrsplanung auf Bundesebene zu betreiben. Konkrete, sinnvolle Maßnahmen⁶ wurden sehr oberflächlich und relativ zusammenhanglos festgelegt. Vor allem aufgrund der getrennten Kompetenzverteilung für die einzelnen Verkehrsträger und mangels verkehrspolitischer Abstimmung zwischen den Ressorts fehlte die intermodale Konzeption. Dadurch wurden potenzielle synergetische Systemvorteile, die insbesondere an Verkehrsschnittstellen Potenziale geboten hätten, vernachlässigt. Wenig aussagekräftig formulierte Ziele führten zudem dazu, dass es den Generalplanungen an politischer Unterstützung mangelte. Dieser Mangel an operativer Planungsqualität und Verbindlichkeit führte dazu, dass Einzelprojekte meist Vorrang gegenüber einer systematischen Umsetzung geplanter Verkehrsmaßnahmen hatten. So wurden unter anderem lange Zeit Projekte des Straßenverkehrs gegenüber dem Schienenverkehr priorisiert, was immer noch etliche Probleme nach sich zieht. Die Aussage im GVP-Ö fasst kritisierend zusammen, was den bisherigen Generalplanungen fehlte: *„Klarheit und Verbindlichkeit über die Aufgaben, die Handlungsträger, die Finanzierung und die Umsetzung“*⁷.

Dennoch orientiert sich der GVP-Ö auch an den folgenden vorangegangenen Instrumenten der Generalverkehrsplanung.

GESAMTVERKEHRSKONZEPT ÖSTERREICH 1991

Das Gesamtverkehrskonzept 1991 stellte das erste österreichische Dokument zur Generalverkehrsplanung dar, das einen systemanalytischen Ansatz vertrat und einen starken Bezug zur Notwendigkeit ökologischer Planung aufwies.

Der GVP-Ö leitete die folgenden Leitlinien aus dem Gesamtverkehrskonzept ab:⁸

- Verkehr vermeiden
- umweltfreundliche Verkehrsmittel fördern

⁶ Entwicklung, Beurteilung und Bündelung von Maßnahmen (Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2002, Generalverkehrsplan Österreich 2002, S. 3).

⁷ Ebd.

⁸ Ebd. S. 17.

- den modernsten Stand der Technik nutzen
- Mitwirkung der Betroffenen an der Planung
- Kostenwahrheit
- Verkehrsträgerkooperation
- neues Verkehrsrecht
- Ziele für den Transitverkehr, den Verkehr in Ballungsräumen sowie den Verkehr mit Reformstaaten⁹

Von einigen Experten wurde bemängelt, dass der Masterplan des Gesamtverkehrskonzepts Österreich 1991 weder national noch international mit den Konzepten anderer Planungsakteure abgestimmt wurde.¹⁰

BUNDESVERKEHRSWEGEPLAN DES VERKEHRSMINISTERIUMS 1999 (BVWP)

Mit der Erstellung des Bundesverkehrswegeplans (BVWP) war das Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr (BMWV) beauftragt. Er war vorgesehen, dem Plan nach seiner Fertigstellung rechtliche Verbindlichkeit zu verleihen.¹¹ Er sollte dazu dienen, den künftigen „Ausbau der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur verkehrsträgerübergreifend festzulegen“¹². Die Vorgangsweise entsprach dabei zum Großteil der einer strategischen Umweltprüfung (SUP) mit Berücksichtigung der Bedürfnisse der Wirtschaft. „Ziel des Bundesverkehrswegeplans war es, für Österreich ein „wissenschaftlich breit fundiertes Instrumentarium“ zu erarbeiten, um die Realisierung eines volkswirtschaftlich optimierten Verkehrsnetzes sicherzustellen.“¹³

Die Arbeitsprojekte des BVWP waren auf 2 Ebenen verteilt:

- Systemebene
Diese diente der „Optimierung des Verkehrssystems unter Berücksichtigung der verkehrspolitische Rahmenbedingungen und der vorhandenen Infrastrukturnetze“¹⁴. Arbeitsprojekte waren vor allem Szenarien- und Netzuntersuchungen.
- Projektebene
Diese diente „zur Bewertung von Verkehrsinfrastrukturprojekten“¹⁵.

Anhand der Resultate dieser Arbeiten wurde 1998 der Masterplan zum Österreichischen Bundesverkehrswegeplan fertig gestellt, der „die gewünschte Entwicklung der Verkehrsnetze des Bundes, einschließlich ihrer Verknüpfungen [definierte]“¹⁶ (siehe Abbildung 2 und Abbildung 3). Der

⁹ Das Ziel der besseren Erschließung bisher schlecht erreichbarer Regionen wurde nicht ausdrücklich übernommen.

¹⁰ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten et al., 1999, Schlussbericht zur Studie Gestaltung des Straßennetzes im Donaueuropäischen Raum unter besonderer Beachtung des Wirtschaftsstandorts Österreich, S. 94.

¹¹ Vgl. Nationalrat der Republik Österreich, 1995, Entschließung des Nationalrates E8-NR/XIX.GP.

¹² Kovacic, 1999, Der österreichische Bundesverkehrswegeplan – Abgeschlossene und laufende Arbeitspakete, S. 3.

¹³ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2002, Generalverkehrsplan Österreich 2002, S. 17.

¹⁴ Kovacic, 1999, Der österreichische Bundesverkehrswegeplan – Abgeschlossene und laufende Arbeitspakete, S. 5.

¹⁵ Ebd.

¹⁶ Ebd.

BVWP stand inhaltlich in engem Zusammenhang mit der GSD-Studie¹⁷, daher basierte der Masterplan unter anderem auf deren Netzentwurf.

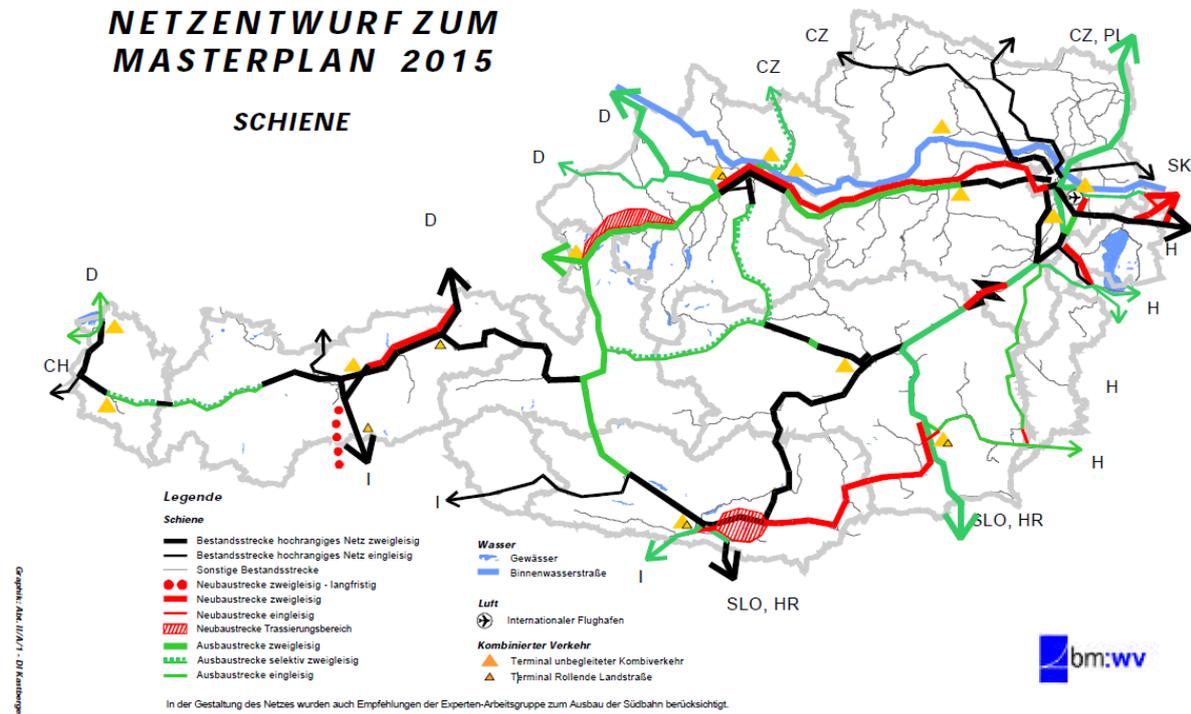


ABBILDUNG 2: NETZENTWURF ZUM MASTERPLAN 2015 – SCHIENE¹⁸

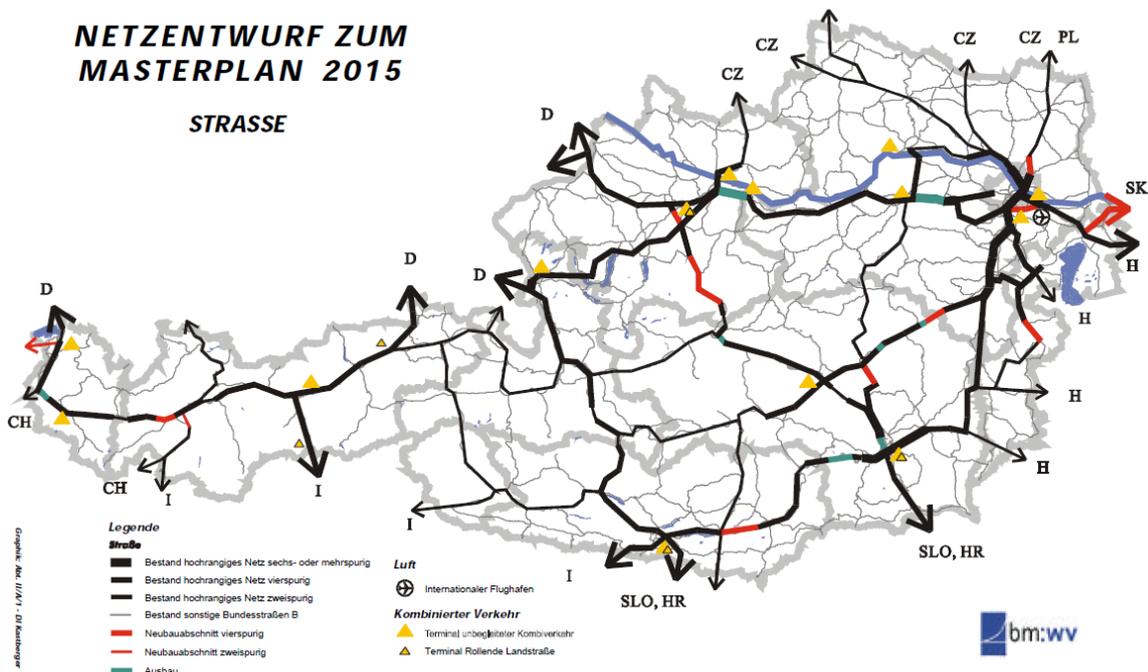


ABBILDUNG 3: NETZENTWURF ZUM MASTERPLAN 2015 – STRASSE¹⁹

¹⁷ Siehe auch Kapitel 2.1.4 „Wirtschaftliche Grundlagen“.

¹⁸ Spiegel, et al., 1999, Die Internetpräsentation zum Bundesverkehrswegeplan in 4. Symposium „Computergestützte Raumplanung CORP 99“, S. 189.

¹⁹ Ebd. S. 190.

Der Masterplan enthielt die Festlegungen mehrerer Straßennetztypen:

- Typ I – Höchststrangiges Straßennetz (entspricht TEN-V)
- Typ II – Hochrangiges Straßennetz
- Typ III – alle übrigen Bundesstraßen

Er enthielt zudem Festlegungen in Bezug auf die Netzgestalt, wobei viel Wert auf den Abbau regionaler Erreichbarkeitsunterschiede v.a. im Bereich Schiene gelegt wurde. Grund dafür war die ermittelte Korrelation zwischen Erreichbarkeit und Wirtschaftsdynamik, durch deren Optimierung wirtschaftsschwache Standorte hätten aufgewertet werden können, um für größere Chancengleichheit zu sorgen.

Der Masterplan wurde zwar vom Ministerrat und vom Nationalrat beschlossen, nach dem Regierungswechsel im Jahr 1999 wurden die Arbeiten am BVWP allerdings nicht weitergeführt und die Ergebnisse wurden nicht in der ursprünglich beabsichtigten Weise rechtlich verankert.

Der GVP-Ö bediente sich jedoch der Forschungsergebnisse des Bundesverkehrswegeplans, z.B. durch Ableitung seiner Ergebnisse zum Zweck der Bewertung. Ziele des Masterplans waren laut GVP-Ö die *„Vermeidung von nicht notwendigem Verkehr, [die] Verlagerung des Verkehrs auf umweltfreundliche Verkehrsträger, [das] Erschließen von bisher schlecht erreichbaren Regionen [und die] Mitwirkung der Betroffenen.“*²⁰ Im GVP-Ö wurden die folgenden Ziele des Masterplans weiterverfolgt:²¹

- Vermeidung von nicht notwendigem Verkehr
- Verlagerung des Verkehrs auf umweltfreundliche Verkehrsträger
- Erschließen von bisher schlecht erreichbaren Regionen
- Mitwirkung der Betroffenen

2.1.2 POLITISCHE GRUNDLAGEN

Die Planungspolitik des Bundes ist im Generalplanungsbereich maßgeblich durch die Planungspolitik der EU geprägt.²² Im Rahmen der europäischen Verkehrspolitik wurden vor allem durch die Einigungen über den gemeinschaftlichen Infrastrukturausbau Grundlagen für staatliche Planungsaktivitäten gesetzt. Diese führten zu innerstaatlichen, rechtlichen Festlegungen, wie beispielsweise zur rechtlichen Verankerung einzelner Korridore und Streckenabschnitte.²³

Hinzu kommen parteipolitische Interessen, die planungspolitische Investitionsentscheidungen mitbestimmen. Auch werden in Verhandlungen zwischen Bund und Ländern Planungsabsichten und Prioritäten abgestimmt. Oft sind solche Vereinbarungen jedoch unverbindlicher Natur.

PLANUNGSPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

Durch den Maastrichter Vertrag (1992) wurden erste Grundlagen für die Aktivitäten der EU im Verkehr vereinbart. Mittels der Definition von Zielen (Art. 154 EGV) und Maßnahmen (Art. 155 EGV) auf EU-Ebene wurde ein operativer Rahmen ermöglicht.

²⁰ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2002, Generalverkehrsplan Österreich 2002, S. 17.

²¹ Vgl. ebd.

²² Hierbei sind insbesondere die Transit- und die Erreichbarkeitsförderungs politik wesentlich.

²³ Z.B. finden sich derartige Festlegungen im Straßenbereich im BStG.

In der Absicht den europäischen Binnenmarkt zu fördern, wurde der Ausbau der transeuropäischen Netze (TEN) beschlossen. Einerseits sollte der Zugang aller EU-Bürger und der Wirtschaft zu diesen hochrangigen Netzen gesichert werden, andererseits sollten Interoperabilität und Vernetzung einzelstaatlicher Systeme miteinander verbessert werden. Art. 155 EGV sah unter anderem das Aufstellen von Leitlinien durch die Gemeinschaft vor.

1994 wurde vom europäischen Rat ein Dokument verabschiedet, in dem 14 vorrangige EU-weite Verkehrsprojekte gelistet wurden. Für Österreich war dabei vorrangig folgendes Schienenprojekt von Bedeutung (siehe Abbildung 4):

1. Hochgeschwindigkeitszug Kombiniertes Verkehr Nord-Süd
Nürnberg—Erfurt—Halle/Leipzig—Berlin
Brenner-Achse: Verona—München

ABBILDUNG 4: AUSZUG AUS DER LISTE VORRANGIGER PROJEKTE²⁴

1996 wurden durch die Entscheidung Nr. 1692/96/EG des europäischen Parlaments und des Rates Leitlinien gemäß Art. 155 EGV verabschiedet, in denen präzisierende „Ziele und Prioritäten der im Verkehrssektor vorgesehenen Maßnahmen“²⁵ festgeschrieben wurden. Die Zuständigkeit für die Umsetzung der bezeichneten Maßnahmen im Bereich TEN-V wurde bei den betroffenen Mitgliedsstaaten belassen. Der EU käme lediglich eine unterstützende Funktion zu. Unter den Zielen und Maßnahmen²⁶ fanden sich einige, die für Österreich wesentlich waren (siehe Abbildung 5 und Abbildung 6).

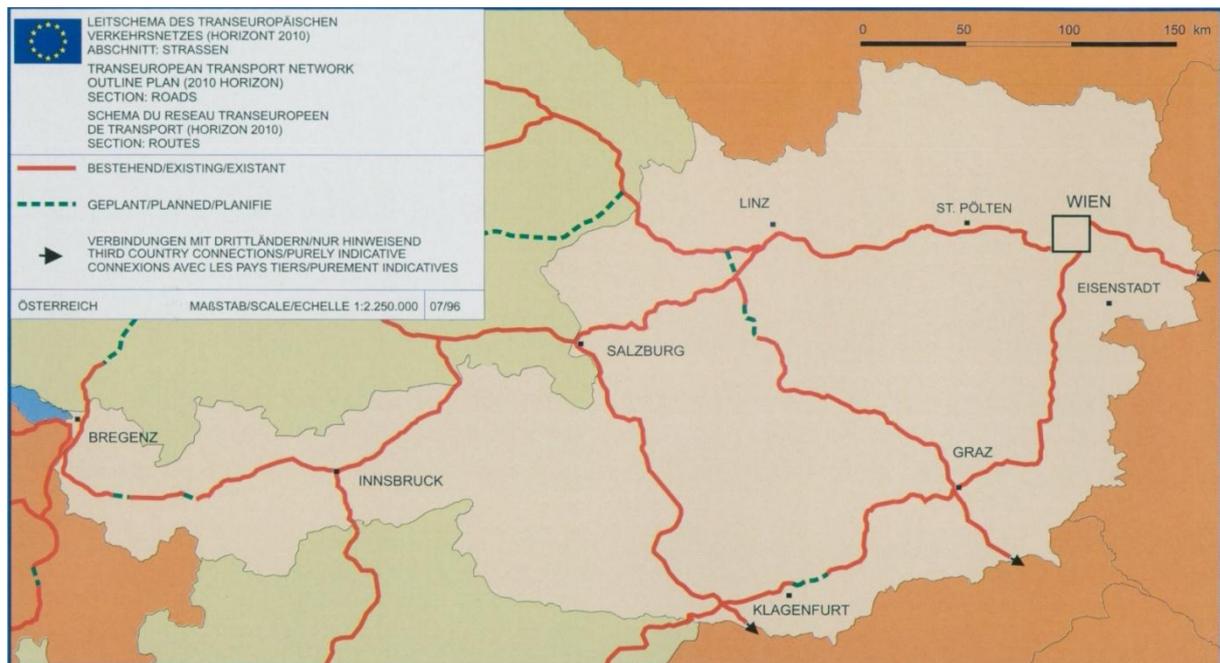


ABBILDUNG 5: ÖSTERREICHISCHER TEIL DER TRANSEUROPAISCHEN NETZE BIS 2010, ABSCHNITT STRASSE²⁷

²⁴ Europäisches Parlament und Europäischer Rat, 1996, Entscheidung Nr. 1692/96/EG über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, S. 103.

²⁵ Eisenkopf, 2007, Verkehrswegeplanung und EU-Verkehrspolitik in Gesamtverkehrsplanung und Verkehrsinfrastrukturplanung, S. 21.

²⁶ Vgl. Kapitel XV des EGV: Art. 154 und 155.

²⁷ Europäisches Parlament und Europäischer Rat, 1996, Entscheidung Nr. 1692/96/EG über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, S. 31.

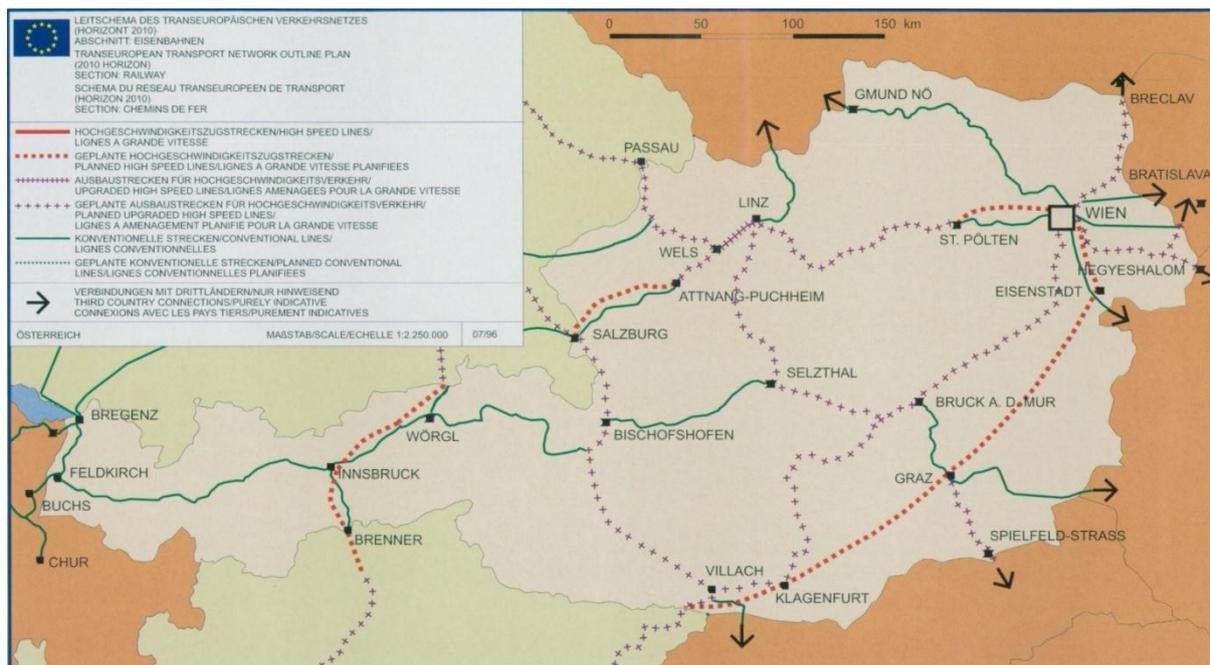


ABBILDUNG 6: ÖSTERREICHISCHER TEIL DER TRANSEUROPÄISCHEN NETZE BIS 2010, ABSCHNITT SCHIENE²⁸

Das Weißbuch der europäischen Kommission vom 12. September 2001 trug den Titel „Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“. Bedingt durch die folgenden drei wesentlichen Schwierigkeiten im europäischen Verkehrssystem wurden im Weißbuch einige Ziele festgelegt und ca. 60 Maßnahmen zur Weiterentwicklung des europäischen Verkehrssystems vorgeschlagen:

- „das ungleiche Wachstum der verschiedenen Verkehrsträger; am Güterverkehr hat der Straßenverkehr einen Anteil von 44 % gegenüber einem Anteil der Schiene von 8 % und der Binnenschifffahrt von 4 %; der Anteil des Personenkraftverkehrs beläuft sich auf 79 % gegenüber 5 % im Luftverkehr und 6 % im Bahnverkehr;
- Überlastung von bestimmten Hauptverkehrsachsen im Straßen- und Schienenverkehr, großen Städten sowie von bestimmten Flughäfen;
- Belastungen für die Umwelt und die Gesundheit der Bürger sowie mangelnde Verkehrssicherheit auf den Straßen.“²⁹

Es wurden auch einige Leitlinien entwickelt, wobei im GVP-Ö das Augenmerk des BMVIT auf den folgenden lag:

- „Wiederbelebung des Schienenverkehrs (Marktöffnung, Interoperabilität)
- Verwirklichung der Intermodalität
- Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes mit teilweise höheren Finanzhilfen (20%)
- Erhöhung der Straßenverkehrssicherheit
- Wirksame Tarifierungspolitik (Harmonisierung der Kfz-Steuer, Harmonisierung der Infrastruktur-Benützungsabgaben, Anlastung externer Kosten und ggf. auch Querfinanzierung umweltfreundlicher Verkehrsträger)

²⁸ Europäisches Parlament und Europäischer Rat, 1996, Entscheidung Nr. 1692/96/EG über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, S. 63.

²⁹ Europäische Union, 2007, Weißbuch: Die europäische Verkehrspolitik bis 2010.

- *Forschung und Technologie im Dienste umweltfreundlicher und leistungsfähiger Verkehrsmittel (u. a.: Mauteinrichtungen, Tunnelsicherheit)*

Insgesamt beabsichtigt das „Weißbuch“ eine Wende der Europäischen Verkehrspolitik; schließlich sollen die Überlastungen der Verkehrssysteme und die Umweltbelastungen nicht weiter zunehmen, und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft soll gesichert werden. Das „Weißbuch“ konzentriert sich auf den Güterverkehr. Österreich ist mit seinen „sensiblen Gebieten“ in einer besonderen verkehrsgeografischen Lage, die eine eigenständige Position sowie eine spezifische Anwendung dieser und zusätzlicher Instrumente auf Basis der EU-Regelungen erfordert.“³⁰

Um die koordinierte Durchführung der vorrangigen TEN-Vorhaben zu fördern, wurde in Österreich 2009 die SCHIG zur „Benannten Stelle Interoperabilität“ erklärt.

KONZENTRATION DER VERKEHRSPLANUNGSKOMPETENZEN IM BMVIT

„Im Jahr 2001 erfolgte die Zusammenlegung der Kompetenzen für Straße und Schiene in einem Ministerium, in dem mit Luftfahrt und Schifffahrt nunmehr alle Verkehrsträger unter einem Dach verwaltet werden sollten.“³¹

Infolge der Bundesministeriengesetz-Novelle 2000 (BGBl. I Nr. 16/2000 vom 31. März 2000) wurde das BMVIT als Institution mit umfassend gebündelten Kompetenzen im Verkehrsbereich eingerichtet. Mit dieser Regelung wurden neue Rahmenbedingungen für die nationale Verkehrsplanung geschaffen. Die Neuformierung des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie brachte einige Neuerungen, nicht zuletzt reduzierte sie den Abstimmungsbedarf zwischen Planungsträgern. Durch die Koppelung von Zuständigkeiten wurde auch der Grundstein für verkehrsträgerübergreifende Planung gelegt, um Synergiepotenziale von Planungsbeginn an stärker berücksichtigen zu können. Eines der ersten vom BMVIT zu diesem Zweck erstellten Dokumente mit Bedeutung für die Generalverkehrsplanung war der GVP-Ö. Er sollte den längerfristigen, verkehrsträgervereinenden Planungsabsichten des Ministeriums Rechnung tragen.

„Mit dem Generalverkehrsplan Österreich 2002 (GVP-Ö) erfolgte die neuerliche Herausgabe verkehrspolitischer Grundsätze und eines Infrastrukturprogramms, in dem die einzelnen Ausbauplanungen nach Paketen und Zeithorizonten aufgelistet wurden.“³²

2.1.3 RECHTLICHE GRUNDLAGEN

Einige für die Generalverkehrsplanung wesentliche Rechtsvorschriften wurden zeitnah zum GVP-Ö erlassen. Darunter waren einerseits unmittelbar projekt- und planungsentscheidende Vorgaben, andererseits grundlegende Änderungen in der Kompetenzverteilung, die den Verkehrsplanungsbereich betrafen.

³⁰ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2002, Generalverkehrsplan Österreich 2002, S. 23f.

³¹ Trafico et. al., 2009, Verkehrsprognose Österreich 2025+ Endbericht. Kapitel 1 Hintergrund, Aufgabenstellung, generelle Methode und Prognoseannahmen, S. 4.

³² Ebd.

UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNGSGESETZ 2000 (UVP-G 2000)

Das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 wurde als Umsetzung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten erlassen.

Die UVP dient dazu, die positiven und negativen Auswirkungen eines Vorhabens auf die folgenden Schutzgüter festzustellen, zu beschreiben und zu bewerten:

- auf Menschen, Tiere, Pflanzen und deren Lebensräume
- auf Boden, Wasser, Luft und Klima
- auf die Landschaft
- auf Sach- und Kulturgüter

Außerdem werden im Zuge der UVP Maßnahmen überprüft, die zur Behebung bzw. Begrenzung schädlicher, belästigender oder belastender Auswirkungen dienen oder günstige Auswirkungen vergrößern sollen. Sie dient weiters dazu darzulegen, welche umweltrelevanten Vor- und Nachteile durch das Projekt, seine Alternativen und Varianten, sowie des Unterbleibens der Umsetzung entstehen können.

Eine UVP ist generell in die Schritte Umweltverträglichkeitserklärung (UVE) und Umweltverträglichkeitsgutachten (UVG) gegliedert.

Die UVE ist durch den Projektwerber zu erstellen und dem Genehmigungsantrag anzuschließen. Sie hat die folgenden Angaben zu enthalten:

- Beschreibung des Vorhabens nach Standort, Art und Umfang
- Geprüfte Lösungsmöglichkeiten und Auswahlgründe im Hinblick auf die Umweltauswirkungen, bei einigen Verfahren auch Standort- oder Trassenvarianten
- Beschreibung der voraussichtlich vom Vorhaben erheblich beeinträchtigten Umwelt (Schutzgüter und Wechselwirkungen zwischen ihnen)
- Beschreibung der voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt, infolge des Projektes und seiner Beeinflussung des Ausgangszustandes (z.B. durch Ressourcenverbrauch, Schadstoffemission)
- Beschreibung der Maßnahmen zum Ausgleich der Beeinträchtigungen
- Allgemein verständliche Zusammenfassung
- Kurze Angabe allfälliger Schwierigkeiten bei der Zusammenstellung obiger Angaben
- Hinweis auf durchgeführte SUP's mit Bezug zum Vorhaben

Die Erstellung des UVG wird durch die Behörde beauftragt. Sachverständige prüfen, ergänzen und korrigieren die Angaben der UVE. Sie befassen sich dabei auch mit allfälligen Stellungnahmen zum Vorhaben und erstellen eine abschließende, fachliche Bewertung der Umweltauswirkungen.

Abhängig von der attestierten Umweltverträglichkeit kann die Behörde die Genehmigung für das Vorhaben dann erteilen oder verweigern.

BUNDESSTRASSEN-ÜBERTRAGUNGSGESETZ

Mit dem Bundesgesetz über die Auflassung und Übertragung von Bundesstraßen i.d.F. BGBl. I Nr. 50/2002 wurden die Bundesstraßen B in die Kompetenz der Länder übertragen.

Auf diese Regelung wurde im GVP-Ö verwiesen. Beide Dokumente wurden etwa zeitgleich konzipiert und der GVP-Ö basierte auf der Verabschiedung des benannten Gesetzes. Die Inhalte des GVP-Ö umfassten – implizit den zwischen Bundes- und Landeskompetenzen differenzierenden Festlegungen des Gesetzes entsprechend – nur Bundesautobahnen A und Bundesschnellstraßen S. Die seither als Landesstraßen B bezeichneten Strecken waren von der Planung nicht betroffen.

BUNDESGESETZ ÜBER DIE STRATEGISCHE PRÜFUNG IM VERKEHRSBEREICH (SP-V-GESETZ)

Das SP-V-Gesetz diente der Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. Nr. L 197/30 vom 21. Juli 2001. Es wurde mit BGBl. I 2005/96 erlassen.

„Zweck dieses Bundesgesetzes ist es, vorgeschlagene Netzveränderungen bereits vor Erstellung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen, die der Bundesminister/die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie der Bundesregierung zur Beschlussfassung vorzulegen beabsichtigt und deren Gegenstand diese vorgeschlagenen Netzveränderungen sind, einer strategischen Prüfung zu unterziehen.“³³ „Netzveränderung“ bedeutet jede Änderung des bundesweiten hochrangigen Verkehrswegenetzes³⁴ und kann die Änderung von Hochleistungsstrecken, Wasserstraßen und Bundesstraßen betreffen.

Die strategische Prüfung erfolgt im Straßenbereich vor der Erstellung von *„Gesetzesentwürfe[n], mit welchen zusätzliche Straßenzüge in die Verzeichnisse zum Bundesstraßengesetz 1971 aufgenommen oder bereits festgelegte Straßenzüge aus den Verzeichnissen gestrichen oder geändert werden.“³⁵ „Eine vorgeschlagene Netzveränderung ist dann nicht einer strategischen Prüfung zu unterziehen, wenn der Bundesminister/die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie nach Einbeziehung der Umweltstellen in Form einer Einzelfallprüfung feststellt, dass diese vorgeschlagene Netzveränderung eine geringfügige Netzveränderung ist und diese voraussichtlich keine erheblichen Auswirkungen auf die im § 5 Z 4 lit. a) bis j) angeführten Ziele und auf die Umwelt erwarten lässt.“³⁶ Da der GVP-Ö selbst erst nach 2005 veröffentlicht wurde und weder Gesetz noch Verordnung war, war er keiner strategischen Prüfung zu unterziehen. Für etliche der Projekte des GVP-Ö war die SP-V jedoch relevant. Projekte, die erst nach 2005 beschlussreif wurden, mussten und müssen auch künftig einer SP-V unterzogen werden. Die restriktive Festlegung der SP-V auf noch nicht gesetzlich fixierte Planungen führte allerdings auch dazu, dass Projekte, wie der Westring Linz³⁷, die zwischen 2002 und 2005 im BStG verankert wurden, aber bisher noch nicht errichtet wurden, bereits als Teil des bestehenden Verkehrsnetzes galten und keiner strategischen Prüfung unterzogen werden mussten.*

Die Einleitung der Prüfung erfolgt durch den Initiator der Netzveränderung. Im Straßenbereich sind das vor allem der Bund (vertreten durch den Bundesminister/die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie), die Länder und die ASFINAG. Zu Beginn der SP-V ist vom Initiator ein Umweltbericht zu verfassen, der die folgenden Inhalte³⁸ enthalten und von seiner Detaillierung her der Netzveränderung entsprechen muss:

³³ § 1 Abs. 1 SP-V-G i.d.F. 01.08.2012.

³⁴ Ebd. § 2 Abs. 1.

³⁵ Ebd. § 3 Abs. 1 Z 3.

³⁶ Ebd. § 3 Abs. 2.

³⁷ Siehe Kapitel 3 „Projektbeispiel Westring Linz“.

³⁸ Vgl. Ebd. § 6 Abs. 2.

- Darstellung des Inhalts und der wichtigsten Ziele sowie der Beziehung zu anderen relevanten Plänen und Programmen
- Begründung und Darstellung der erwarteten Nutzen
- Intermodale und netzübergreifende Alternativenprüfung, Begründung der Auswahl und Methodenbeschreibung der Bewertung der Umweltauswirkungen
- Darstellung der relevanten Aspekte des derzeitigen Umweltzustandes und dessen voraussichtliche Entwicklung bei Nichtdurchführung der vorgeschlagenen Netzveränderung;
- Beschreibung der Umweltmerkmale der voraussichtlich erheblich beeinflussten Gebiete
- Darstellung der derzeitigen für die vorgeschlagene Netzveränderung relevanten Umweltprobleme, insbesondere der Probleme, die sich auf schutzwürdige Gebiete des Anhangs 2 UVPG 2000, BGBl. Nr. 697/1993 beziehen
- Beschreibung der für die vorgeschlagene Netzveränderung maßgeblichen Umweltschutzziele
- Beschreibung der voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen
- Darstellung der geplanten Maßnahmen zur Verhinderung bzw. Verminderung der erheblichen negativen Umweltauswirkungen durch die Netzveränderung
- Angabe allfälliger Schwierigkeiten bei der Zusammenstellung der erforderlichen Informationen
- Nichttechnische Zusammenfassung

Der Umweltbericht wird der Öffentlichkeit, den Umweltstellen und anderen Initiatoren vorgelegt, damit sie im Zuge der Beteiligung Stellungnahmen dazu abgeben können.

Das SP-V-Gesetz kann auch als Instrument der österreichischen Generalverkehrsplanung betrachtet werden, da es verbindliche Vorgaben (Ziele) für die Gestaltung des bundesweiten, hochrangigen Verkehrswegenetzes enthält. Die folgenden Ziele müssen bei allen Netzveränderungen berücksichtigt werden:³⁹

- Sicherstellung eines nachhaltigen Personen- und Güterverkehrs unter möglichst sozialverträglichen und sicherheitsorientierten Bedingungen
- Verwirklichung der Ziele der Europäischen Gemeinschaft insbesondere im Bereich der Verwirklichung eines Europäischen Verkehrsnetzes und des Wettbewerbs
- Sicherstellung eines hohen Umweltschutzniveaus durch Einbeziehung von Umwelterwägungen
- Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in Österreich und in der Gemeinschaft
- Bereitstellung einer qualitativ hochwertigen Verkehrsinfrastruktur zu möglichst vertretbaren wirtschaftlichen Bedingungen
- Erhaltung der komparativen Vorteile aller Verkehrsträger
- Sicherstellung einer optimalen Nutzung der vorhandenen Kapazitäten
- Herstellung der Interoperabilität und Intermodalität innerhalb der und zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern
- Erzielung eines möglichst hohen gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Verhältnisses;
- Herstellung eines Anschlusses an die Verkehrswegenetze der Nachbarstaaten und die gleichzeitige Förderung der Interoperabilität und des Zugangs zu diesen Netzen

³⁹ Vgl. SP-V-G i.d.F. 01.08.2012, § 5 Z 4 lit. a) bis j).

2.1.4 WIRTSCHAFTLICHE GRUNDLAGEN

Eine Wirtschaftsstudie war für die Inhalte des GVP-Ö von maßgeblicher Bedeutung. Sie untersuchte den Gesamttraum Österreich vor dem Hintergrund der Globalisierung, analysierte zentrale Wirtschaftsräume und legte darauf basierende Entwicklungsempfehlungen fest.

STUDIE „DIE GESTALTUNG DES STRASSENNETZES IM DONAUEUROPÄISCHEN RAUM UNTER BESONDERER BEACHTUNG DES WIRTSCHAFTSSTANDORTS ÖSTERREICH“ (GSD)

Die Studie „Die Gestaltung des Straßennetzes im Donaueuropäischen Raum unter besonderer Beachtung des Wirtschaftsstandorts Österreich“ aus dem Jahr 1999 ist unter der Kurzbezeichnung GSD bekannt. Sie widmete sich der Frage *„Welcher Netzwerkkonfiguration bedarf der Wirtschaftsstandort Österreich um seine internationale Wettbewerbsfähigkeit in einer globalen Wirtschaft zu behaupten bzw. zu verbessern?“*⁴⁰

Sie basierte auf umfassenden Erhebungen, Prognosen, Analysen und Simulationen. Sie war eine nationale Verkehrsstrategie mit Empfehlungscharakter, die dem Aufzeigen von plausiblen Möglichkeiten zur *„Anpassung des österreichischen Straßennetzes an eine gesamteuropäische Lösung [...] aus einer multidisziplinären Perspektive“*⁴¹ gewidmet war. Als Indikator für die Zielerreichung sah sie den Grad der Erreichbarkeit der Exportmärkte an. Ihre thematischen Schwerpunkte und Prioritäten lagen daher vor allem in der Aufwertung des Wirtschaftsstandortes Österreich vor dem Hintergrund einer guten internationalen, infrastrukturellen Erreichbarkeit und der Nutzung von ökonomischen Potenzialen. Vor diesem Hintergrund erfolgte auch die Festlegung der für die weitere Wirtschaftsentwicklung maßgeblich erscheinenden Zentralräume und Tourismusregionen. Eines der Hauptanliegen der GSD-Studie war demnach die grenzüberschreitende Vernetzung der Wirtschaftsräume. Sie erläuterte, dass vorwiegend eine Zone von 350 bis 400 km um die inländischen Wirtschaftsballungsräume als Zielvernetzungsraum verstanden werde. Die wesentlichen grenzüberschreitenden Wirtschaftsräume waren also vorwiegend Grensräume, wenngleich diese Definition weit gefasst sein dürfte.

In Hinsicht auf die österreichische Netzkonzeption musste zwischen bestehenden und beabsichtigten Wirtschaftsbeziehungen unterschieden werden: Einerseits bestanden bedeutsame, traditionelle Wirtschaftsverflechtungen mit westeuropäischen Nachbarländern über zwei bereits ausreichend gut ausgebaute Verkehrskorridore:

- Südwestdeutschland (Bayern, Baden-Württemberg)
- Oberitalien (Friaul-Julisch Venetien, Lombardei)

Andererseits wurden Wirtschaftsräume ermittelt, die aus österreichischer Sicht nicht ausreichend erschlossen waren. Der Ausbau von folgenden Korridoren v.a. zu MOEL-Nachbarstaaten und deren Zentralräumen wurde infolge der EU-Osterweiterung für die heimische Wirtschaft als notwendig erachtet:

- Nordböhmen / Ostdeutschland / Südwestpolen
- Schlesien / Ostmähren
- Bratislava / Westungarn / Budapest

⁴⁰ Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten et al., 1999, Schlussbericht zur Studie Gestaltung des Straßennetzes im Donaueuropäischen Raum unter besonderer Beachtung des Wirtschaftsstandorts Österreich, S. IV.

⁴¹ Ebd. S. I.

- Ljubljana / Koper / Triest / Rijeka / Zagreb

Die MOEL-Zentralräume waren untereinander durch Transport Infrastructure Needs Assessment (TINA)-Korridore vernetzt, die ihrerseits zur Vernetzung von TEN-V und Kreta-Korridoren dienten. Ein Anschluss an diese Zentralräume hätte somit auch eine bessere Ankopplung an die TINA-Korridore zur Folge gehabt. In dieser Hinsicht waren auch die TEN-V-Korridore im österreichischen Raum von großer Bedeutung, da sie einen wichtigen Beitrag zu derartiger Vernetzung der europäischen Wirtschaftsräume leisteten und damit die Nutzung von Synergiepotenzialen entsprechend fördern könnten.

Die Festlegung von Korridoren war ein wichtiger Schritt zur Erstellung der Netzentwürfe. Dazu wurden die *„maßgebenden Ballungs- und Wirtschaftsräume abgegrenzt (Rheintal, Innsbruck – Unteres Inntal, Salzburg – Bischofshofen, Wels – Linz – Steyr, Großraum Graz, Obersteiermark, Villach – Klagenfurt, Großraum Wien mit Südraum), die mit den definierten Wirtschaftsräumen im benachbarten Ausland bzw. zum Teil untereinander verbunden wurden. Darüber hinaus wurden die für den internationalen und nationalen Fremdenverkehr maßgebenden Routen dargestellt. Diese funktionelle Vorgangsweise zeigt die recht vielfältigen Funktionen des hochrangigen Straßennetzes in Österreich [...].“*⁴² Als Schlussfolgerung daraus konnten die Aufgaben des projektierten österreichischen Straßennetzes abgeleitet werden.

*„Für die Entwicklung eines österreichischen Netzes wurde eine wirtschafts- und standortpolitische Argumentationskette aufgebaut, da die Hauptfunktion der gesamteuropäischen Netze darin besteht, einen Beitrag zur wirtschaftlichen Integration und Konkurrenzfähigkeit des Standorts Europa zu leisten. Sie berücksichtigt einerseits die wirtschaftlichen Zukunftsperspektiven der mittelosteuropäischen Nachbarländer in den nächsten 15 bis 20 Jahren, andererseits die zu erwartenden Dynamiken in den traditionellen österreichischen Auslandsmärkten in Süddeutschland und Norditalien.“*⁴³

Die Studie untersuchte darüber hinaus auch das Konkurrenzpotenzial von mittelosteuropäischen Städten gegenüber dem österreichischen Wirtschaftsraum und die potenzielle Marktbeeinflussung durch eine Änderung dieser Verhältnisse.

Folgende Schlussfolgerungen zog der GSD-Schlussbericht 1999 über die Untersuchung selbst und die Verkehrspolitik:

*„Die Ergebnisse haben bestätigt, dass Wirtschaft und Verkehr eng verknüpft sind. Zum einen beschäftigt Verkehr viele Menschen aus den verschiedensten Bereichen, zum anderen sind alle Wirtschaftszweige auf den Verkehr angewiesen, um ihre Rohstoffe und Produktionsmittel beschaffen und ihre Erzeugnisse verkaufen zu können. Die Entwicklung der Mobilität hat den Wohlstand und die Lebensqualität positiv geprägt. Immer deutlicher werden aber auch Grenzen des starken Verkehrswachstums erkennbar, so die Belastung der Umwelt, die finanzielle Beanspruchung der öffentlichen Hand oder der Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen. Die Verkehrsabläufe sind in ein vielfältiges wirtschaftliches und gesellschaftliches Umfeld eingebunden. Es ist daher Aufgabe der Politik, hier ordnend einzugreifen und Prioritäten zu setzen. Dazu war eine gesamtheitliche funktionelle Betrachtung des Verkehrsgeschehens notwendig.“*⁴⁴

⁴² Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten et al., 1999, Schlussbericht zur Studie Gestaltung des Straßennetzes im Donaueuropäischen Raum unter besonderer Beachtung des Wirtschaftsstandorts Österreich, S. IV.

⁴³ Ebd. S. III.

⁴⁴ Ebd. S. VII.

Auf Basis des Netzentwurfs der GSD-Studie wurde der Masterplan zum Bundesverkehrswegeplan des Verkehrsministeriums 1999 entworfen.⁴⁵

2.2 DAS INSTRUMENT

„Der Generalverkehrsplan Österreich (GVP-Ö 2002) besteht aus den verkehrspolitischen Grundsätzen und dem Infrastrukturprogramm für die Verkehrsträger Straße, Schiene und Donau. Der GVP-Ö entstand im Rahmen eines Beratungsprozesses, der einen strategischen Konsens über die wichtigen und dringenden Ausbauvorhaben der Verkehrsinfrastruktur zum Ziel hatte. Begünstigt durch die Konzentration der Verkehrskompetenzen in einem Ressort und angesichts verschärfter Verkehrsprobleme konnte dieser Konsens erstmals erzielt werden.“⁴⁶

2.2.1 BESCHREIBUNG DES INSTRUMENTS

Im Jänner 2002 wurde der GVP-Ö der Öffentlichkeit vorgestellt. Er war ein strategisches Dokument zur koordinierten Planung von national bedeutender Verkehrsinfrastruktur, das insbesondere der Priorisierung von Investitionsvorhaben diente. Der GVP-Ö erhielt keine unmittelbar rechtliche Verbindlichkeit, ist allerdings als „Gentlemen's Agreement“⁴⁷ zwischen den am Erstellungsprozess beteiligten Akteuren zu verstehen. Erst infolge der Übertragung seiner Projektinhalte in planungsrechtlich relevante Rechtsnormen wurden die Inhalte des Instruments indirekt verbindlich.⁴⁸

Der GVP-Ö wurde *„aufgrund der Vorgaben der damaligen Ressortleitung in relativ kurzer Zeit als politisches Konzept in Abstimmung mit den Ländern sowie der ASFINAG und der ÖBB-akt erstellt [...] Die Festlegung des Netzes [ging] zwar von grundsätzlichen theoretischen Überlegungen einer Netzbildung aus [, verwendete allerdings] keine quantitativen Verfahren und Modelle, die eine Bewertung des Nutzens einzelner Projekte ermöglichten [...]“*⁴⁹ Insofern stellte der GVP-Ö vor allem ein politisches Instrument dar.

Der GVP-Ö enthielt ca. 270 Infrastrukturprojekte auf Kompetenzebene des Bundes, die auf mehrere Umsetzungsphasen aufgeteilt waren (siehe Tabelle 1). Von diesen entfielen 93 Projekte auf den Bereich Straße, 203 auf den Bereich Schiene, und vereinzelt Projekte auf den Bereich Wasserstraße.⁵⁰

⁴⁵ Siehe auch Kapitel 2.1.1 „Historische Grundlagen“.

⁴⁶ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2002, Generalverkehrsplan Österreich 2002, S. VI.

⁴⁷ Dabei handelt es sich um mündliche oder schriftliche Vereinbarungen ohne Rechtskraft, die darauf vertrauen, dass alle am Entschluss beteiligten Parteien die Vereinbarungen einhalten.

⁴⁸ Siehe Kapitel 2.3 „Instrumentelle Wirkung“.

⁴⁹ Rechnungshof, 2011, Bericht des Rechnungshofes, S. 337f.

⁵⁰ Die Differenz zu der oben angegebenen Gesamtzahl von ca. 270 Projekten ergibt sich durch die Aufteilung einzelner Projekte auf mehrere Bundesländer und dadurch bedingte Doppelnennungen.

TABELLE 1: OPERATIVE QUALITÄTEN NACH ZEITHORIZONTEN⁵¹

Jahre Zeithorizont	Qualität
5 2002 – 2006	Fertigstellungstermin ankündigen → Planung ist weitgehend abgeschlossen, Baubeginn steht bevor → Finanzierung gesichert
5 2007 – 2011	Umsetzung beabsichtigen → Zeitgerechte Planung → Finanzierung vorsehen
10 2012 – 2021	Umsetzung anstreben → Finanzierungsmöglichkeit darstellen
10 nach 2021	Umsetzung langfristig vorgesehen → Finanzierungsoptionen entwickeln (Modelle)

Thematische Hauptkapitel des Dokuments waren der verkehrspolitische Rahmen des Instruments, seine Ziele und Grundsätze, Strategie und Leitkriterien, die Beurteilung der Vorhaben, das Infrastrukturprogramm, die Finanzierung und die weitere Vorgangsweise.

2.2.2 AKTEURE

Der GVP-Ö wurde hauptsächlich durch das BMVIT erstellt. Als Entscheidungsträger über die Projektinhalte und ihre Reihung fungierten dabei vor allem die folgenden Akteure

- die Regierungsparteien (FPÖ und ÖVP)
- das BMVIT (DI Dr. Monika Forstinger als BM für Verkehr, Innovation und Technologie)

Im Zuge der Projektfestlegungsphase fanden Gesprächsrunden statt, in denen folgende Akteure ebenfalls beteiligt bzw. berücksichtigt wurden.

- BMF
- Länder (nicht in der Schlussphase)
- Verkehrsträger-Gesellschaften (ASFINAG, ÖBB, HL-AG, SCHIG⁵²)
- Einige Planungsbüros und Verkehrsexperten

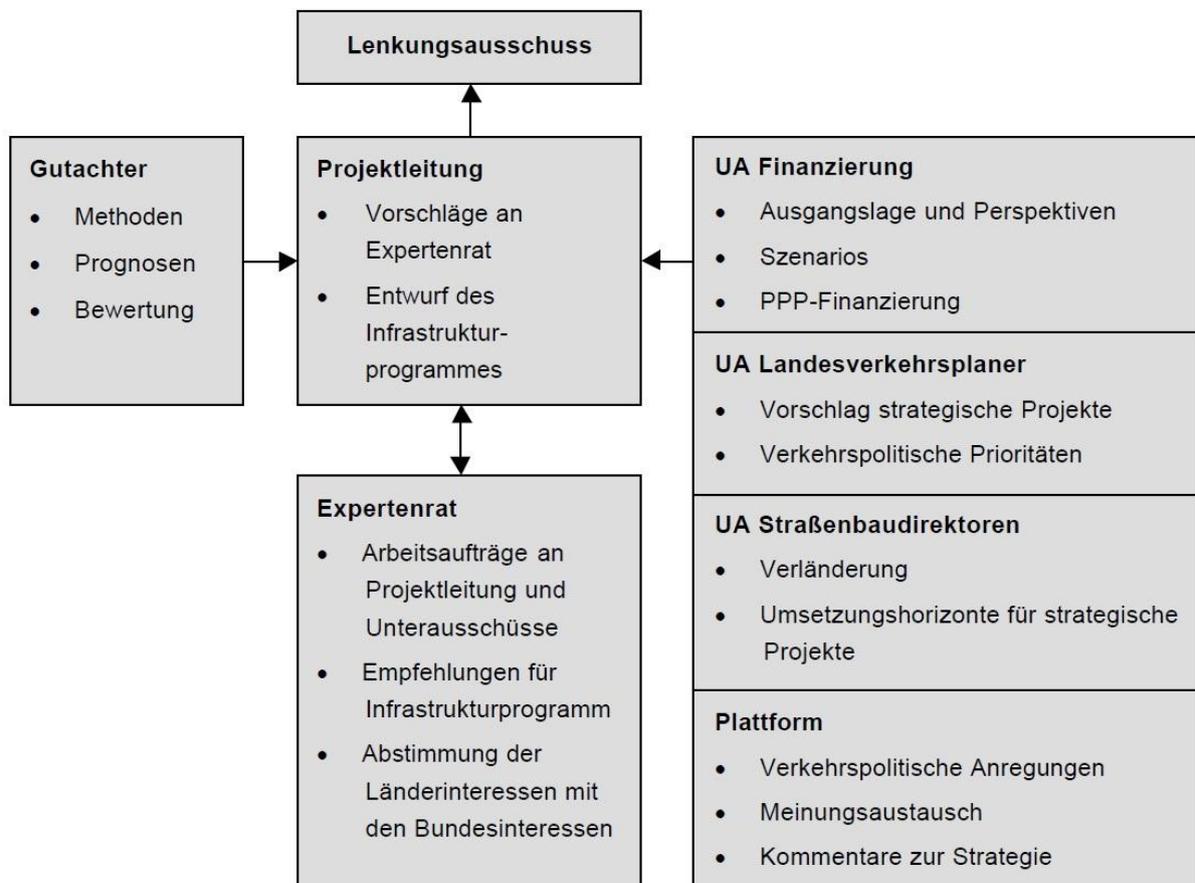
Diese Akteure konnten Interessen einbringen, um Projektpakete des GVP-Ö zu definieren und aufeinander abzustimmen. In der Schluss- und Entscheidungsphase wurden jedoch die Länder nicht mehr beteiligt. Dem kann hinzugefügt werden, dass bereits vorab nicht in allen Gruppen (z.B. Projektleitung, Expertenrat) Vertreter aller Bundesländer vertreten waren.⁵³ Diese Beteiligungsprozesse waren politischer Natur, daher wurden für die Planung maßgebliche Akteure zum Prozess hinzugezogen. Opposition und Öffentlichkeit, sowie unabhängige Verkehrsexperten wurden nicht beteiligt.

⁵¹ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2002, Generalverkehrsplan Österreich 2002, S. 19.

⁵² Im Zuge der ÖBB-Reform 2005 wurde diese Finanzierungsfunktion zur Gänze an die ÖBB übertragen. Außerdem verschmolzen die HL-AG und der Finanzierungsteil der SCHIG mit der ÖBB-Infrastruktur Bau AG.

⁵³ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2002, Generalverkehrsplan Österreich 2002, S. 81-84.

Eine umfassendere, wenngleich recht abstrakte Darstellung der Akteure und Arbeitsstrukturen findet sich in Abbildung 7.



UA ... Unterausschuss

ABBILDUNG 7: AKTEURE UND ARBEITSSTRUKTUREN⁵⁴

2.2.3 STRATEGIEN, ZIELE UND GRUNDSÄTZE

Der GVP-Ö formulierte eine Strategie nachhaltiger Mobilität, die fünf wesentliche Ziele verfolgte:

- Den Wirtschaftsstandort Österreich stärken
„Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur soll vorrangig dazu dienen, den Wirtschaftsstandort Österreich zu stärken und gleichzeitig die regionalen Unterschiede, das Erreichbarkeitsgefälle zwischen den Bundesländern, abzubauen. Die hochrangigen Verkehrsnetze sollen die Kohäsion innerhalb Europas fördern, aber auch der innerösterreichischen Kohäsion dienen. Da die Hauptkorridore Österreichs weitgehend vorgegeben sind, sind die Schwerpunkte der Raumentwicklung stärker als bisher auf die Korridore abzustimmen.“⁵⁵
- Die Netze effizient und bedarfsgerecht ausbauen
„Das bundespolitische Interesse konzentriert sich darauf, ein hochrangiges Verkehrsnetz (Strecken und Knoten) mit Verbindungen zu den Nachbarstaaten zu schaffen.“

⁵⁴ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2002, Generalverkehrsplan Österreich 2002, S. 80.

⁵⁵ Ebd. S. VII.

Ausbaumaßnahmen orientieren sich vor allem an der absehbaren Verkehrsnachfrage und sollen möglichst effizient erfolgen, unter Berücksichtigung intermodaler Systemvorteile.⁵⁶

- Die Sicherheit erhöhen
„Die Sicherheit im Verkehrssystem soll deutlich erhöht werden, ganz besonders in den kritischen Abschnitten des Autobahnnetzes, wie etwa den Tunnelstrecken; ein Verkehrssystemmanagement kann dazu beitragen.“⁵⁷
- Die Finanzierung sicherstellen
„Die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur soll bei Entlastung der öffentlichen Haushalte stärker durch Nutzer und Interessenten erfolgen. Die Schulden der Finanzierungsgesellschaften sollen mittel- und längerfristig abgebaut werden, um den Handlungsspielraum dieser Gesellschaften zu erhöhen und den Generationenvertrag nicht unangemessen zu belasten.“⁵⁸
- Die Umsetzung erleichtern
„Planung und Umsetzung erstrecken sich bei einigen großen Verkehrsprojekten derzeit über mehrere Jahrzehnte. Die Handlungsabläufe sollen durch eine Konzentration der Verfahren und ein straffes Planungsmanagement deutlich verkürzt werden.“⁵⁹
Zwischen dem Infrastrukturprogramm und der konkreten Projektumsetzung soll eine zusätzliche Planungsebene geschaffen werden: Ein Korridormanagement für Planung und Umsetzung soll sich verkehrsträgerübergreifend der optimalen Realisierungshorizonte einzelner Projekte annehmen und auch das Einsparungspotenzial von Projekten nochmals überprüfen.⁶⁰

Zur Beurteilung der strategischen Bedeutung der einzelnen Korridore, Knoten und Projekte wurde mithilfe einer multikriteriellen Wirkungsanalyse hinterfragt, ob diese den folgenden Grundsätze entsprachen:⁶¹

- die räumliche Integration fördern
- Kapazitätsengpässe beseitigen
- die Netzwirksamkeit verbessern
- die Wirtschaftlichkeit beachten

Die Ergebnisse dieser Beurteilung werden in Kapitel 2.2.5 „Auswahl der Investitionspakete und Projekte“ dargestellt.

2.2.4 INHALTLICHE SCHWERPUNKTE

Der GVP-Ö legt Schwerpunktplanungen fest. Oberste Priorität für den Ausbau der Infrastruktur haben die intermodalen Hauptkorridore der Straßen-, Schienen- und Wasserwege. *„Die Hauptkorridore verbinden die österreichischen Zentralräume und tragen die Hauptlast des überregionalen Verkehrs. Es gibt sechs Hauptkorridore: Donau, Süd, Pyhrn, Tauern, Brenner, Arlberg.“⁶²* (siehe Tabelle 2)

⁵⁶ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2002, Generalverkehrsplan Österreich 2002, S. VII.

⁵⁷ Ebd. S. VIII.

⁵⁸ Ebd.

⁵⁹ Ebd.

⁶⁰ Ebd. S. XI.

⁶¹ Vgl. Ebd. S. VIII.

⁶² Ebd. S. 22.

Abb. 16: Strategielinien (Schwerpunkte)

Vorhaben	Prioritäten / Verkehrsträger	Zeithorizont
Donau-Korridor	Kapazitätserhöhung Straße / Schiene	10 Jahre
Süd-Korridor	Erreichbarkeitsprung Schiene	20 Jahre
Brenner-Korridor	Umweltschutz & Kapazität Schiene	10 Jahre
Pyhrn-Korridor	Lückenschluss Straße	10 Jahre
Tauern-Korridor	Sicherheit Straße	10 Jahre
Arlberg-Korridor	Betriebssicherheit Schiene	schrittweise Verbesserungen
Knoten Wien	intermodaler Verkehrsknoten	schrittweiser Ausbau
übrige Knoten	intelligentes Verkehrs- systemmanagement Straße	10 Jahre
Verbindungen zu den Nachbar- staaten	rasche Verkehrswirksamkeit Straße	5 – 10 Jahre
	schrittweise Verbesserungen Schiene	laufend

Die nächste Ebene der Planungen sind Knoten, die wesentliche, regionale Verkehrsströme an die Hauptkorridore anbinden und neben ihrer Bedeutung für Quell-, Ziel- und Schnittstellenverkehrsströme verschiedene Funktionen erfüllen, wie beispielsweise die Ermöglichung einer Intermodalität im Güterverkehr. Der GVP-Ö definierte drei Kategorien prioritärer Knoten, die in Funktionsbild und Wichtigkeit variierten:

- Wien (höchste Priorität)
- Linz und Graz (zweithöchste Priorität)
- Salzburg, Klagenfurt / Villach, Innsbruck, Feldkirch / Bregenz (dritthöchste Priorität)

Drittrangige Priorität besitzt auch die Herstellung bzw. Verbesserung der Anbindung der Verkehrsnetze zu den Nachbarstaaten Österreichs. Der GVP-Ö legt in Abstimmung mit den MOE-Ländern überregionale Verbindungen ins Ausland fest, die in Ergänzung der o.g. Hauptkorridore als Verbindung zum Nachbarstaat bzw. als Verknüpfung mit benachbarten paneuropäischen Korridoren dienen. Die bedeutendsten transnationalen Ziele für verbesserte Verkehrsanbindung sind Sopron, Szombathely und Lindau.

Alle übrigen Projekte haben nachrangige Umsetzungspriorität. In dieser Kategorie finden sich sämtliche Vorhaben, die abseits von Hauptkorridoren und (über-)regionalen Strecken gelegen sind. Straßenprojekte, die bisher dem Bund zugeordnet waren, gehen in die Kompetenz der Länder über.

⁶³ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2002, Generalverkehrsplan Österreich 2002, S. 27.

Zusätzlich zu dieser Gliederung der Projekthinhalte legte der GVP-Ö die folgenden generellen, strategischen Schwerpunkte für den Infrastrukturausbau fest:

- Lückenschluss, Netzergänzung und Kapazitätsanpassung bei hochrangigen Verbindungen
- Ausbau, Effizienz- und Attraktivitätssteigerung des umweltfreundlichen Verkehrsträgers Schiene
- Setzung logistischer Maßnahmen zur Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene (z.B. LKW-Maut, Liberalisierung des Schienennetzes)

2.2.5 AUSWAHL DER INVESTITIONSPAKETE UND PROJEKTE

„Die Projekte wurden gemeinsam mit den Ländern und den Verkehrsträger-Gesellschaften (ASFINAG, ÖBB, HL-AG, BEG) definiert und abgestimmt, das gesamte Investitionsvolumen beträgt 45,1 Mrd. EUR (621 Mrd. ATS).“⁶⁴

Die Festlegung von Projekten für die Investitionspakete und die damit einhergehende zeitliche Reihung erfolgten durch den Bund im kooperativen Dialog mit den Bundesländern.

Als erster Schritt im Auswahlverfahren wurden von den Akteuren Bund, Länder, ÖBB, SCHIG und ASFINAG ca. 270 Infrastrukturvorhaben vorgeschlagen. Aus dieser Basis traf das BMVIT eine Prioritätenreihung in zeitlich grob abgestufte Investitionspakete. Nach reaktiver Stellungnahme der Länder wurde die Planung finalisiert.

Der *„Diskurs erfolgte methodisch gestützt in Form einer Wirkungsanalyse auf Grundlage der Leitkriterien“⁶⁵* des Bundes. Diese beschränkten sich, wie in Kapitel 2.2.4 „Inhaltliche Schwerpunkte“ erwähnt, auf einige Wirkungsfaktoren.

Die Hauptkorridore bzw. Abschnitte wurden anhand der Kriterien räumliche Integration, Leistungsfähigkeit, Netzwirksamkeit und Effizienz beurteilt. Für die Knoten waren die Kriterien Projektziele, Projektbeschreibung, Netzlogik, verkehrliche Wirkung, räumliche Wirkung, Umweltwirkung, Kosten und Multimodalität ausschlaggebend. Es wurde angemerkt, dass *„Aspekte der Verkehrssicherheit und des Umweltschutzes [...] bei der Beurteilung der einzelnen Vorhaben berücksichtigt oder in weiteren Planungsschritten (Strategische Umweltprüfung, Umweltverträglichkeitsprüfung) zu berücksichtigen [werden sollten].“⁶⁶*

Laut GVP-Ö lagen der kriterienoffenen Wirkungsanalyse einerseits die Ergebnisse verschiedener bestehender Untersuchungen⁶⁷ und andererseits die von Projektwerbern erstellten Projektbeschreibungen⁶⁸ zugrunde.

Der GVP-Ö selbst enthielt lediglich eine sehr abstrakte Darstellung der Beurteilungsergebnisse ohne jegliche textliche Erläuterung, wie Tabelle 3 und Tabelle 4 zeigen.

⁶⁴ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2002, Generalverkehrsplan Österreich 2002, S. VIII.

⁶⁵ Ebd. S. 21.

⁶⁶ Ebd. S. 23.

⁶⁷ Der GVP-Ö führt hier das BVWP-Gutachten, die GSD-Studie, die ÖROK-Studie, und Arbeiten von Ernst Basler + Partner an. (Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2002, Generalverkehrsplan Österreich 2002, S. 23).

⁶⁸ Ebd.

TABELLE 3: AUSBAUDRINGLICHKEIT VON ABSCHNITTEN⁶⁹

Ausbaudringlichkeit	Prioritäten	Abschnitt	
		Schiene	Straße
A	•••	Wien – Wels	Wien – Wels
B	••	Wien – Graz	Wien – Bratislava
		Graz – Klagenfurt	Wien – Brno
		Rosenheim – Innsbruck	Graz – Klagenfurt
		Innsbruck – Feldkirch	Linz – Graz
C	•	Wien – Bratislava	Linz – Budejovice
		Wels – Salzburg	Graz – Maribor
		Wels – Passau	Salzburg – Villach
		Wien – Brno	Villach – Ljubljana
		Linz – Budejovice	Innsbruck – Rheintal
		Linz – Graz	Wien – Sopron
		Graz – Maribor	Graz – Szombathely
		Salzburg – Villach	Rheintal – Lindau
		Villach – Ljubljana	
		Innsbruck – Brenner/Verona	
		Rheintal – Zürich	
		Wien – Sopron	
		Graz – Szombathely	
		D	
Rheintal – Lindau	Wels – Passau		
	Wien – Graz		
	Villach – Tarvisio / Udine		
	Rosenheim – Innsbruck		
	Innsbruck – Brenner / Verona		
	Rheintal – Zürich		

TABELLE 4: AUSBAUDRINGLICHKEIT VON KNOTEN⁷⁰

Ausbaudringlichkeit	Prioritäten	Knoten
A	•••	Wien
B	••	Graz
		Linz
C	•	Salzburg
		Klagenfurt / Villach
		Innsbruck
		Feldkirch / Bregenz

Scheinbar wurden für die Erfüllung der einzelnen Kriterien Prioritätenpunkte vergeben, diese dann gewichtet und zum Resultat Ausbaudringlichkeit zusammengefasst. Dadurch, dass weder offen gelegt wurde, welche Kriterien die einzelnen Vorhaben erfüllten, noch wie die Ergebnisse dieser Evaluierung

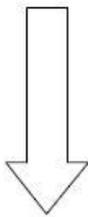
⁶⁹ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2002, Generalverkehrsplan Österreich 2002, S. 26.

⁷⁰ Ebd.

dann gewichtet wurden, blieb völlig unklar, wie die aufgelisteten Prioritätengruppen entstanden waren.

Die aus dem Diskurs und der Beurteilung resultierenden Projekte wurden, wie oben erwähnt, nach ihrer Dringlichkeit in Investitionspakete aufgeteilt und erhielten somit einen groben Umsetzungszeitplan (Siehe Abbildung 8).

Abb. 17: Investitionspakete Straße & Schiene

Straße		Schiene	
Ländernetz 7,5 Mrd. EUR (103 Mrd. ATS)	ASFINAG-Mautnetz 7,5 Mrd. EUR (103,8 Mrd. ATS)	Gesamtvolumen (SCHIG) 29,9 Mrd. EUR (410,8 Mrd. ATS)	
 Prioritäten nach Länder- interessen	Projekte in Bau ab 2002 1,5 Mrd. EUR (20,1 Mrd. ATS)	übertragene Projekte (ÜVO) ab 2002 1) 5,3 Mrd. EUR (73,5 Mrd. ATS)	
	Paket 1 Neubeginn ab 2002 4,7 Mrd. EUR (65,3 Mrd. ATS)	Paket 1a Neubeginn ab 2002 5,6 Mrd. EUR (76,7 Mrd. ATS)	
	Paket 2 Neubeginn ab 2007 6,8 Mrd. EUR (93,1 Mrd. ATS)	Paket 1b Neubeginn ab 2007 6,8 Mrd. EUR (93,1 Mrd. ATS)	
	Paket 2 Neubeginn ab 2012 1,3 Mrd. EUR (18,4 Mrd. ATS)	Paket 2 Neubeginn ab 2012 12,2 Mrd. EUR (167,5 Mrd. ATS)	
Straße	4,7 Mrd. EUR (65,3 Mrd. ATS)	Schiene	12,4 Mrd. EUR (169,8 Mrd. ATS)
Straße & Schiene		17,1 Mrd. EUR (235,1 Mrd. ATS)	
Straße & Schiene Gesamtsumme		44,9 Mrd. EUR (617,6 Mrd. ATS)	

 kurz- und mittelfristige GVP-Ö-Investitionspakete

alle Summen ohne Valorisierung
1) bereits teilweise in Bau
ÜVO ... Übertragungsverordnung

Quelle: Eigene Darstellung

ABBILDUNG 8: INVESTITIONSPAKETE⁷¹

Zur Absicherung der ausgewählten Pakete wurden anhand eines Schätzverfahrens der Finanzierungsbedarfs ermittelt und es wurden Finanzierungsmodelle erstellt.

⁷¹ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2002, Generalverkehrsplan Österreich 2002, S. 28.

2.2.6 FINANZIERUNGSMODELLE

Die Pakete des GVP-Ö sollten im Wesentlichen aus zwei Quellen finanziert werden:⁷²

- Bundesbudget
- Budgets der Sondergesellschaften ASFINAG und SCHIG

Der GVP-Ö sah vor, seine Investitionspakete möglichst vollständig aus den direkten Erlösen der beiden Sondergesellschaften zu finanzieren. Dazu zählten vor allem Schienen-Benutzungsentgelt, PKW-Vignette, sowie LKW- und andere Streckenmauten. Zum Zeitpunkt der Erstellung des GVP-Ö betragen diese Erlöse im Bereich Straße ca. 540 Mio. €, im Bereich Schiene nur ca. 310 Mio. €. Durch die Einführung der LKW-Maut im Jahr 2003 schien die Finanzierung aller Investitionspakete der Straßeninfrastruktur grundsätzlich gedeckt, im Schienenbereich konnte die Umsetzung der Pakete nicht geklärt werden. Diese große Finanzierungslücke seitens schienenabhängiger Verkehrsinfrastruktur wurde durch den GVP-Ö zwar kurz thematisiert, aber nicht behoben. Vereinzelt vorhandene Lösungsansätze, wie die Querfinanzierung der Schiene über LKW-Mauteinnahmen innerhalb des Verkehrskorridors, die u.a. im EU-Weißbuch zur Gemeinsamen Verkehrspolitik angedacht war, wurden aufgrund „einer möglichen Sensibilität der Verkehrsteilnehmer gegenüber vermeintlich zweckentfremdeten Abgaben“⁷³ rasch verworfen.⁷⁴ Durch Querfinanzierung wäre es möglich geworden, die Schiene durch korridorinterne Mauteinnahmen mitzufinanzieren.⁷⁵ Ohne dieses Mittel zur Finanzierung konnte die ÖBB beinahe ausschließlich über ihre Preispolitik eigenständig wirtschaften, was bei gleichbleibendem Leistungsangebot und attraktiven Beförderungstarifen in hohen Defiziten resultierte.

Der GVP-Ö sah eine Entschuldung der Sondergesellschaften vor, um längerfristig höhere Finanzierungsspielräume für die nationale Verkehrsinfrastrukturplanung zu schaffen „und den Generationenvertrag nicht unangemessen zu belasten“⁷⁶:

ASFINAG: Entschuldung bis 2040 (Bei Realisierung der Investitionspakete 0, 1 und 2)

SCHIG:⁷⁷ Entschuldung zwischen 2045 und 2060 (Bei Realisierung der Investitionspakete 0 und 1a)
Entschuldung zwischen 2060 und 2070 (Bei Realisierung der Investitionspakete 0, 1a, 1b – allerdings nur bei stärkerer Vollkostenorientierung des Benutzerentgeltes möglich)

2.2.7 KRITIK – DER GEGENVERKEHRSPAN ÖSTERREICH

Die Umweltschutzorganisation Global 2000 erstellte im Mai 2003 als Reaktion auf die Herausgabe des GVP-Ö ein Gegenkonzept zum GVP-Ö: den „Gegenverkehrsplan für Österreich - Eine Antwort von GLOBAL 2000 auf den Generalverkehrsplan“. Darin wies sie auf Mängel im GVP-Ö hin und zeigte Verbesserungsmöglichkeiten – vor allem in Bezug auf Umwelt- und Klimaschutz – auf. Der

⁷² Um die Sondergesellschaften zu entlasten, wurde zudem eine Finanzierung der Projekte über Privatfinanzierung (PPP-Modelle) angestrebt. Diese trugen jedoch nur in sehr geringem Ausmaß zur Finanzierung bei.

⁷³ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2002, Generalverkehrsplan Österreich 2002, S. 37.

⁷⁴ Diese Umstände machten im Schienenbereich einen jährlichen Zuschuss aus Bundesmitteln erforderlich. Der GVP-Ö ging von einem stabilen Betrag von jährlich 72,7 Mio. € bis 2006 aus. Danach sollte der Betrag stufenweise alle 5 Jahre um weitere 72,7 Mio. € gesteigert werden.

⁷⁵ Im Fall von Verkehrskorridoren, die durch Straße und Schiene parallel erschlossen waren.

⁷⁶ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2002, Generalverkehrsplan Österreich 2002, S. VIII.

⁷⁷ Ab 2005 wurden diese Zuständigkeiten der SCHIG auf die ÖBB übertragen.

Gegenverkehrsplan verstand sich als „eine alternative Verkehrs- und Mobilitätsstrategie [...], die auch diesen Namen verdient und damit gleichzeitig die ärgsten Schwachstellen des offiziellen Generalverkehrsplans aufzeig[t].“⁷⁸

Bereits auf der Titelseite fand sich der erste Kritikpunkt am GVP-Ö. Seine starre inhaltliche Form wurde mit den Worten „im Gegensatz zum Generalverkehrsplan soll der Gegenverkehrsplan für Verbesserungen und Weiterentwicklungen offen sein“⁷⁹ bemängelt. Sprache und Gestaltung des Gegenverkehrsplans machten die politisch oppositionelle Positionierung von Global 2000 gegenüber der damaligen Regierung und die Rolle des gegenständlichen Dokuments als Streitpapier deutlich.

Der Gegenverkehrsplan setzte eigene Ziele, die eher auf einer generellen Strategiebene, als auf einer konkreten Projektebene angelegt waren, wie im Fall des GVP-Ö. Vordergründige Prioritäten des Dokuments waren die Festlegung einer zeitgemäßen Verkehrsstrategie unter Anerkennung der Bedeutung von Umwelt- und Klimaschutz auf nationaler, verkehrspolitischer Ebene und – damit einhergehend – die Realisierung wirksamer Maßnahmenpakete.

Der Gegenverkehrsplan war in Ziele, Grundsätze, Strategien und Leitkriterien gegliedert. Unter dem Titel „Zwölf Grundlagen für eine nachhaltige Verkehrspolitik“⁸⁰ fanden sich zwölf Themen- bzw. Maßnahmenkomplexe, die in recht vager Formulierung mögliche Vorgangsweisen aufzeigten. Als wesentlichste verkehrsstrategische Anliegen der Umweltschutzorganisation sind dabei hervorzuheben:

- Umweltgerechte Mobilität von Bevölkerung und Wirtschaft ohne künstliche Steigerung der Verkehrsbedürfnisse zu fördern (z.B. durch Vermeidung von Zersiedelung)
- Strukturelle Maßnahmen zur Verkehrsvermeidung
- Erhöhung der Lebens- und Umweltqualität (z.B. Lärmschutzmaßnahmen)
- Einhalten des Kyoto-Ziels im Sektor Verkehr
- Reduktion verkehrsbedingter Luftverschmutzung und anderer Gesundheitsrisikofaktoren
- Flächendeckende Anbindung an den Öffentlichen Verkehr sicherstellen
- Attraktivierung von umweltfreundlichen Verkehrsmitteln

Die folgenden Leitkriterien sollten laut Global 2000 als Grundlage nachhaltiger Verkehrsplanung dienen:

- Möglichst umweltschonende und klimaneutrale Durchführung von Transport- oder Mobilitätsdienstleistungen
- Motivation der Nutzer zur Wahl des umweltschonendsten Transport- oder Verkehrsmittels
- Minimierung des Verkehrsaufkommens

Die Verkehrsstrategie wurde in fünf thematische Schwerpunkte („Grundprinzipien“) unterteilt. Zwei dieser Schwerpunkte (Schienen- und Straßenverkehr) waren auch im GVP-Ö vertreten. Die drei folgenden Grundprinzipien fanden im GVP-Ö jedoch keine Berücksichtigung:

- Grundprinzipien für Fußgänger- und Radverkehr
- Grundprinzipien für Öffentlichen Nahverkehr
- Grundprinzipien für Flugverkehr

⁷⁸ Global 2000, 2003, Gegenverkehrsplan für Österreich - Eine Antwort von GLOBAL 2000 auf den Generalverkehrsplan, S. 5.

⁷⁹ Ebd. S. 1.

⁸⁰ Ebd. S. 10.

Die drei Kernpunkte der Kritik von Global 2000 am GVP-Ö waren:

- Umweltziele
„Im GVP-Ö gibt es kein einziges Umweltziel, obwohl das Schlagwort „Nachhaltige Mobilität“ verwendet wird.“⁸¹ (z.B. Erreichung der Kyoto-Ziele)
- Strategische / Systemische Qualität
„Von einer konsistenten – oder gar nachhaltigen – Verkehrsstrategie ist nichts zu merken“⁸², denn der GVP-Ö beschränkte sich auf Einzelprojekte ohne eine übergeordnete Verkehrsstrategie.
- Harmonisierung von Straße und Schiene
„In ein und denselben Korridoren sollen neben der Schiene auch die Straßenverbindungen ausgebaut werden. Dadurch wird der umweltverträgliche Schienenverkehr einer zusätzlichen und unnötigen Konkurrenz ausgesetzt. Dies wird dadurch verschärft, dass stets die Straßenbau- vor den Schienenprojekten fertiggestellt werden [...]. Weiters hat der GVP den Schönheitsfehler, dass die Straßenausbauprojekte durch das geplante road pricing finanziert erscheinen, während die Eisenbahnprojekte sowohl aufgrund der Finanzierung als auch aufgrund des langen Zeithorizonts utopisch erscheinen.“⁸³

Global 2000 vertrat die Meinung, dass ein Generalverkehrsplan Rahmenbedingungen und Trends in unpolitischer Weise berücksichtigen sollte.

„[...] die seit Jahrzehnten betriebene autozentrierte Verkehrspolitik hat zu eine[m] stetigen Anstieg an Autos, an zurückgelegten Autokilometern, an klimaschädlichen CO₂-Emissionen, an Landschaftsverbrauch, Zersiedelung und Lärmbelastung geführt. Gleichzeitig wird – speziell im ländlichen Raum – durch die Ausdünnung des öffentlichen Nahverkehrs einem erheblichen Teil der Bevölkerung das Recht auf Mobilität vorenthalten.

Statt einer Fortschreibung der bisherigen (Auto)-Verkehrspolitik bedarf es einer radikalen Trendwende. Daher setzt GLOBAL 2000 auf den massiven Ausbau des Verkehrsträgers Schiene; sowohl zur flächendeckenden Erschließung Österreichs (ergänzt durch flexible Zubringersysteme wie Busse, Shuttles, Sammeltaxis), als auch um die neuen (Güter)- Verkehrsströme durch die EU-Erweiterung zu bewältigen.

Zusätzlich bedarf es auf allen Ebenen konkreter Maßnahmen zur Verkehrsvermeidung (z.B. durch Raumordnung). Der Straßen- und Flugverkehr muss kurzfristig zumindest stabilisiert bzw. langfristig reduziert werden. Durch verbesserte Bedingungen und bewussteinbildende Maßnahmen sollen mehr Menschen motiviert werden, kürzere Wegstrecken zu Fuß oder per Rad zurückzulegen.“⁸⁴

Inhaltlich erinnerten die Forderungen des Gegenverkehrsplanes stark an die Inhalte des BVWP, der bis 1999 entwickelt worden war und dem der GVP-Ö nicht nahekam.⁸⁵

⁸¹ Global 2000, 2003, Gegenverkehrsplan für Österreich - Eine Antwort von GLOBAL 2000 auf den Generalverkehrsplan, S. 6.

⁸² Ebd. S. 5.

⁸³ Ebd.

⁸⁴ Ebd.

⁸⁵ Siehe Kapitel 2.1.1 „Historische Grundlagen“.

2.3 INSTRUMENTELLE WIRKUNG

Der GVP-Ö wurde zur langfristigen Festlegung von Zielen, Projekten und Maßnahmen im Verkehrsbereich entworfen. Er sollte ein „gemeinsames Problembewusstsein über den Zustand des hochrangigen Verkehrsnetzes und seiner Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Österreich“⁸⁶ herstellen und dabei zum Zweck der besseren Verfahrenskoordination einen strategischen Konsens zwischen Bund und Ländern schaffen. Seiner rechtlichen Unverbindlichkeit zum Trotz war sein wichtigstes Anliegen die Erreichung eines hohen Verpflichtungsgrades der politisch beteiligten Akteure zur Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen: „Insgesamt muss ein GVP-Ö größere operative Qualität erlangen als die bisherigen Konzepte, also Klarheit und Verbindlichkeit über die Aufgaben, die Handlungsträger, die Finanzierung und die Umsetzung vermitteln.“⁸⁷

Sowohl durch eine Parteien bzw. Planungsebenen übergreifende Beteiligung⁸⁸ als auch durch eine bedingte finanzielle Vorabsicherung mittels Willenserklärung sollte vor allem die Politik stärker an die Umsetzung langfristiger, Gesetzgebungsperioden überschreitender Ziele gebunden werden.

Seine rechtliche Unverbindlichkeit warf jedoch einige Fragen auf – nicht zuletzt die, ob er überhaupt dafür geeignet war, die von ihm angestrebte Generalplanungsfunktion zu erfüllen.

Der Öffentlichkeit wurde er nicht dezidiert als unverbindliches Dokument präsentiert. Die Mehrzahl der Pressemeldungen weckte den Eindruck, es handle sich um ein verbindliches Planungsinstrument. Dass es sich um eine politische Absichtserklärung handelte, verlieh dem GVP-Ö naturgemäß eine gewisse Verbindlichkeit. Er war ein Ausdruck dafür, hinsichtlich welcher Infrastrukturprojekte die Bundesregierung und die beteiligten Akteure Ausbauinteressen verfolgten. In diesem Sinne wurde auch versucht, den GVP-Ö nicht nur als politisch legitimierte Grundlage für Planungen zu vermitteln.⁸⁹

Der GVP-Ö hatte jedoch neben dieser Absichtsbekundung auch konkrete, wenngleich indirekte rechtliche Folgen, denn die Absichten der Regierung nahmen vielfach Form an – mittels neuer Rechtsnormen und Änderungen an bestehenden Vorschriften. Das führte quasi zu einer rechtlichen Legitimierung der unverbindlich formulierten Inhalte des GVP-Ö.

Die Rechtsnormen, die von den Auswirkungen dieser Planungspolitik am Wesentlichsten betroffen und gleichzeitig von Bedeutung für die Legitimierung von Planungen waren, waren das BStG, mehrere Finanzierungsgesetze, sowie ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes (VfGH) und vier Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes (VfGH), die dem GVP-Ö teils aufgrund einer Erfüllungserwartungshaltung gewisse Verbindlichkeit zusprachen.

⁸⁶ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2002, Generalverkehrsplan Österreich 2002, S. 8.

⁸⁷ Ebd. S. 3.

⁸⁸ U.a. Bund, Länder, ASFINAG, SCHIG, HL-AG, ÖSAG.

⁸⁹ Im Schienenbereich ist dies teilweise zulässig – aufgrund der Regelungen des Bundesbahngesetzes 1992, des Privatbahngesetzes 2004 und des Bundesgesetzes zur Errichtung einer Brenner Eisenbahn GmbH. Diesbezüglich ist folgendes anzumerken: Es wird lediglich festgelegt, dass die Regelungen eines „Generalverkehrsplans“ zu berücksichtigen sind. Es wird an keiner Stelle das Dokument aus 2002 konkret genannt. Mangels instrumenteller Alternativen ist allerdings davon auszugehen, dass bis zum Erlass eines verbindlichen Dokumentes die Festlegungen des GVP-Ö gelten. Für den Straßenbereich besteht generell keine Verpflichtung zur Berücksichtigung des GVP-Ö.

BUNDESSTRASSENGESETZ

Im Fall der Infrastrukturprojekte, die im Zeitraum zwischen 2002⁹⁰ und 2005⁹¹ im BStG eingetragen wurden, wurde dieser Verankerung im BStG im Zuge von Genehmigungsverfahren (v.a. UVP) projektbegründende Wirkung zugesprochen.

z.B. Westring Linz „Gemäß der Novelle durch das Bundesstraßenübertragungsgesetz, BGBl. I 50/2002, ist der Verlauf der A 26 wie folgt definiert: A 26 Linzer Autobahn: Knoten Linz / Hummelhof (A 7) – Knoten Linz / Urfahr (A 7)“⁹²

In der Folge werden in den Bestimmungen des BStG Kompetenzen und Mittel zur Umsetzung dieser Projekte bezeichnet (siehe Abbildung 9).

Gemäß der Bestimmung in § 7 Abs. 2 BStG 1971 erlässt der Bundesminister/die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie die für die Planung, den Bau und die Erhaltung der Bundesstraßen erforderlichen Verordnungen und Dienstanweisungen. Im Zusammenhang mit den in § 7 Abs. 2 BStG 1971 genannten Dienstanweisungen geht es unter anderem um generelle Grundsätze für Planung, Bau und Erhaltung des österreichischen Bundesstraßennetzes (vgl. dazu beispielsweise die EBRV 1333 BlgNR XXII. GP zu den §§ 7 und 7a BStG 1971).

ABBILDUNG 9: AUSZUG AUS EINEM BESCHIED DES BMVIT ZUR KLÄRUNG DES FUNKTIONSGEFÜGES ZWISCHEN BMVIT UND ASFINAG, BEZUGNEHMEND AUF DIE FESTLEGUNGEN DES BStG⁹³

FINANZGESETZE

Darüber hinaus gab es auch in verschiedenen Finanzierungsgesetzen Inhalte, die als Ansätze von verbindlichen Abhängigkeiten gegenüber den Inhalten des GVP-Ö erachtet werden können. Wesentliche Gründe dafür liegen in der Weisungsgebundenheit der ASFINAG gegenüber dem BMVIT und dadurch bedingten Verpflichtungen zur Umsetzung politischer Zielsetzungen. Die unmittelbarsten Wirkungen liegen in den folgenden Gesetzen begründet:

- Bundesgesetz betreffend Maßnahmen im Bereich der Bundesstraßengesellschaften „[Der ASFINAG können durch Verordnung] *die Errichtung, Erhaltung und Verwaltung von Bundesautobahnen und Bundesschnellstraßen (Verzeichnisse 1 und 2 des Bundesstraßengesetzes 1971 []) übertragen werden.*“⁹⁴

⁹⁰ BStG-Novelle zur Verlängerung der Bundesstraßen B (BGBl. I Nr. 50/2002).

⁹¹ Inkrafttreten des SP-V-G (BGBl. I 2005/96); Im Fall einer Eintragung infolge des Inkrafttretens des SP-V-G wurde zusätzlich die Ausführung einer SP-V erforderlich.

⁹² ASFINAG Bau Management GmbH, 2008, Umweltverträglichkeitserklärung A 26 Linzer Autobahn - Knoten Linz / Hummelhof (A7) - ASt Donau Nord, S. 7.

⁹³ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2011c, Bescheid GZ. BMVIT-300.000/0019-IV/ST-ALG/2011, S. 16.

⁹⁴ § 9 Bundesgesetz betreffend Maßnahmen im Bereich der Bundesstraßengesellschaften i.d.F. BGBl. I Nr. 174/2004.

- Bundesgesetz über die Einbringung der Anteilsrechte des Bundes an den Bundesstraßengesellschaften in die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft und der Einräumung des Rechts der Fruchtnießung zugunsten dieser Gesellschaft (ASFINAG-Ermächtigungsgesetz 1997)

„In dem mit der [ASFINAG] abzuschließenden Fruchtgenußvertrag ist dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie das Recht einzuräumen, der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft Zielvorgaben zu setzen und eine begleitende Kontrolle hinsichtlich der Maßnahmen der Gesellschaft einschließlich der Planungsmaßnahmen durchzuführen. Insbesondere ist vorzusorgen, daß dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie die Erlassung der für die technische Durchführung anzuwendenden Vorschriften vorbehalten bleibt.“⁹⁵

ERKENNTNISSE DES VERFASSUNGSGERICHTSHOFES

Der VfGH stellte in seinem Erkenntnis G248/02 vom 13.3.2003 eine Bevorzugung des Bundeslands Kärnten gegenüber dem Bundesland Tirol bei der Verteilung von Zweckzuschüssen aus Bundesmitteln im Zusammenhang mit der Verlängerung der Bundesstraßen⁹⁶ fest. Dabei bezogen sich einige Argumente auf Vereinbarungen, die im Zuge der Verhandlungen rund um den GVP-Ö getroffen wurden. wie v.a. die Prioritätenreihung seiner Projekte, die für die Höhe der verhandelten Zuschüsse relevant war.

„Die Landeshauptmännerkonferenz bekundet [...] die Bereitschaft, im Rahmen des Unterausschusses Finanzen der Projektorganisation zum Generalverkehrsplan Verhandlungen auf Expertenebene (Verkehrs- und Finanzexperten) über die Verlängerung der Bundesstraßen B zu führen. Ziel ist eine Entscheidungsgrundlage für die politische Ebene bis Ende Oktober 2001 auszuarbeiten, damit diese Angelegenheit von der Verhandlungsdelegation der Länder auch in die Beratungen zur Verwaltungsreform mit dem Bund eingebracht werden kann.“⁹⁷

ERKENNTNISSE UND BESCHLÜSSE DES VERWALTUNGSGERICHTSHOFES

In mehreren Erkenntnissen des Verwaltungsgerichtshofes (VwGH) wurde Bezug auf den GVP-Ö genommen.

Im Erkenntnis des VwGH 2005/07/0115 vom 7.12.2006 wurde darauf hingewiesen, dass aufgrund der Festlegungen des GVP-Ö der längerfristige Weiterbetrieb der Arlbergbahn zu erwarten sei.

„Der Generalverkehrsplan des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie, in dem der zweigleisige Ausbau der Arlbergstrecke (= ein Hauptkorridor) im Bereich L-K bis 2006 vorgesehen sei [, würde] eindeutige Aussagen dazu treffen, dass auch in den kommenden Jahrzehnten mit dem Weiterbestand der Arlbergstrecke und mit dem Betrieb des Kraftwerks B zu rechnen sei.“⁹⁸

Der Beschluss des VwGH AW 2009/06/0044 vom 5.3.2010 befasste sich mit dem Antrag, einer Beschwerde gegen einen UVP-Genehmigungsbescheid über einen Abschnitt der S 10 Mühlviertler Schnellstraße aufschiebende Wirkung zuzuerkennen.

⁹⁵ ASFINAG-Ermächtigungsgesetz 1997 i.d.F. BGBl. I Nr. 26/2006, insbesondere § 10.

⁹⁶ In Bezug auf die Zweckzuschüsse zur B 100.

⁹⁷ Verfassungsgerichtshof, 2003, Erkenntnis G248/02.

⁹⁸ Verwaltungsgerichtshof, 2006, Erkenntnis 2005/07/0115.

„Die belangte Behörde führt dazu aus, dass an der Errichtung der S 10 Mühlviertler Schnellstraße als hochrangiger Verbindung mit Tschechien durch die Aufnahme in den Generalverkehrsplan [...] ein zwingendes öffentliches Interesse im Sinne des § 30 Abs. 2 VwGG bestehe.“⁹⁹

Im Erkenntnis des VwGH 2009/06/0196 vom 23.9.2010 zu einem Verfahren zur S 10 Mühlviertler Schnellstraße wurde durch den VwGH dargestellt, dass sich Sachverständige im UVP-Verfahren in Ihren Gutachten auf den GVP-Ö beziehen.

„Der Sachverständige für Verkehr und Verkehrssicherheit habe festgestellt, dass der Generalverkehrsplan 2002 Ausbaumaßnahmen nach Tschechien, Slowakei und Ungarn beinhalte, die unter der Zielsetzung von wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit umgesetzt werden würden, darunter die S 10.“¹⁰⁰

Laut Erkenntnis des VwGH 2010/06/0002 vom 25.8.2011 wurde beim Antrag auf Durchführung einer UVP für einen Abschnitt der A 5 Nord Autobahn als Begründung für den Ausbau u.a. auf die Projektfestlegungen des GVP-Ö verwiesen.

„Die A 5 Nord Autobahn sei [...] im Generalverkehrsplan Österreich verankert.“¹⁰¹

2.4 ERFOLGSEVALUIERUNG

Um die Wirksamkeit des GVP-Ö anhand der Umsetzung seiner aktuellen bzw. künftigen Ziele zu evaluieren, gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten:

1. Überprüfung, in welchem Ausmaß die generellen Ziele aktiv erfüllt wurden
2. Überprüfung, in welchem Ausmaß die Maßnahmen / Projekte realisiert wurden

Die beiden Möglichkeiten werden in den folgenden Kapiteln erläutert.

2.4.1 UMSETZUNG GENERELLER ZIELSETZUNGEN

Wie in Kapitel 2.2.3 „Strategien, Ziele und Grundsätze“ dargestellt, verfolgte der GVP-Ö die folgenden, generellen Ziele:

- Den Wirtschaftsstandort Österreich stärken
- Die Netze effizient und bedarfsgerecht ausbauen
- Die Sicherheit erhöhen
- Die Finanzierung sicherstellen
- Die Umsetzung erleichtern

In welchem Umfang diese generellen Zielsetzungen tatsächlich umgesetzt wurden, ist auf den ersten Blick nicht feststellbar. Es würde einen sehr umfangreichen, interdisziplinären Rechercheprozess erfordern, um seriös die Zielerfüllung zu evaluieren. Tabelle 5 gibt einen grundlegenden Überblick darüber, welche Indikatoren beispielsweise zur Evaluierung der Umsetzung verwendet werden könnten.

⁹⁹ Verwaltungsgerichtshof, 2010a, Beschluss AW 2009/06/0044.

¹⁰⁰ Verwaltungsgerichtshof, 2010b, Erkenntnis 2009/06/0196.

¹⁰¹ Verwaltungsgerichtshof, 2011, Erkenntnis 2010/06/0002.

TABELLE 5: INDIKATOREN FÜR DIE EVALUIERUNG DER REALISIERUNG DER GENERELLEN ZIELSETZUNGEN DES GVP-Ö (BEISPIELE)

	Beispiele für Evaluierungsindikatoren (2002 bis 2012)	Beispiele für Evaluierungsindikatoren (Zeitraum nach 2012)
Den Wirtschaftsstandort Österreich stärken	Wirtschaftswachstum bis 2012 Entwicklung der Hauptkorridore	Wirtschaftsprognose nach 2012 Prognose für die weitere Entwicklung der Hauptkorridore
Die Netze effizient und bedarfsgerecht ausbauen	Ausbaustatus der Verbindungen zu Nachbarstaaten Vergleich Kapazitätsengpässe 2002-2012	Prognose Ausbaustatus der Verbindungen zu Nachbarstaaten Prognose Kapazitätsengpässe nach 2012
Die Sicherheit erhöhen	Umsetzung von Tunnelsicherheits-Projekten Statistische Veränderung der Unfallhäufigkeit im Zeitraum 2002 bis 2012	Status ausstehender Tunnelsicherheits-Projekte Prognose der Veränderung der Unfallhäufigkeit im Zeitraum nach 2012
Die Finanzierung sicherstellen	Anteil der bis 2012 umgesetzten Projekte (Haushaltsbudget bis 2012)	Anteil bereits vorab umgesetzter Projekte Anteil der Projekte mit Umsetzungsverzug
Die Umsetzung erleichtern	Ermittlung von legislativen Veränderungen bis 2012	Noch nicht in Kraft getretene, diskutierte Gesetzesänderungen

Diese Evaluierung der generellen Zielsetzungen wird leider durch zwei Faktoren verkompliziert:

Erstens haben sich vor allem durch die Wirtschaftskrise 2008 die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Infrastrukturplanung auf eine im Jahr 2002 noch nicht vorhersehbare Weise geändert. Dadurch ist nicht nachvollziehbar, inwieweit der "Planungsfall GVP-Ö" vom Planungsnullfall¹⁰² und von den tatsächlichen Entwicklungen der vergangenen Jahre abweicht. Insbesondere aufgrund der Unverbindlichkeit des GVP-Ö sind politische Investitionsentscheidungen, die hätten stattfinden können, nicht seriös konstruierbar. Welche Entwicklungen der letzten Jahre direkt auf den Einfluss des GVP-Ö zurückzuführen sind, ist unklar. Aus diesen Gründen macht es wenig Sinn, eine detaillierte Evaluierung der Umsetzung der generellen Zielsetzungen des GVP-Ö durchzuführen. Was jedoch zweifelsfrei feststellbar ist, ist der Status der Projektrealisierung, der in Kapitel 2.4.2 „Projektrealisierung“ dargestellt wird.

Den zweiten Schwierigkeitsfaktor begründet die unkonkrete Definition der generellen Ziele des GVP-Ö. Aus der Formulierung der Zielsetzungen geht nicht hervor, was damit genau gemeint ist, „sodass auch eine Überprüfung der Zielerfüllung und Erfolgskontrolle schwer möglich ist.“¹⁰³ Beispielsweise lässt sich nicht nachvollziehen, welche konkreten Projekte bzw. Projektmischungen zwecks Erfüllung der einzelnen Zielsetzungen hätten umgesetzt werden müssen. Der konkrete Zusammenhang zwischen Projekten und Zielen wurde nicht dokumentiert.

¹⁰² Aus Sicht der Planung im Jahr 2002.

¹⁰³ Sammer, 2007, Acht Wünsche für eine neue Verkehrspolitik in Österreich aus verkehrswissenschaftlicher Sicht, S. 65.

DEN WIRTSCHAFTSSTANDORT ÖSTERREICH STÄRKEN

Das am schwierigsten zu evaluierende Ziel dürfte die Beurteilung der Stärkung des Wirtschaftsstandorts Österreich sein. Wie bereits angemerkt, veränderten sich infolge der Wirtschaftskrise die Infrastruktur- und Wirtschaftspolitik der öffentlichen Auftraggeber und auch die Investitionsbereitschaft sank. Es erfolgten komplexe Redimensionierungen von Wirtschaftsstrukturen, die Arbeitslosigkeit stieg. Gelder der EU-Förderpolitik wurden tendenziell in die schwächsten Regionen investiert. Ob und in welcher Form der GVP-Ö bzw. seine Projekte innerhalb dieses Rahmens zu einer Stärkung des Wirtschaftsstandortes beitragen, ist im Rahmen dieser Arbeit nicht nachvollziehbar.

DIE NETZE EFFIZIENT UND BEDARFSGERECHT AUSBAUEN

Sowohl auf fachlicher als auch auf politischer Ebene herrschen divergierende Ansichten darüber, ob der Netzausbau in den Jahren seit dem GVP-Ö effizient und bedarfsgerecht erfolgte.¹⁰⁴ Da nicht eindeutig nachvollziehbar ist, ob Projekte im Einzelfall ausschließlich aufgrund der Festlegung im GVP-Ö errichtet wurden bzw. werden, kann keine Aussage über den diesbezüglichen Erfolg des Dokuments getroffen werden.

DIE SICHERHEIT ERHÖHEN

Im Vergleich zu den übrigen Zielsetzungen wäre die Erfüllung des Ziels, die Sicherheit zu erhöhen, anhand vorhandener statistischer Daten einfach nachzuvollziehen. Auch ohne die Angabe von Richtwerten und Zielquoten ließen sich u.a. mittels Unfallhäufigkeitsstatistiken Aussagen zur Veränderungen in der Verkehrssicherheit treffen. Außerdem ist dies das einzige generelle Ziel, dem auch konkrete Projekte zugeordnet werden können.¹⁰⁵ Nicht genau nachvollziehbar ist jedoch, inwieweit der GVP-Ö für diese Entwicklungen verantwortlich war.

DIE FINANZIERUNG SICHERSTELLEN

Das Ziel, die Finanzierung der Infrastruktur sicherzustellen, wurde nicht nachhaltig erfüllt. Der GVP-Ö ist Absichtserklärung und kann daher als Abbild der Infrastrukturpolitik des Bundes betrachtet werden. Generell erlangte er dadurch weniger konkrete Wirksamkeit im Hinblick auf die Sicherstellung als auf die Verweigerung der Finanzierung. Denn dabei handelt es sich unmittelbar um politische Entscheidungen. Inwieweit diese anhand anderer Ziele (z.B. die Netze effizient und bedarfsgerecht ausbauen) ausgewählt wurden, ist mangels Dokumentation nicht nachvollziehbar.

Die Sicherstellung der Finanzierung war bereits von Beginn an großteils ungeklärt, denn der GVP-Ö sah nicht vor, dass alle Projektziele umgesetzt würden. Für Pakete im Schienenbereich lagen zwar Umsetzungshorizonte aber keinerlei Finanzierungskonzepte vor.¹⁰⁶ Weiters waren die grundlegenden Berechnungen für den Finanzbedarf grob fehlerhaft.

Die LKW-Maut im Straßenbereich wurde im GVP-Ö zwar erwähnt, sie war jedoch weder als Ziel noch als Maßnahme definiert. Insofern ist sie dem GVP-Ö nicht direkt als finanzieller Erfolg anzurechnen.

¹⁰⁴ Diesbezüglich wird auf das Berichtswesen des Rechnungshofes verwiesen, das ein maßgebliches Evaluierungsmedium darstellt.

¹⁰⁵ Vor allem sind das Tunnelsicherheitsprojekte und verschiedene Verkehrsleitsysteme.

¹⁰⁶ Siehe Kapitel 2.2.6 „Finanzierungsmodelle“ und Kapitel 2.5.4 „Kritik mit Finanzbezug“.

Die Staatsschulden für die Finanzierung der Schieneninfrastruktur stiegen infolge des GVP-Ö laufend. Dabei wurde keine Möglichkeit zur Selbstfinanzierung der ÖBB geschaffen. Da die Umstrukturierung der Sondergesellschaften infolge des GVP-Ö und unter derselben Bundesregierung eingeleitet wurde, liegen Korrelationen mit dem GVP-Ö nahe.

Dass die Budgetierung späterer Bundesregierungen und die erfolgreiche Finanzierung einzelner Projekte auf den GVP-Ö zurückzuführen seien, erscheint hingegen unwahrscheinlich. Einzig die Notwendigkeit zur erneuten Berechnung des Finanzierungsaufwandes infolge der Kostenberechnungsfehler dürfte für künftige Budgets relevant gewesen sein.

DIE UMSETZUNG ERLEICHTERN

Inwieweit legislative Neuerungen auf den GVP-Ö zurückzuführen sind, ist sehr fraglich. Dies kann ohne genauere Kenntnisse und Einblicke in die politischen und legislativen Prozesse der vergangenen Jahre, sowie Wissen aus erster Hand kaum beurteilt werden.

2.4.2 PROJEKTREALISIERUNG

Zur Evaluierung der Umsetzung des GVP-Ö wurden Recherchen über den Status sämtlicher Projekte angestellt. Dabei konnte der Projektfortschritt eines Großteils der Projekte nachvollzogen werden. Da die ersten beiden Umsetzungsphasen mit Ende 2011 verstrichen waren, liegen für diese Zeiträume bereits Ergebnisse vor. Auch bei den zukünftigen Projektphasen können erste Trends beobachtet werden. Die Projekte, deren Status nicht ermittelt werden konnte, sind in Tabelle 6 bis Tabelle 9 mit dem Verweis „unklar“ gekennzeichnet.

RÜCKBLICK AUF DEN STAND DER PROJEKTUMSETZUNG (PHASE 1: 2002 – 2006)

Von den Straßenprojekten, deren Umsetzung bis Ende 2006 vorgesehen war, wurde über die Hälfte termingerecht fertig gestellt. Ca. ein Drittel wurde mit Verspätung, aber noch vor dem Ende der zweiten Phase (bis 2011) realisiert bzw. befindet sich gegenwärtig im Bau. Die Umsetzung der übrigen Projekte scheint gegenwärtig nicht gesichert. Aktuell wird die Sinnhaftigkeit eines Projektes evaluiert, zwei andere wurden in die Zukunft verschoben und befinden sich daher nur in langfristiger Planung (Vgl. Tabelle 6).

TABELLE 6: ÜBERBLICK ÜBER DIE PROJEKTUMSETZUNG IM BEREICH STRASSE BIS 2006

Land	Nr.	Bezeichnung	Status
K	274	A2: Gräberntunnel, 2. Röhre	Fertig gestellt bis 2006
NÖ	40	S1: Kn. Vösendorf (A2) – Kn. Schwechat (A4)	Fertig gestellt bis 2006
NÖ	114	A2: 4-streifiger Ausbau Kn. Vösendorf – Kn. Guntramsdorf	Fertig gestellt bis 2006
NÖ	170	S6: Maria Schutz – Ganzstein/Ost (Semmeringquerung)	Fertig gestellt bis 2006
NÖ	238	A3: Vollausbau Ebreichsdorf	Fertig gestellt bis 2006
OÖ	52	A7: Überdeckung Bindermichl (Gesamtprojekt)	Fertig gestellt bis 2006
OÖ	55	A9: Inzersdorf – Schön	Fertig gestellt bis 2006
OÖ	243	A1: 3-streifiger Ausbau Kn. A1/A25 – Kn. Voralpenkreuz	Fertig gestellt bis 2006
OÖ	280	A8: Kn. Voralpenkreuz – Wels	Fertig gestellt bis 2006
OÖ	294	A9: Schön – Lainberg Nord	Fertig gestellt bis 2006
ST	68	S6: Kindberg – St. Marein	Fertig gestellt bis 2006
ST	169	A9: Plabutschunnel, Weströhre	Fertig gestellt bis 2006
ST	170	S6: Maria Schutz – Ganzstein/Ost (Semmeringquerung)	Fertig gestellt bis 2006
ST	781	A2: Knoten Graz Ost	Fertig gestellt bis 2006
T	123	A12: AST Innsbruck Mitte	Fertig gestellt bis 2006
T	293	S16: Pians – Flirsch (Strengener Tunnel)	Fertig gestellt bis 2006

T	302	Verkehrsleitsystem Tirol A12, A13	Fertig gestellt bis 2006
V	228	A14: Ambergtunnel, 2. Röhre	Fertig gestellt bis 2006
W	296	A23: Ausbau AST Landstraße – Kn. Prater	Fertig gestellt bis 2006
W	539	A22Z: Verlängerung Nordbrücke (B3/B227)	Fertig gestellt bis 2006
K	61	A2: Vollausbau Kärnten – Steiermark (Bad St. Leonhard – Wolfsberg Nord)	Fertig gestellt nach 2006
NÖ	49	A6: Nordost-Autobahn, Kn. A4 – Staatsgrenze (Spange Kittsee) Abschn. NÖ	Fertig gestellt nach 2006
NÖ	239	A2: Definitiver Ausbau Seebenstein – Grimmenstein (Gleissenfeld)	Fertig gestellt nach 2006
T	241	A12: Definitiver Ausbau Pettnau – Telfs West	Fertig gestellt nach 2006
T	278	A13: Verbreiterung Kn. Amras km 0,0 – km 3,8	Fertig gestellt nach 2006
V	796	Verkehrsleitsystem Rheintal	Fertig gestellt nach 2006
K	825	Verkehrsleitsystem Villach / Klagenfurt	im Bau bis 2013
S	301	Verkehrsleitsystem Salzburg A1, A10	im Bau bis 2013
S	236	A10: Definitiver Ausbau Pfarrwerfen	in Evaluierung
V	292	A14: Pfändertunnel Erweiterungen	In Planung
W	231	A23: AST Arsenal, Zubringer B225 inkl. Lärmschutzgalerie	In Planung
K	240	A11: Definitiver Ausbau Kn. Villach – Staatsgrenze	in Planung / Bau
T	270	S16: Flucht- und Rettungstollen, Arlberg Straßentunnel, St. Anton – Langen (Abschn. T)	langfristig in Planung
V	270	S16: Flucht- und Rettungstollen, Arlberg Straßentunnel, St. Anton – Langen (Abschn. V)	langfristig in Planung
Ö	235	cn.as, Corporate Network ASFINAG (N.01)	laufend Maßnahmen

RÜCKBLICK AUF DEN STAND DER PROJEKTUMSETZUNG (PHASE 2: 2002 - 2011)

Zu den Projekten, die für die zweite Umsetzungsphase bis 2011 konzipiert worden waren, kamen die aus der ersten Phase übriggebliebenen hinzu, was die termingerechte Gesamtumsetzung entsprechend erschwerte. Dennoch konnten bis zum Stichtag 1.1.2012 etliche Straßenbauprojekte realisiert werden.

Im Bereich Straße des GVP-Ö wurden, wie bereits angemerkt, sechs Projekte der Vorphase erst zwischen 2006 und 2012 abgeschlossen. Darüber hinaus wurde etwa die Hälfte der Projekte der aktuellen Phase gänzlich oder zumindest teilweise fertig gestellt (Vgl. Tabelle 7). Es wurde beschlossen, einige Projekte, wie die Nordautobahn im Abschnitt bis Deutsch Wagram, nicht als Autobahn zu errichten, sondern Baukosten sparend als Landstraße umzusetzen.

TABELLE 7: ÜBERBLICK ÜBER DIE PROJEKTUMSETZUNG IM BEREICH STRASSE BIS 2011

Land	Nr.	Bezeichnung	Status
NÖ	46	S5: Frauendorf – Kn. Grafenwörth (S33) – Krems Nord	teils fertig gestellt, teils im Bau
B	49	A6: Nordost-Autobahn, Kn. A4 – Staatsgrenze (Spange Kittsee) Abschn. B	Fertig gestellt bis 2011
K	63	A10: Tauern- und Katschbergtunnel, 2. Röhren	Fertig gestellt bis 2011
NÖ	48	S33: Traismauer – Kn. Grafenwörth (S5) mit Donaubrücke Traismauer	Fertig gestellt bis 2011
NÖ	112	A22: 3-streifiger Ausbau Korneuburg Ost – Kn. Stockerau	Fertig gestellt bis 2011
NÖ	115	A1: 3-streifiger Ausbau Kn. Steinhäusl – Enns	Fertig gestellt bis 2011
NÖ	201	S1: Kn. S1/S2 – Kn. Eibesbrunn (A5)	Fertig gestellt bis 2011
NÖ	538	S1: Kn. Eibesbrunn (A5) – Kn. A22/S1	Fertig gestellt bis 2011
OÖ	283	A9: Lainbergtunnel, 2. Röhre (Kurtunnel St. Pankraz – Kurtunnel Rossleiten)	Fertig gestellt bis 2011
S	62	A10: Tauern- und Katschbergtunnel, 2. Röhren	Fertig gestellt bis 2011
ST	58	S6: Ganzsteintunnel, 2. Röhre	Fertig gestellt bis 2011
ST	59	S35: Stausee Zlatten – Röthelstein	Fertig gestellt bis 2011
ST	60	A2: Vollausbau Kärnten – Steiermark (Mooskirchen – Modriach)	Fertig gestellt bis 2011
W	199	S2: Niveaufreie AST Breitenleer Straße und AST Rautenweg	Fertig gestellt bis 2011
ST	300	Verkehrsleitsystem Graz A2, A9	Fertig gestellt nach 2011
W	792	A23: Umbau Kn. Landstraße (Eurogate)	im Bau
B	69	S7: Fürstenfelder Schnellstraße (Fürstenfeld / Rudersdorf – Staatsgrenze Heiligenkreuz) Abschn. B	im Bau ab 2012 bzw. 2014
OÖ	794	Verkehrsleitsystem Großraum Linz	im Bau bis 2014
NÖ	44	A5: Nordautobahn, Kn. Eibesbrunn – Willfersdorf – Staatsgrenze Drasenhofen	im Bau /Planung
NÖ	41	S1: Kn. Schwechat (A4) – Wien-Lobau (A22) mit 6. Donaubrücke (Abschn. NÖ)	in Planung

W	202	A23Z: Zubringer Hirschstetten	In Planung
W	281	A22: Wien-Lobau (S1) – Kn. Wien-Kaisermühlen (A23), Raffineriestraße	In Planung
B	184	A3: Wulkaprodersdorf – Staatsgrenze /Klingenbach	in Planung nach 2017
ST	69	S7: Fürstenfelder Schnellstraße (Fürstenfeld / Rudersdorf – Staatsgrenze Heiligenkreuz) Abschn. ST	in Planung, Baubeginn 2012 bzw. 2014
V	65	S18: Bodensee Schnellstraße	langfristig in Planung
W	41	S1: Kn. Schwechat (A4) – Wien-Lobau (A22) mit 6. Donaubrücke (Abschn. W)	langfristig in Planung
B	51	S31: Neutal – Oberpullendorf – Staatsgrenze	teils fertig gestellt, teils gestrichen (als Landesstraße realisiert)
B	800	S31: Eisenstadt – Schützen/Gebirge	gestrichen
NÖ	42	S2: Wien Nord – Deutsch Wagram (S1) (Abschn. NÖ)	gestrichen
W	42	S2: Wien Nord – Deutsch Wagram (S1) (Abschn. W)	gestrichen
OÖ	260	A1: Ausbau Kn. Voralpenkreuz – Landesgrenze OÖ/Sbg	unklar

STAND DER PROJEKTUMSETZUNG (PHASE 3: 2012 - 2021)

Die Planung des GVP-Ö für 2012 bis 2021 sieht anteilmäßig wenige Projekte für den Straßenausbau vor. Eines davon ist jedoch das für diese Arbeit wesentliche Projekt A 26 Linzer Autobahn (Westring Linz), das in Kapitel 3 „Projektbeispiel Westring Linz“ ausführlich behandelt wird.

Von den Projekten der Straßeninfrastruktur, die für die kommende Dekade geplant waren, wurden bereits einige umgesetzt. Nur vereinzelt wurden Vorhaben gestrichen oder verzögert. Der Großteil der Projekte ist termingerecht in Bau bzw. Planung (Vgl. Tabelle 8).

TABELLE 8: ÜBERBLICK ÜBER DIE PROJEKTUMSETZUNG IM BEREICH STRASSE BIS 2021

Land	Nr.	Bezeichnung	Status
NÖ	801	A2: 4-streifiger Ausbau Kn. Guntramsdorf – Baden	Fertig gestellt 2010 - 2012
S	198	A10: 3-streifiger Ausbau Kn. Salzburg – Hallein	Fertig gestellt ca. 2011
T	122	A12: Roppener Tunnel, 2. Röhre	Fertig gestellt 2009
T	223	A12: Verbreiterung Innsbruck Mitte – Kn. Amras	Fertig gestellt 2011
W	147	Verkehrslitsystem Wien / Niederösterreich (Abschn. W) und VEMA (Anteil Bund)	Fertig gestellt
NÖ	113	A4: Ausbau Kn. Schwechat – Flughafen	im Bau bis 2015
NÖ	147	Verkehrslitsystem Wien / Niederösterreich (Abschn. NÖ)	im Bau bis 2012
NÖ	256	A2: 4-streifiger Ausbau Baden – Wiener Neustadt	im Bau
Ö	269	Erweiterungen und Neubau Parkplätze ASFINAG	laufend Maßnahmen
Ö	430	Lärmschutz, AST, Kleinbaumaßnahmen ASFINAG 2002 bis 2021	laufend Maßnahmen
OÖ	124	A26: Linzer Autobahn (Westring Linz)	teils im Bau bis nach 2030
V	66	A14: Pfändertunnel, 2. Röhre	im Bau
V	795	A14: Verbreiterung auf Regelquerschnitt 12,25m	im Bau
OÖ	53	S10: Mühlviertler Schnellstraße (Unterweikersdorf – Staatsgrenze Wullowitz)	in Planung / Bau
OÖ	277	A9: Klaus – St. Pankraz, 2. Tunnelröhren	in Planung
T	64	A12Z: Zubringer A12 (Tschirganttunnel)	in Planung
OÖ	233	A1: AST Pichling, AST Traun	teils fertig gestellt, teils pausiert
ST	171	S36: Judenburg – Scheifling	pausiert bis nach 2017
W	150	A23: Verbindungsspanne A23 AST Hanssonkurve - S1	gestrichen

STAND DER PROJEKTUMSETZUNG (PHASE 4: NACH 2021)

Neben einigen Projekten aus den Vorphasen, die auf später verschoben wurden, wurden in diesem Zeitraum im Vergleich zum Ausbau der Schieneninfrastruktur ebenfalls wenige Straßenbauvorhaben angesetzt. Beinahe alle Projekte, deren Umsetzung bzw. Fertigstellung erst für nach 2021 vorgesehen war, wurden jedoch vorgezogen (Vgl. Tabelle 9). Eines wurde schon 2005 fertig gestellt, ca. die Hälfte wird derzeit gebaut und auch die übrigen sind bereits in Planung.

TABELLE 9: ÜBERBLICK ÜBER DIE PROJEKTUMSETZUNG IM BEREICH STRASSE NACH 2021

Land	Nr.	Bezeichnung	Status
NÖ	47	S33: Herzogenburg – Traismauer (Vollausbau)	Fertig gestellt 2005
OÖ	167	A9: Bosrucktunnel, 2. Röhre (Abschn. OÖ)	im Bau
ST	167	A9: Bosrucktunnel, 2. Röhre (Abschn. ST)	im Bau
ST	168	A9: Gleinalmtunnel, 2. Röhre	im Bau
NÖ	196	S1: Wien Lobau (A22) – Kn. S1/S2 (Abschn NÖ)	in Planung
T	121	S16: Ostrampe, Vollausbau Zams – St. Anton (mit 2. Röhre Perjertunnel)	in Planung, Baubeginn 2014
V	190	S16: Westrampe, Vollausbau Wald – Bludenz/Montafon (mit 2. Röhre Dalaaser Tunnel)	langfristig in Planung
W	196	S1: Wien Lobau (A22) – Kn. S1/S2 (Abschn W)	langfristig in Planung

Beinahe alle der Straßenprojekte wurden realisiert bzw. sind noch in Bau oder Planung. Abbildung 10 zeigt deutlich den aktuellen Stand der Projektrealisierung.

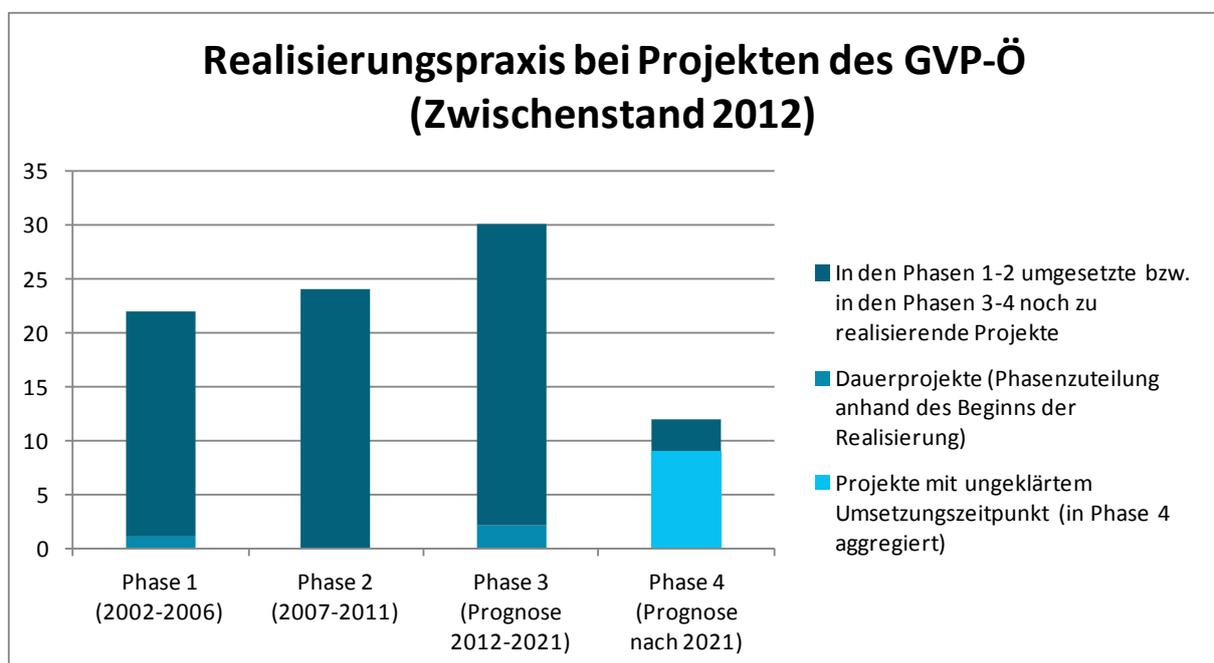


ABBILDUNG 10: REALISIERUNGSPRAXIS BEI PROJEKTEN DES GVP-Ö, ZWISCHENSTAND 2012¹⁰⁷

Rein von der Anzahl realisierter Projekte her, wiesen die ersten beiden Phasen eine recht konstante Projektumsetzungspolitik auf. Für Phase 3 ist eine weitere Steigerung der Umsetzung vorgesehen. Zumindest liegen aktuell vergleichsweise viele Planungen für Phase 3 vor, auch die Vorziehung von Projekten, die für Phase 4 vorgesehen waren, ist diesbezüglich ein Faktor (siehe Abbildung 11). Inwieweit diese bis 2021 tatsächlich realisiert werden, ist derzeit allerdings nicht abzusehen.

¹⁰⁷ Eigene Datenerhebung und Darstellung.

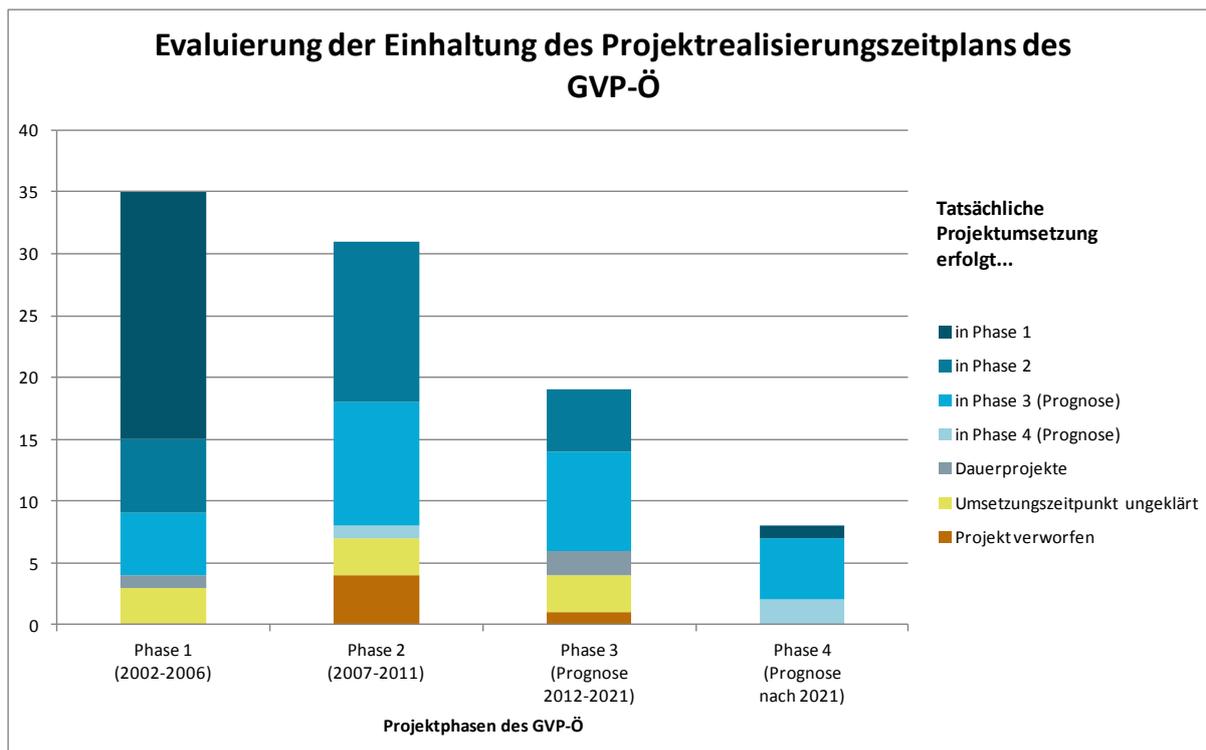


ABBILDUNG 11: EVALUIERUNG DER EINHALTUNG DES PROJEKTREALISIERUNGSZEITPLANS DES GVP-Ö¹⁰⁸

Abbildung 11 zeigt ein anderes Bild als Abbildung 10. Sie stellt dar, wie viele Projekte ursprünglich für jede der vier Phasen vorgesehen waren. Im Gegensatz zu der tatsächlichen Umsetzungspraxis waren für die erste Planungsphase wesentlich mehr Projekte vorgesehen, für Phase 3 hingegen wesentlich weniger. Das verdeutlicht, dass etliche Projekte teils um mehr als ein Jahrzehnt nach hinten verschoben wurden. Diese Verzögerung etlicher Projekte ist auch auf die Wirtschaftskrise zurückzuführen. Gleichzeitig wurden aber auch etliche Projekte vorgezogen, so z.B. ca. ein Drittel der Phase 2-Projekte und fast alle Phase 4-Projekte.

Zu berücksichtigen ist bei diesen Angaben jedenfalls, dass jede Infrastrukturinvestition u.a. vom wirtschaftlich eingeschränkten Umsetzungswillen der Politik abhängig ist. Bei den Daten für die Phasen 3 und 4 handelt es sich daher lediglich um Prognosen, die anhand aktueller, offizieller Aussagen getätigt wurden. Sie sind daher nur so verbindlich, wie die künftige Planungsdurchsetzungstätigkeit selbst.

Generell kann festgestellt werden, dass der GVP-Ö sein Ziel erreicht hat. Die festgeschriebenen Projekte wurden zu großen Teilen umgesetzt, vielfach sogar ohne jedwede strategische Überprüfung. Der Anspruch durch einen Konsens auf verschiedenen politischen Ebenen größere Verbindlichkeit in der Planung zu bewirken konnte insofern in vieler Hinsicht eingehalten werden. Inwieweit diese Entwicklung bei normativer Betrachtungsweise förderlich für die Generalverkehrsplanungspraxis ist, wird im folgenden Kapitel analysiert.

¹⁰⁸ Eigene Datenerhebung und Darstellung.

2.5 ZUSAMMENFASSENDE KRITISCHE BETRACHTUNG

Dieses Kapitel umreißt die wesentlichen Kernaussagen und kritische Argumente verschiedenster Experten und Institutionen, die während und nach der Erstellung des GVP-Ö geäußert wurden und das Instrument betreffen.

Der für eine nationale Gesamtverkehrssystemplanung notwendige Maßstab gibt hierbei einen groben Rahmen für den thematischen Umfang der angeführten Kritikpunkte vor. Zwecks Übersichtlichkeit wurden die Kritikpunkte anhand von Themenschwerpunkten gegliedert:¹⁰⁹

- Verkehrsfachliche Kritik
- Kritik aus juristischer Sicht
- Politikbezogene Kritik
- Kritik mit Finanzbezug
- Kritik auf Ebene der Projektbewertung
- Kritik am System

Aus dieser umfassenden Kritiksammlung gehen themenübergreifende Schlussfolgerungen hervor, mittels derer versucht wird konstruktive Kritik zum GVP-Ö zu äußern.

2.5.1 VERKEHRSFACHLICHE KRITIK

Es gab keine rechtlichen Vorgaben für die Erstellung von verbindlichen oder unverbindlichen Generalplanungsinstrumenten. Daher musste der GVP-Ö keinen qualitätssichernden Rahmenbedingungen Folge leisten. Generell mangelt es dem GVP-Ö an einem verkehrsfachlichen Bearbeitungszugang und Transparenz der Bewertungsvorgänge.

Äußere Rahmenbedingungen und Trends wurden nicht ausreichend und auch nicht aus unpolitischer Perspektive berücksichtigt, wie dies beispielsweise im BVWP der Fall war. Insbesondere wurde nicht ermittelt, ob die Festlegungen des GVP-Ö mit anderen Fachprogrammen verträglich waren. Außer der Nichtberücksichtigung von Raum- und Wirtschaftsentwicklung wurden auch *„systemimmanente Ursache-Wirkung-Zusammenhänge [...] zwischen Ökologie, Ökonomie, sozialer Entwicklung sowie der Verkehrsnachfrage vernachlässigt [, was] zu relativ ineffizientem Einsatz der nicht unbeträchtlichen Investitionssummen im Verkehrswesen“*¹¹⁰ führte.

Die Ziele des GVP-Ö wurden als Umsetzung der politischen Absichten der Bundesregierung, der Länder und der Sondergesellschaften festgelegt. Dabei wurde Bedarfdeckungsplanung anstelle einer *„Systemwirkungen berücksichtigenden „zielorientierten, integrierten Planung“*¹¹¹ betrieben. Im Zielfindungsprozess wurden kaum Expertenmeinungen berücksichtigt. Es wurden *„einzelne sektorale Zielsetzungen definiert [, diese behandelten allerdings] nur Teile des gesellschaftlichen Wertesystems [...]“*¹¹² Übergeordnete umweltpolitische Ziele¹¹³ wurden dabei trotz der langfristigen, angeblich

¹⁰⁹ Aufgrund der Komplexität der Thematik waren dabei Überlappungen teilweise nicht vermeidbar.

¹¹⁰ Sammer, 2007, Acht Wünsche für eine neue Verkehrspolitik in Österreich aus verkehrswissenschaftlicher Sicht, S. 64 und Vgl. S. 65.

¹¹¹ Ebd. S. 67.

¹¹² Ebd.

¹¹³ Z.B. Kyoto-Ziele, Alpenkonvention (wobei laut BM für VIT der GVP-Ö keine Projekte enthält, die wider die Vorgaben der Alpenkonvention bzw. des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention wären (Vgl. BM für Verkehr, Innovation und Technik, 2001, Anfragebeantwortung 2749/AB XXI.GP)), nationaler Umweltplan (Vgl. Sammer, 2007, Acht Wünsche für eine neue Verkehrspolitik in Österreich aus verkehrswissenschaftlicher Sicht, S. 67).

nachhaltigen Konzeption des GVP-Ö nicht berücksichtigt. Verkehr stellt in Österreich nach wie vor den wesentlichen CO₂-Verursacher dar. Die Absicht, Emissionen zu reduzieren, wurde im GVP-Ö jedoch nicht einmal erwähnt. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass der Begriff „Nachhaltige Mobilität“ nach seiner einführenden Erklärung im restlichen Dokument nicht mehr genannt wurde. Verkehrsexperten bezweifelten eine Ausrichtung des GVP-Ö an Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit.¹¹⁴ Inwieweit die einzelnen Maßnahmen dazu geeignet waren, nachhaltige Mobilität zu fördern, ging aus dem GVP-Ö nicht hervor. Von Expertenseite her wurde in diesem Zusammenhang kritisiert, dass die Verteilung der Investitionen weiterhin zu sehr auf den Ausbau der Straßeninfrastruktur ausgelegt sei und dadurch der Modal Split nicht nachhaltiger werden dürfte. Die Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und eines nachhaltigeren Modal Split wurden im GVP-Ö nicht als Ziele definiert. De facto wurde das Thema des langfristigen Ausbaus des öffentlichen Verkehrs nur im Hinblick auf den Fernverkehr durch die Schiene angesprochen. Die langfristige Sicherstellung der Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs (Nebenbahnen, Busse udgl.) wurde im GVP-Ö nicht thematisiert.

Der GVP-Ö enthielt detaillierte, infrastrukturelle Projektfestlegungen. Dabei wurde an keiner Stelle nachvollziehbar überprüft und dargestellt, ob diese Auswahl an Projekten zielführend war. Außerdem wurden *„Maßnahmen organisatorischer, fiskalischer und betrieblicher Art oder die Verantwortung des Bundes gegenüber dem Verkehr in Ballungsräumen [...] überhaupt nicht bearbeitet, obwohl ihr Einfluss auf die Verkehrsnachfrage erheblich ist.“*¹¹⁵

Die Zusammenstellung der Projekte folgte keiner übergeordneten Strategie. Der GVP-Ö wurde als politisches Bedarfsfeststellungsprogramm erstellt und beinhaltet daher lediglich eine Auflistung sämtlicher zum Zeitpunkt der Erstellung angedachter Ausbauvorhaben und -ideen. Es wurden weder (verkehrsträgerübergreifende) Synergiepotenziale geprüft, noch eine Überprüfung auf Alternativen durchgeführt.

Die Prioritätenreihung wurde nicht anhand verkehrsfachlicher Gesichtspunkte (wie eines nachvollziehbaren Mengen- und Wertgerüsts¹¹⁶) erstellt. *„[...] die Projekte im GVP-Ö [waren] generell weder anhand von Kosten-Nutzen – Kriterien ausgewählt bzw. gereiht noch durch Verkehrsprognosen untermauert worden [...] Lediglich für die Hauptkorridore wurde eine qualitative Beurteilung vorgenommen.“*¹¹⁷ Die Reihung der Projekte erfolgte beinahe ausschließlich aus politischen Gründen. *„Wesentliches Reihungskriterium war die politische Akzeptanz der Reihungswünsche der Bundesländervertreter gewichtet nach ihrer zum damaligen Zeitpunkt gegebenen politischen Macht.“*¹¹⁸ Selbst Projekte, die in Kombination mit anderen Projekten dem Ausbau spezifischer Korridore dienten, wurden generell zeitlich nicht aufeinander abgestimmt. Prestigeträchtige Folgeprojekte sollten korridorintern teilweise vor den sinngebenden Grundprojekten realisiert werden.¹¹⁹

Der GVP-Ö wurde nie an geänderte Rahmenbedingungen oder den Stand der Technik angepasst bzw. aktualisiert.

¹¹⁴ Vgl. z.B. Knoflacher, 2007, Nachhaltigkeit in der Generalverkehrsplanung, S. 38, 41-43.

¹¹⁵ Sammer, 2007, Acht Wünsche für eine neue Verkehrspolitik in Österreich aus verkehrswissenschaftlicher Sicht, S. 68.

¹¹⁶ Vgl. Ebd. S. 67.

¹¹⁷ Rechnungshof, 2011, Bericht des Rechnungshofes, S. 337.

¹¹⁸ Sammer, 2007, Acht Wünsche für eine neue Verkehrspolitik in Österreich aus verkehrswissenschaftlicher Sicht, S. 67.

¹¹⁹ Z.B. Koralmtunnel.

In einigen Fällen führte der GVP-Ö durch seine Unverbindlichkeit zu Problemen bei der späteren Abwicklung von UVP- bzw. SP-V-Verfahren. Da der als verbindlich empfundene GVP-Ö zur Projektbegründung rechtlich nicht ausreichte, aber gleichzeitig vielfach keine verbindlichen Planungsgrundlagen vorlagen, musste teilweise im Anschluss an die Erstellung des Einreichprojekts nach Begründungen für das Projekt gesucht werden. Eine Ausnahme hierzu stellten die Projekte dar, die umgehend nach Entwicklung des GVP-Ö im BStG verankert wurden. Bei Projekten, die innerhalb der TEN-V-Korridore situiert waren, konnte auf Vereinbarungen über den EU-weiten Infrastrukturnetzausbau verwiesen werden. Bei etlichen Projekten, die im politischen Interesse standen, wurden Rechtsunsicherheiten zudem durch BMVIT, VfGH und VwGH entkräftet¹²⁰. Dennoch muss es als politische Willkür betrachtet werden Planungen durchzuführen oder zu genehmigen, ohne dass die Notwendigkeit des Projekts im Vorfeld der Planung sichergestellt ist.

2.5.2 KRITIK AUS JURISTISCHER SICHT

Zwei Ansprüche sind in Planungsrechtsnormen grundsätzlich unvereinbar, werden jedoch vom GVP-Ö angestrebt und machen im Wesentlichen die paradoxe Sonderstellung des GVP-Ö aus rechtlicher Sicht aus: Die Sicherung langfristig verbindlicher Generalplanung in Form eines Projektkataloges und die Loslösung von grundsätzlichen Qualitätsanforderungen.

Beim GVP-Ö handelte es sich – rein juristisch betrachtet – lediglich um eine regierungsinterne Absichtserklärung ohne jede Verbindlichkeit. Durch seine Festlegungen erfolgte daher keine Legitimierung¹²¹. Die Umsetzung seiner Maßnahmen konnte nicht direkt sichergestellt werden, daher wurde versucht, Straßenbauprojekte möglichst rasch im BStG zu verankern und Planungsvorhaben doch langfristig verbindlich zu machen. Daher besteht der Vorwurf politischer Volatilität, auch wenn die GVP-Ö-Festlegungen auf indirektem Wege in Rechtsnormen implementiert wurden.

Die Planungspolitik des Bundes vermied durch die Losgelöstheit ihres Instruments von anderen planungsrelevanten Rechtsmaterien¹²², dass der GVP-Ö direkt mit diesen in Verbindung gesetzt werden konnte. Dadurch gab es keine direkten Anknüpfungspunkte für die Prüf- und Qualitätssicherungsbestimmungen dieser Materien und die Planungsgüte konnte nicht sichergestellt werden.

Jedoch resultierte aus den beiden genannten Aspekten des GVP-Ö ein abstrakter Anspruch, dass das Instrument rechtlich verbindliche Planungssicherheit und -qualität bewirke. De facto stellt der GVP-Ö aber eigentlich einen kostengünstigen Schleichweg dar, vorbei an einer qualifizierten, rechtlich verbindlichen Generalverkehrsplanung. Denn eine solche hätte planungsrelevante Grundlagen und Rechtsvorschriften berücksichtigen müssen, auch in Bezug auf Planungsabläufe und Beteiligungspflichten. In dieser Hinsicht kann auch das Sprichwort „Wo kein Richter, da kein Henker“ angewendet werden. Denn gegen ein derartiges, unverbindliches Instrument bestehen keine Einwendungsmöglichkeiten. Ein Dokument ohne direkte Rechtswirkung kann grundsätzlich keine subjektiven Rechte beeinträchtigen, daher können auch keine subjektiven Rechtsansprüche geltend gemacht werden. Und auch Umweltorganisationen, die über mehr Rechte auf Beteiligung verfügen,

¹²⁰ Wie z.B. in der Beschwerde zum Brennerbasistunnel (Vgl. Lux et al., 2011, Der unabhängige Infrastruktursenat - Österreichische Rechtskultur im politischen Spannungsfeld zwischen Planungssicherheit und Umweltinteressen).

¹²¹ Zumindest im Bereich der Straßeninfrastrukturprojekte. Im Bereich Schiene erhielt der GVP-Ö durch folgerechtliche Bestimmungen teilweise Verbindlichkeit (Vgl. Kapitel 2.3 „Instrumentelle Wirkung“).

¹²² Wie z.B. innerstaatliche Rechtsnormen und völkerrechtliche Verträge.

haben keine Mitsprache- oder Einspruchsmöglichkeiten, wenn das kritisierte Dokument unverbindlich ist.

Einige Rechtsnormen stehen in direktem Zusammenhang mit dem Erarbeitungsprozess des GVP-Ö bzw. zählen zu den wesentlichen Einflussfaktoren (z.B. Verlängerung der Bundesstraßen, Einführung der LKW-Maut). Die Anpassung des BStG an die Inhalte des GVP-Ö erfolgte ohne eine verkehrsfachliche, strategische Überprüfung. Das war möglich, weil das SP-V-G erst 2005 in Kraft trat.

2.5.3 POLITIKBEZOGENE KRITIK

Aus politischer Sicht kann festgestellt werden, dass der GVP-Ö im Kern ein Instrument von ÖVP und FPÖ mit geringer Beteiligung der Länder und der essentiellen Planungsinstitutionen. Die Opposition, die breite Öffentlichkeit und unabhängige Experten konnten sich am Planungsprozess nicht beteiligen. Da es sich, wie im Vorkapitel thematisiert, um die unverbindliche Absichtserklärung einer Koalition handelte, war das geringe Ausmaß der Beteiligung nachvollziehbar. Vor dem Hintergrund, dass der GVP-Ö bzw. seine Themen auch rechtliche Wirkungen zur Folge hatten, kann diese, einige Akteure ausschließende, Politik allerdings kritisiert werden.

Auch wurde der Öffentlichkeit der Eindruck vermittelt oder zumindest nicht vermieden, der GVP-Ö sei ein qualifiziertes, verbindliches Planungsinstrument. Generell ist die Vorgehensweise der Bundesregierung im Zusammenhang mit dem GVP-Ö nicht durch Transparenz gekennzeichnet. *„Die fehlende Nutzung der Wirkungsmechanismen [Ökologie, Ökonomie, sozialer Entwicklung sowie der Verkehrsnachfrage] wird durch den Einsatz von Emotionen und häufig auch von Populismus kompensiert.“*¹²³

Die Gewichtung der Ziele und Projekte erfolgte im GVP-Ö nach politischen Gesichtspunkten und Prioritäten. Dies wurde jedoch nicht so kommuniziert. Auch wenn *„im Rahmen der [demokratie]politischen Entscheidung auch eine politische Gewichtung erfolgen kann, [ist es] von zentraler Bedeutung, dass das nach fachlichen Gesichtspunkten erfolgte Ergebnis dokumentiert wird, um den legitimen politischen Einfluss erkennbar zu machen.“*¹²⁴ Aufgrund derselben Anforderungen ist außerdem zu bemängeln, dass durch den GVP-Ö weder für *„eine Verteilungsgerechtigkeit der Infrastruktur in Österreich durch Definition von Mindestanforderungsqualitäten für alle Regionen [, noch für] eine Prioritätenfestlegung nach dem Prinzip der gesamtwirtschaftlichen Nutzenmaximierung“*¹²⁵ gesorgt wurde.

Ein von den beteiligten Politikern sehr geschätzter Aspekt der Unverbindlichkeit ist, dass es kaum Risiken für persönliche Haftung bei gravierenden Fehlentscheidungen gibt. Immerhin handelt es sich um ein unverbindliches Dokument und selbst im Fall rechtsverbindlicher Dokumente ist es kaum möglich, die politischen Entscheidungsträger für grob fahrlässige Fehlentscheidungen zu belangen. Die Unverbindlichkeit des GVP-Ö sorgt insofern für eine schlechte „Greifbarkeit“ der verantwortlichen Akteure.

In diesem Zusammenhang wird auf die rege Privatisierungspolitik hingewiesen, die auch im Verkehrsbereich stattfand und die außer aus finanzpolitischen Gründen teilweise auch aufgrund privatwirtschaftlicher Interessen einzelner Akteure erfolgt sein dürfte. Wiederholt erhobene Vorwürfe über Korruption, wie z.B. „Postenschacher“ oder Vergabepolitik, die ohne korrekte Ausschreibung durchgeführt wurde, werden laufend verfolgt und sind noch nicht in allen Fällen

¹²³ Sammer, 2007, Acht Wünsche für eine neue Verkehrspolitik in Österreich aus verkehrswissenschaftlicher Sicht, S. 64.

¹²⁴ Ebd. S. 67.

¹²⁵ Ebd.

restlos aufgeklärt. Es liegt nahe, dass Finanzierungsprobleme, wie z.B. im Fall der ÖBB, auch durch derartige, nicht im öffentlichen Interesse liegende Vorgangsweisen gefördert wurden. Zu diesem Beispiel muss angemerkt werden, dass es sich bei den im Volksmund oftmals als „ÖBB-Schulden“ bezeichneten Geldsummen keinesfalls um Spekulations- und Kalkulationsfehler der ÖBB handelt, sondern diese innerhalb des im Zuge der Privatisierung für sie vorgesehenen und verbindlichen Rahmens agieren.¹²⁶ Dennoch wurde keine ausreichende Grundlage für die nachhaltige Finanzierung des öffentlichen Verkehrs geschaffen. Eine Selbstfinanzierung sämtlicher ÖBB-Betriebe ist bei Beibehaltung verhältnismäßiger Beförderungstarife, die für die Attraktivität des Personentransports ausschlaggebend sind, im Grunde nicht darstellbar.

Im Straßenbereich hingegen kann die ASFINAG durch Instrumente wie Vignette und LKW-Maut sowie diverse planungspolitische Maßnahmen zur Förderung des MIV theoretisch kostendeckend wirtschaften. Dass trotzdem ein Schuldenstand besteht, ist vor allem auch darauf zurückzuführen, dass die ASFINAG durch Verträge mit dem Bund zum Infrastrukturausbau verpflichtet ist.

Der ursprüngliche Anspruch, den GVP-Ö laufend zu aktualisieren, wurde nicht eingehalten. Dass infolge des Regierungswechsels keine einzige Anpassung an neue Gegebenheiten erfolgte, ist vor allem auf die Unverbindlichkeit des Instruments zurückzuführen. In Österreich ist auf politischer Ebene eine generelle Planungsträgheit zu bemerken. Bevor ein Instrument kostspielig angepasst wird, werden steigende volkswirtschaftliche Kosten in Kauf genommen. Es entsteht der Eindruck, Änderungen würden nur dann politisch vertreten, wenn sie unvermeidbar und die bestehenden Inhalte untragbar geworden sind. Diese reaktive Form der Planungspolitik trägt nicht zum volkswirtschaftlichen Optimum bei. Es ist zu vermuten, dass diese Handlungsweise auf das Positionsinteresse der politischen Akteure zurückzuführen ist. Scheinbar "wankelmütige" Änderungen der Planungsabsichten könnten zu Beunruhigung und Vertrauenseinbußen in der Bevölkerung führen.

2.5.4 KRITIK MIT FINANZBEZUG

Der folgende Abschnitt befasst sich mit Kritikpunkten am GVP-Ö in finanzieller Hinsicht. Es reicht dabei nicht aus, lediglich die Auswirkungen des Instruments zu erörtern. Auch einige Rahmenbedingungen und politische Einflüsse werden betrachtet, soweit sie ausschlaggebend für die Finanzplanung und -wirkung des GVP-Ö gewesen sein dürften.

Wie im Kapitel 2.3 „Instrumentelle Wirkung“ skizziert, besteht eine indirekte Rechtswirkung des GVP-Ö im Hinblick auf die Absicherung der Finanzierung für geplante Verkehrsinfrastruktur.

Die Erstellung bzw. Gewichtung des GVP-Ö erfolgte nach politischen Gesichtspunkten. Das ist eine demokratiepolitisch vertretbare Vorgangsweise, solange die politische Einflussnahme als solche erkennbar dargestellt wird. Der GVP-Ö wurde jedoch vermeintlich als rein verkehrsfachliches Konzept erstellt, ohne dass der Entscheidungsfindungsprozess dokumentiert wurde. Aus budgetärer Sicht *„rückt jede politische Gewichtung das Ergebnis vom volkswirtschaftlichen Optimum ab [und setzt] öffentliche Gelder ineffizient ein [...]“*¹²⁷

Während des Erstellungsprozesses des GVP-Ö wurden etliche Schienenprojekte pausiert, was zusätzliche Kosten verursachte und die Arbeitslosigkeit in der Baubranche förderte, was zu weiteren volkswirtschaftlichen Kosten führte.

¹²⁶ Vgl. ÖBB-Holding AG, 2010, Die ÖBB-Schulden gefährden nicht das Budget (Online, Zugriff am 03.06.2010).

¹²⁷ Sammer, 2007, Acht Wünsche für eine neue Verkehrspolitik in Österreich aus verkehrswissenschaftlicher Sicht, S. 67.

Im Schienenbereich beinhaltete der GVP-Ö gegenüber dem Straßenbereich zwar wesentlich mehr Projekte, die Verteilung der Mittel auf die beiden Verkehrsträger erfolgte jedoch nicht im Sinne der angestrebten „Nachhaltigen Mobilität“. Stattdessen wurde der Schwerpunkt erneut auf die Finanzierung des Ausbaus der Straßeninfrastruktur gelegt, Ansätze zu nachhaltigeren Alternativlösungen in einzelnen (Haupt-) Korridoren wurden nicht implementiert. Im Hinblick auf die volkswirtschaftliche Gesamtbetrachtung stellt dies langfristig eine Fehlinvestition dar, die zur Verschwendung öffentlicher Mittel führte.

Ein weiterer Kritikpunkt am GVP-Ö ist die mangelhafte finanzielle Absicherung der Projekte. Generell wurden die Straßenprojekte wesentlich besser abgesichert als die Schienenprojekte:

„Zur Bedienung der langfristigen Verbindlichkeiten im Straßenbereich wurde die bereits 1998 im Bundesstraßen-Gesetz vorgesehene LKW-Maut mit 1. Jänner 2004 eingeführt. Mit LKW-Maut, PKW-Vignette und Sondermauten auf Arlberg, Brenner, Tauern und Pyhrn ist die Finanzierung der Straßeninfrastrukturprojekte darstellbar.“¹²⁸ Die LKW-Maut wurde nach Meinung einiger Experten allerdings betragsmäßig zu niedrig angesetzt, wodurch sie angeblich eine relativ unwirksame und nicht ansatzweise kostendeckende Finanzierungsmaßnahme darstellt. Dem kann entgegengesetzt werden, dass die LKW-Maut nicht in einer völlig beliebigen Höhe angesetzt werden kann. „Für eine Fahrzeug-Maut [kann] maximal der Betrag der jährlichen Wegekosten in Rechnung gestellt werden. Das heißt [...], dass vom Gesamtkuchen der zu „vergebenden“ jährlichen Wegekosten derjenige Anteil, der davon der LKW-Maut [zu]geordnet wird¹²⁹, abzuziehen ist. Der Rest bleibt (maximal) für die Pkw-Bemautung übrig.“¹³⁰

Für den Schienenbereich wurden keine adäquaten Finanzierungsformen gefunden, denn auch die Querfinanzierung der Schiene über die Straßeneinnahmen¹³¹ wurde nicht umgesetzt. Als politische Begründung dafür diente die Auffassung, dass in der Bevölkerung zurzeit keine Akzeptanz für die vermeintliche Benachteiligung der Straße herrsche. Auf Maßnahmen zur diesbezüglichen Bewusstseinsbildung wurde jedoch verzichtet. Generell ist zu kritisieren, dass es durch die bestehende, mangelnde Kostenwahrheit der Verkehrsträger in Österreich zu „keine[m] fairen Wettbewerb zwischen Straßen- und Schienenverkehr und [...] zu keine[r] verursachergerechten Kostenteilung [kommt].“¹³²

In dieser Hinsicht ist ebenfalls festzuhalten, dass längerfristig die Zahlung jährlich ansteigender, staatlicher Finanzierungsbeiträge an die ÖBB erforderlich ist, um allein die Projekte zu finanzieren, die bereits im Bau befindlich sind.

Generell wurden außerdem die Projektkosten falsch berechnet. Die tatsächlichen Kosten waren in etlichen Fällen um rund 2/3 höher als ursprünglich angenommen. Dadurch wurden die Finanzierungspläne obsolet.

¹²⁸ BM für Verkehr, Innovation und Technologie, 2005b, Anfragebeantwortung GZ. BMVIT-13.000/0001-I/CS3/2005, S. 2.

¹²⁹ „Dieser Prozess wird auch Kategorisierung genannt.“ (Herry, 2007, Benötigen wir noch Wegekostenrechnungen?, S. 221).

¹³⁰ Herry, 2007, Benötigen wir noch Wegekostenrechnungen?, S. 221.

¹³¹ Vgl. Kapitel 2.1.2 „Politische Grundlagen“ und Kapitel 2.2.6 „Finanzierungsmodelle“.

¹³² Sammer, 2007, Acht Wünsche für eine neue Verkehrspolitik in Österreich aus verkehrswissenschaftlicher Sicht, S. 65.

Die Organisationsprivatisierung der ehemaligen staatlichen Unternehmen¹³³ führte u.a. zu einem Anwachsen des Defizits dieser Unternehmen, das auch, wenn es aus dem unmittelbaren Bundesbudget ausgegliedert wurde, zum Tragen kommt. Die Verschuldung der Unternehmen, insbesondere der ÖBB zuzulassen, ohne einen entsprechenden Ausgleich durch Einnahmemöglichkeiten zu schaffen, ist kurzsichtig. Zwar werden Infrastrukturbaukosten auftragsbedingt vom Bund übernommen, dies wurde jedoch mit einem Konzept der Schuldenaufnahme der ÖBB gekoppelt, bei dem die Kreditraten regelmäßig steigen. Als Zeithorizont zur Schuldentilgung¹³⁴ wurden im GVP-Ö verschiedene Zeitpunkte genannt:

Auf Seite der ASFINAG sollte die Tilgung bis 2040 stattfinden. Dieser Ansatz ging von der Umsetzung der Investitionspakete 0, 1 und 2 aus.

Auf Seite der SCHIG bzw. danach der ÖBB wurden zwei Entschuldungszeiträume vorgeschlagen. Bei Realisierung der Investitionspakete 0 und 1a wäre eine Entschuldung zwischen 2045 und 2060 denkbar. Bei zusätzlicher Realisierung des Pakets 1b wäre eine Tilgung erst zwischen 2060 und 2070 vorstellbar, dies allerdings auch nur bei stärkerer Vollkostenorientierung der Benutzerentgelte. Eine Erhöhung der Tarife im Personenverkehr würde allerdings zu sinkenden Fahrgastzahlen führen. Dadurch könnten die ÖBB einerseits nicht den vollen Betrag lukrieren und andererseits würde der MIV anstelle des ÖV gefördert werden. Paket 2 war demnach aus Finanzierungsmangel nicht ernsthaft für eine Umsetzung vorgesehen.

Hinzu kommt, wie oben erläutert, dass sich die Berechnungen der Projektkosten sich als fehlerhaft herausstellten, was im Fall der vollständigen Projektrealisierung einen entsprechenden Anstieg der Schuldenbeträge und in weiterer Folge eine Schuldentrückzahlung über einen wesentlich längeren Zeitraum zur Folge hätte.

Weiters war die Überprüfung der Effizienz in der Verwendung öffentlicher Mittel aufgrund mangelnder Offenlegungspraxis der Sondergesellschaften hinsichtlich ihrer finanziellen Situation und ihrer internen Prozesse nur eingeschränkt möglich. Zwar besaß der Bund Aufsichtsrechte, diese wurden jedoch teilweise nicht nachdrücklich wahrgenommen. So wurde beispielsweise gemäß einem parlamentarischen Minderheitsbericht die Wahrnehmung vernachlässigter Aufsichtsratspflichten gegenüber der ASFINAG verlangt.¹³⁵

Durch die strategiefreie Einzelbetrachtung von Projekten und Interessen im GVP-Ö wurde vielfach in unzusammenhängende Teilabschnitte investiert, anstatt den Planungsraum mittels Einzelprojekte übergreifender Maßnahmen zu gliedern¹³⁶. Synergien und Nutzen aus solchen Basisprojekten wären eher in der Lage gewesen einen volkswirtschaftlichen Mehrwert zu erzeugen und insofern Kosten zu sparen. Die Prioritätensetzung hätte hierbei vermutlich stärker im Hinblick auf nationale Vernetzung erfolgen müssen.

¹³³ Diesbezüglich sind v.a. ASFINAG, SCHIG und ÖBB relevant.

¹³⁴ Die Schuldenaufnahme bezieht sich dabei ausschließlich auf die Finanzierung der Maßnahmen des GVP-Ö.

¹³⁵ Kräuter, 2005, Minderheitsbericht über den Bericht des Rechnungshofausschusses über den Bericht des Ständigen Unterausschusses des Rechnungshofausschusses gemäß § 32e Abs. 4 GOG betreffend Prüfung der Verkehrs- und Infrastrukturpolitik seit dem Jahr 2000 (1120 d.B.).

¹³⁶ Z.B. durch konkrete Planung auf Korridorebene, mit sinnvoll aufeinander abgestimmten Teilprojekten und Umsetzungszeiträumen.

2.5.5 KRITIK AUF EBENE DER PROJEKTBEWERTUNG

Dieses Kapitel betrachtet Problematiken und Konflikte, die durch den bzw. in Folge des GVP-Ö auf Projektbewertungsebene entstehen, aus einer Perspektive, die zwischen Projektbene und einer generellen volkswirtschaftlichen Ebene liegt. Im Fokus stehen hierbei nicht einzelne Projekte, sondern generell feststellbare Beobachtungen.

Die im GVP-Ö gelisteten Projekte sind vor ihrer Umsetzung den vorgeschriebenen Prüfungen (v.a. UVP) zu unterziehen. Es fand allerdings keine strategische Vor-Prüfungsphase¹³⁷ statt, in der eruiert wurde, ob die einzelnen Projekte erforderlich und sinnvoll waren bzw. ob sie überhaupt im öffentlichen Interesse standen. Diesbezüglich ist auch anzumerken, dass keine Beteiligungsverfahren durchgeführt wurden, an denen entsprechende Interessensvereinigungen oder die interessierte Öffentlichkeit teilnehmen hätten können. Zwar wurde angegeben, dass dem GVP-Ö wissenschaftliche Untersuchungen¹³⁸ zugrunde liegen; inwieweit diese jedoch Eingang fanden, ist nicht dokumentiert. Die Erkenntnisse aus dem Erstellungsprozess des GVP-Ö zur Sinnhaftigkeit der Projekte sind daher nur anhand von Vermutungen rekonstruierbar.

In diesem Zusammenhang ist auch interessant, dass, für Straßenprojekte, die noch vor Inkrafttreten des SP-V-G im BStG verankert wurden, keine SP-V durchgeführt werden musste. Da die strategische Notwendigkeit der Projekte nicht umfassend geklärt wurde¹³⁹, ist davon auszugehen, dass die Realisierung einiger Projekte aufgrund der eingeschränkten Begutachtung nicht im Sinne der volkswirtschaftlichen Nutzenmaximierung war. Etliche Experten gehen davon aus, dass viele Inhalte des GVP-Ö auf tagespolitischen Interessen der beteiligten Akteure basieren. Da sich die SP-V auf eine fachliche Beurteilung des jeweiligen Planungsanliegens beschränkt und sie politische Zielvorgaben eindeutig¹⁴⁰ als solche ausweist, ist sie ein geeignetes Instrument der tagespolitikunabhängigen Planung.

Die Begründung und Legitimierung für viele Projekte wurde im GVP-Ö gesucht¹⁴¹. Dies war, wie bereits dargestellt, nicht ausreichend. Hierzu sei erneut darauf hingewiesen, dass der GVP-Ö keinerlei projektspezifischen Begründungen enthält. Die Gründe für ihre Auswahl sind nicht dokumentiert und somit nicht nachvollziehbar. Immerhin hat der GVP-Ö insoweit projektbegründende Wirkung, als einige der hochrangigen Straßenprojekte in das BStG übertragen wurden, das als juristische Quelle für die Planung fungiert. Zur alleinigen Begründung eines Projektes¹⁴² hat sich diese Tatsache allerdings bei vergangenen Projekten als unzureichend erwiesen. Eine Begründung muss daher anhand anderer Grundlagen erfolgen. Eine im hochrangigen Straßenverkehrsinfrastrukturbereich generell anwendbare, weil verbindliche Grundlage gibt es derzeit jedoch nicht.

„In einem gut ausgebauten Verkehrsnetz wie in Österreich vorhanden hat nicht nur jeder weiterer Straßenzug a priori einen abnehmenden Grenznutzen sondern auch eine geringere relative Zusatzbelastung durch die verschiedenen Schadstoffkomponenten (insbesondere bei den kritischen Reaktionsprodukten) zur Folge. Da der Infrastruktur- und Straßenbau durch eine Fülle von einzelnen Infrastrukturbauten stattfindet entsteht das groteske Ergebnis, dass durch Projekte gleicher Umweltverschmutzung in der Folge immer geringere Zusatzbelastungen entstehen. Eine auf relativen

¹³⁷ In Anwendung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (SUP-Richtlinie).

¹³⁸ Wie z.B. die Arbeiten zum Bundesverkehrswegeplan.

¹³⁹ Die Notwendigkeit wurde im Zuge der jeweiligen UVP-Verfahren im verfahrensüblichen Umfang thematisiert.

¹⁴⁰ Und legitim.

¹⁴¹ Siehe Kapitel 2.5.1 „Verkehrsfachliche Kritik“.

¹⁴² Z.B. im UVP-Verfahren.

*Zuwachsen aufgebaute Umweltverträglichkeitsprüfung verliert immer mehr ihren Sinn. In diesem Zusammenhang ist auch die Stückelung von Straßenbauvorhaben in Teilabschnitten zu sehen.*¹⁴³

Ein Problem der Infrastrukturplanung ist, dass Projekte oftmals gestückelt werden. Genehmigungsverfahren, wie die UVP, sind generell einfacher und übersichtlicher abzuwickeln, wenn die Projekte in separat zu prüfende, räumliche Teilabschnitte geteilt werden. In der Prüfung erfolgt die Konzentration auf die Wirkungen des einzelnen Abschnittes. Dadurch werden die Ergebnisse der Beurteilung absehbarer und kontrollierbarer, als bei einer Prüfung des Gesamtprojektes. Das Gesamtprojekt und seine Wirkungen werden allerdings oft nur am Rande betrachtet. Dabei ist gerade im Projektbereich das Ganze nicht nur sprichwörtlich größer als seine Teile. Strategische Aspekte verlieren in der Detailbetrachtung an Bedeutung. Negative Projektwirkungen entstehen teilweise erst durch die Realisierung mehrerer Projektabschnitte. Wenn sie im Prüfverfahren übersehen werden, können sie auch bei der Festlegung allfälliger Ausgleichsmaßnahmen nicht berücksichtigt werden.

2.5.6 KRITIK AM SYSTEM

Ein Hindernis für die Absichten der Ersteller, ein langfristig verbindliches Planungsinstrument zu schaffen, stellt die Tatsache dar, dass für politische Zielsetzungen das demokratische System wesensgebend ist, in dem Prioritäten oftmals nur temporär festgelegt werden können. Die tagespolitischen Interessen¹⁴⁴ der beteiligten politischen Akteure auf Bundes- und Landesebene machen die Konsensfindung über die langfristige Festlegung verbindlicher Rahmenbedingungen schwierig.

Während es zweifelsfrei sinnvoll ist, dass gültige Strategien und Planungsprozesse in Reaktion auf laufende Ereignisse angepasst werden können, bewirkt dieser Umstand leider auch die Verkomplizierung der Sicherstellung der Umsetzung längerfristiger Gesamtkonzepte auf Maßnahmenebene.

2.5.7 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Aus den Aspekten der Kritik kann der Schluss gezogen werden, dass der GVP-Ö durch viele Schwachstellen geprägt war. Über die Probleme reflektierend können allerdings auch Erkenntnisse für eine künftig bessere Vorgangsweise abgeleitet werden.

Um den GVP-Ö längerfristig zu einem qualitätvollen Instrument der Generalverkehrsplanung zu machen, wäre anstelle der gewählten Vorgangsweise die Umsetzung folgender Schritte zielführend gewesen:

Die **rechtliche Verankerung** des Generalverkehrsplanungsinstruments (inkl. **formeller Rahmenbedingungen**, wie z.B. der Einhaltung völkerrechtlicher Verträge) hätte basierend v.a. auf **fachwissenschaftlichen Grundlagen** und den Resultaten eines umfassenden **Beteiligungsprozesses** zur Festlegung **langfristiger verkehrspolitischer Ziele / Leitkriterien** dienen sollen. In der Folge wäre es erforderlich gewesen, anhand von **anerkannten Prüfverfahren** (strategischer, volkswirtschaftlichen Analyse- und Bewertungsverfahren (SUP/SP-V, KNU,...) ein **fachliches Grundprogramm an Ausbauprioritäten** zu erstellen. Dieses hätte (in politisch vertretbarem Ausmaß)

¹⁴³ Macoun, 2009, Stellungnahme zu den Unterlagen der Umweltverträglichkeitserklärung (Einreichprojekt 2008) der ASFINAG für den Streckenabschnitt Knoten Linz/ Hummelhof (A7) – Ast. Donau Nord, A26 Linzer Autobahn, S. 29.

¹⁴⁴ Ordnungs- und Positionsinteressen.

transparent mittels **politischer Gewichtung** der Ergebnisse durch Bund und Länder zu einem finalen **planungspolitischen Ausbauprioritätsprogramm** umgewandelt werden sollen. Eine wesentliche Bedeutung wäre auch der budgetären Absicherung seiner **langfristigen Finanzierung** (Bau, Betrieb) zugekommen. Zudem hätte eine **periodische Anpassung** des Dokuments (z.B. alle 5 Jahre bzw. bei wesentlichen Änderungen der Rahmenbedingungen auch in kürzeren, zeitlichen Abständen) stattfinden sollen.

Unter der Prämisse der rechtlichen Verankerung dieser Bedingungen wäre es vermutlich möglich gewesen, den GVP-Ö als strategisches Generalverkehrsplanungsinstrument zur Festlegung des zukünftigen Handlungsspielraums der Verkehrsplanung und -politik einzusetzen.

2.6 GENERALVERKEHRSPLANUNG NACH 2002

Dieses Kapitel skizziert die weiteren Entwicklungen in der österreichischen Generalverkehrsplanung nach dem GVP-Ö. Dabei wird dargestellt, welche neuen Planungsgrundlagen und -instrumente erstellt wurden und welche qualitativen Fortschritte dabei erzielt werden konnten.

2.6.1 NEUE PLANUNGSGRUNDLAGEN

Von den neu erstellten Planungsgrundlagen war die Verkehrsprognose Österreich 2025+ (VPÖ 2025+) für die Generalverkehrsplanung die wesentlichste. Darüber hinaus befinden sich einige Grundlagen in Planung bzw. Erstellung.

VERKEHRSPROGNOSE ÖSTERREICH 2025+

Die VPÖ 2025+ wurde 2003 bis 2006 im Auftrag von BMVIT, ASFINAG und ÖBB erstellt und bis 2008 aktualisiert¹⁴⁵. Sie diente mehreren Planungsebenen als wichtige Grundlage.

„Die „Verkehrsprognose Österreich 2025+“ setzt sich im Wesentlichen aus einem Personenverkehrsmodell¹⁴⁶ und einem Güterverkehrsmodell zusammen, welchen ein umfassendes Wirtschaftsmodell vorgelagert ist. Das Güterverkehrsmodell wurde hierfür eigens entwickelt und ermöglicht erstmals eine Prognose des Güterverkehrs, die auf abgeleiteten funktionalen Zusammenhängen beruht.“¹⁴⁷

Im Verkehrsmodell der VPÖ 2025+ (siehe Abbildung 12) wurden die Eingangsdaten sowohl im Güter- als auch im Personenverkehr anhand von Verkehrsteilnehmern, Raumtypen und Wegzwecken in Untergruppen gegliedert. Im Personenverkehr waren dies „40 verhaltenshomogene Gruppen, 4 Raumtypen, 5 Verkehrsmittel (Fußgänger, Radfahrer, ÖV, Pkw-Lenker, Pkw-Mitfahrer) und 16 Wegezwecke [...]“¹⁴⁸ Im Güterverkehr wurden die Daten mittels der Kriterien „Verkehrsträger Straße,

¹⁴⁵ „Die Finanz- und Wirtschaftskrise, die sich in der zweiten Hälfte des Jahres 2008 abzeichnen begann, konnte in den Annahmen der Szenarien noch nicht berücksichtigt werden. Der Einbruch in der Verkehrsnachfrage, der sich 2009 abzeichnete, muss aber für die anstehenden Überlegungen zur Neubewertung der Infrastrukturinvestitionen berücksichtigt werden. Eine komplette Neuberechnung der Prognose schied aus Gründen der Bearbeitungsdauer aus.“ (Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2012c, Ausbauplan Bundesverkehrsinfrastruktur 2013-2018, S. 3).

¹⁴⁶ MultiREG.

¹⁴⁷ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2012c, Ausbauplan Bundesverkehrsinfrastruktur 2012-2017, S. 4.

¹⁴⁸ Ebd.

Schiene, Schiff- und Luftfahrt, 14 Gütergruppen und 4 Relationsgruppen (Binnen-, Quell-, Ziel- und Transitverkehr)¹⁴⁹ strukturiert.

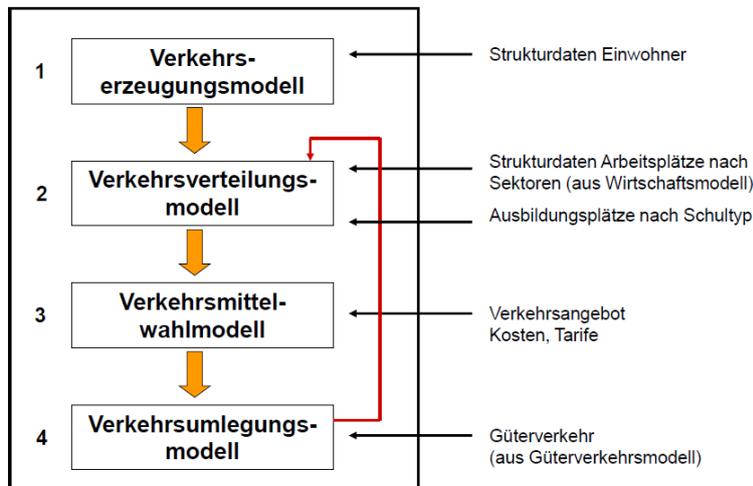


ABBILDUNG 12: VERKEHRSMODELL ÖSTERREICH¹⁵⁰

Das Wirtschaftsmodell MultiREG diente der Prognose der künftigen Verteilung von Wirtschaftsfaktoren bzw. -potenzialen im Raum. Betrachtet wurden diesbezüglich die Faktoren Nachfrage, Produktion, Einkommen und Beschäftigung. „Daraus wurden Mengen- und Wertströme sowohl innerhalb Österreichs als auch im Austausch mit dem Ausland ermittelt. In weiterer Folge wurden diese Mengen mit dem VMÖ auf die Verkehrsträger verteilt und in transportierte Tonnagen und Fahrten des Güterverkehrs umgelegt.“¹⁵¹

Die Ergebnisse der VPÖ 2025+ wurden in den Planungsprozessen der Auftraggeber weiter verwendet.

KONZEPTION KÜNFTIGER PLANUNGSGRUNDLAGEN

Das BMVIT beabsichtigt, einige Datenerhebungen und Analysen zur besseren Planbarkeit der österreichischen Verkehrsentwicklung durchzuführen, die zu einer nachhaltigen Optimierung der Planung führen sollen. Wie im Vortrag von DI Dr. Spiegel¹⁵² erläutert, sollen zur Verbesserung bzw. Aktualisierung der derzeit verfügbaren Grundlagen die folgenden Vorhaben realisiert werden:

- Mobilitätserhebung
- Modellverbesserungen (u.a. auf Basis von Kooperationen)

Außerdem plant das BMVIT die Einführung einiger Instrumente zur Bewertung und tieferen Ergründung volkswirtschaftlicher Zusammenhänge, wie sie z.B. zwischen Erreichbarkeit und Wertschöpfung in Regionen feststellbar sind.

¹⁴⁹ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2012c, Ausbauplan Bundesverkehrsinfrastruktur 2013–2018, S. 4.

¹⁵⁰ Spiegel, 2012, Präsentationsunterlagen zur Tagung „Entscheidungskriterien und Steuerungsanforderungen zur Realisierung von Großprojekten“, S. 11.

¹⁵¹ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2012c, Ausbauplan Bundesverkehrsinfrastruktur 2013–2018, S. 4.

¹⁵² Vgl. Kiwitt, et al., 2012, Tagung „Entscheidungskriterien und Steuerungsanforderungen zur Realisierung von Großprojekten“ und Spiegel, 2012, Präsentationsunterlagen zur Tagung „Entscheidungskriterien und Steuerungsanforderungen zur Realisierung von Großprojekten“, S. 23.

2.6.2 NEUE PLANUNGSINSTRUMENTE

Dieses Kapitel stellt dar, welche Planungsinstrumente infolge der Veröffentlichung des GVP-Ö relevant für die Generalverkehrsplanung waren. Es beinhaltet eine Zusammenfassung der Bestrebungen den GVP-Ö zu aktualisieren. Zudem wird erläutert, welche Instrumente seit 2002 zum Zweck der Generalverkehrsplanung neu oder weiterentwickelt wurden und dass die einige davon in Abstimmung aufeinander konzipiert wurden.¹⁵³

NACHBEARBEITUNG DES GVP-Ö

Das einzige Instrument, das im Zeitraum 2002 bis 2007 Zwecke der Generalverkehrsplanung erfüllte, war der GVP-Ö. Erst danach wurden neue Rahmenplanungen, wie Prioritätenliste und Ausbauplan Bundesverkehrsinfrastruktur¹⁵⁴ geschaffen.

„Nach Fertigstellung des GVP-Ö im Jahr 2002 wurde eine Weiterentwicklung und Aktualisierung der verkehrlichen Datenbasis angestrebt, um zukünftige Fortschreibungen des GVP-Ö durch aktuelle Verkehrsdaten und -prognosen absichern zu können. Neben einer Verdichtung der Grundlagedaten und der Verbesserung der Ergebnisschärfe wurde auch eine Verlängerung des Prognosehorizontes als erforderlich angesehen, um den nunmehr sich zeigenden, übergeordneten Planungsanforderungen im Verkehrsbereich gerecht werden zu können.“¹⁵⁵

Die ursprüngliche Absicht der ÖVP-FPÖ/BZÖ-Koalition, den GVP-Ö an laufende Gegebenheiten angepasst fortzuschreiben, wurde jedoch nie umgesetzt.

Ausschlaggebend hierfür dürfte vor allem die Tatsache gewesen sein, dass die Nationalratswahlen 2006 die innenpolitischen Rahmenbedingungen grundlegend änderten. Die neue SPÖ-ÖVP-Regierung hegte kein Interesse an der Weiterführung des GVP-Ö – einer politischen Absichtserklärung, verfasst von einer Koalition, die in dieser Zusammensetzung nicht mehr in der Regierung vertreten war.

Die Nicht-Weiterentwicklung des GVP-Ö dürfte außerdem u.a. darauf zurückzuführen sein, dass

- die rot-schwarze Folgeregierung 2007 eine eigene Prioritätenliste entwickelte, die den GVP-Ö ablöste.
- etliche von der SPÖ-ÖVP-Regierung bevorzugte Projekte durch die Berücksichtigung in der Gesetzgebung bereits bekräftigt worden waren.¹⁵⁶
- staatliche Sparmaßnahmen erforderlich wurden, die naturgemäß eine Infrastrukturausbau-Budgetverteilungspolitik erlaubten, mit der einige Projekte bevorzugt, andere hingegen verzögert, verändert oder gestoppt werden konnten.
- die langfristige Anpassung der umstrittenen Inhalte des GVP-Ö einer sehr aufwändigen, fachlichen Auseinandersetzung bedurft hätte.
- die neue Koalition sich klar von der alten abheben wollte und daher u.a. die Assoziation mit dem schwarz-blauen GVP-Ö scheute.

¹⁵³ Beispielsweise bildeten die Rahmenpläne der ÖBB bzw. Bauprogramme der ASFINAG die Grundlage für den Ausbauplan Bundesverkehrsinfrastruktur des BMVIT. Dieser wiederum war die Basis für das Zielnetz 2025+.

¹⁵⁴ Siehe die entsprechenden Folgekapitel.

¹⁵⁵ TRAFICO et. al., 2009, Verkehrsprognose Österreich 2025+ Endbericht. Kapitel 1 Hintergrund, Aufgabenstellung, generelle Methode und Prognoseannahmen, S. 4.

¹⁵⁶ Z.B. BStG i.d.g.F.

- die traditionell eher gefestigte SPÖ nach ihrem erst kürzlichen Wiedereintritt in die Regierung risikoscheu agierte und daher schwierige, kritikanfällige Themen (wie die öffentlichkeitswirksame Generalverkehrsplanung) anfangs mied.

PRIORITÄTENLISTE FÜR ÖSTERREICHS VERKEHRSINFRASTRUKTUR

Die Prioritätenliste für Österreichs Verkehrsinfrastruktur wurde im März 2007 durch Verkehrsminister Werner Faymann und Finanzminister Wilhelm Molterer präsentiert. Sie enthielt ein Investitionsprogramm für die Bereiche Straße und Schiene mit einem Investitionsumfang von über 40 Mrd. Euro, die im Zeitraum von 2007 bis 2020 umgesetzt werden sollten. Sie enthielt ähnlich dem GVP-Ö eine große Anzahl von Projekten, darunter vor allem Projekte für Neubau, Erhaltung und Tunnelsicherheit. Inwieweit vor allem die Neubauprojekte anhand fachlicher bzw. politischer Kriterien gereiht wurden, ist nicht bekannt. Presseberichten zufolge wurden jedenfalls die meisten Wünsche der Bundesländer und der Sondergesellschaften in der Konzeption berücksichtigt. Folgende Änderungen erfolgten gegenüber den vorangehenden Festlegungen des GVP-Ö:

„Bei der Schiene sei in der neuen Reihung „nahezu nichts gestrichen beziehungsweise nach hinten verlagert worden“, sagte Faymann. Bei der Straße hingegen wurden einige kleine politischen Entscheidungen getroffen: Bei einigen kleineren Straßenprojekten – vor allem in Wien (siehe nebenstehenden Artikel) – sei die Planung noch nicht ausreichend vorbereitet gewesen, daher wurden sie nicht unter den wichtigsten Prioritäten gereiht. Verschoben werden aber auch Schnellstraßen durch das Marchfeld, Mühlviertel, entlang des Bodensees und bei Klagenfurt sowie die S3 im Waldviertel.“¹⁵⁷

Die anfallenden Projektkosten wurden realitätsnaher berechnet als vormals im GVP-Ö, der gravierende Berechnungsfehler in der Kostenschätzung aufwies. Aus diesem Grund ist das Verhältnis zwischen Projektumfang und Investitionsvolumen entsprechend anders als im GVP-Ö.

AUSBAUPLAN BUNDESVERKEHRSINFRASTRUKTUR

Das BMVIT erstellte seit 2007 jährlich einen Plan für den Ausbau der Bundesverkehrsinfrastruktur mit einem Planungshorizont von jeweils 5 Jahren – beginnend mit dem jeweiligen Folgejahr. Der aktuelle Ausbauplan aus 2011 wurde demnach für den Zeitraum zwischen 2012 und 2017 erstellt.

Der Ausbauplan Bundesverkehrsinfrastruktur fasste die Inhalte der Rahmenpläne bzw. Bauprogramme von ASFINAG und ÖBB zusammen.¹⁵⁸ Die Ausbaupläne orientierten sich dabei im Gegensatz zur früheren Ausbaupolitik zunehmend am Ausbau der Schieneninfrastruktur. Die Zielsetzungen im Infrastrukturausbau waren *„als starke Argumentationsgrundlage für Maßnahmen zur stärkeren Nutzung der Schiene [gedacht].“¹⁵⁹*

Die übergeordneten Zielsetzungen des Bundesverkehrsinfrastrukturausbauplans lagen primär in der Stärkung des Wirtschaftsstandorts Österreich durch Verbesserungen der Erreichbarkeit und Mobilität. Dabei sollten Umwelt, Anrainer und natürliche Ressourcen weitestgehend geschont und insbesondere auch die dringende Reduktion der Treibhausgasemission forciert werden. Weitere Anliegen waren eine Verbesserung der Verkehrssicherheit und die Herbeiführung einer zuverlässigen

¹⁵⁷ Koch, 26.03.2007, Analyse: Der Plan ist tot, es lebe die Liste (Online, Zugriff am 26.09.2012).

¹⁵⁸ Siehe die entsprechenden Folgekapitel.

¹⁵⁹ Spiegel, 2012, Präsentationsunterlagen zur Tagung „Entscheidungskriterien und Steuerungsanforderungen zur Realisierung von Großprojekten“, S. 16.

Verfügbarkeit der Infrastruktur. Die Umsetzung dieser Ziele sollte zudem unter Berücksichtigung knapper finanzieller Ressourcen darstellbar sein.

„Das österreichische Verkehrssystem ist geografisch ein zentraler Bestandteil eines europäischen Gesamtsystems. Es ist unbestritten, dass ein leistungsfähiges Verkehrssystem in Österreich ein wichtiges Entscheidungskriterium für wirtschaftliche Entwicklung und Industrieansiedlung und darüber hinaus die Grundlage für die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung des Landes darstellt. Es ist ebenso unbestritten, dass ein leistungsfähiges und barrierefrei zugängliches Verkehrssystem in Österreich ein wesentliches Kriterium für die Gewährleistung der Mobilität der Menschen in Österreich ist und als wesentlicher Faktor für die Erhaltung der Lebensqualität bewertet wird.

Die Entscheidungen zum Aus- und Umbau der Infrastruktur sind aufgrund der entstehenden Kosten und der Langfristigkeit der Infrastrukturnutzung von großer Tragweite. Das BMVIT ist bestrebt, diese Entscheidungen fundiert aufzubereiten und eine klare Strategie für die Verkehrsinfrastruktur vorzugeben.“¹⁶⁰

Diese Strategie orientierte sich an folgenden Arbeitsschwerpunkten:

- Festlegung der grundsätzlichen Zielsetzungen für die Gestaltung der Infrastruktur
- Verkehrsprognose für Österreich 2025+
- Festlegung von Zielnetzen für Österreich

Auf diesen Arbeiten basierten die folgenden Festlegungen:

- Festlegung des Investitionsbedarfs
- Festlegung der mittelfristigen Rahmenpläne für die Österreichische Bundesbahn (ÖBB) und der Bauprogramme der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG)

Bei wesentlichen Änderungen der Rahmenbedingung unterzog das BMVIT seine Strategien und Infrastrukturprogramme einer grundlegenden Evaluierung und Anpassung, insbesondere in Form von Dringlichkeitsreihungen, Redimensionierungen der Projekte und Netzanpassungen. Zuletzt erfolgte dies infolge der Wirtschaftskrise.¹⁶¹

BAUPROGRAMM UND INVESTITIONSPLANUNG DER ASFINAG

Das Bauprogramm der ASFINAG war dem BMVIT und dem BMF vorzulegen. Es war in die Bereiche Neubau und Bestandsnetz unterteilt. Eine wesentliche Grundlage für den ersten Rahmenplan (2005 – 2010) war der GVP-Ö.¹⁶²

Die Investitionsplanung sah aufgrund der bis 2012 erfolgten Evaluierung der Bauprojekte¹⁶³ einige Änderungen an den geplanten Neubauprojekten vor. Insbesondere wurde im Rahmenplan versucht, die Umsetzung dieser Projekte kostenbewusst und zeitlich sinnvoll zu reihen.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2012b (Online, Zugriff am 22.07.2012).

¹⁶¹ Begründet wurde dies durch die geänderte Verkehrsentwicklung und geänderte Vorgaben des Bundesfinanzrahmengesetzes.

¹⁶² Vgl. BM für Verkehr, Innovation und Technologie, 2005, Anfragebeantwortung 2137/AB-BR/2005.

¹⁶³ Vgl. ASFINAG, 2012b, Evaluierung der ASFINAG Bauprojekte.

¹⁶⁴ Die aus diesen Überlegungen resultierende Nutzwertanalyse wird in Kapitel 3.7.1 „Analysen der Projektbewertung“ skizziert.

Am Bestandsnetz wurden einige Verbesserungen vorgenommen. Zielsetzungen dieser Projekte lagen vor allem in der Steigerung der Verkehrssicherheit und der Umweltverträglichkeit.

„Die Schwerpunkte der mittel- und langfristigen Planungsvorhaben der ASFINAG sind neben der Umsetzung des Generalverkehrsplanes, die Generalsanierung der alten Autobahnen und der Umbau der ASFINAG in ein kundenorientiertes Serviceunternehmen, wobei insbesondere die Erhöhung der Verkehrssicherheit und das Angebot an entsprechende Verkehrsinformationen (Telematik) für alle Verkehrsteilnehmer ein zentrales Anliegen darstellt.“¹⁶⁵

RAHMENPLAN UND INVESTITIONSPLANUNG DER ÖBB

Der Rahmenplan der ÖBB, der ebenfalls seit 2005 jährlich für die jeweils folgenden 5 Jahre erstellt wird, enthält die Investitionsplanung der ÖBB-Vorhaben für Neu- und Ausbau, Verbesserung und Instandhaltung. Zuletzt wurde der Rahmenplan 2012-2017 veröffentlicht (siehe Abbildung 13).

W		842,2	2620,9	1473,3	300,8	301,8	182,3	163,4	90,0	64,8	39,9	4,6
Wien Westbf: Adaptierung Aufnahmsgebäude		48,5	48,5			10,2	18,9	17,3	2,1			
	BA5622: Wien West BfO; (Ph. 2); Bau (vorfinanzierte Abwicklung)	1	48,5	46,4	2,1							
	FI5622: Wien West BfO; (Ph. 2); Bau (Vorfinanzierung durch die Immo GmbH)	1	-48,5	-46,4	-2,1							
	VF5622: Wien West BfO; (Ph. 2); Bau (Refundierung Vorfinanzierung an die Immo GmbH)	1	48,5	48,5		10,2	18,9	17,3	2,1			
Wien Hbf: Neuerrichtung inkl. Südtirolerplatz		448,7	1001,0	378,9	173,4	156,2	122,8	115,8	46,8	7,1		
	PE3050: Bf Wien; Neuerrichtung, Planung	Planungen	46,5	46,3	0,1							
	PEI301: Bf Wien; Bau	1	439,3	904,7	297,2	168,2	151,9	120,2	113,3	46,8	7,1	
	PEG319: Südtirolerplatz; Umbau; Bau	1	9,4	49,9	36,4	5,1	4,3	2,6	2,5			
Verbindung Ostbahn - Flughafenschnellbahn		60,3	68,5	1,9	6,3	28,0	23,6	8,7				
	PE5004: Verbindung Ostbahn - Flughafenschnellbahn; Planung	Planungen	0,1	3,2	1,9	1,1	0,1					
	PEM301: Verbindung Ostbahn - Flughafenschnellbahn; Bau	2a	60,2	65,3		5,2	27,8	23,6	8,7			
Ausbau Marchegger Ast		115,5	120,1					6,5	27,9	45,8	35,2	4,6
	BAM303: Stadlau - Staatsgrenze nächst Marchegg; Elektrifizierung und zweigleisiger Vollausbau, Bereich Wien; Bau	2b	115,5	120,1				6,5	27,9	45,8	35,2	4,6
Donauferebahn - Donauländebahn; Wiedererrichtung eingleisige Verbindungsstrecke		44,1	68,9		24,7	44,1						
	PE3310: Donauferebahn - Donauländebahn; eingleisige Verbindungsstrecke, Bau (vorfinanzierte Projektentwicklung)	1		70,0	68,4	1,6						
	FI3310: Donauferebahn - Donauländebahn; eingleisige Verbindungsstrecke (Vorfinanzierung)	1		-70,0	-68,4	-1,6						
	VF3310: Donauferebahn - Donauländebahn; eingleisige Verbindungsstrecke (Refundierung VF)	1	44,1	68,9		24,7	44,1					

ABBILDUNG 13: AUSZUG AUS DER AGGREGIERTEN DARSTELLUNG DER INVESTITIONEN NACH BUNDESLÄNDERN GEM. VEREINBARUNG BMVIT MIT DETAILVORHABEN; PLANQUOTEN VORAUSVALORISIERT¹⁶⁶

Der Rahmenplan der ÖBB 2012-2017 verfolgte drei verkehrspolitische Hauptziele:

- „Schaffung der Voraussetzungen für die schrittweise Einführung eines Knoten / Kantenzzeitmodells im Personenverkehr mit stabilen und pünktlichen Fahrzeiten
- Unterstützung der Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene durch Infrastrukturmaßnahmen
- Aufbau von Kapazitäten, um eine Reduktion von verkehrsbedingten CO₂ Emissionen (Kyoto-Protokoll) durch Verkehrsverlagerung zu erreichen“¹⁶⁷

Vor allem aufgrund der letzten Punkte ist eine Bedeutung des der Rahmenplans der ÖBB für den Straßenverkehr zu erwarten.¹⁶⁸

Die Inhalte des Rahmenplans der ÖBB waren vor allem durch die Ergebnisse eines Evaluierungsprozesses geprägt, in dem aktuelle Schienenprojekte im Hinblick auf die Kriterien

¹⁶⁵ BM für Verkehr, Innovation und Technologie, 2005b, Anfragebeantwortung GZ. BMVIT-13.000/0001-I/CS3/2005, S. 3.

¹⁶⁶ ÖBB-Infrastruktur Bau AG, 2012, Rahmenplan der ÖBB, S. 8.

¹⁶⁷ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2011b, Ausbauplan Bundesverkehrsinfrastruktur 2011-2016: Klug investieren, verantwortungsvoll sparen, S. 29.

¹⁶⁸ Außerdem wird erneut auf die zunehmend gemeinsame Betrachtung von Straße und Schiene innerhalb des Ausbauplans des BMVIT hingewiesen.

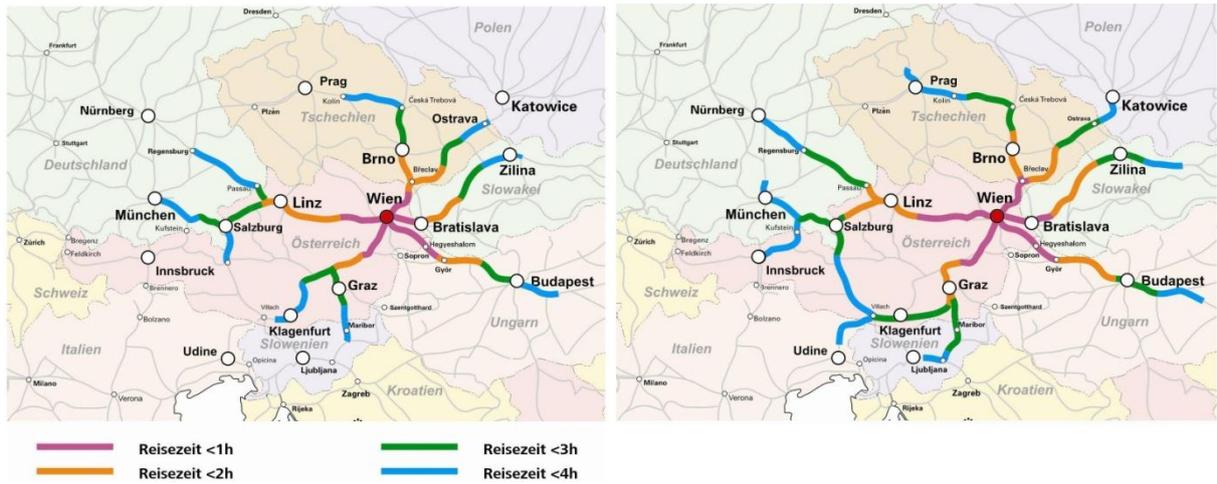


ABBILDUNG 15: ERREICHBARKEIT WIENS IM PERSONEN- UND GÜTERVERKEHR¹⁷², GEGENÜBERSTELLUNG DER JAHRE 2009 UND 2025

¹⁷² ÖBB-Infrastruktur AG, 2011 S. 12f., eigene Zusammenstellung.

3 PROJEKTBEISPIEL WESTRING LINZ

Der Westring Linz ist ein Großprojekt der Verkehrsplanung, das ursprünglich zur Lösung der Linzer Pendlerverkehrsproblematik konzipiert wurde. Da die Straßenbrücken des Linzer Straßennetzes bereits seit Jahrzehnten an ihre Kapazitätsgrenzen stoßen, ist der Westring seit jeher ein Projekt, mit dem der Bau einer neuen Brücke über die Donau forciert wurde. Durch die zunehmend europäische Orientierung der Verkehrsplanung und den wachsenden Standortwettbewerb rückte das Projekt zudem jedoch vermehrt ins Interesse von Land und Bund. In der Projektbegründung des UVE-Projektes finden sich allerdings nur Zielsetzungen der örtlichen Verkehrsplanung und auch die Nutzung der Standortpotenziale wurde nicht als offizielles Projektziel verankert. Dieses Kapitel legt dar, wie im Verlauf der Projektgeschichte auch inoffizielle Planungsperspektiven und Interessen maßgeblich Einfluss auf die Projektgestaltung ausgeübt haben und zeigt die Schwierigkeiten auf, die infolge des Mangels an verbindlichen, überörtlichen Planungsvorgaben aufgetreten sind.

3.1 PROJEKTBESCHREIBUNG

Der Westring Linz ist ein Verkehrsprojekt mit einer sehr langen Planungsgeschichte. Seine Bezeichnung „Westring“ entstand aufgrund der verkehrlichen Funktionen, die er erfüllen sollte: Er bildete den westlichen Teil eines geplanten Autobahnringes um Linz. Dieser sollte einen wesentlichen Beitrag zur Verkehrsentlastung der Linzer Innenstadt leisten und die chaotischen Pendlerströme in kontrollierte Bahnen leiten. Im Jahr 2000 wurde anhand der Idee eines Ringes ein neues Planungskonzept erstellt. Der belastende Durchgangsverkehr sollte in einen neuen, hochrangigen Autobahnring umgeleitet werden, der im Süden an die A 1 West Autobahn und im Norden an die A 7 Mühlkreis Autobahn durch adäquat dimensionierte Verkehrsknoten anzubinden wäre. Die Verkehrsströme in Ost-Westrichtung würden über den Südknoten abgeleitet, die Richtung Norden über den Nordknoten. Als Resultat würden unter anderem die durch den Pendlerverkehr überlasteten Donaubrücken und die A 7 Mühlkreis Autobahn entlastet. Zudem würde ein Korridor von überregionaler Bedeutung geschaffen, der die Erreichbarkeit des Wirtschafts-Großraums Linz weiter stärken würde.

Die Trasse des Südabschnitts der A 26 Linzer Autobahn erstreckt sich heute von der A 7 Mühlkreis Autobahn bis zum anderen Donauufer (siehe Abbildung 16):

„Die A 26 Linzer Autobahn schließt unmittelbar an den Autobahnabschnitt Bindermichl (A 7) an und überquert nach der Anschlussstelle Unionstraße mit der Westbrücke den Westkopf des Linzer Hauptbahnhofes.

Im Zuge der Errichtung der A 26 wird die Auffahrtsrampe Unionstraße in Richtung Knoten Hummelhof zwischen die beiden Richtungsfahrbahnen der A 26 gelegt, um die sich kreuzenden Relationen A 26 (ASt Bahnhof – Bindermichl) und Unionstraße – A 7 in Richtung Voestbrücke zu entflechten.

Anschließend an die Anschlussstelle Waldeggstraße, die als Halbanchlussstelle in Richtung Knoten Hummelhof ausgeführt wird, schwenkt die A 26 in einem Rechtsbogen in Richtung Norden und taucht in die Unterflurtrasse des Tunnels Freinberg zur Anschlussstelle Bahnhof ab. Im Bereich Bahnhof, wo mittels höhenfreiem Knoten die Kärntnerstraße anschließt, geht die Unterflurtrasse nahtlos in den bergmännischen Tunnel über, schwenkt in einem Linksbogen nach Westen und verläuft dann nahezu parallel zur Ziegeleistraße in Richtung Stadion. In weiterer Folge schwenkt die Trasse unter dem Freinberg nach Norden ab und überquert nach der Anschlussstelle Donau Süd die Donau und die

Mühlkreisbahn. Am linken Donauufer befinden sich die Portale des bergmännischen Tunnels Pöstlingberg, der ebenso wie der Tunnel Freinberg direkt an die Donaubrücke anschließt. Nach der Donauquerung schwenkt die Trasse leicht nach links bevor die Anschlussstelle Donau Nord den Südschnitt der A 26 begrenzt.

Der Anschluss im Bereich Donau Süd und Nord an die B 129 Eferdinger Straße und die B 127 Rohrbacher Straße erfolgt jeweils durch zwei bergmännische Tunnelrampen, welche unmittelbar nach den Portalen mit T-Kreuzungen an das untergeordnete Straßennetz angebunden sind.¹⁷³

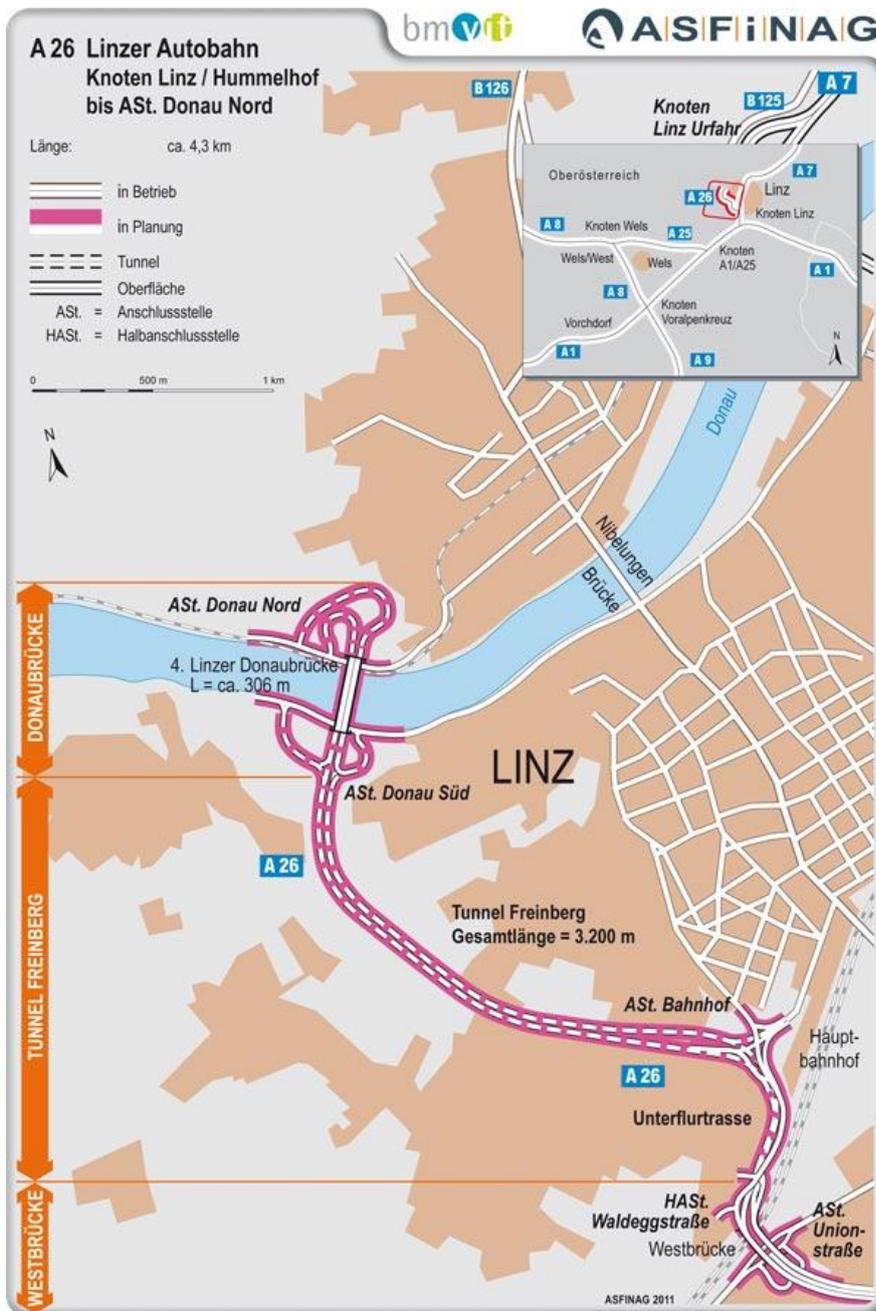


ABBILDUNG 16: STRECKENGRAFIK DER A 26 LINZER AUTOBAHN¹⁷⁴

¹⁷³ ASFINAG Bau Management GmbH, 2008, Umweltverträglichkeitserklärung A 26 Linzer Autobahn - Knoten Linz / Hummelhof (A7) - ASt Donau Nord, S. 28).

¹⁷⁴ ASFINAG, 2012a, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, A 26 aktuell - Stand des Einreichprojektes Stand Mai, S. 1.

Grundproblem des Linzer Verkehrssystems ist der tägliche, intensive Pendlerverkehr zwischen Linz und den angrenzenden Gemeinden und Bezirken. Laut den Einreichunterlagen der Umweltverträglichkeitserklärung (UVE) entstehen 98 % des Verkehrs auf der A 7 Mühlkreis Autobahn durch „Quell- und Zielverkehr, sowie Binnenverkehr innerhalb Oberösterreichs. Von diesen Pendlern kommt der Hauptanteil aus den beiden Bezirken Linz-Land und Urfahr Umgebung.¹⁷⁵ Das hat zur Folge, dass insbesondere die Nibelungenbrücke und die innerstädtischen Straßenverbindungen B 127 Rohrbacher Bundesstraße, B 129 Eferdinger Bundesstraße und B 139 Kremstaler Bundesstraße zu Stoßzeiten stark belastet sind. Die UVE zur A 26 Linzer Westring führt daher die Lösung folgender Kernaspekte der Linzer Verkehrsproblematik als Begründung für das Projekt an:

- Überlastung der A 7 Mühlkreis Autobahn im Raum Linz
- Überlastung der B 127 Rohrbacher Bundesstraße in Urfahr
- Überlastung der B 129 Eferdinger Bundesstraße in der Oberen Donaulände
- Überlastung der B 139 Kremstaler Bundesstraße im Bereich der Waldeggstraße / Westtangente
- Überlastung des innerstädtischen Bereiches der Stadt Linz

Als Schlüsselement für den motorisierten Individualverkehr (MIV) erweist sich dabei die Donauquerung, da es innerhalb von Linz nur eine begrenzte Anzahl an Brücken gibt: die Nibelungenbrücke, die Eisenbahnbrücke¹⁷⁶ und die VOEST-Brücke als Teil der A 7 Mühlkreis Autobahn. Nahe der Stadt im Osten besteht außerdem die Steyregger Brücke, die Teil der B 3 Donau Straße ist. Die Nibelungenbrücke deckt hierbei die Verkehrsströme im westlichen Teil der Stadt alleine ab, wobei die Kapazitätsgrenzen grundsätzlich erreicht sind. Im westlichen Linz besteht als durchgehende Nord-Süd-Verbindung mit Donauquerung lediglich die bereits überlastete B 139 Kremstal Bundesstraße. Die Route führt dabei über Römerbergtunnel und Nibelungenbrücke. Als Ausweichmöglichkeiten zur Nibelungenbrücke dienen die östlich gelegene A 7 Mühlkreis Autobahn, die Gruberstraße und das Einbahnsystem Dinghoferstraße (stadteinwärts) bzw. Humboldtstraße (stadtauswärts).¹⁷⁷

¹⁷⁵ Vgl. Macoun, 2009, Stellungnahme zu den Unterlagen der Umweltverträglichkeitserklärung (Einreichprojekt 2008) der ASFINAG für den Streckenabschnitt Knoten Linz/ Hummelhof (A7) – Ast. Donau Nord, A26 Linzer Autobahn, S. 10, zitiert aus ASFINAG, A 26 Linzer Autobahn, Knoten Linz/ Hummelhof (A 7) – Ast Donau Nord, Einreichprojekt 2008, Projektänderung Dezember 2008, Verkehrsuntersuchung; Bericht Einlage 1.4.3., S. 3, 8.

¹⁷⁶ Zwischenzeitlich gesperrt, die Frage, ob Sanierung oder Neubau als Lösungsweg gewählt wird, ist derzeit ungelöst.

¹⁷⁷ Vgl. Landeshauptstadt Linz, Pressearchiv der Landeshauptstadt Linz, 1998, Sanierung des Römerbergtunnels. Informationsunterlage zur Pressekonferenz „Sperrung des Römerbergtunnels“ (Online, Zugriff am 27.07.2012).

3.2 PLANUNGSGRUNDLAGEN UND -VORGABEN DER PLANUNGSEBENEN

Dieses Kapitel stellt die aktuell auf das Projekt Westring Linz wirkenden, räumlichen Planungsebenen dar und fasst die Inhalte projektrelevanter Planungsvorgaben und -grundlagen zusammen.¹⁷⁸ Die Ausführungen sollen ersichtlich machen, woraus sich das aktuelle Erfordernis für den Westring ergibt und welche Interessen hinter den Vorgaben stehen. Die folgenden Planungsträger bzw. -ebenen wurden untersucht:

- EU
- Österreich
- Land Oberösterreich
- Stadt Linz

3.2.1 EU-EBENE

Auf EU-Ebene gibt es keine Vorgaben für das Straßennetz im Raum Linz, denn Linz ist weder im Straßennetz der TEN-V noch der Paneuropäischen Verkehrskorridore (PEK), die als Ergänzung zu den TEN-V konzipiert wurden, als Knoten enthalten. Zwei Grundlagen bzw. Motive für die innerstaatliche Verkehrspolitik zum Projekt Westring Linz lassen sich jedoch aus den EU-Vorgaben ableiten.

FORCIERUNG DER MULTIMODALEN KNOTENFUNKTION

Linz ist im Schienenbereich des TEN-V durch zwei Korridore erschlossen, was in Anbetracht der zunehmenden Bedeutung multimodalen Transports durchaus Auswirkungen auf den Straßenbereich ausübt. Bei den beiden TEN-V-Korridoren handelt es sich um die folgenden:

- Korridor 17 von Paris nach Bratislava: (Streckenführung in Österreich auf der Donauachse von Salzburg über Linz nach Wien)
- Korridor 22 von Athen nach Nürnberg / Dresden (Streckenführung in Österreich auf der Phyrn- / Schober- und Donauachse von Summerau über Linz nach Wien)

POTENZIELLE NETZERWEITERUNG

Dass eine engere Verflechtung des oberösterreichischen Wirtschaftsraums mit europäischen Verkehrsnetzen wirtschaftliche Vorteile für Bund, Land und Stadt bedeutet, ist naheliegend. Daher ist anzunehmen, dass zukünftige Netzerweiterungen im Planungsebenen überschreitenden, längerfristigen Interesse liegen, auch wenn die jeweilige Prioritätensetzung variieren dürfte und innerstaatlich der Bund alleine die Planungskompetenz für TEN-V-äquivalente Strecken innehat.

Beispielsweise endet der Linz-nahe Korridor PEK X derzeit in Salzburg. Eine Verlängerung der Strecke bis Linz (und evtl. weiter nach Prag zur Anknüpfung an Korridor IV) würde eine wesentliche Aufwertung der grenzüberschreitenden, wirtschaftlichen Bedeutung von Linz bewirken.

¹⁷⁸ Ältere Planungsvorgaben und -grundlagen werden in den Kapiteln 3.3 „Planungsgeschichte“ und 3.6 „Wesensverändernde Planungsänderungen und Neuplanungen“ skizziert.

3.2.2 NATIONALE EBENE

Die Zuständigkeit des Bundes für Gesetzgebung und die Vollziehung in Bezug auf Bundesstraßen wie den Westring Linz war zwar im B-VG¹⁷⁹ geregelt, auf nationaler Betrachtungsebene gab es jedoch keine verbindlichen strategischen Planungsvorgaben für Bundesstraßen. Die einzige verbindliche Grundlage für den Infrastrukturausbau stellte das BStG dar. Dieses listete die zu errichtenden Straßenabschnitte auf. Erläuterungen zu den strategischen Überlegungen, die zur Festlegung der einzelnen Planungsvorhaben führten, fehlen jedoch komplett, da das BStG nur Planungsbeschlüsse widerspiegelte und selbst kein eigentliches Planungsinstrument war.

Auf strategischer Ebene gab es lediglich den unverbindlichen GVP-Ö, der als strategisches Papier Projekte und deren Realisierungszeiträume auflistete, allerdings ebenfalls kaum Aussagen über die strategische Abstimmung und die Sinnhaftigkeit der einzelnen Projekte enthielt.

Von der immensen Menge an Daten, die in einer umfassenden Generalverkehrsplanung zu berücksichtigen gewesen wären, gab es zudem bis auf einige Studien nur wenige Planungsgrundlagen, die verkehrsrelevante Themen auf nationaler Ebene behandelten. Von diesen Studien ist eine hervorzuheben, die in fast allen nationalen Verkehrskonzepten und Planungen berücksichtigt wurde - die GSD-Studie. Sie konzentrierte sich auf die Untersuchung der Potenziale des österreichischen Wirtschaftsraums und darauf, wie diese durch gezielten Ausbau des Verkehrsnetzes optimierbar wären.

GENERALVERKEHRSPLAN ÖSTERREICH 2002 (GVP-Ö)

2002 wurde der GVP-Ö von BMVIT und Bundesregierung als neues Instrument der Generalverkehrsplanung präsentiert. Obwohl er rechtlich unverbindlich war, erwirkt er eine gewisse Verbindlichkeit in der Umsetzung seiner Inhalte.¹⁸⁰ Er definierte eine Reihe von Projekten mit nationaler Bedeutung und Ausbaupriorität, darunter auch den Westring Linz. Dieser war als Projekt Nr. 124 mit der Bezeichnung A 26 Linzer Autobahn (Westring Linz) angeführt (siehe Tabelle 10).

TABELLE 10: AUSZUG PROJEKTLISTE GVP-Ö¹⁸¹

Fortsetzung Paket 1 – Straße (3. Seite)

Land	Nr.	Name	Gesamtkosten	Kosten bis 2001	Kosten ab 2002	2002-2006	2007-2011	2012-2021	nach 2021
OO	277	A9: Klaus – St. Pankraz, 2. Tunnelröhren	109,0 (1,50)		109,0 (1,50)		•	•	
OO	283	A9: Lainbergtunnel, 2. Röhre (Kurzunnel St. Pankraz – Kurzunnel Rossleiten)	50,9 (0,70)		50,9 (0,70)	•	•		
OO	52	A7: Überdeckung Bindermichl (Gesamtprojekt)	101,7 (1,40)		101,7 (1,40)	•			
OO	233	A1: AST Pichling, AST Traun	14,5 (0,20)		14,5 (0,20)		•	•	
OO	124	A26: Linzer Autobahn (Westring Linz)	225,3 (3,10)		225,3 (3,10)	•	•	•	

Der GVP-Ö misst der Erweiterung des hochrangigen Linzer Verkehrsnetzes einen hohen Stellenwert bei, allerdings legt er weder projektspezifische Inhalte fest, noch enthält er Nachweise über die Notwendigkeit der gelisteten Projekte. Der vordefinierte Umsetzungszeitraum von 2002 bis 2021 bietet kaum zeitliche Einschränkungen.

¹⁷⁹ Art. 10 Abs. 1 Zi. 9 B-VG.

¹⁸⁰ Siehe Kapitel 2 „Generalverkehrsplan Österreich 2002“.

¹⁸¹ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2002, Generalverkehrsplan Österreich 2002, S. 49; Hervorhebung des Projekts A 26 Linzer Autobahn (Westring Linz) durch die Autorin.

Der Westring Linz wurde den folgenden prioritären Ausbauprojekten zugeordnet:

- Intermodaler Hauptkorridor Phyrn (Höchste Ausbaupriorität)
- Knoten Linz (Kategorie b)¹⁸²

Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des GVP-Ö stand das Projekt bereits seit Jahrzehnten in Konzeption und öffentlicher Diskussion. Die Verankerung in einem Strategiepapier diente daher hauptsächlich der strategischen Verständigung bzw. Einigung der Planungsträger über die Weiterverfolgung der Umsetzung.¹⁸³

STUDIE „DIE GESTALTUNG DES STRASSENNETZES IM DONAUEUROPÄISCHEN RAUM UNTER BESONDERER BEACHTUNG DES WIRTSCHAFTSSTANDORTES ÖSTERREICH“ (GSD)

Seit 1999 flossen auch in die Planung des Westrings Linz die Erkenntnisse der GSD-Studie mit ein.¹⁸⁴ Diese bescheinigte dem oberösterreichischen Zentralraum rund um Linz ausgezeichnete geografische Lageeigenschaften im EU-Binnenmarkt, sowie in Bezug auf den osteuropäischen Markt (vgl. Abbildung 17) mit einem „Standortvorteil gegenüber fast allen anderen bedeutenden Industrieregionen Europas. Die geplanten Verbesserungen auf der Ost-West-Achse wie auch der Nord-Süd-Achse unterstreichen diesen Vorteil.“¹⁸⁵

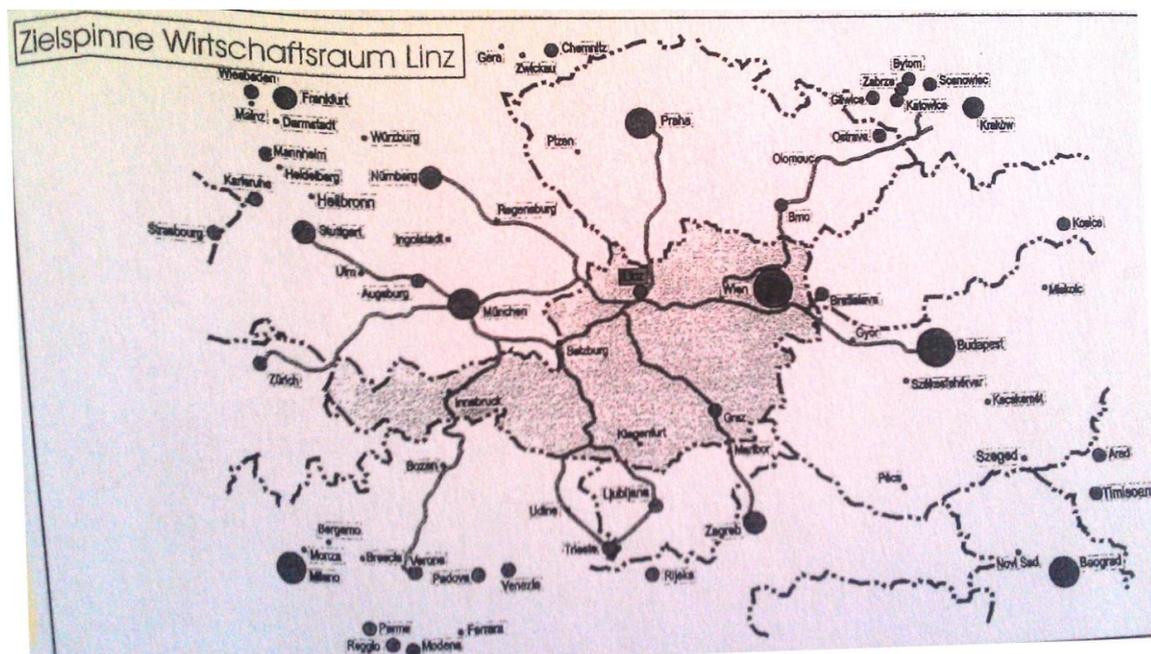


ABBILDUNG 17: ZIELSPINNE WIRTSCHAFTSRAUM LINZ¹⁸⁶

Als wichtige Faktoren für die weitere Aufwertung der wirtschaftlichen Standortqualität der Region Linz erachtete die Studie den geplanten Ausbau von Linz zum intermodalen Knoten und das hohe Qualifikationslevel der ansässigen Arbeitskräfte.

¹⁸² Kategorie b entspricht der zweithöchsten Ausbauprioritätsstufe.

¹⁸³ Ausführlichere Informationen zum GVP-Ö finden sich in Kapitel 2 „Generalverkehrsplan Österreich 2002“.

¹⁸⁴ Siehe auch Kapitel 2.1.4 „Wirtschaftliche Grundlagen“.

¹⁸⁵ Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten et. al., 1999, Schlussbericht zur Studie Gestaltung des Straßennetzes im Donaueuropäischen Raum unter besonderer Beachtung des Wirtschaftsstandorts Österreich, S. 49.

¹⁸⁶ Ebd. S. 74.

WEITERE GRUNDLAGEN AUF BUNDESEBENE

Für das Projekt waren zudem die folgenden gesetzlichen Grundlagen wesentlich:

- BStG¹⁸⁷
- SP-V-G¹⁸⁸
- UVP-G¹⁸⁹

3.2.3 LANDESEBENE

Auf Landesebene gab es mehrere Instrumente, die Vorgaben für den Ausbau des Verkehrssystems enthielten. Maßgeblich waren vor allem das Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008 und das Gesamtverkehrskonzept für den Großraum Linz.

GESAMTVERKEHRSKONZEPT OBERÖSTERREICH 2008

Das Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich war ein für die Raum- und Verkehrsplanung verbindliches Instrument der Oberösterreichischen Landesregierung. Es diente als Grundlage der künftigen Verkehrspolitik des Landes. Es stellte die zum Zeitpunkt seiner Erstellung aktuellen Rahmenbedingungen und Herausforderungen der Verkehrssystemplanung dar, setzte Ziele für die künftige Entwicklungssteuerung und nannte Maßnahmen, mit denen diese zu erreichen waren. Die wesentliche Zielsetzung des Konzeptes war eine Konzentration der Planung auf eine nachhaltige Verkehrsentwicklung. Dabei konzentrierte sich das Konzept auf die Herbeiführung einer längerfristig vorhandenen, verkehrspolitischen Problemlösungskapazität und legte generell Wert auf eine nachhaltige Verkehrs- und Standortpolitik.¹⁹⁰ Die wesentlichste Vorgabe bildeten hierbei die Maßnahmen zur Reduktion des MIV-Anteils an in Oberösterreich zurückgelegten Wegen bis 2021 von 71 % auf 64 % und zu einer entsprechenden Steigerung der Wege, die im Umweltverbund¹⁹¹ zurückgelegt wurden von 29 % auf 36 %.

Neben den verbindlichen Inhalten enthielt das Konzept auch Appelle an andere Planungsträger, wie z.B.: *„Die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse im Linzer Raum ist ein Anliegen des Landes Oberösterreich; das Straßenbaukonzept und das Nahverkehrsprogramm für den Großraum Linz sollen umgesetzt werden.“*¹⁹²

GESAMTVERKEHRSKONZEPT FÜR DEN GROSSRAUM LINZ 2012

*„Es soll die Ziele und Maßnahmen des vom Landtag beschlossenen Gesamtverkehrskonzeptes Oberösterreich für den Großraum Linz konkretisieren und operationalisieren.“*¹⁹³

Das Gesamtverkehrskonzept für den Großraum Linz basierte auf den Zielsetzungen des Gesamtverkehrskonzeptes Oberösterreich 2008, der Verkehrsprognose Oberösterreich 2020+ aus dem Jahr 2006 und auf einigen anderen Planungsdokumenten. Als Großraum Linz wurden neben der

¹⁸⁷ Siehe insbesondere BStG 1971 i.d.F. BGBl. I Nr. 50/2002.

¹⁸⁸ Siehe insbesondere SP-V-Gesetz i.d.F. BGBl. I Nr. 96/2005.

¹⁸⁹ Siehe UVP-G 2000, BGBl. Nr. 697/1993 i.d.g.F.

¹⁹⁰ Vgl. Oberösterreichische Landesregierung, 2008, Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, S. 2, 88f.

¹⁹¹ Im Umweltverbund sind die Verkehrsströme aus Fußgänger-, Radfahrer- und öffentlichem Verkehr zusammengefasst.

¹⁹² Oberösterreichische Landesregierung, 2008, Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, S. 89.

¹⁹³ Oberösterreichische Landesregierung, 2012a, Gesamtverkehrskonzept für den Grossraum Linz, Verkehrspolitische Leitlinien - Maßnahmenprogramm (Diskussionsentwurf Stand April), S. 4.

Stadt Linz auch die Region Linz-Umland¹⁹⁴ und einige Gemeinden des politischen Bezirks Urfahr-Umgebung verstanden. Dieser Bereich umfasste „ca. 11 % der Fläche Oberösterreichs, aber 36 % der Wohnbevölkerung und mehr als 40 % der Arbeitsplätze und ca. 50 % des Verkehrsaufkommens von Oberösterreich.“¹⁹⁵

Das Gesamtverkehrskonzept für den Großraum Linz bestand aus zwei Teilen:

- Bestandsanalyse 2009 / 2010
Die Bestandsanalyse kam zum Schluss, dass vorhandene Konzepte und Planungen bisher nicht aufeinander abgestimmt worden waren und sie „keinen umfassenden und integrativen Planungszugang [verfolgten]“¹⁹⁶. Es würden kaum bzw. keine Zusammenhänge zwischen Verkehr, Raumplanung und Umwelt hergestellt. Vor allem bestünde ein Mangel an intermodaler Planung¹⁹⁷. Auch in Bezug auf das Projekt Westring Linz wurde festgestellt, dass sich sämtliche Planungen fast ausschließlich mit dem KFZ-Verkehr befassen. Weiters führte die fehlende Berücksichtigung budgetärer Erwägungen zu ineffektiver und ineffizienter Planung. Durch eine entsprechende Koppelung der Planungsbereiche und -themen ließe sich nachhaltiger und effektiver planen. Das Konzept kam auch zum Schluss, dass die im Standort Linz vorhandene Potenziale aufgrund der aktuellen Wirtschaftslage künftig immer effizienter und mit einem Auge auf verkehrspolitische Zielkompatibilität genutzt werden müssten.
- Verkehrspolitische Leitlinien - Maßnahmenprogramm
Das Konzept enthielt organisatorische und bauliche Maßnahmen zur Verbesserung der vorhandenen infrastrukturellen Situation.

Bei der Erstellung dieser Arbeit lagen von den beiden Dokumenten nur Diskussionsentwürfe als Grundlage für die verkehrspolitische Diskussion aus dem April 2012 vor. Die Inhalte der Unterlagen ließen jedoch folgende maßgebliche Tendenzen für die weitere planerische Entwicklung des Zentralraumes erwarten, die in Bezug auf den Westring Linz relevant sein werden.

- Verbesserungen des Straßennetzes
„Gemäß der Projektbeschreibung stellt der Westring eine wesentliche Verbesserung des hochrangigen Straßennetzes im Großraum Linz und seiner Erreichbarkeit dar. Er führt zu einer Aufwertung des Wirtschaftsstandortes des Großraums Linz und der angrenzenden Regionen. Die Errichtung des Westrings A26 hat ein großes Potential zur Entlastung der Linzer Innenstadt. Dessen nachhaltige Entlastungswirkung hängt primär von der Umsetzung von geeigneten begleitenden verkehrsberuhigenden Maßnahmen für die inneren Bereiche von Linz ab, den freiwerdenden Raum und freiwerdende Kapazitäten für Verbesserungen des nichtmotorisierten und öffentlichen Verkehrs zu nutzen.“¹⁹⁸
- Erfordernis eines Diskussionsprozesses
„Der Westring A26 kann zu einer Verringerung der KFZ-Verkehrsbelastungen im Zentrum von Linz führen, wenn das „Auffüllen“ der frei gewordenen Leistungsfähigkeit durch zusätzlichen KFZ-Verkehr verhindert würde.“¹⁹⁹ (durch möglichst flächendeckend wirkende Einzelmaßnahmen für den Umweltverbund)

¹⁹⁴ Gemäß Raumordnungsprogramm für die Region Linz-Umland.

¹⁹⁵ Oberösterreichische Landesregierung, 2012b, Gesamtverkehrskonzept für den Grossraum Linz, Bestandsanalyse 2009/2010 (Diskussionsentwurf Stand April), S. 10.

¹⁹⁶ Ebd. S. 41.

¹⁹⁷ Wie z.B. mittels Push-and-Pull-Strategien.

¹⁹⁸ Oberösterreichische Landesregierung, 2012a, Gesamtverkehrskonzept für den Grossraum Linz, Verkehrspolitische Leitlinien - Maßnahmenprogramm (Diskussionsentwurf Stand April), S. 63.

¹⁹⁹ Ebd. S. 67.

- Anwendung der Push-and-Pull-Strategie
z.B. durch „*Verbesserung des Angebotes des Umweltverbundes (Pull) [und] Nutzung der durch den Westring frei werdender Kapazitäten für den öffentlichen Verkehr und Radverkehr [...] (Push)*“²⁰⁰

3.2.4 STADTEBENE

Auch auf Stadtebene gab es mehrere Instrumente der Verkehrsplanung. Zwei davon sind hervorzuheben: Einerseits das Verkehrskonzept, das generelle Leitlinien und die wesentlichen Handlungsfelder für die Entwicklung der Linzer Mobilität definierte, andererseits das örtliche Entwicklungskonzept, das Ziele und konkrete Maßnahmen festsetzte.

VERKEHRSKONZEPT LINZ

Unter dem Titel „Linz in Bewegung“ erschien 2000 ein Verkehrskonzept, bestehend aus Leitbild und Strategie für die Stadt Linz. Es folgte dem Verkehrsentwicklungsplan der Stadt Linz 1992 (VEP '92) nach. Im Verkehrskonzept wurde die Auffassung vertreten, dass aufgrund geänderter Rahmenbedingungen und Herausforderungen an die Raumplanung (Suburbanisierung, Erreichen der Kapazitätsgrenzen, neue Werthaltungen, Streben nach Bewusstseinsbildung) eine neue Herangehensweise förderlich sei.²⁰¹

Das Verkehrskonzept verfolgte folgende Leitziele:²⁰²

- Mehr Lebensqualität (Mehr Sicherheit, weniger Umweltbelastung, Nachhaltigkeit)
- Mehr Freiheit vom Auto (Modal Shift: PKW (ca. 50 %) → 40 %, ÖV (ca. 20 %) → 30 %)
- Mehr Gerechtigkeit im Verkehr (Belohnung umweltbewussten Verkehrsverhaltens)
- Mehr Verkehrsintelligenz (Verkehrssystem-Management VSM)
- Mehr Schwung (Ausbau mit Prioritäten)

²⁰⁰ Oberösterreichische Landesregierung, 2012a, Gesamtverkehrskonzept für den Grossraum Linz, Verkehrspolitische Leitlinien - Maßnahmenprogramm (Diskussionsentwurf Stand April), S. 47.

²⁰¹ Vgl. Landeshauptstadt Linz, 2000, Verkehrskonzept Linz - Linz in Bewegung, S. 10f.

²⁰² Ebd. S. 26-30.

TABELLE 11: FÜR DEN WESTRING LINZ RELEVANTE HANDLUNGSFELDER DES VERKEHRSKONZEPTE LINZ²⁰³

Bereich	Handlungsfelder	Leitsätze				
		Mehr Lebensqualität	Mehr Freiheit vom Auto	Mehr Gerechtigkeit im Verkehr	Mehr Verkehrsmittelnutzung	Mehr Schwung
Gesamtverkehr	Verkehrssystem-Management					
	LIBE und LIBEplus ¹⁾					
ÖPNV ¹⁾	Nahverkehrskonzept					
	Hauptbahnhof					
	Pilotkorridor Bus					
Ruhender Verkehr	Parkraumbewirtschaftung					
	Parken in Wohngebieten					
	Park & Ride					
Straßennetz & öffentlicher Raum	Netzgliederung					
	Mehr Platz für NMV ¹⁾					
Verkehrssicherheit	Vorsicht – Rücksicht					
	Problemstellen-Sanierung					
Wirtschafts- & Güterverkehr	City-Logistik					
	Güterverkehrszentrum					
Überregionale Erreichbarkeit	Paneuropäische Korridore					
	Knotenfunktion					
Public Awareness	Linz in Bewegung					
	Verkehrsregion Linz					

Linz strebte eine Verbesserung der überregionalen Erreichbarkeit an (siehe Tabelle 11). „Linz liegt im Schnittpunkt zweier transeuropäischer Verkehrskorridore: Die „Magistrale für Europa“, die mitteleuropäische Ost-West-Achse kreuzt in Linz den Korridor X, der von Slowenien und Kroatien nach Deutschland bzw. in die Tschechische Republik führt.“²⁰⁴ Das Verkehrskonzept ging von einer Zunahme der Bedeutung dieser Verbindungen und einem entsprechenden Verkehrsaufkommen aus. Sie erachtete es daher als Notwendigkeit, „einen Ausgleich zwischen wirtschaftlichen Vorteilen und Umweltbelastungen zu finden [...]“.²⁰⁵

Unter den Handlungsschwerpunkten des Verkehrskonzeptes sind die anbaufreien Hochleistungsstraßen Westtangente und Nordwestspange aufgrund ihrer Bedeutung für das Projekt Westring Linz hervorzuheben. Das Verkehrskonzept strebte eine Umsetzung dieser beiden Handlungsschwerpunkte innerhalb von 10 Jahren an:

- Die Westtangente war ein Straßenbauvorhaben in Form einer „Tunnelverbindung vom Hauptbahnhof zur Donau, mit einer Donaubrücke im Bereich St. Margarethen. In Verbindung damit kann der westliche Zentrumsbereich vom regionalen Verkehr erheblich entlastet werden [...]“.²⁰⁶

²⁰³ Landeshauptstadt Linz, Verkehrskonzept Linz - Linz in Bewegung, 2000, S. 39; Hervorhebung durch die Autorin

²⁰⁴ Landeshauptstadt Linz, 2000, Verkehrskonzept Linz - Linz in Bewegung, S. 41.

²⁰⁵ Ebd.

²⁰⁶ Ebd. S. 62.

- Die Nordwestspange diene als „Verbindung von der A7-Anschlussstelle Linz Urfahr zur Bundesstraße B 127 [. Sie] führt überwiegend als Tunnel unter dem Pöstlingberg und ergänzt die Westtangente zur Entlastung Urfahrs.“²⁰⁷

Zudem sollte der Ausbau des Linzer Verkehrsnetzes im Hinblick auf mögliche, zukünftige internationale Verkehrsvernetzung forciert werden (TEN, PEK, TINA).

ÖRTLICHES ENTWICKLUNGSKONZEPT DER LANDESHAUPTSTADT LINZ

Das örtliche Entwicklungskonzept der Landeshauptstadt Linz erlangte 2001 Rechtsgültigkeit. Es legte unter anderem Ziele und Maßnahmen für den Individualverkehr (siehe Tabelle 12) fest.

TABELLE 12: ZIELE UND MASSNAHMEN ZUM INDIVIDUALVERKEHR²⁰⁸

INDIVIDUALVERKEHR

ZIEL	MASSNAHME	P	F
Der KFZ - Verkehr ist auf ein unbedingt notwendiges Maß zu beschränken.	Errichtung der Umfahrungsstraße von Ebelsberg	K	1
Der fließende Verkehr soll sich mit einer auf das Umfeld angepassten Geschwindigkeit bewegen. Verkehrsberuhigung in Wohngebieten.	Ausbau des Bundesstraßennetzes gemäß den geplanten bzw. bewilligten Bauvorhaben; (Westtangente, Donaubrücke, Nordtangente)); Osttangente / Ostumfahrung.	M/L	1
	Verringerung von Lärm- und Abgasbelastungen in allen Stadtbereichen, vorwiegend in Wohngebieten.	K/L	-
	Durch verkehrsberuhigende Maßnahmen sind städtische Lebensräume ("Straßenfreiräume"), insbesondere in den Bereichen mit hohem Wohnanteil und hoher Bebauungsdichte zu sichern. Straßen, Plätze und Wege sind über ihre Verkehrsfunktion hinaus als öffentlicher Raum zu gestalten.	K/L	-
	Die Dimensionierung der Straßenbreiten soll auch als geschwindigkeitsregulierende Maßnahme herangezogen werden.	K/L	-
	Flächendeckende verkehrsberuhigte Zonen (Tempo 30 Zonen) vorwiegend in Wohngebieten.	K/L	-

„Eine wirksame Verkehrsberuhigung entlang der Westtangente ist durch den Bau der 4. Donaubrücke samt Tunnellösung in Sicht.“²⁰⁹

²⁰⁷ Landeshauptstadt Linz, 2000, Verkehrskonzept Linz - Linz in Bewegung, S. 62.

²⁰⁸ Magistrat der Landeshauptstadt Linz, Planungsamt, 2001, Örtliches Entwicklungskonzept Linz, S. 82; Hervorhebung der relevanten Maßnahmen durch die Autorin.

²⁰⁹ Ebd. S. 69.

WEITERE PLANUNGSGRUNDLAGEN

Zusätzlich zu den genannten Konzepten wurden vorwiegend vom Land Oberösterreich und der Firma arealConsult einige Verkehrsuntersuchungen durchgeführt. Dazu zählen unter anderen zwei Prognosen aus dem Jahr 2003:

- Westring – Ostumfahrung Linz Prognose 2015
- Die mehrteilige Verkehrsuntersuchung A26 Westring Linz²¹⁰

3.3 PLANUNGSGESCHICHTE

Dieses Kapitel ist dem geschichtlichen Planungsablauf des Vorhabens A26 Westring Linz gewidmet. Der betrachtete Zeitraum erstreckt sich von den historischen Hintergründen über die wesentlichen Projektursprünge und Planungsansätze²¹¹ bis hin zum gegenwärtigen Projektstatus und den bislang angekündigten Projektphasen.

CA. 1500 BIS 1970 – HISTORISCHE ENTWICKLUNG DER VERKEHRSPROBLEMATIK

- Historischer Streit um Donaubrücken²¹²
- Laufende Intensivierung der Pendlerbeziehungen zwischen Linz und dem Umland und dadurch zunehmende Überlastung des innerstädtischen Straßenverkehrssystems (inkl. Donaubrücken)

1972 BIS 2001 – MEILENSTEINE VOR DER ERSTELLUNG DES GVP-Ö

- 1972 Gesamtverkehrsplan Linz - 1. Idee zum Ausbau der Linzer Westtangente²¹³
- 1982 Gemeinderatsbeschluss der „Ziele der örtlichen Raumplanung“ in Linz, den Bau einer zusätzlichen Donaubrücke zwischen St. Margarethen und Linz beinhaltend
- 1983 Verankerung der 4. Linzer Donaubrücke bei St. Margarethen im BStG²¹⁴
- 1986 Präsentation der „Studie 1986“²¹⁵ durch die Bundesstraßenverwaltung
- 1986 Grundsatzbeschluss zur neuen Donaubrücke bei St. Margarethen auf Basis der „Studie 1986“
- 1987 Fertigstellung der „Studie 1986“
- 1988 Prüfung der „Studie 1986“ durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten ergibt Planungs- und Darstellungsmängel sowie die Unfinanzierbarkeit aus Bundesmitteln

²¹⁰ Dazu zählten ein Bericht, eine großräumige Betrachtung und eine Übersicht über Verkehrsbelastungen im Vergleich des Ist-Standes 2000 mit Prognosedaten von 2015 und 2020.

²¹¹ Vgl. Oberösterreichische Nachrichten, 09.06.2009, Chronologie des Linzer Westrings (Online, Zugriff am 07.05.2012).

²¹² Vgl. Oberösterreichische Nachrichten, 20.11.2010, Ringen um Donaubrücken, (Online, Zugriff am 07.05.2012).

²¹³ Verkehrsplaner Kurt Leibbrand: Westtangente im Bereich der heutigen B 139 Kremstal Straße mit Anschlussstelle Donau-Nord durch Urfahr bis St. Margarethen projektiert (Vgl. Stadtplanung Linz, 1988, Entstehungsgeschichte des Projektes „Margarethenbrücke“ und Widder, 09.12.2011, Wer braucht den Westring? (Online, Zugriff am 20.05.2012)).

²¹⁴ Die Novelle zum BStG 1983 i.d.F. 09.02.1983 enthielt die Festlegung der B 127 a Rohrbacher Straße Abzweigung St. Margarethen mit der Streckenbeschreibung B 127—Donaubrücke—Linz/St. Margarethen (B 129).

²¹⁵ Thema der Studie war eine Donaubrücke mit einer parallel zur bestehenden, innerstädtischen Westtangente gelegenen, stadtnahen Tunnelkette.

- 1992 Zustimmung des Bundes und Freigabe zur generellen Planung der Brücke im Bereich St. Margarethen infolge der Planungskoooperation von Stadt Linz, Land Oberösterreich und Bundesministerium für Wirtschaft
- 1999 Planungsstopp für Linzer Großvorhaben
- 1999 GSD-Studie
- 2000 Lösungsansatz „Westring Linz“
- 2001 Vorlage der Variantenuntersuchung beim BMVIT

2002 BIS 2007 – MEILENSTEINE NACH DER ERSTELLUNG DES GVP-Ö

- 2002 Festlegung im GVP-Ö als Projekt Nr. 124
- 2002 Fixierung der Umsetzung des Westrings (A 26 Linzer Autobahn) durch die ASFINAG als Teil einer Linzer Gesamtverkehrslösung
- 2002 Zustimmung des BMVIT zur Trassenentscheidung und Eintragung in das Straßenverzeichnis des BStG
- 2004 Fertigstellung des Vorprojektes zum Westring, Einreichung beim BMVIT und Antrag auf Verordnung des Bundesstraßenplanungsgebiets
- 2005 Absichtserklärung für den Bau des Westrings²¹⁶
- 2006 Start des Einreichprojekts
- 2006 Verordnung des A 26-Planungsraumes als Bundesstraßenplanungsgebiet²¹⁷
- 2007 Abschluss des Vorverfahrens gemäß § 4 UVP-G 2000 i.d.g.F.

2007 BIS 2011 – ENTWICKLUNGSPHASEN DES AKTUELLEN VERKEHRSPROJEKTS

- 2007 Vorlage des ersten Umweltverträglichkeitserklärungskonzepts beim BMVIT
- 2008 Einreichung des Projektes beim BMVIT zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)²¹⁸
- 2008-2010 laufende UVP-Projektänderungen (Verbesserungen und Ergänzungen)
- Schrittweise Reduktion des Investitionsbudgets des Bundes und Teilung des Projekts in Nord- und Südabschnitt
- Öffentliche Auflage der UVE
- 2010 Überprüfung aller Neubauvorhaben der ASFINAG
- 2010 Rückstufung des Projektes und Forderung der Umsetzung als Landesstraße
- 2011 Gipfelgespräch zwischen öö. Politikerdelegation, Bundeskanzler Werner Faymann und Verkehrsministerin Doris Bures
- 2011 Novelle zur Streichung des Nordabschnitts des Westrings aus dem BStG²¹⁹
- 2011 Vertragliche Neuregelung der Finanzierung
- 2011 Beschluss der teilweisen Umsetzung des Südabschnittes
- 2011 Überarbeitung der UVP-Projektunterlagen
- 2012 Antrag auf Projektänderung im laufenden UVP-Verfahren und Übergabe der geänderten Unterlagen
- 2012 Auflage der UVE

²¹⁶ Durch Bund, Land und Stadt Linz.

²¹⁷ BGBl. II Nr. 367/2006 i.d.F.

²¹⁸ Eine Erläuterung der UVP findet sich in Kapitel 2.1.3 „Rechtliche Grundlagen“ im Unterkapitel zum Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000.

²¹⁹ Durch das BGBl. I Nr. 62/2011 erfolgte die Streichung des Abschnitts Donau Nord – Knoten Linz/Urfahr aus dem BStG.

VORAUSSICHTLICHER WEITERER PROJEKTBLAUF

- 2013 Auflage des UVG
- 2015 Beginn der 1. Bauetappe (4. Linzer Donaubrücke inklusive Anschluss an die B 127)
- 2018 Beginn der 2. Bauetappe (Tunnel Freinberg inkl. Bahnhofknoten und Unterflurtrasse Waldeggstraße)
- 2027 Beginn der 3. Bauetappe (Westbrücke inklusive Lückenschluss zur A 7 Mühlkreis Autobahn)

3.4 PROJEKTFINANZIERUNG

„Die geschätzten Gesamtkosten für die Westumfahrung werden (inklusive Planung, Errichtung und Grundeinlöse) rund 493 Millionen Euro (netto Preisbasis 2009) betragen.“²²⁰

Ursprünglich wurde von Bundesseite her beabsichtigt, das Projekt ausschließlich aus dem Budget der ASFINAG zu finanzieren. Aufgrund einer Prioritätenverlagerung wurde die Realisierung des Westrings allerdings wiederholt auf spätere Termine verschoben und die Umsetzung konnte nur unter den Voraussetzungen einerseits einer Projektverkleinerung und andererseits der Mitfinanzierung durch Land und Stadt gesichert werden. „Das Land Oberösterreich wird das Projekt mit zehn Prozent, die Stadt Linz mit fünf Prozent der Gesamtkosten mitfinanzieren.“²²¹

Im Laufe der Projektgeschichte erhöhten sich die prognostizierten Projektkosten mehrmals teils drastisch (siehe Tabelle 13).

TABELLE 13: KOSTENENTWICKLUNG DES WESTRINGS IM PROJEKTVERLAUF²²²

Tabelle 8: Kostenentwicklung							
Stand		A 26 Süd	A 26 Nord	Preisgleitung	A 26 Nord+ Süd	A 26 Süd	Steigerung
		in Mill. EUR					in %
		exkl. Preisgleitung		inkl. Preisgleitung			
Variantenuntersuchung	Juli 2001	172,1	42,5	-1	214,6		
Generalverkehrsplan	Jänner 2002			-1	225,3		
Vorprojekt	Juni 2003	290,5	147,6	-1	438,1		
Einreichprojekt	Mai 2008	419,2		32,2		451,4	
ASFINAG-Kostenschätzung	Juni 2009	476,9		51,2		528,1	+ 17,0 ²
ASFINAG-Kostenschätzung	April 2011	516,2		146,3		662,5	+ 46,8 ²
ASFINAG-Kostenschätzung	Juni 2011	492,6		153,2		645,8	+ 43,1 ²

¹ Die Preisgleitung wurde in der Kostenschätzung nicht ausgewiesen.

² Ausgangsbasis ist jeweils das Einreichprojekt.

Quelle: ASFINAG Bau Management GmbH; Darstellung RH

²²⁰ Magistrat der Landeshauptstadt Linz, A26 Westumfahrung Linz und Donaubrücke, 2012b.

²²¹ ASFINAG, 2012c, A 26 Linzer Autobahn Knoten Linz Hummelhof (A 7) - Anschlussstelle Donau Nord.

²²² Rechnungshof, 2012, Bericht des Rechnungshofes - A 26 Linzer Autobahn (Westring), S. 469.

Der Bericht des Rechnungshofes vermerkte hierzu, dass „in den Kostenschätzungen der Variantenuntersuchung, des Generalverkehrsplans und des Vorprojekts [...] noch beide Abschnitte (A 26 Nord und A 26 Süd) enthalten [waren]. Ab dem Einreichprojekt 2008 beinhalteten die Planungen und die Kostenschätzungen nur mehr die A 26 Süd.“²²³ Weiters führte er an, dass die „in der Variantenuntersuchung vom Juli 2001 ermittelten Kosten von 214,6 Mill. EUR [...] mit den Schätzkosten des Vorprojekts und des Einreichprojekts [aufgrund wesentlicher Unterschiede in den Entwurfparametern, den Planungsrichtwerten und in der jeweiligen Planungstiefe nicht vergleichbar waren].“²²⁴ Dadurch ergaben sich im Vorprojekt deutlich höhere Kosten. „Die Kostenschätzung des Einreichprojekts [ergab] Errichtungskosten von insgesamt rd. 451,4 Mill. EUR. Sie lag damit um 3 % über der Kostenschätzung des Vorprojekts, das allerdings die A 26 Nord und Süd umfasste.“²²⁵ Zu den Kostenschätzungen der ASFINAG (2009-2011) stellte der Rechnungshof fest, dass „die Verhandlungen zwischen der ASFINAG, dem BMVIT, dem Land Oberösterreich und der Landeshauptstadt Linz, welche die kostengünstige Realisierung des Projekts zum Ziel hatten, [...] durch die wesentlich längere Projektlaufzeit bis 2029 eine Steigerung der Gesamtkosten um zumindest rd. 117,7 Mill. EUR (rd. 22 %) [bewirkten]. Hingegen konnten mit den durch den Wegfall der A 26 Nord ermöglichten Planungsoptimierungen für die A 26 Süd mit 15,6 Mill. EUR nur relativ geringe Einsparungen erzielt werden. Die vorläufige Beibehaltung der Westbrücke im Bestand kann nicht als Einsparungspotenzial gesehen werden; dieses Bauwerk soll mit zeitlicher Verzögerung im dritten Abschnitt errichtet werden und ist daher Teil der Gesamtkosten. Die Umsetzung der A 26 Süd in drei Verwirklichungsabschnitten wird auch zu einer Erhöhung der Kostenbeiträge des Landes Oberösterreich und der Landeshauptstadt Linz in Höhe von rd. 17 Mill. EUR führen. Hingegen konnte die ASFINAG durch die Finanzierungsbeteiligung des Landes Oberösterreich und der Landeshauptstadt Linz Kostenvorteile erreichen.“²²⁶

Hinzuzufügen ist, dass in diesem Kostenanstieg implizit auch die auch darauf zurückzuführen ist, dass die Kostenberechnung, die 2002 im Zuge der Erstellungstätigkeiten des GVP-Ö erstellt wurde²²⁷, fehlerhaft war und die Kostenerwartung daher in etlichen Projektfällen um bis zu 2/3 des ursprünglichen Wertes gesteigert werden musste.

Zum Zeitpunkt der Erstellung der Arbeit beliefen sich die Gesamtprojektkosten des Projektes Westring Linz (Süd) auf rund 646 Mio. € (inkl. Anteile Dritter).²²⁸

3.5 AKTEURE UND DYNAMIKEN

Aus dem vergangenen Kapitel wird ersichtlich, dass es keine langfristige Verbindlichkeit eines Lösungsansatzes zu geben scheint. Planungsschwerpunkte ändern sich dynamisch mit dem Wandel der Planungsträger und der Politik.

Es gibt eine große Zahl von Akteuren, die am Verkehrsgroßprojekt A26 Westring Linz und seiner Konzeption beteiligt waren. Die wesentlichen Akteure und ihre Rolle im Planungs- und Prüfprozess werden in der Folge erläutert.

²²³ Rechnungshof, 2012, Bericht des Rechnungshofes - A 26 Linzer Autobahn (Westring), S. 469.

²²⁴ Ebd. S. 469f.

²²⁵ Ebd. S. 470.

²²⁶ Ebd. S. 472f.

²²⁷ Wie in Kapitel 2.5.4 „Kritik mit Finanzbezug“ dargestellt.

²²⁸ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2011b, Ausbauplan

Bundesverkehrsinfrastruktur 2012-2017: Klug investieren, verantwortungsvoll sparen - Oberösterreich.

3.5.1 AKTEURE

An der Planung des Projektes Westring Linz war eine Reihe von Akteure beteiligt. Sie erfüllten dabei teils mehrere Rollen.

BUND

Aus planerischer Sicht war der Bund in der Rolle zweier Ministerien maßgeblich an den Verfahren zum Westring Linz beteiligt. Ursprünglich als Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten (BMwA), durch die Umstrukturierung der Ministerien und der Bildung des BMVIT übernahm dieses fortan die notwendigen Funktionen. Die Funktionen des Bundes in seinen verschiedenen Teilzuständigkeiten und Rollen gestalteten sich daher wie folgt:

Als BMwA (bis 2000)

- Planungsbeteiligung, Beurteilung und Genehmigung
- Initiator für Gesetzgebung²²⁹

Als BMVIT (seit 2000)

- (Projektwerber und Planer)
- Initiator für Gesetzgebung²³⁰
- UVP-Behörde (v.a. Koordinations- und Prüfpflichten, Erstellung des UVG)
- Parteistellung im UVP-Verfahren

Grundsätzlich erfüllt das BMVIT sowohl die Rolle des Auftraggebers, als auch der unabhängigen Prüfinstanz und ist an der Gestaltung des rechtlichen Rahmens für Verkehrsprojekte beteiligt.²³¹ Die Planungskompetenzen und die Rolle als Projektwerber wurden allerdings an die Sondergesellschaft ASFINAG übertragen.

Zudem besitzen verschiedene, weitere Akteure der Bundesebene in unterschiedlichem Ausmaß gesetzliche Rechte und Pflichten im Planungsprozess.

Wesentliche Akteure im Zeitraum seit der Idee eines Westrings waren für Linz die folgenden politischen Parteien, die mittels Verkehrspolitik Einfluss auf den Infrastrukturausbau nahmen (siehe Tabelle 14).

TABELLE 14: BUNDESREGIERUNGSPARTEIEN NACH GESETZGEBUNGSPERIODEN (SEIT 2000)

Parteien	Wahljahr
ÖVP & FPÖ	1999
ÖVP & FPÖ / BZÖ	2002
SPÖ & ÖVP	2006
SPÖ & ÖVP	2008

²²⁹ Z.B. 1983 wurde der Donaubrückenstandort bei St. Margarethen im BStG eingetragen.

²³⁰ Z.B. wurde 2002 die Trassenentscheidung zum Westring Linz mittels Eintragung in das Straßenverzeichnis des BStG legitimiert.

²³¹ Vgl. Lux et al., 2011, Der unabhängige Infrastruktursenat - Österreichische Rechtskultur im politischen Spannungsfeld zwischen Planungssicherheit und Umweltinteressen.

In dieser Zeit waren die folgenden Bundesminister für die Steuerung der bundesweiten, hochrangigen Infrastrukturentwicklung und damit für den Westring Linz zuständig (siehe Tabelle 15). In diesem Zeitraum wurde die Zuteilung der Ressorts auf Ministerien mehrmals verändert, weswegen dieser Information eine eigene Spalte gewidmet ist.

TABELLE 15: INFRASTRUKTURMINISTER (SEIT 2000)

Bundesminister	Ressorts	Partei	Ernenntungsjaar
Caspar Einem	Wissenschaft, Verkehr und Kunst Wissenschaft und Verkehr	SPÖ	bis 2000
Michael Schmid	Wissenschaft und Verkehr Verkehr, Innovation und Technologie	FPÖ	2000
Monika Forstinger	Verkehr, Innovation und Technologie	FPÖ	2000
Mathias Reichhold	Verkehr, Innovation und Technologie	FPÖ	2002
Hubert Gorbach	Verkehr, Innovation und Technologie	FPÖ/BZÖ	2003
Werner Faymann	Verkehr, Innovation und Technologie	SPÖ	2007
Doris Bures	Verkehr, Innovation und Technologie	SPÖ	2008

LAND OBERÖSTERREICH

Auf Landesebene war das Amt der oberösterreichischen Landesregierung im Verfahren zum Westring der maßgeblich beteiligte Akteur. Das Interesse des Landes an einer guten, verkehrlichen Erschließung seiner wirtschaftlichen Kernbereiche bedingte sein starkes Engagement im Projektverlauf. Neben den gesetzlich vorgegebenen Rechten und Pflichten des Akteurs lagen ein starkes politisches Ordnungs- und Positionsinteresse vor. Das Land war bemüht, einen Konsens zwischen allen beteiligten Planungsakteuren zu schaffen. Das Land selbst besaß im UVP-Verfahren zum Westring Linz Parteistellung. Um die Umsetzung des Projektes zu sichern, stimmte das Land einer Kostenübernahme von 10 % der Gesamtkosten zu.

Die in Tabelle 16 dargestellten, politischen Parteien waren ab dem Zeitpunkt der ersten Einigung zum Westring Linz im Landtag eingesetzt. Die Ergebnisse sind jeweils nach Stimmenanteil gereiht. Parteien mit einem Stimmenanteil von weniger als 5% werden in der Darstellung vernachlässigt. Landtagswahlen finden in Oberösterreich grundsätzlich in einem Rhythmus von 6 Jahren statt.

TABELLE 16: WAHLERGEBNISSE IM OBERÖSTERREICHISCHEN LANDTAG NACH GESETZGEBUNGSPERIODEN (SEIT 2000)

Partei	Wahljaar
ÖVP > SPÖ > FPÖ > Grüne	1997
SPÖ > ÖVP > Grüne > FPÖ	2003
ÖVP > SPÖ > FPÖ > Grüne	2009

Es gab in den vergangenen drei Wahlperioden keine Veränderungen an der Vorrangstellung der großen Parteien. Einflussreichste Partei war weiterhin die ÖVP, gefolgt von der SPÖ. Auf sie folgten in mit einigem Abstand die FPÖ und die Grünen, wobei letztere zum ersten Mal auf Rang 3 vorrücken konnten. Andere Parteien erhielten lediglich 1-2 % der Wählerstimmen.

Die Kernkompetenzen des Landes Oberösterreich in Bezug auf die Abwicklung des Projektes A26 Westring Linz waren:

- Planer (von der ASFINAG übernommene Planungsaufgaben und Landesplanung)
- Finanzierung (10 % der Gesamtkosten des Projekts)
- Parteistellung im UVP-Verfahren

LANDESHAUPTSTADT LINZ

Wie das Land Oberösterreich, hegte auch die Stadt Linz ein Ordnungs- und Positionsinteresse daran, das große Wirtschaftspotenzial der Stadt zu nutzen und dieses im Sinne der GSD²³² möglichst effizient zu erweitern und zu vernetzen. Dabei war eine Koordination der Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen notwendig. Es wurde versucht, die Realisierung des Projektes, das bereits seit Jahrzehnten in Stadtentwicklungskonzepten angedacht war, voranzutreiben. Im laufenden UVP-Verfahren war die Landeshauptstadt Linz als Partei beteiligt. Neben dem Herbeiführen maximaler Akzeptanz des Projektes auf Stadtebene (Beteiligung) wurde daher auch die Absprache und Vernetzung mit dem Land und dem Bund gesucht. Um die Umsetzung des Projektes zu sichern, stimmte das Land zudem einer Kostenübernahme von 5 % der Gesamtkosten²³³ zu.

Die Linzer Stadt- bzw. Verkehrsplanung trat für eine rasche Lösung der Linzer Verkehrsprobleme ein und engagierte sich daher generell für die Realisierung des Westrings, gleichzeitig aber auch für den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrsschienennetzes (ehem. Stadt-S-Bahn / Straßenbahn).

Stadtpolitik und -verwaltung leisteten im Wesentlichen die folgenden Beiträge zum Planungsprozess des Westrings:

- Planer (von der ASFINAG übernommene Planungsaufgaben und Funktionen des eigenen Wirkungsbereichs)
- Finanzierung (5 % der Gesamtkosten des Projekts)
- Parteistellung im UVP-Verfahren

LINZER GEMEINDERAT

„Wie in jeder Gemeinde ist auch in Linz der Gemeinderat das oberste Organ in den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches. Ihm sind die wichtigsten Entscheidungen vorbehalten. Auch sind ihm alle anderen Organe der Stadt verantwortlich.“²³⁴

Im Linzer Gemeinderat hat traditionell die SPÖ den größten Stimmenanteil (siehe Tabelle 17). Die Mitglieder des Gemeinderates werden auf die Dauer von 6 Jahren gewählt.

²³² Siehe Kapitel 3.2.2 „Nationale Ebene“ im Unterkapitel „Studie „Die Gestaltung des Strassennetzes im donauropäischen Raum unter besonderer Beachtung des Wirtschaftsstandortes Österreich“ (GSD)“.

²³³ Vgl. ASFINAG, 2012d, Überblick über aktuelle Straßenbaumaßnahmen der ASFINAG in Oberösterreich.

²³⁴ Magistrat der Landeshauptstadt Linz, 2012a, Aufgaben des Gemeinderates (Online, Zugriff am 24.06.2012).

TABELLE 17: WAHLERGEBNISSE DES OBERÖSTERREICHISCHEN GEMEINDERATES NACH GESETZGEBUNGSPERIODEN (SEIT 2000)

Partei	Wahljahr
SPÖ > FPÖ > ÖVP > Grüne	1997
SPÖ > ÖVP > Grüne > FPÖ	2003
SPÖ > ÖVP > FPÖ > Grüne	2009

LINZER STADTSENAT

Vorsitzender des Stadtsenates ist der Bürgermeister. Die Verteilung der übrigen Mitglieder des Stadtsenates auf Parteien ist von der jeweiligen Verteilung im Gemeinderat abhängig (siehe Tabelle 17). Die Dauer der Bestellung der Stadträte steht daher in direktem Zusammenhang mit den Legislaturperioden des Gemeinderates. Haupttätigkeit des Stadtsenats ist die Vorbereitung / Vorberaterung sämtlicher Angelegenheiten für die spätere Beschlussfassung im Gemeinderat. Entscheidungen basieren auf Mehrheitsbeschluss.

Jedem Mitglied des Stadtsenates ist ein Geschäftsbereich des eigenen Wirkungsbereiches der Stadt zugeteilt. Für das Projekt Westring Linz waren zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Arbeit die folgenden Personen und Geschäftsbereiche in unterschiedlichem Ausmaß relevant:

Bürgermeister Franz Dobusch

- Benennung von Verkehrsflächen
- Sonstige Zivilrechtsangelegenheiten
- Raumplanung
- Baurechtsangelegenheiten

Vizebürgermeister Klaus Luger

- Planung, Errichtung und Erhaltung von Verkehrsflächen einschließlich Brückenbau
- Sonstige Maßnahmen der Verkehrsplanung
- Verkehrseinrichtungen

LINZER OPPOSITIONSPARTEIEN

Die Linzer Grünen traten als Oppositions-Partei gegen den Ausbau der Straßeninfrastruktur und für alternative Methoden der Infrastrukturentwicklung ein. Sie unterstützten vor allem die Förderung des ÖV und des nicht motorisierten Verkehrs (NMV). Sie versuchten durch Bewusstseinsbildung ein umweltfreundliches Mobilitätsverständnis in der Bevölkerung zu schaffen und engagierten sich auch für die Projektgegner, da sie die Meinung vertraten, dass der Westring der Stadt Linz mehr schade, als er nütze. Beispielsweise wurde von den Grünen kritisiert, dass das Projekt für mehr Verkehrsaufkommen sorgen würde, als im Planungsnullfall entstehen würde. Auch vertraten sie die Meinung, das Projekt würde zwar als Lösung für Linzer Probleme beworben, sollte eigentlich aber als Abschnitt einer internationalen Autobahnstrecke zwischen Prag und Triest dienen. Zu dieser Problematik hinzu käme eine erhebliche Zusatzbelastung der Bevölkerung durch Lärm- und Schadstoffemissionen des Projektes.

ASFINAG BAU MANAGEMENT GMBH

Aufgrund der Entscheidung das vormals regionale Projekt als Autobahn zu realisieren, übernahm der Bund die Planungszuständigkeit und übertrug sie an die ASFINAG. Diese entschied jedoch, einen Großteil der Planungsaufgaben wieder zurück an Land bzw. Stadt zu übergeben. Die Sondergesellschaft ASFINAG übernahm daher vorwiegend die Rolle des Projektwerbers und Finanziers, dessen Interessen in einer Minimierung des Finanzierungsbedarfs lagen. Weiters sollte die ASFINAG für die Bauführung und nach der Fertigstellung für den Betrieb zuständig sein.

- Projektwerber
- (Planer)
- Finanzierung (85 % der Gesamtkosten des Projekts)²³⁵
- Bau
- Erhaltung
- Parteistellung im UVP-Verfahren
- Informationspflichtige Stelle²³⁶

BÜRGERINITIATIVEN (BI'S)

Als Reaktion auf das Bauvorhaben Westring Linz wurden 12 Bürgerinitiativen gegründet bzw. aktivierten sich bestehende BI's. Acht dieser Initiativen erhielten Parteistellung im laufenden UVP-Verfahren. Sie durften bezugnehmend auf das gesamte Umweltrecht Berufung beim Umweltsenat einlegen und Beschwerden an den VfGH und den VfGH erheben.

BI's mit Parteistellung:

- BI A 26 Westring Keferfeld
- BI gegen den Bau der A 26
- BI gegen Westring-Transitautobahn mitten durch Linz
- BI Lebensraum Linz
- BI Nein zum Westring
- BI Puchenauer Bürgerinitiative gegen die Westring-Transitautobahn A 26
- BI Rettet das Donautal
- BI zur Wahrung der Lebensqualität der Puchenauer bei der Errichtung der A 26

Die übrigen BI's haben keine Parteistellung und durften daher im UVP-Verfahren lediglich Stellungnahmen abgeben.

BI's ohne Parteistellung:

- BI Linzer Luft
- BI Urfahr-Rothenhof gegen den Westring
- BI Verkehrsforum Oberösterreich
- BI Westtangente

²³⁵ Ein Rechnungshofbericht legt allerdings dar, dass der ASFINAG aufgrund der letzten Projektänderung eigentlich keine Rolle im Verfahren zukäme. Aufgrund bestehender Finanzierungsvereinbarungen zwischen ASFINAG, Land und Stadt dürfte sie allerdings auch künftig noch zu den relevanten Akteuren zu zählen sein. (Vgl. Rechnungshof, 2012, Bericht des Rechnungshofes - A 26 Linzer Autobahn (Westring)).

²³⁶ Siehe Kapitel 3.5.2 „Dynamiken im Beteiligungsprozess“ im Unterkapitel „Wahrnehmung der gesetzlichen Informations- und Beteiligungspflichten“.

Darüber hinaus erfolgte der Zusammenschluss eines Großteils der Bürgerinitiativen in Form der überparteilichen Plattform „Überparteiliche Plattform gegen die Westring-Transitautobahn A 26 mitten durch Linz“, die dem Informationsaustausch, der Koordination und der Bearbeitung der Arbeitsgebiete und Themenschwerpunkte diene.

Die Bürgerinitiativen hatten vorrangig ein Interesse daran, das Projekt bzw. seine negativen Wirkungen auf Mensch und Lebensräume zu verhindern.

Parallel zum UVP-Verfahren wurden von den BI's eigenständig Projektwirkungen erhoben bzw. wurden zu diesem Zweck anerkannte Verkehrsexperten mit der Erstellung von Gutachten beauftragt. Dadurch konnten entsprechend fachlich qualifizierte Stellungnahmen gegen das Projekt abgegeben werden. Hierbei konzentrierte sich die Kritik auf im Zuge der UVP nicht näher behandelte Emissionen²³⁷, sowie auf Beeinträchtigungen geschützter und schutzwürdiger Gebiete, z.B. Wasserschutzgebiet Heilham. Die BI's kritisierten unter anderem auch die funktionale Bedeutung der A 26 für den Transitverkehr. Vor allem in Bezugnahme auf die geplante S 10 Mühlviertler Schnellstraße wurde die Gefahr einer starken Zunahme des LKW-Transitverkehrs²³⁸ wahrgenommen. Die BI's befürchteten eine Realisierung des Projektes auf Kosten der Lebensqualität der ansässigen Bevölkerung. Grundsätzlich unterstützten die BI's die Absicht, eine Donaubrücke zu bauen, um die Brückenüberlastung zu reduzieren. Der aktuelle Planungsstandort erschien ihnen jedoch vor allem aus den folgenden Gründen ungeeignet:

- Die Frischluftzufuhr für die Stadt Linz erfolgt großteils über den Donaukorridor. Der vorgesehene Brückenstandort liege so nah an der Stadt, dass infolge der Errichtung der Brücke die aus den Tunnelportalen emittierten Schadstoffe unweigerlich zu einer flächendeckenden Verschlechterung der Luftgüte führen würden. Dies erscheine auch deshalb fragwürdig, weil Linz Luftsanierungsgebiet sei.
- Durch die Nähe der Brücke zum Siedlungsgebiet würden zudem die ansässigen Bürger durch Lärm belastet. Ein weiter entfernter Standort könne in unbesiedeltem Gebiet verträglicher umgesetzt werden.
- Die ansässigen Bewohner hätten generell eine Lösung bevorzugt, bei der die Brücke nicht direkt sicht- und hörbar wäre.
- Im Bereich der Urfahrwand besteht ein Naturschutzgebiet. Dieses würde durch das Projekt wesentlich beeinträchtigt.

3.5.2 DYNAMIKEN IM BETEILIGUNGSPROZESS

Zum besseren Verständnis der Beteiligung im UVP-Verfahren wurde untersucht, welche Dynamiken für den Verlauf des Verfahrens ausschlaggebend waren und wie das Verhalten der Akteure den Beteiligungsprozess prägte.

Der Linzer Rechtsanwalt Dr. Alfred Jaeger engagiert sich seit 2002 aktiv im Beteiligungsprozess zum Westring Linz. Er ist Vertreter der BI „Bürgerinitiative gegen die Westring-Transitautobahn A 26 mitten durch Linz“ und Sprecher der „Überparteilichen Plattform gegen die Westring-Transitautobahn mitten durch Linz“. Im Zuge eines Gespräches am 10.10.2012 wurde er über seine Eindrücke vom Planungsverfahren befragt. Die Schwerpunkte der Konversation lagen in der Klärung der Fragen, ob und wie die Behörden des Planungsverfahrens ihre Beteiligungspflichten bisher wahr-

²³⁷ V.a. Lärm und Luftschadstoffe.

²³⁸ Durch die Intensivierung der Route Berlin – Triest, sowie des LKW-Transitverkehrs aus und nach Tschechien (Prag, Budweis).

und ernst genommen hatten. Neben den rechtlichen Aspekten sollten auch qualitative Informationen über das Beteiligungsklima und die Gesprächskultur erlangt werden.²³⁹

WAHRNEHMUNG DER GESETZLICHEN INFORMATIONS- UND BETEILIGUNGSPFLICHTEN

Bund und ASFINAG vertraten teilweise andere Ansichten als die BI's, was die gesetzlichen Informationspflichten hinsichtlich der Offenlegung einiger Planungsgrundlagen betraf. Insbesondere waren hiervon die Unterlagen und Publikationen der ASFINAG betroffen, auf denen die in der UVE angeführte Verkehrsuntersuchung basierte und die für die nachvollziehbare Einschätzung der Datengüte maßgeblich gewesen wären. Es wurde daher von einer BI²⁴⁰ bzw. durch ihre Vertreter versucht die Herausgabe der Daten im Zuge von Verwaltungsverfahren zu bewirken. Zwei Anträge, die im Zeitraum zwischen 2010 und 2011 eingebracht worden waren, blieben erfolglos.

Im ersten Verfahren versuchte Dr. Riegler in Vertretung der BI Einsicht in Planungsgrundlagedaten der ASFINAG zu erhalten. Als Begründung der Offenlegungsverpflichtung der ASFINAG gab die BI ihre Parteistellung im UVP-Verfahren an, von der sie weiters eine Parteistellung nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG) ableitete. Die ASFINAG verweigerte die Herausgabe der Unterlagen mit den folgenden Begründungen:

- Sie „sei keine „*informationspflichtige Stelle*“ im Sinne des § 3 UIG [...]
- Die *begehrten Informationen seien nicht als Umweltinformationen im Sinne des § 2 UIG zu betrachten [...]*
- *Sie sei nicht zur Erlassung von Bescheiden befugt*²⁴¹

Die BI legte daraufhin Berufung am Unabhängigen Verwaltungssenat (UVS) ein. Unter anderem führte sie dabei an, die ASFINAG sei „auf Grund der Übertragung hoheitlicher Befugnisse als „*Informationspflichtige Stelle*“ im Sinne des § 3 Abs. 1 Z 1 UIG einzustufen.“ Der UVS wies die Berufung mangels Berufungslegitimation als unzulässig zurück.²⁴² Er war der Auffassung, die BI sei aufgrund ihrer Konstituierung keine juristische Person und könne daher keine Parteistellung im Sinne des UIG erlangen.

Im zweiten Verwaltungsverfahren stellte Dr. Jaeger beim BMVIT den Antrag auf Erlassung eines Verweigerungsbescheides gemäß § 8 UIG. Darin wurde die Herausgabe folgender Informationen beantragt:

²³⁹ Siehe „Konzept für das leitfadengestützte Interview mit Dr. Alfred Jaeger“ in Kapitel 9 „Anhang“.

²⁴⁰ „Bürgerinitiative gegen die Westring-Transitautobahn A 26 mitten durch Linz“.

²⁴¹ Unabhängiger Verwaltungssenat, 2011, Berufungsbescheid GZ: UVS-MIX/V/42/1265/2011-1, Berufungsbescheid S. 3f.

²⁴² Vgl. Ebd. (Gesamtdokument).

1. der Karten, der in der Analyse und Prognose verwendeten Verkehrsnetze für den Kfz-Verkehr und den Öffentlichen Verkehr in einem Maßstab, bei dem die einzelnen Ausbaumaßnahmen nachvollziehbar sind und räumlich exakt zugeordnet werden können,
 2. der räumlich exakten Darstellung der 105 Verkehrszellen für die Stadt Linz in der VU zum Westring Linz sowie der 1.000 Verkehrsbezirke OÖ (900 in OÖ, 100 in NÖ) mit Belegung der Strukturdaten,
 3. der Darstellung der verwendeten Strukturdaten (Einwohner, Beschäftigte, Schüler, Einkaufs- und Arbeitsstätten, Freizeitstandorte für Analyse und Prognose),
 4. der Matrizen des Quell-, Ziel- und Durchgangsverkehrs für Analyse und Prognose und der Angaben zum Binnenverkehr auf Stadtteilebene (z.B. Urfahr, Harbach, Innenstadt, Lustenau, Oed, Kleinmünchen, St. Peter, Leonding, Freinberg, Froschberg, Obersteg, Steg und Dornach), ggf. auf Basis der 105 Verkehrszellen der Stadt Linz
 5. der verwendeten Fernverkehrsmatrizen des Bundesmodells Österreich für Analyse und Prognose (BVWP: Prognose 2025+) sowie des Landesmodells Oberösterreich mit dem Prognosehorizont 2025
- 6. Daten der Dauerzählstellen im Planungsraum der A 26 für den Zeitraum 2005 – 2009, sowie Daten der Zählstellen der Stadt Linz und der ASFINAG im Planungsraum mit vollständiger Fahrzeugartenunterscheidung*
7. KIS Krenn Informationssysteme KEG, OÖ Verkehrserhebung/Haushaltsbefragung 2001 – Dokumentation der durchgeführten Arbeiten zur Erstellung eines Verkehrsdaten-Managers, im Auftrag des Amts der Oberösterreichischen Landesregierung, Linz Version September 2006,
 8. IPE – integrierte Planung und Entwicklung GmbH: Die Ergebnisse der Verkehrserhebung 2001, Platzer, Spitalsky, Rommer im Auftrag des Amts der Oberösterreichischen Landesregierung, Abt. Verkehrstechnik Wien, 2005 und
 9. Auswertungsbericht zur HHB 2002

ABBILDUNG 18: IM ZUGE DES ANTRAGS VON DR. JAEGER ANGEFORDERTE INFORMATIONEN²⁴³

Das BMVIT verweigerte die Erteilung von Akteneinsicht in die Unterlagen mit den folgenden Begründungen:

- Bei den unter den Punkten 1-5 und 7-9 (siehe Abbildung 18) genannten Unterlagen handle es sich um keine Umweltinformationen im Sinne des § 2 UIG
- Teilweise bestünden Mitteilungsschranken gemäß § 6 UIG

Das BMVIT führte aus, dass die unter Punkt 6 angeführten Daten zwar als Umweltinformationen anerkannt, der Antrag auf Herausgabe jedoch abgewiesen würde. Die bezeichneten Daten seien jedoch grundsätzlich herauszugeben, sofern sie der ASFINAG vorlägen.

Das BMVIT wies darauf hin, dass die ASFINAG als informationspflichtige Stelle anzusehen sei. Weiters erklärte sie, dass das BMVIT als die für die Führung der sachlichen Aufsicht zuständige Stelle für diesbezügliche Anträge auf Bescheiderlassung zuständig sei.

Das Land Oberösterreich hielt sämtliche gesetzlichen Informations- und Beteiligungspflichten penibel ein. In rechtlichen Grauzonen gab es jedoch kein Entgegenkommen des Akteurs. Diesbezügliche Anfragen wurden nicht beantwortet, Gesprächswünsche wurden generell ignoriert.

²⁴³ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2011c, Bescheid GZ. BMVIT-300.000/0019-IV/ST-ALG/2011, S. 1f.; eigene Zusammenstellung.

Die Stadt Linz hingegen war ausdrücklich daran interessiert, die Meinungen der Bürger in der Planung zu berücksichtigen – ungeachtet dessen, dass es sich dabei um Gegenargumente zur Stadtplanungspolitik handelte. Informationen an die BI's und Beteiligungsbestrebungen erfolgten aktiv, konsequent und freigiebig.

BETEILIGUNGSKLIMA

Von Seiten des Bundes besteht grundsätzlich Bereitschaft für Gespräche und Verständnis für die Anliegen der Bürgerinitiativen. Inwieweit die Interessen in der Planung Berücksichtigung finden, kann Dr. Jaeger nicht beurteilen. Er hat jedoch den Eindruck, dass die Anliegen auf menschlicher Ebene ernst genommen werden, selbst wenn die Gesprächspartner weisungs- und auftragsgebunden sind.

Das Land Oberösterreich verweigert das Gespräch mit den BI's, wenn dies über die gesetzlichen Beteiligungspflichten hinausgehen würde. Generell kommuniziert das Land gegenüber den BI's des Westrings eine abfällige Meinung, die sie auch in Zeitungsartikeln kund tut. Dr. Jaeger beklagt diesbezüglich den „vorausseilenden Gehorsam“ der Medien, die oft nur einseitige Berichterstattung leisten. Das Land Oberösterreich bzw. Landeshauptmannstellvertreter Hiesl erkennen weder die Anliegen noch die von den BI's beauftragten Gutachten als sachverständig an.

Auf Stadtebene gibt es interessante Dynamiken. Einerseits tritt Bürgermeister Dobusch für das Projekt ein. Insofern vertreten Dobusch und die BI's generell eher eine gegensätzliche Argumentation zum Thema Westring. Andererseits schätzt er es, dass es Bürger gibt, die sich Gedanken über die Stadtentwicklung machen. Es besteht aufrichtige Gesprächsbereitschaft und ein gutes Gesprächsklima „auf gleicher Augenhöhe.“ Auf Veranlassung durch den Bürgermeister erhielten die BI's sogar eine parteiübergreifend beschlossene Subvention durch den Gemeinderat.

VERNETZUNG ZWISCHEN INTERESSENSGRUPPEN

Zwischen den Bürgerinitiativen herrschte reger Austausch, der dazu diente, eine umfassende Berücksichtigung von Kritikpunkten zu ermöglichen. Weiters erfolgte eine koordinierte Abgabe von Stellungnahmen. Durch die Vernetzung konnte die Effizienz aller BI's im Zuge der Verfahrensbeteiligung optimiert werden.

Es gab kaum direkten Kontakt zwischen den BI's und Pendlern, da es keine Pendlervereinigungen gab, die sich am Prozess beteiligten. Die eigentlichen Nutznießer des Projektes waren daher am Verfahren nicht direkt beteiligt. Ein Austausch erfolgte allenfalls zwischen den Vertretern der Umlandgemeinden, die Parteistellung im UVP-Verfahren hatten. Es wurde jedoch nicht aktiv versucht, ein Einverständnis über die jeweils anderen Anliegen herzustellen.

KRITIKPUNKTE

Als wesentlichen aktuellen Kritikpunkt am UVP-Verfahren nannte Jaeger, dass versucht werde in ein laufendes Verfahren ein komplett anderes Projekt hineinzubringen. Das ändere nicht nur sämtliche Projektaspekte, sondern erschwere es den BI's, auf fachlicher Ebene rasch zu reagieren. Denn um für oder gegen das Projekt fachlich kompetent argumentieren zu können, sei es erforderlich, dass die BI's innerhalb der knappen UVP-Fristen erneut Gutachten erstellen bzw. beauftragen. Die Neukonzeption des Projektes bedeute vor allem, dass die Ergebnisse sämtlicher Untersuchungen hinfällig wurden. Das führe zu einer Reihe von institutionellen Schwierigkeiten für die BI's. Die in der Vergangenheit bereits getätigten Investitionen für Gutachten wurden obsolet. Die bisherigen Kosten für die BI's waren für die Akteure jedoch immens. Investitionen wurden aus Spendengeldern und

städtischen Subventionen finanziert und könnten den meist privaten Akteuren nicht refundiert werden. Daher stünden im Hinblick auf objektive Argumentation und Finanzierung von Fachgutachten die Bürgerinitiativen wieder am Anfang der Erhebungsphase und damit vor dem Problem, erneut Finanziers und Subventionen für die Sachverständigenbeauftragung finden zu müssen.

3.5.3 ANALYSE DER POLITISCHEN PROJEKTVOLATILITÄT

In diesem Kapitel wird versucht darzustellen, in welchem Ausmaß die Planung des Westrings Linz durch die politischen Rahmenbedingungen und die Volatilität politischer Akteure beeinflusst und gelenkt wurde. Tabelle 18 gibt einen Überblick über die wesentlichen politisch-rechtlichen Entwicklungen seit der Entscheidung zur Durchführung einer UVP. Durch die überregionale Bedeutung des Westrings Linz entstand über mehrere Planungsebenen hinweg ein breites Interesse der Politik am Projekt. Daher werden Aktionen von Stadt-, Landes- und Bundesakteuren als potenzielle Einflussfaktoren betrachtet.

TABELLE 18: POLITISCHE MEILENSTEINE DES WESTRINGS SEIT 1995

Jahr / Datum	Bund	Land OÖ	Stadt Linz	Ereignis
1995				Wirtschaftsminister erteilt die Zusage für die Durchführung einer UVP für das Vorhaben
1996	SPÖ	ÖVP		Nationalrats-Wiederholungswahl
1997		ÖVP	SPÖ	Wahlen in Landtag, Gemeinderat und Stadtsenat
1998				Unterbrechung der UVP unter Forderung der finanziellen Absicherung des Projektes
1999	ÖVP	FPÖ		Nationalratswahl
1999				Fortsetzung des UVP-Verfahrens aufgrund geklärter Finanzierung
2000				Lösungsansatz „Westring Linz“
2002				Veröffentlichung des GVP-Ö
2002				Nationalratswahl
2003		ÖVP	SPÖ	Wahlen in Landtag, Gemeinderat und Stadtsenat
2005	ÖVP	BZÖ		Spaltung der FPÖ in FPÖ und BZÖ
2005				Absichtserklärung für den Westring und Finanzierungsbestätigung (BZÖ, ÖVP OÖ, SPÖ Linz und ASFINAG)
2005				SP-V-Gesetz
2006	SPÖ	ÖVP		Nationalratswahl
2007				Regierungsübereinkommen enthält langfristiges Ausbauprogramm für das hochrangige Straßen- und Schienennetz in einer neuen Prioritätenreihung
2007				Langfristiges Bauprogramm (ASFINAG) sieht Realisierung der A 26 in zwei Abschnitten vor (Süd 2007 – 2012 und Nord nach 2013)
2007				Akzeptanz durch Land Oberösterreich und

Jahr / Datum	Bund	Land OÖ	Stadt Linz	Ereignis
				Stadt Linz
2008	SPÖ	ÖVP		Nationalratswahl
2009		ÖVP	SPÖ	Wahlen in Landtag, Gemeinderat und Stadtsenat
2010				IG-Luft- Änderung löst Probleme im UVP-Verfahren
2010				Bekanntgabe der Sparvariante (Infrastrukturministerin Doris Bures (SPÖ))
2010				Bekanntgabe Variante Landesstraße (Infrastrukturministerin Doris Bures (SPÖ), Bestätigung durch Vizekanzler Josef Pröll (ÖVP), gefolgt von der Rücknahme der Bestätigung durch die ÖVP und Versuch der Vermittlung zwischen Bures und Landeshauptmann Josef Pühringer (ÖVP)
2010				Ergebnislose Verhandlung zwischen Pühringer und Bures führt zu Forderung nach Gesprächstermin von Pühringer mit Bundeskanzler Werner Faymann (SPÖ)
2010				Beschluss einer Resolution für den Bau des Westrings durch den oberösterreichischen Landtag (ÖVP, SPÖ und FPÖ)
2010				Gespräch zwischen Bundeskanzler Werner Faymann (SPÖ) und einer oberösterreichischen Delegation mit Landeshauptmann Josef Pühringer (ÖVP)
10.01.2011				Gipfelgespräch; Einrichtung einer Steuerungsgruppe mit Vertretern der ASFINAG, Stadt Linz, Land OÖ und dem BMVIT
02.02.2011				Tagung der Steuerungsgruppe
15.04.2011				Tagung der Steuerungsgruppe
30.07.2011				Inkrafttreten der BStG-Novelle 2011 zur Herausnahme des Nordteils der A 26 Linzer Autobahn (ASt. Donau Nord – Knoten Heilham (A 7)
22.09.2011				Tagung der Steuerungsgruppe
Februar 2012				Einreichung der überarbeiteten Planungsunterlagen im UVP-Verfahren

In den Jahren der SPÖ-ÖVP-Bundesregierungscoalition bis 1999 wurde das Projekt nicht wesentlich vorangetrieben. Es bestand kaum Interesse an der Investition aus Budgetmitteln.

Es kann festgestellt werden, dass die darauf folgenden ÖVP-FPÖ/BZÖ-Regierungen das Projekt stärker forcierten. Rasch nach Ausgang der Wahlen 1999 war die Finanzierung des Westrings plötzlich geklärt, der Lösungsansatz einer Ringform wurde entwickelt und 2002 folgte auf die Wahlen eine Absichtserklärung über die Umsetzung des Projekts Westring Linz. Das lässt darauf schließen,

dass diese Regierungen dem Projekt eine hohe Bedeutung zumaßen. Auch die Aufspaltung der Bundes-FPÖ behinderte die weitere Forcierung des Projektes nicht merklich.

Unter der 2006 wieder eingesetzten SPÖ-ÖVP-Bundesregierung wurde das Projekt in mehrere Abschnitte gestückelt. 2011 folgte die Streichung des Nordabschnitts aus dem BStG und der Südabschnitt wurde ebenfalls auf mehrere Umsetzungshorizonte aufgeteilt.

Es ist naheliegend, dass Großprojekte des Bundes, die aufgrund ihrer immensen Kosten wesentliche Entscheidung in der Budgetverteilung darstellen, von besonders starker politischer Volatilität betroffen sind. Auch die potenziellen politischen Gewinn- und Verlustspannen an Wählerstimmen sind in der Bundespolitik besonders hoch. Das Positionsinteresse politischer Akteure legt außerdem eine Vermeidung von persönlicher Verantwortlichkeit und Verbindlichkeit nahe. In der Landes- und Stadtpolitik hat die Zustimmung zu oder der Widerspruch gegen politische Investitionsabsichten ebenso Auswirkungen auf die Wählerschaft. Vor allem langfristig erfolgreiche Wahlgewinner zeichnen sich in dieser Hinsicht durch ihr vorsichtiges Agieren aus. Die zeitweiligen Koalitionspartner FPÖ bzw. BZÖ bildeten dem Anschein nach eine Ausnahme. Sie förderten gezielt den Ausbau von Einzelprojekten, wie des z.B. Westrings Linz.²⁴⁴

Auf Stadt- bzw. Landesebene sind die politische Vormacht der SPÖ bzw. ÖVP und die Diskussionslinien zum Projekt Westring seit Jahrzehnten relativ stabil. Immerhin vertritt jedoch das Gesamtverkehrskonzept für den Großraum Linz 2012 eine neue Positionierung der Landespolitik gegenüber dem Projekt Westring. Wie in Kapitel 3.2.3 beschrieben, befürwortet die Landesregierung im Konzept einen Ausbau des Knotens Linz im Hinblick auf die europäische Verkehrsvernetzung zum Zweck der Nutzung vorhandener Standortpotenziale.²⁴⁵ Das Land Oberösterreich, insbesondere die ÖVP stellte damit einen neuen Standpunkt zur Diskussion. Inwieweit Reaktionen von Stadt bzw. Bund stattfinden werden und inwieweit sich diese auf das laufende Bauvorhaben und langfristig eventuell gar auf eine Realisierung des Nordabschnitts auswirken werden, bleibt abzuwarten.

Generell ist es schwierig, politische Volatilität zweifelsfrei festzustellen. Gerade ohne persönliche Beteiligung können Schlussfolgerungen nur anhand verfügbarer Grundlagen gezogen werden. Gerade im politischen Bereich ist es schwierig, objektive Fakten von subjektiven, politischen Meinungsäußerungen zu unterscheiden. Um mehr Praxisbezug zum Westringverfahren herstellen zu können, wurde, wie bereits dargestellt, der persönliche Kontakt zu Beteiligten gesucht. Im Gespräch mit Dr. Jaeger wurde daher unter anderem auch das Thema politischer Volatilität angesprochen, wozu er sich wie folgt äußerte. In seiner Tätigkeit als BI-Vertreter habe er keine direkten Auswirkungen der Tagespolitik auf den Projektverlauf den Westrings Linz gespürt. Die Tagespolitik wäre kein maßgebliches Thema im Verfahren gewesen. Er habe den Eindruck, die Stadt- und Landespolitik würden relativ konsequent agieren. Von einem Einfluss der Bundespolitik habe er allerdings persönlich auch nicht viel bemerkt.

Es wird davon abgesehen, ein umfangreiches Resümee über den Einfluss politischer Volatilität auf den Planungsprozess des Westrings zu ziehen, da die dafür erforderlichen Ergebnisse nicht vorliegen und eine schlüssige Bewertung insofern nicht möglich ist.

²⁴⁴ Vgl. Inhalte des GVP-Ö.

²⁴⁵ Bis dahin waren auf Landesebene nur (über-) regionale Ziele in Planungsvorgaben enthalten.

3.6 WESENSVERÄNDERNDE PLANUNGSÄNDERUNGEN UND NEUPLANUNGEN

Dieses Kapitel setzt sich mit den Veränderungen der Planungsargumente im Verlauf der Projektgeschichte auseinander. Es befasst sich mit einer Reihe von Planungen, die in den letzten Jahrzehnten im Grunde alle dieselbe Verkehrsproblematik adressierten. Interessant ist, inwieweit sich in diesem Zeitraum einerseits die Problemwahrnehmung und andererseits der Schwerpunkt der Planungen geändert haben.

In Bezug auf verworfene Planungsansätze ist interessant, wie versucht wurde, Probleme zu lösen und welche Aspekte dieser damaligen Lösungsansätze bis in aktuelle Folgeplanungen übernommen wurden. Somit ist es möglich, Einsichten darüber zu gewinnen, auf welchen dieser „gewachsenen“ und gewandelten Planungsgrundlagen das heutige Projekt ursprünglich beruhte und inwieweit sich die Anforderungen an das Linzer Verkehrssystem seither gewandelt haben. Von diesen können dann diejenigen Argumente unterschieden werden, die im aktuellen Projekt nicht mehr enthalten sind. Das sind einerseits die historischen Begründungen, die auf temporäre Phänomene und Problemstellungen zurückzuführen sind und insofern mittlerweile an Relevanz verloren haben. Andererseits können Probleme identifiziert werden, die immer noch bestehen, deren Lösung jedoch aus verschiedenen Gründen nicht weiter verfolgt wurde.

In Bezug auf die Planungsschritte seit den politischen Entscheidungen von 2000, durch die das Projekt seine Ringform erhielt, ist vor allem interessant, inwieweit sich die Projektbegründung erneut geändert hat. Denn durch die Projektstückelung und die darauf folgende Streichung des übrigen Ringabschnittes dürfte sich die projektierte Projektwirkung erheblich ändern. Ein durchgängiges Ringprojekt weist andere grundfunktionale Merkmale in Bezug auf die Verkehrsströme auf, als eine Brücke und eine einfache Verbindungsstrecke für sich genommen; insbesondere relevant ist dies im Hinblick auf potenziellen Transitverkehr. Es wird betrachtet, ob und wie diesen funktionalen Unterschieden in der Planung Rechnung getragen wurde.

3.6.1 1972 – LINZER WESTTANGENTE

Die erstmalige Erwähnung des Weststrings fand sich im Linzer Gesamtverkehrsplan aus dem Jahr 1972. Dieser plante vorrangig den Ausbau der Straßeninfrastruktur. Er enthielt unter anderem die Planung eines Straßentunnels und einer Brücke über die Donau als Verbindung zwischen Donautal und Hauptbahnhof. Das Projekt wurde als Westtangente bezeichnet. Ein Ring wurde erst deutlich später konzipiert.

Das Projekt entstand vor dem Hintergrund, dass die täglichen, großen Verkehrsmengen mangels entsprechend dimensionierter Straßen mitten durch die Linzer Innenstadt strömen mussten. Die dadurch verursachten Lärm- und Abgasemissionen sowie das erhöhte Unfallrisiko traten vor allem zu den Stoßzeiten des Pendlerverkehrs auf und belasten die Stadt nach wie vor enorm. Im Westen der Stadt bot sich 1972 folgendes Bild: Der Straßenverkehr bewegte sich über die B 139 Kremstal Bundesstraße durch den Römerbergtunnel bzw. durch die Innenstadt, vorbei am Hauptplatz, über die Nibelungenbrücke, weiter nach Nordwesten und vice versa.

Vorrangiger Kritikpunkt der Stadtplaner und der Bevölkerung war – neben den Überlastungen der Brücke und der engen Straßen – dass der Hauptplatz und das Leben in der Innenstadt durch die Verkehrssituation regelmäßig stark belastet wurden. Daher wurden mit dem Projekt vor allem die folgenden Absichten und Interessen verfolgt:

- Herstellung einer aus der Innenstadt gut erreichbaren, leistungsfähigen (West-)Nord-Süd-Straßenverbindung

- Verlagerung der Pendlerverkehrsströme aus dem Zentrum nach außen

Infolge dieser Planung wurde die Errichtung einer Verkehrsverbindung (Westtangente) im Bereich Waldeggstraße – Sandgasse – Hopfengasse forciert. Dabei sollte der Römerbergtunnel neu errichtet und eine zusätzliche Donaubrücke gebaut werden. Der Gesamtverkehrsplan trat aufgrund von Sparmaßnahmen und aufgrund des Widerstandes der Bevölkerung nicht in Kraft, weswegen das Tangentenprojekt nicht verwirklicht wurde. Die Straße durch den Römerbergtunnel (in seiner erhalten gebliebenen Form) stellt bis heute eine wichtige, innerstädtische Verbindungsstrecke dar. Als innenstadtnaher Abschnitt der B 139 Kremstal Straße dient er vor allem dem Nord-Süd-Verkehr durch Linz. Er ist eine wesentliche Verbindungsstrecke für den Linzer Pendlerverkehr.

3.6.2 2000 – A 71 WESTRING LINZ

Im Zuge einer Kreativphase wurde im Auftrag des Landes Oberösterreich nach Lösungsmöglichkeiten für die Verkehrsproblematik im Linzer Zentralraum (insbesondere im nordwestlichen Teil von Linz) gesucht. Es wurden drei Projektvorschläge unterbreitet, die einer vergleichenden, verkehrsfachlichen Analyse unterzogen wurden. Dabei standen auch mehrere Brückenstandorte²⁴⁶ zur Diskussion, stießen allerdings erwartungsgemäß auf heftigen Widerstand der jeweiligen Anrainer. Der Westring ging letztlich als beste Variante aus dem Evaluierungsprozess hervor. Er wurde im Jahr 2000 vom Land Oberösterreich und der Stadt Linz als Lösungsansatz für die Verkehrsprobleme vereinbart.²⁴⁷

Änderungspunkte gegenüber dem ersten Konzept aus 1972 waren im Wesentlichen die Realisierung des Verkehrsweges nicht in Form einer Tangente, sondern in Form eines Ringes, der der Stadt einen großen verkehrlichen Nutzen hätte bringen sollen.

Das Projekt sollte in 3 Bauabschnitten als vierspurige Autobahn realisiert werden:

1. Brücke und Tunnel bis zum Bahnhofsknoten (ab 2004)
2. Anschluss zur Westbrücke
2. Nordtunnel unter Urfahr durch zur Mühlkreis Autobahn

Als Begründungen für das Erfordernis des Projekts dienten vor allem folgende Schwerpunkte:

- Ringschluss mit der A 7 Mühlkreis Autobahn (überregional)
- Pendlerströme entflechten (regional, lokal)
- Stadtstraßen beruhigen (lokal)
- Den Durchzugsverkehr besser verteilen und lenken (lokal)

Durch die Planung sollten vor allem die Interessen der Linzer Bevölkerung wahrgenommen werden, da diese von einem Brückenstandort außerhalb des Linzer Stadtgebietes von einer dadurch geringeren Lärm- und Schadstoffbelastung profitiert hätten. Außerdem hätte laut den Ergebnissen der GSD-Studie²⁴⁸ der oberösterreichische Zentralraum durch die Verbesserung der regionalen Erreichbarkeiten infolge des Ringschlusses potenziell einen wirtschaftlichen Aufschwung erfahren.

²⁴⁶ U.a. außerhalb des Linzer Siedlungsgebietes, östlich von St. Margarethen.

²⁴⁷ Vgl. Wabweb, 2010, Geschichte der Autobahn (Online, Zugriff am 10.05.2012), Oberösterreichische Nachrichten, 26.11.2001, Baubeginn verzögert sich weiter (Online, Zugriff am 10.05.2012), Oberösterreichische Nachrichten, 10.01.2011, Planung für Linzer Westring A 26 seit 1970er Jahren, (Online, Zugriff am 12.03.2012) und Rechnungshof, 2012, Bericht des Rechnungshofes - A 26 Linzer Autobahn (Westring), S. 434f.

²⁴⁸ Vgl. Kapitel 3.2.2 „Nationale Ebene“.

3.6.3 2002 – A 26 TRASSENENTSCHEIDUNG

Die Variantenuntersuchung, anhand derer 2002 schließlich eine Trassenentscheidung erfolgte, richtete sich nach einigen zuvor festgelegten Planungszielen. Ein wesentliches Ziel war, die folgenden Verkehrswege und Bereiche in und um die Stadt Linz zu entlasten:²⁴⁹

- A 7 im Raum Linz (Mühlkreis Autobahn)
- LB 127 (Rohrbacher Bundesstraße) in Urfahr
- LB 129 (Eferdinger Bundesstraße) in der Oberen Donaulände
- LB 139 (Kremstaler Bundesstraße im Bereich der Waldeggstraße / Westtangente)
- Innerstädtischer Bereich der Stadt Linz

Die Planungsstrecke wurde in der Variantenuntersuchung 2001 in die drei Abschnitte Süd, Mitte und Nord geteilt. Für jeden davon wurden mehrere Varianten erarbeitet. In der resultierenden Trassenentscheidung wurden die folgenden Abschnittsvarianten als die jeweils besten ermittelt und zu einer durchgehenden Trassenführung kombiniert²⁵⁰ (siehe Abbildung 19):

- Abschnitt Süd (Bereich Westbrücke – Waldeggstraße – Bahnhof): Variante C
- Abschnitt Mitte (Bereich Donauquerung): Variante C
- Abschnitt Nord (Bereich Nordtunnel – Heilham – A 7): Variante B

„Diese Trassenführung bildete die Ausgangslage für die weiteren Planungen im Rahmen des Vorprojektes 2003.“²⁵¹

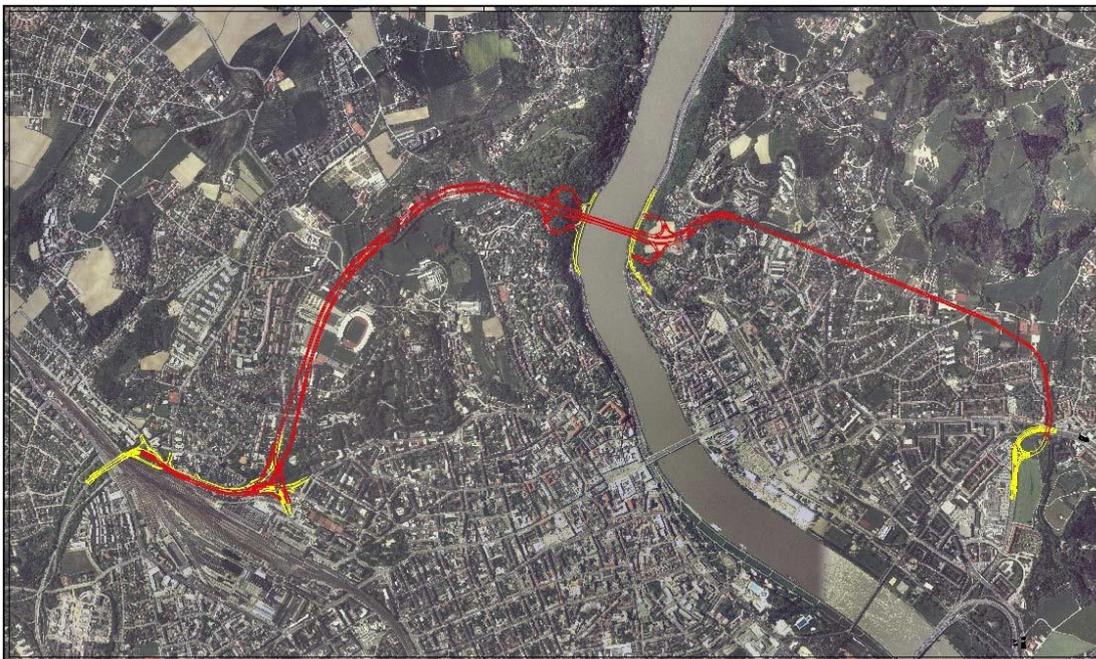


ABBILDUNG 19: ERGEBNIS DER VARIANTENUNTERSUCHUNG 2001²⁵²

²⁴⁹ Vgl. ASFINAG Bau Management GmbH, 2008, Umweltverträglichkeitserklärung A 26 Linzer Autobahn - Knoten Linz / Hummelhof (A7) - ASt Donau Nord, S. 10.

²⁵⁰ Vgl. ASFINAG Bau Management GmbH, 2009, A 26 Linzer Autobahn - Einreichprojekt 2008 - Allgemein verständliche Zusammenfassung, S. 14.

²⁵¹ Ebd. S.13.

²⁵² Ebd. S.14.

2002 erfolgten die Zustimmung des BMVIT zur Trassenentscheidung und danach die Eintragung in das Verzeichnis 1 (Bundesstraßen A (Bundesautobahnen)) des BStG (siehe Tabelle 19).

TABELLE 19: AUSZUG AUS DEM BStG²⁵³

A 26	Linzer Autobahn	Knoten Hummelhof (A 7) – Knoten Urfahr (A 7)
------	-----------------	--

Die Festlegung des neuen Brückenstandorts unmittelbar im Bereich der naturgeschützten Linzer Urfahrwand führte zu Widerstand der örtlichen Bevölkerung im Planungsverfahren unter anderem durch Bildung mehrerer Bürgerinitiativen.²⁵⁴

3.6.4 2008 – A 26 LINZER AUTOBAHN (UVE-EINREICHPROJEKT)

Das Vorhaben Westring Linz wurde in zwei Teile getrennt, die nacheinander umgesetzt werden sollten. (siehe Abbildung 20)

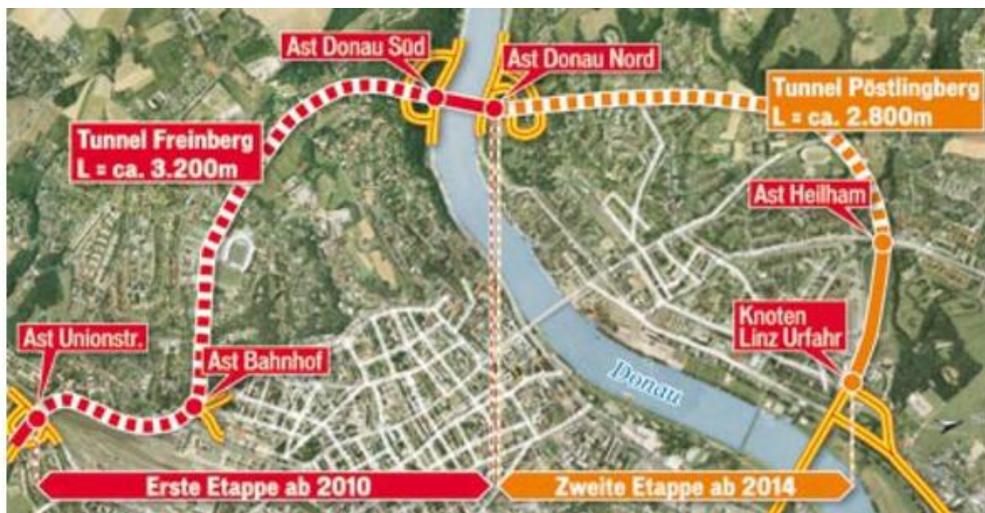


ABBILDUNG 20: UMSETZUNG DES WESTRINGS IN ZWEI ETAPPEN²⁵⁵

Der Südabschnitt des Projektes (siehe Abbildung 21), der vom Einreichprojekt 2008 behandelt wurde, sollte zuerst realisiert werden – im Zeitraum von 2007 bis 2012. Der Abschnitt umfasste die Strecke von der Westbrücke bis zur Anschlussstelle Donau Nord. Die wesentlichen Eckpunkte des Projekts bildeten die siebenspurige Brückenlösung, die langfristig ausreichende Kapazitäten für die Querung der Donau ermöglichen sollte und daran anschließend die Streckenführung nach Süden durch den Freinberg, die größtenteils in Tunnelbauweise konzipiert wurde.

²⁵³ Verzeichnis 1 des BStG i.d.F. BGBl. I 50/2002.

²⁵⁴ Siehe Kapitel 3.5.1 „Akteure“.

²⁵⁵ OE24.at, 30.10.2010, Bures will Linzer Westring kippen (Online, Zugriff am 21.02.2012).



ABBILDUNG 21: ÜBERSICHTSLUFTBILD A 26 - SÜDABSCHNITT²⁵⁶

Der Nordabschnitt sollte erst nach 2013 einem separaten UVP-Verfahren unterzogen werden.

Basierend auf dem UVE-Einreichprojekt 2008²⁵⁷ und der allgemein verständlichen Zusammenfassung zum Einreichprojekt 2008²⁵⁸ ergaben sich folgende grundlegende Aussagen zum Nutzen des Projektes und seinen Zielen.

„Generelle Zielsetzung und Motivation der A 26 Linzer Autobahn ist eine umfassende und nachhaltige Lösung dringender Probleme im Bereich des Individualverkehrs im Raum Linz. [...] Mit der Errichtung des Südabschnitts wird

- eine leistungsfähige Nord-Süd-Verbindung mit zusätzlicher Donauquerung im westlichen Teil von Linz geschaffen;
- die nordwestliche Hälfte des Mühlviertels über die LB 127 an das hochrangige Straßennetz angebunden;
- eine Entlastung des städtischen Straßennetzes im westlichen Teil von Linz realisiert;
- eine hochwertige Anbindung des städtebaulich stark aufgewerteten und hoch frequentierten Bahnhofsviertels geschaffen.“²⁵⁹

Das Einreichprojekt²⁶⁰ ging weiter ins Detail. Es bezeichnete die drei Hauptverkehrsprobleme im Raum Linz, die es mittels Westringprojekt zu lösen galt: Überlastungen, Reisezeitverluste und durch den Verkehr verursachte Umweltbelastungen. Diesbezüglich wurden die folgenden Verkehrswege bzw. Bereiche als wesentlich überlastet ausgewiesen:

- A 7 im Raum Linz (Mühlkreis Autobahn)

²⁵⁶ ASFINAG Bau Management GmbH, 2008, Umweltverträglichkeitserklärung A 26 Linzer Autobahn - Knoten Linz / Hummelhof (A7) - ASt Donau Nord, S. 30.

²⁵⁷ Siehe Ebd. (Gesamtdokument).

²⁵⁸ Siehe ASFINAG Bau Management GmbH, 2009, A 26 Linzer Autobahn - Einreichprojekt 2008 - Allgemein verständliche Zusammenfassung.

²⁵⁹ Ebd. S. 8.

²⁶⁰ Vgl. ASFINAG Bau Management GmbH, 2008, Umweltverträglichkeitserklärung A 26 Linzer Autobahn - Knoten Linz / Hummelhof (A7) - ASt Donau Nord, S. 10.

- LB 127 (Rohrbacher Bundesstraße) in Urfahr
- LB 129 (Eferdinger Bundesstraße) in der Oberen Donaulände
- LB 139 (Kremstaler Bundesstraße im Bereich der Waldeggstraße / Westtangente
- Linzer Innenstadt

Das Projekt zog seine Begründung aus verschiedenen Verkehrsbedürfnissen und -interessen auf unterschiedlichen, räumlichen Ebenen (lokal, regional, überregional). Außerdem wurde zum Nachweis der Projektnotwendigkeit auf die Festlegungen des GVP-Ö und des Vorprojektes des Landes Oberösterreich verwiesen.²⁶¹ Eine wesentliche Bedeutung kam hierbei der Phyrnachse und den Kapazitätsengpässen auf der A 7 – vor allem im Licht der EU-Osterweiterung – zu.

Aus dem UVE-Einreichprojekt 2008 ging weiters hervor, dass der Südabschnitt – auch, wenn er einstweilen ohne den Nordabschnitt umgesetzt würde – „verkehrswirksam [sei und] *eigenständig betrieben werden* [könne].“²⁶² Dies wurde in den Einreichunterlagen damit begründet, dass der für 2025 ermittelte Wert der Verkehrsbelastung im Südabschnitt mehr als 90% der Verkehrsbelastung für den gesamten Westring betrug. Diesem Wert zufolge wäre also die prognostizierte Auslastung der Teilstrecke beinahe gleich hoch wie die des Gesamtprojektes. Begründet wurde diese Annahme damit, dass durch die Neubaustrecke „*der Anschluss an die B 127 Rohrbacher Straße nördlich der Donau vollständig hergestellt werde.*“²⁶³

3.6.5 2012 – A 26 LINZER AUTOBAHN (ÄNDERUNG IM LAUFENDEN UVP-VERFAHREN)

Aufgrund der Wirtschaftskrise ab ca. 2008 wurden in Österreich zunehmend auch beim Infrastrukturausbau Sparmaßnahmen erforderlich. 2010 wurde eine Evaluierung der ASFINAG Bauprojekte²⁶⁴ vorgenommen, in der mittels einer Nutzwertanalyse die erheblichen Neubauvorhaben miteinander verglichen wurden. Infolge dessen wurde eine Verkleinerung des Projektes Westring als erforderlich erachtet.

Daher wurden im Februar 2012 erneut geänderte Unterlagen für eine verkleinerte Bauvariante des Westrings Linz eingereicht (siehe Abbildung 22). Der Bau des Südabschnittes sollte nunmehr eine Autobahnverbindung zwischen der B 127 Rohrbacher Straße und der A 7 Mühlkreis Autobahn herstellen. Er beinhaltete weiterhin den Bau einer zusätzlichen Brücke über die Donau in einer Bauphase nach 2015, diese sollte allerdings nur noch vierspurig umgesetzt werden. Darauf sollte 2018 der 2. Bauabschnitt folgen, in dem der Tunnel Freinberg und die Anschlussstücke zum Bahnhof an die Waldeggstraße fertig gestellt werden sollten. Ab 2027 könnte dann die Westbrücke errichtet werden. Der Abschluss des Projekts wurde für 2029 vorgesehen.²⁶⁵

²⁶¹ Vgl. Macoun, 2009, Stellungnahme zu den Unterlagen der Umweltverträglichkeitserklärung (Einreichprojekt 2008) der ASFINAG für den Streckenabschnitt Knoten Linz/ Hummelhof (A7) – Ast. Donau Nord, A26 Linzer Autobahn, S. 6f.

²⁶² ASFINAG Bau Management GmbH, 2009, A 26 Linzer Autobahn - Einreichprojekt 2008 - Allgemein verständliche Zusammenfassung, S. 8.

²⁶³ Rechnungshof, 2012, Bericht des Rechnungshofes - A 26 Linzer Autobahn (Westring), S. 440.

²⁶⁴ Vgl. ASFINAG, 2012b, Evaluierung der ASFINAG Bauprojekte.

²⁶⁵ Vgl. APA, 14.05.2012, Linzer Westring: Asfinag rechnet mit pünktlichem Baustart 2015 (Online, Zugriff am 02.06.2012).

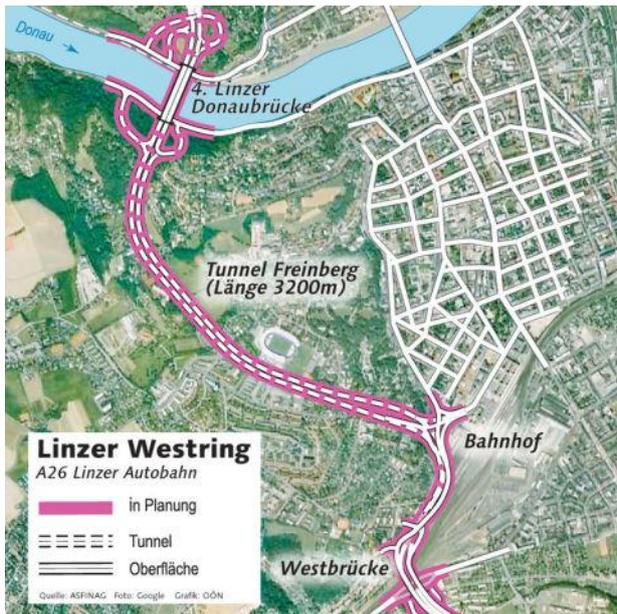


ABBILDUNG 22: A 26 LINZER AUTOBAHN²⁶⁶

Mit der Änderung wurden nunmehr folgende Ziele und Interessen verfolgt:

- Verstärkte Zubringerfunktion für die A 7 Mühlkreis Autobahn vor allem für Verkehr vom Donau-Nordufer
- Herstellung einer Nord-Süd – Verbindung zwischen den Stadtteilen Urfahr und dem Bahnhofsviertel, sowie dem A 7- Knoten Hummelhof
- Reduktion des innerstädtischen Verkehrsaufkommens um 8 % vor allem durch die Entlastung der B 139, B 127 und B 129
- Reduktion der innerstädtischen Reisezeit um 4 %
- Reduktion der innerstädtische schädlichen Emissionen (v.a. Lärm und Luftschadstoffe)
- Aufwertung des oberösterreichischen Zentralraumes als Wirtschaftsstandort mit Konzentration auf Linz und das westliche Mühlviertel

3.6.6 ZUSAMMENFASSUNG DER WESENTLICHEN ÄNDERUNGEN

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die ursprünglichen Verkehrsprobleme aus den 1970ern weiterhin bestehen und sich die Kapazitätsengpässe immer weiter zugespitzt haben. Verschiedene Interessenskonflikte zwischen Stadt, Land und Bund scheinen eine nachhaltige Lösung jedoch immer wieder verhindert zu haben. Die Einschränkungen im Finanzhaushalt führten wiederholt zu Verzögerungen und Stückelungen bzw. Redimensionierungen des Projektes. Nicht zuletzt spielten auch die viel diskutierten Umweltfolgen des Brücken- und Tunnelbaus eine Rolle. Der Widerstand der betroffenen Bürger gegen die unterschiedlichen Varianten des Projektes war den potenziellen Wirkungsausmaßen entsprechend groß.

Im Lauf der vergangenen Jahrzehnte seit der ersten Projektidee wurden auch etliche alternative Vorschläge zur Lösung der Linzer Verkehrsproblematik diskutiert. Letztendlich wurden sie allerdings wieder verworfen. Einige Beispiele hierfür sind:

- Der Ausbau der vorhandenen Autobahnen (A1, A7) und ihrer Hauptverkehrsknoten

²⁶⁶ Oberösterreichische Nachrichten, 10.01.2011, Planung für Linzer Westring A 26 seit 1970er Jahren (Online, Zugriff am 12.03.2012).

- Der Ausbau der vorhandenen, derzeit überlasteten Donaubrücken
- Eine Donaubrückenlösung weit außerhalb des Stadtgebiets
- Die Forcierung eines Modells auf Basis des ÖV-Ausbaus

Die zuletzt genannte ÖV-Alternative wird inzwischen parallel zum Autobahnausbau verfolgt. Für die Realisierung als vollwertige, unabhängige Alternativlösung besitzt der Autoverkehr im Raum Linz jedoch schlichtweg eine zu hohe Präsenz und funktionale Bedeutung. Mittlerweile wird allerdings auch der ÖV als umweltfreundliches und vor allem innerstädtisch effizientes Instrument zur Verkehrsentspannung von der Stadtregierung stärker unterstützt.²⁶⁷

Obwohl sich der Problemerkern der Linzer Situation seit Jahrzehnten nicht wesentlich geändert hat, sind einige neue Rahmenbedingungen hinzugekommen. Vor allem wurden 2008 die Projektwirkungen konkretisiert (z.B. Entwicklung von Maßnahmen auf der Ebene einzelner innerstädtischer Straßen) und das Vorhaben wurde um einige neue Planungsmotive erweitert:

- Internationales Motiv zum Ausbau der Phyrnachse (Thema EU-Osterweiterung)
- Ausgleich der Kapazitätsengpässe auf der A 7 Mühlkreis Autobahn
- Anbindung des Linzer Bahnhofsviertels an das hochrangige Verkehrssystem

2012 manifestierten sich die infolge der Wirtschaftskrise geänderten Rahmenbedingungen für die Infrastrukturplanung in Form einiger Änderungen. *„Die nunmehr geplante A 26 Linzer Autobahn wird sowohl dem Verkehrsbedarf der Region und der Wirtschaftlichkeit als auch dem Umweltschutz gerecht.“*²⁶⁸ Das Augenmerk der Planung rückte in Bezug auf die geplante Funktion der A 26 stärker in Richtung des Ausbaus der A 7 Mühlkreis Autobahn. Die angestrebte, leistungsstarke Nord-Süd-Verbindung durch den Ringschluss wurde auf eine Zubringerfunktion zur A 7 im Knoten Hummelhof reduziert. Innerstädtische Anbindungen wurden ebenfalls darauf ausgerichtet. Generell sollten der Wirtschaftsstandort Linz und das westliche Mühlviertel gestärkt werden. Darüber hinaus wurden einige weitere konkrete Anforderungen an das Projekt gestellt, wie z.B. die Verringerung von Reisezeit und Verkehrsaufkommen, sowie die Verbesserung des Lebensraumes Linz durch Lärmschutz- und Luftreinhaltungsmaßnahmen. Die Bedeutung des Westrings für das hochrangige Bundesstraßennetz ging durch die Planung jedoch weitestgehend verloren.²⁶⁹ *„Im Linzer Raum erfüllen nunmehr die A 7 sowie die in Bau befindliche S 10 Mühlviertler Schnellstraße diese Verbindungsfunktion. Die A 26 Süd stellt daher lediglich einen Zubringer zum hochrangigen Netz dar, der jedoch vorrangig dem Pendlerverkehr aus dem nordwestlichen Mühlviertel sowie der Entlastung des innerstädtischen Straßennetzes der Landeshauptstadt Linz dient.“*²⁷⁰

Abschließend kann angemerkt werden, dass generell die Frage nach der systemischen Sinnhaftigkeit des Projekts im letzten Jahrzehnt nur selten konkret beantwortet wurde. Auch das Ringprojekt (vor seiner Reduktion auf den Südabschnitt) wurde insofern nicht umfassend hinterfragt. Die Teilung in Nord- und Südabschnitt bewirkte u.a. die Hintanstellung dieser Frage. So wurden beispielsweise im UVP-Verfahren nur am Rande Untersuchungen der Wirkungen des vollständigen Ringes angestellt. Das Hauptaugenmerk der Betrachtung lag auf dem Teilabschnitt selbst.

Hierzu soll kritisch angemerkt werden, dass die systemische und strategische Bedeutung eines Gesamtprojekts üblicherweise über die eines Teilabschnitts hinausgeht. Es erscheint daher sinnfrei,

²⁶⁷ Auch der Rechnungshof erkannte das Potenzial des ÖV an und legte den Akteuren nahe, den ÖV-Ausbau als Alternative wahrzunehmen und ernsthaft zu prüfen (Vgl. Rechnungshof, 2012, Bericht des Rechnungshofes - A 26 Linzer Autobahn (Westring)).

²⁶⁸ ASFINAG, 2012c, A 26 Linzer Autobahn Knoten Linz Hummelhof (A 7) - Anschlussstelle Donau Nord.

²⁶⁹ Vgl. Rechnungshof, 2012, Bericht des Rechnungshofes - A 26 Linzer Autobahn (Westring), S. 457f.

²⁷⁰ Ebd. S. 458.

das Wirkungsgefüge dieses Teilabschnitts lediglich losgelöst von der verkehrlichen Bedeutung, die es in einem größeren Zusammenhang hat, zu betrachten. Die unmittelbaren, eigenständigen Wirkungen des Projektes, die durch den Ausbau der übrigen Projektteile nicht maßgeblich beeinflusst werden, eignen sich hingegen für eine Überprüfung in dieser Form. Insofern hätten Untersuchungen über die komplexen Systemwirkungen des Gesamtprojektes Westring der UVP vorgelagert werden sollen.²⁷¹ Ihre Durchführung im Zuge des Westring-Verfahrens wurde jedoch nicht als maßgeblich angesehen und daher auf politisch-rechtlicher Ebene verhindert.

Dass der Ring nicht vervollständigt werden soll, gibt, wie im Bericht des Rechnungshofes dargestellt²⁷², zu denken. Denn wenn der Südabschnitt seine Begründung aus der Notwendigkeit der Errichtung eines Ringes zieht, stellt sich die Frage, ob der Südabschnitt bei alleiniger Umsetzung denselben Anforderungen gerecht werden kann. Es liegt die Vermutung nahe, dass einer der beiden folgenden Fälle zutrifft:

- Der Teilabschnitt erfüllt dieselben entlastenden Wirkungen, die vormals der Ring hätte ausüben sollen. In diesem Fall stellt sich die Frage, weswegen die Ringform von Beginn an dem kleineren und kostengünstigeren Südabschnitt vorgezogen wurde.
- Der Südabschnitt ist nicht dazu geeignet die geplanten Entlastungswirkungen des Ringes zu erfüllen. Dann dürfte er nunmehr vorrangig anderen Zielen dienen, als in der UVE im Wesentlichen unverändert genannt werden.

Offensichtlich ist jedenfalls, dass vorrangig politische und finanzielle Gründe verantwortlich für die komplizierte und langwierige Entwicklung des Projektes waren.

3.7 EVALUIERUNG UND STELLUNGNAHMEN

Wie in den vorherigen Kapiteln angemerkt, wurden einige Analysen, Gutachten und Stellungnahmen zum Projekt erstellt. Diese erfolgten durch die Antragsstellerin des Projektes, durch externe Experten und durch Studenten. Ein Teil der Evaluierungen erfolgte auch durch Gegner und Kritiker des Projekts. Dieses Kapitel gibt einen Überblick über deren Ergebnisse.

3.7.1 ANALYSEN DER PROJEKTBEWERTUNG

Das Projekt wurde anhand von Nutzen-Kosten – Untersuchungen (NKU) den Evaluierungsprozessen mehrerer Institutionen und Planungsträger unterzogen. Es wurden sowohl Kosten-Nutzen – Analysen (KNA), Nutzen-Kosten – Analysen (NKA), als auch Nutzwertanalysen (NWA) durchgeführt. Die wesentlichen offiziellen Analysen zum Projekt Westring Linz sind:

- eine NKA der ASFINAG aus dem Vorprojekt 2003
- eine NWA der ASFINAG zum Zweck der Evaluierung von Großprojekten
- eine KNA aus dem UVP-Verfahren

Bei den offiziellen NKU stellt sich das Problem, dass grundsätzlich nur die Ergebnisse der Untersuchungen publiziert wurden. Daher gehen nur sehr grobe Informationen aus den Unterlagen der Projektwerberin hervor. Über diese groben Informationen der Projektbewertung hinaus stehen den BI's und der interessierten Öffentlichkeit keine offiziellen Analysen zum Westring zur Verfügung. Wie auch die BI's beklagen, ist vor allem der Zugang zu den verwendeten Planungsgrundlagen

²⁷¹ Die Durchführung einer SP-V für diese Zwecke ist erst seit 2005 vorgeschrieben.

²⁷² Vgl. Rechnungshof, 2012, Bericht des Rechnungshofes - A 26 Linzer Autobahn (Westring).

teilweise nicht möglich, was die Nachvollziehbarkeit der Qualität der Datengrundlagen stark begrenzt. Aus diesem Grunde können die Ergebnisse der offiziellen NKA und KNA in dieser Arbeit nicht im Detail erläutert werden.

Unabhängig von den offiziellen Untersuchungen wurden auch einige universitäre Analysen zum Projekt durchgeführt. In dieser Arbeit untersucht werden die folgenden:

- Universitäre Nutzen-Kosten – Analyse (NKA) zum Linzer Westring
- Universitäre Kosten-Nutzen – Analyse (KNA) zum Linzer Westring (Südabschnitt)

NUTZEN-KOSTEN – ANALYSE DES VORPROJEKTES 2003

Die Nutzen-Kosten – Analyse des Vorprojektes zum Westring Linz wurde nicht veröffentlicht. Es liegen nur generelle Ergebnisse vor. Der Bericht des RH zum Thema A 26 Linzer Autobahn (Westring Linz) von Oktober 2012 gibt Einsicht in die Vorgangsweise und die Ergebnisse.

„Da der endgültige Trassenverlauf bereits durch die Wirkungsanalyse in der Variantenuntersuchung 2001 [...] sowie durch die Zustimmung des BMVIT feststand, diente die Nutzen-Kosten – Analyse beim Vorprojekt der Gegenüberstellung des verkehrlichen und wirtschaftlichen Nutzens (bezogen auf die sogenannte Nullvariante, d.h. auf die Nichtausführung des Projekts)²⁷³ und der Projektkosten²⁷⁴. Diese Nutzen-Kosten – Analyse erfasste den gesamten Verlauf der A 26 Nord und Süd mit Bezugsjahr 2015.

Die Summe der Nutzenkomponenten¹⁶ betrug 33,20 Mill. EUR, jene der Kostenkomponenten¹⁷ 19,10 Mill. EUR, woraus sich ein positiver Nutzen-Kosten-Faktor von 1,74 ergab. Damit erschien die grundsätzliche Realisierungszweckmäßigkeit gegeben.²⁷⁵

NUTZWERTANALYSE DER ASFINAG

Die Nutzwertanalyse der ASFINAG, die im Zuge der Evaluierung der ASFINAG Bauprojekte erstellt wurde²⁷⁶, ergab einen Nutzwert für das Projekt A 26 Süd von ca. 2 (siehe Abbildung 23).²⁷⁷ Die qualitative Analyse wurde erstellt, um als Entscheidungshilfe für darauf folgende verkehrspolitische Entscheidungen zu dienen.

Zum Vergleich – die Skala der Nutzwerte reichte von 0 bis 5. Das Projekt selbst war im systemimmanenten Nutzwertvergleich im drittgerihten Nutzencluster lokalisiert (Werte von ca. 1,5 bis 2,1). Primäre Projektempfehlungen der Analyse wurden für den Cluster mit den höchsten Nutzwerten (ab ca. 3,1) abgegeben, bestehend aus den Projekten A 5 Nord A, S1 und S 7 West.

²⁷³ Zum Nutzen eines Projektes zählen gemäß RVS 2.22 Fahrzeugbetriebskosten, Zeitkosten, Unfallkosten, Schadstoffkosten und Klimakosten (Vgl. Rechnungshof, 2012, Bericht des Rechnungshofes - A 26 Linzer Autobahn (Westring), S. 451).

²⁷⁴ Investitionskosten und laufende Kosten bilden gemäß RVS 2.22 die Kostenseite der Analyse (Vgl. Rechnungshof, 2012, Bericht des Rechnungshofes - A 26 Linzer Autobahn (Westring), S. 451).

²⁷⁵ Ebd.

²⁷⁶ Vgl. ASFINAG, 2012b, Evaluierung der ASFINAG Bauprojekte.

²⁷⁷ Dazu ist zu bemerken, dass mangels vollständiger Einsicht in die verwendeten Analysedaten (Präferenzen, Kriterien, Beurteilungsgrundlagen, Gewichtung, etc.) keine Aussagen getroffen werden können, die über die Vergleichbarkeit anhand der verwendeten Systemvariablen hinausgehen. Der Wert von 2 ist daher außerhalb dieser speziellen Nutzwertanalyse nutzlos.

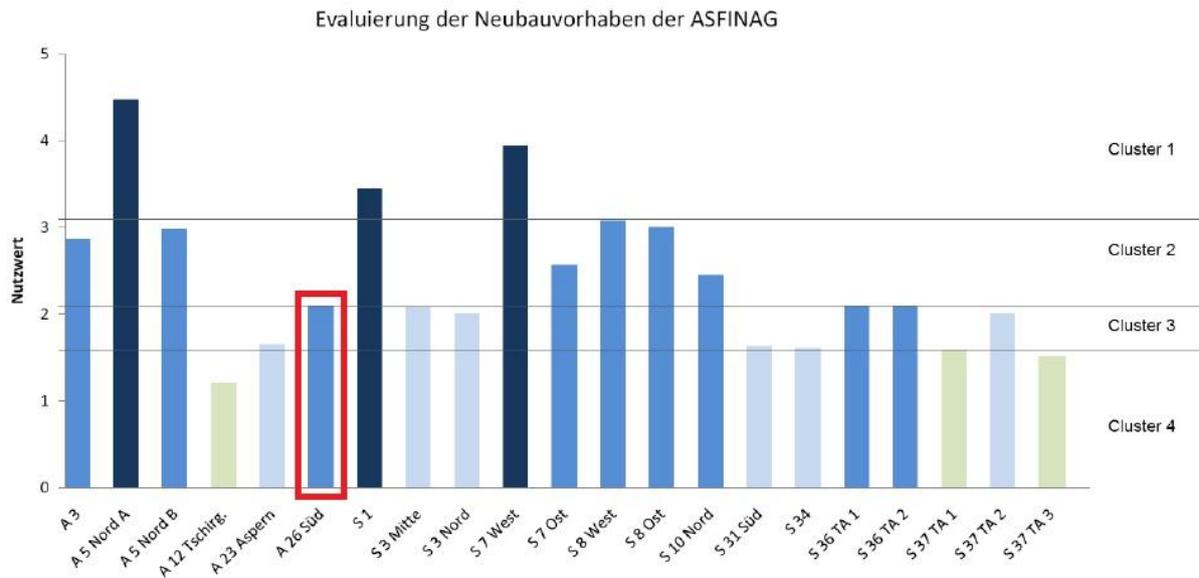


ABBILDUNG 23: EVALUIERUNG DER ASFINAG BAUPROJEKTE IM BUNDESSTRASSENNETZ²⁷⁸

Die Prioritätenreihung der Analyse beruht auf den Werten Funktionelle Bedeutung, Wirtschaftlichkeit und Verkehrssicherheit und ist damit auf verschiedene verkehrsrechtliche Bestimmungen (BStG, SP-V-Gesetz und Leitfaden zur SP-V) abgestimmt. Die ausschlaggebendsten Kriterien im Analyseverfahren waren das Nutzen-Kosten-Verhältnis und die Hocharrangigkeit im Sinne der SP-V.²⁷⁹

UNIVERSITÄRE NUTZEN-KOSTEN – ANALYSE (NKA) ZUM LINZER WESTRING

Die NKA von Gerald Grüblinger und René Mayr²⁸⁰ untersuchte das Projekt anhand der Verkehrsprognose von arealConsult, die sich mit der Modellierung und Prognose des durchschnittlichen täglichen Verkehrs (DTV) im Jahr 2025 befasste.

Die Autoren merkten an, dass die verwendete Verkehrsprognose aufgrund ihrer Annahme einer sehr exponentiellen Verkehrszunahme in Fachkreisen nicht unumstritten war. Sie stand den Analysten jedoch als einzige verwendbare Datengrundlage zur Verfügung.

Die Kartendaten von Planungs- und Planungsnullfall wurden in jeweils 48 Rasterzellen unterteilt und anhand dessen alle Straßen in ca. 700 Vektoren umgewandelt. Diese Vektoren wurden nach ihrem Straßentyp differenziert. Den Zellen wurden planungsbetroffene Einwohner zugeordnet. Es wurden verschiedene Berechnungen über Belastungen durch Stau und Zeitkosten, Kraftstoffaufwand, Unfälle, Lärm, CO₂ und sonstige Schadstoffe, sowie eine Kostenanalyse über Bau-, Betriebs-Verwaltungs- und Gutachterkosten angestellt.

Daraus resultierte ein Nutzen-Kostenverhältnis von 1,03.²⁸¹ Die Arbeit stufte daher das Projekt als nicht realisierungswürdig ein. Eine positive Empfehlung könne laut den Autoren generell erst ab

²⁷⁸ ASFINAG, Evaluierung der ASFINAG Bauprojekte, 2012b S. 9; Hervorhebung des Projekts A 26 Süd durch die Autorin.

²⁷⁹ Ebd. S. 3, 5.

²⁸⁰ Siehe Grüblinger, et al., 2010, Seminararbeit Nutzen Kosten Analyse Westring Linz“ (A 26) - Volkswirtschaftliche Effekte der Nord- und Südtrasse des Linzer Westrings.

²⁸¹ Bei einer Nutzungsdauer bis ins Jahr 2085 (60 Jahre).

einem Nutzen-Kosten-Verhältnis $> 1,2$ erfolgen.²⁸² Andere fachspezifische Quellen nennen diesbezüglich ein Mindestverhältnis von 1,5 bis 2 als Basis für eine ökonomisch empfehlenswerte Umsetzung.²⁸³

Die größten Auswirkungen des Projektes zeigten sich im Hinblick auf Zeitkosten und vor allem stauinduzierte Zeitkosten, die beide reduziert würden. Zunehmen würden hingegen die Fahrzeugbetriebskosten und die Schadstoffkosten (siehe Abbildung 24).

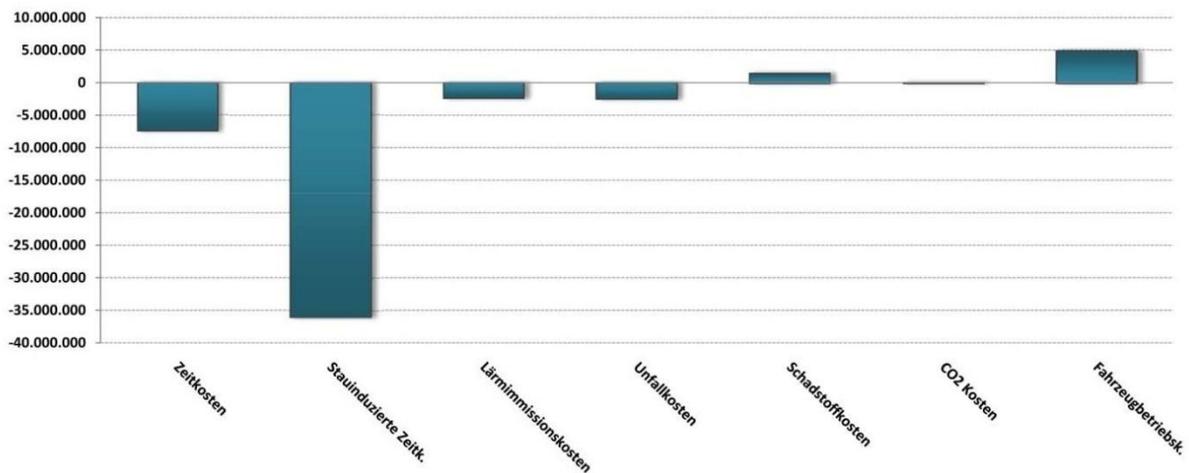


ABBILDUNG 24: VOLKSWIRTSCHAFTLICHE KOSTENDIFFERENZ DER EINZELNEN NUTZENKATEGORIEN²⁸⁴

Die Arbeit enthielt weiters ein alternatives Projektbetrachtungsszenario, in dem der A 26 Linzer Autobahn eine Geschwindigkeitsbeschränkung von 60 km/h zugrunde gelegt wurde. In diesem Szenario sanken zwar die Schadstoffkosten, dies erfolgte jedoch unverhältnismäßig stark zu Lasten der Zeitkosten.

Die Arbeit kam zum Schluss, dass die Zeitkostensparnis für ein derartig großes Projekt sehr gering ausfiel und führte das darauf zurück, dass die wesentlichen Gewinner / Nutzer des Projektes außerhalb des Linzer Stadtgebiets wohnen würden und daher nicht im erforderlichen Maße von der Analyse berücksichtigt werden könnten.

Sie erläuterte, „dass die A26 vor allem Entlastungen für den großräumigeren Verkehr mit sich brächte, den Linzer Stadtverkehr (mit Ausnahme der Stauunkte) jedoch, monetär betrachtet, wenig entlasten würde.“²⁸⁵ Die von den Kostenfaktoren, wie z.B. Schadstoffen belastete Bevölkerung würde allerdings innerhalb der Stadtgrenzen wohnen und insofern innerhalb des Untersuchungsraumes des Modells von arealConsult und der NKA messbar sein. Untersuchungsraum und Betrachtungsweise der Prognose schienen für die Ermittlung sämtlicher Nutzen- und Kostenwirkungen insofern zu isoliert angestellt worden zu sein und auch die NKA litt darunter. Das war jedoch aufgrund des Mangels an Datengrundlagen unvermeidbar.

²⁸² Vgl. Grüblinger et al., 2010, Seminararbeit Nutzen Kosten Analyse „Westring Linz“ (A 26) - Volkswirtschaftliche Effekte der Nord- und Südtrasse des Linzer Westrings, S. 32, 34.

²⁸³ Vgl. Kiwitt, et al., 2012, Tagung „Entscheidungskriterien und Steuerungsanforderungen zur Realisierung von Großprojekten“, Diskussion.

²⁸⁴ Grüblinger et al., 2010, Seminararbeit Nutzen Kosten Analyse „Westring Linz“ (A 26) - Volkswirtschaftliche Effekte der Nord- und Südtrasse des Linzer Westrings, S. 35.

²⁸⁵ Ebd. S. 36.

UNIVERSITÄRE KOSTEN-NUTZEN – ANALYSE (KNA) ZUM LINZER WESTRING (SÜDABSCHNITT)

Anders als die vorherige Analyse war die folgende auf den Südabschnitt des Westrings fokussiert.

Sie basierte ebenfalls auf der Verkehrsprognose von arealConsult und behandelte den Planungsnullfall und den Planungsfall des Südabschnitts. Die betrachteten Wirkungsgrößen (Lärm, Zeit,...) stimmten inhaltlich mit denen von Grüblinger und Mayr überein.

Traunbauer betrachtete jedoch einen anderen Zeitraum. Angepasst an die übliche Lebensdauer eines Autobahnunterbaus wurde ein Horizont von 50 Jahren angenommen.

Die Analyse ergab für den Planungsfall einen jährlichen Nutzenüberschuss von ca. 25,5 Mio. €. Den wesentlichen Anteil machte dabei die Reduktion der Fahrzeitkosten mit einem Anteil von 97 % aus. Verringerte Lärm und Unfallkosten trugen, wenngleich in viel geringerem Umfang, ebenfalls zum Nutzen des Projekts bei. Erhöhter Schadstoffausstoß (inkl. CO₂) und der Mehrbetrieb der Fahrzeuge verursachten hingegen Kosten (siehe Tabelle 20).

TABELLE 20: MONETARISIERTE WIRKUNGSGRÖSSEN²⁸⁶

Wirkungsgrößen	Planungsnullfall	Planungsfall	Saldo pro Jahr
Fahrzeiten			24.783.977
Staudauer	7.480	0	7.480
Lärmimmissionen	7.195.588	5.944.502	1.251.086
Unfallhäufigkeit			5.488.317
Schadstoffausstoß	1.873.675	3.134.821	-1.261.146
CO ² Ausstoß	2.953.799	4.221.214	-1.267.414
Fahrzeugbetriebskosten	5.423.840	8.906.766	-3.482.927
Summe			25.519.373

Die Berechnungen der KNA ergaben eine Barwertrate des Projekts von 0,77. Gemäß Interpretation des Autors war daher eine Realisierung des Projekts ökonomisch nicht sinnvoll, dies wäre erst ab einem Wert von 1,2 der Fall gewesen. *„Dieser Wert ergibt sich aus einem positiven Kosten-Nutzen-Saldo (Barwert < 1) inklusives eines Aufschlages, der mögliche Risiken abdeckt.“*²⁸⁷

In der Sensitivitätsanalyse (siehe Abbildung 25) zeigte sich zudem, dass die Barwertrate extrem sensibel auf mögliche Abweichungen der DTV-Prognose reagierte. Z.B. führte eine Verkehrssteigerung von 20 % zu einer Barwertrate von 0,92. Eine Abnahme in derselben Größenordnung resultierte in einer Barwertrate von nur 0,62. Diesbezüglich wurde auch von Traunbauer darauf hingewiesen, dass die arealConsult-Prognose aufgrund ihrer exponentiellen Annahmen umstritten und eine Abweichung von den prognostizierten Werten auch deswegen wahrscheinlich sei. Auch der Diskontierungszinssatz wurde als sensibel eingestuft und führte potenziell zu wesentlichen Änderungen der Barwertrate.

²⁸⁶ Traunbauer, 2010, Seminararbeit Kosten-Nutzen-Analyse Linzer Westring (A 26) und Rechenmodell, S. 17.

²⁸⁷ Ebd.

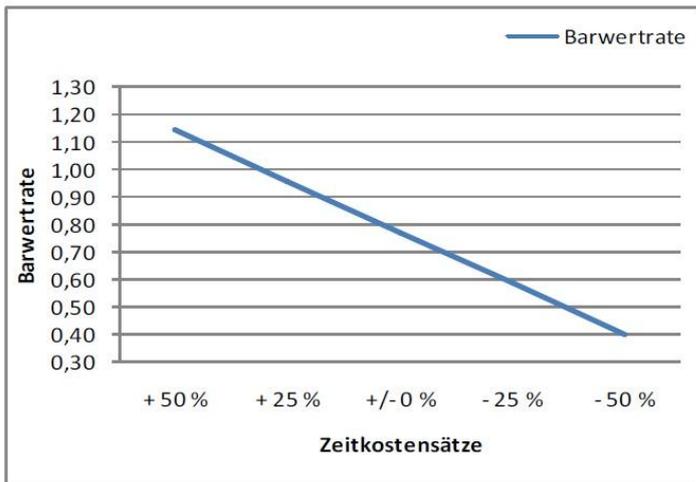


ABBILDUNG 25: SENSITIVITÄT DER BARWERTRATE BEI VERÄNDERUNG DER ZEITKOSTENSÄTZE²⁸⁸

Bei einer Manipulation der Kostensätze der monetarisierten Wirkungsgrößen ließ sich vor allem bei den Fahrzeitkosten eine hohe Sensibilität feststellen, was auf den hohen Anteil (97%) der Wirkungsgröße Fahrzeit zurückzuführen ist. Dem Kostensatz lagen die Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen (RVS) zugrunde, was eine gewisse Stabilität des Werts vermuten lässt.

Die KNA kam zum Ergebnis, dass die Umsetzung des auf den Südteil reduzierten Projekts fragwürdig sei. Sie wies darauf hin, dass bei einigen Eingangsvariablen von einer gewissen Methodenunschärfe auszugehen gewesen sei.

3.7.2 UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG (UVP)

Die Umweltverträglichkeitsprüfung wurde 2006 mit der Einreichung der Projektunterlagen eingeleitet.²⁸⁹ Nach dem Antrag auf Projektänderung im laufenden UVP-Verfahren infolge der Reduktion des Vorhabens auf den Südteil wurde die Erstellung des Umweltverträglichkeitsgutachtens UVG mit geänderten Beurteilungsgrundlagen fortgesetzt.

„Aufgrund der beschlossenen Errichtung der A 26 in drei Etappen wurde von der ASFINAG eine Projektänderung im laufenden UVP-Verfahren beantragt. Die Projektunterlagen wurden 2011 entsprechend geändert und überarbeitet und dem BMVIT im Februar 2012 übergeben. Diese werden nun von unabhängigen Sachverständigen fachlich geprüft. Die Festlegung der weiteren Schritte im Verfahren erfolgt durch das BMVIT.“²⁹⁰

Die UVP war zur Zeit der Erstellung noch im Gange, endgültige Ergebnisse lagen nicht vor. Daher ist es nicht möglich, Evaluierungsergebnisse darzustellen.

Unverbindlichen Pressemeldungen zufolge liegen aktuelle Schwerpunkte des Prüfverfahrens auf folgenden Themen:

- Neubetrachtung der Verkehrsströme mit Berücksichtigung des Wegfalls des Nordteils
- Lösung für bislang ungeklärte Schadstoffemissionen aus Tunnels
- Lärmschutzmaßnahmen

²⁸⁸ Traunbauer, 2010, Seminararbeit Kosten-Nutzen-Analyse Linzer Westring (A 26) und Rechenmodell, S. 21.

²⁸⁹ Vgl. Kapitel 3.2 „Planungsgrundlagen und -vorgaben der Planungsebenen“.

²⁹⁰ ASFINAG, 2012c, A 26 Linzer Autobahn Knoten Linz Hummelhof (A 7) - Anschlussstelle Donau Nord (Online, Zugriff am 05.05.2012).

- Diverse naturschutzrelevante Erfordernisse
- Klärung der Verkehrsfunktion des Projektes

Außerdem dürften die Ergebnisse des kürzlich erschienenen Rechnungshofberichtes, der den Planungsprozess des Westrings Linz thematisiert²⁹¹ in die weitere Planung mit einfließen.

3.7.3 EINWENDUNGEN UND STELLUNGNAHMEN ZUM PROJEKT (UVP)

Im Zuge des UVP-Verfahrens wurden sehr viele Stellungnahmen²⁹² abgegeben. Die wesentlichen Kritikpunkte konzentrieren sich auf die in Kapitel 3.7.2 „Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)“ genannten Themenschwerpunkten der UVP.

„Fast alle großen Umweltorganisationen Österreichs (wie Global 2000, Ökobüro, Naturschutzbund) haben Einwendungen gegen den Westring erhoben, auch der Umweltdachverband. Für Gerhard Heilingbrunner, Präsident des Umweltdachverbandes, sprechen zahllose Argumente gegen die Weiterverfolgung des Autobahnprojektes mitten durch Linz. „Wie etliche andere Organisationen und Bürgerinitiativen sind wir der Ansicht, dass die Stückelung der UVP für die A26 in einen Süd- und Nordteil nicht zulässig und die Begründung des Projekts nicht plausibel ist. Zudem würde der Straßenbau eine erhebliche Lärmbelastung sowie eine enorme Verschlechterung der Luftgüte nach sich ziehen und die Gesundheit der Bevölkerung beeinträchtigen. Außerdem steht das Projekt im Widerspruch zu den österreichischen Klimaschutzziele und zerstört ökologisch sensible Gebiete“, bringt Gerhard Heilingbrunner, Präsident des Umweltdachverbandes, seine Einwände gegen die A26 auf den Punkt: „Zudem ist dieses veraltete Projekt völlig wirtschaftsfeindlich.““²⁹³

Einige der der Stellungnahmen zum Projekt A26 Westring Linz sollen an dieser Stelle näher betrachtet werden:

- Stellungnahme des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW)
- Stellungnahme des Umweltdachverbandes
- Stellungnahme der Grünen Linz

STELLUNGNAHME DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (BMLFUW)

„Die Stellungnahme des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft soll ein Umweltverträglichkeitsgutachten [...] nach § 24 d UVP-G 2000 nicht vorwegnehmen, sondern bezieht sich im Wesentlichen darauf, ob die Angaben der UVE vollständig und plausibel sind, sowie fachlich einwandfrei konzipiert wurden. In der vorliegenden Stellungnahme wird daher auf folgende Punkte eingegangen:

- Darstellung des Untersuchungsrahmens
- Vollständigkeit der Unterlagen in Hinblick auf die inhaltlichen Anforderungen des § 6 Abs. 1 UVP-G 2000
- Methodischer Ansatz zur Erstellung der UVE

²⁹¹ Rechnungshof, 2012, Bericht des Rechnungshofes - A 26 Linzer Autobahn (Westring).

²⁹² Infolge der öffentlichen Auflage der UVE 2009 wurden ca. 1.700 Einsprüche eingereicht. (Vgl. Oberösterreichische Nachrichten, 10.01.2011, Planung für Linzer Westring A 26 seit 1970er Jahren (Online, Zugriff am 12.03.2012).

²⁹³ Pawek, 09.09.2009, Nachdenkpause zum Westring (Online, Zugriff am 19.05.2012).

- *Nachvollziehbarkeit bei der Erstellung der Daten*²⁹⁴

Darüber hinaus enthält die Stellungnahme einige grundsätzliche Kommentare zum Vorhaben:

Die zusätzlichen NO_x und CO₂-Emissionen durch das Projekt stehen im Widerspruch zu einigen verbindlichen Emissionsreduktionszielen, wie z.B. durch das Kyoto-Protokoll und das Emissionshöchstmengengesetz-Luft (EG-L)²⁹⁵ definiert. Die Erhöhung des Ausstoßes des Schadstoffs PM₁₀ lässt zudem mittelfristig die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens der Europäischen Kommission gegen die Republik Österreich befürchten.²⁹⁶ „In den Unterlagen zur UVE wird kein Szenario angeführt, welches geeignet scheint, diese Zielkonflikte zu beseitigen. Den Ausführungen ist nicht zu entnehmen, ob eine dem UVP-Verfahren vorgelagerte Untersuchung, inklusive einer Alternativenprüfung für die strategische Ebene, die den Anforderungen der SUP-Richtlinie entspricht, durchgeführt wurde.“²⁹⁷

Die Stellungnahme stellte die zur Erstellung der UVE-Unterlagen verwendete Verkehrsprognose in Frage, da die Annahmen zur Fortschreibung und Systemwirkungen für dem BMLFUW nicht nachvollziehbar erschienen und keine Einschätzung der Prognoseunsicherheiten vorlag. Auch der Nutzen des Projektes, der großteils auf Zeiteinsparungen basierte, wies grobe Berechnungsmängel auf. Dies führte dazu, dass das angeführte Nutzen- Kostenverhältnis auf ca. 0,6 und somit weit unterhalb der Realisierungswürdigkeitsgrenze sinke. In diesem Zusammenhang hinterfragte die Stellungnahme auch, warum in der Nutzen-Kostenberechnung lediglich ein lokaler Teil der Immissionen (Lärm, Schadstoffe) anstelle der Gesamtemissionen des Projekts berücksichtigt wurde.

Das BMLFUW bemängelte, dass die Lage des Naturschutzgebiets „Urfahrwänd“ zum Projekt nicht eindeutig abgebildet war. Ebenso fehlte die Angabe von konkreten Maßnahmen zur Herstellung versprochener Verkehrsentslastungswirkungen.

Generell kritisierte die Stellungnahme, dass wiederholt unplausible Aussagen über die Projektwirkungen getroffen würden, ohne dass diese begründet oder nachvollziehbar erklärt würden.

Der Ist-Zustand sämtlicher Fachbereiche bzw. Schutzgüter, der unter anderem für Sensibilitätsbewertungen erforderlich ist, wurde in der Zusammenfassung der UVE nicht dargestellt.

Die Stellungnahme führte auch an, dass es entgegen der generellen Zielsetzung des Projekts²⁹⁸, nicht nachvollziehbar sei, dass „die A 26 eine Lösung der überlasteten Verkehrssituation in Linz herbeiführt [...]“.²⁹⁹ „Die Auswirkungen solcher Autobahnringe [sind] bereits bekannt und in Studien dokumentiert

²⁹⁴ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Referat Umweltbewertung, 2009, Stellungnahme zu der übermittelten Umweltverträglichkeitserklärung (A 26 Linzer Autobahn Abschnitt Süd), S. 1f.

²⁹⁵ BGBl. I Nr. 34/2003 i.d.g.F.

²⁹⁶ Vgl. „Entscheidung der Kommission vom 2.7.2009 über die von Österreich eingereichte Mitteilung einer Ausnahme von der vorgeschriebenen Anwendung der PM10-Grenzwerte. K(2009) 5247 endgültig.“ (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Referat Umweltbewertung, 2009, Stellungnahme zu der übermittelten Umweltverträglichkeitserklärung (A 26 Linzer Autobahn Abschnitt Süd), S. 4.

²⁹⁷ Ebd.

²⁹⁸ Die generelle Zielsetzung des Projekts besteht in der umfassenden und nachhaltigen Lösung dringender Probleme im Bereich des Individualverkehrs im Raum Linz.

²⁹⁹ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Referat Umweltbewertung, 2009, Stellungnahme zu der übermittelten Umweltverträglichkeitserklärung (A 26 Linzer Autobahn Abschnitt Süd), S. 18.

[...].³⁰⁰ Aufgrund dessen wurde in der Stellungnahme angeraten, alternative Lösungsansätze zu verfolgen, die den ÖV aufwerten würden.

STELLUNGNAHME DES UMWELTDACHVERBANDES

Der Umweltdachverband brachte die folgenden Einwendungspunkte gegen den Bau der A 26 Linzer Westring ein:³⁰¹

- Die Stückelung der UVP für die A26 in einen Süd- und Nordteil sei nicht zulässig
- Die Begründung des Projekts sei nicht plausibel. Es erfolge keine Entlastung. Alternative Lösungen im Öffentlichen Verkehr seien stattdessen anzustreben
- Das Projekt habe massive Auswirkungen punkto Lärmbelastung und Verschlechterung der Luftgüte und beeinträchtige damit die Gesundheit der Bevölkerung
- Das Projekt torpediere die österreichischen Klimaschutzziele
- Das Projekt zerstöre ökologisch sensible Gebiete

STELLUNGNAHME DER GRÜNEN LINZ

Im Auftrag der Grünen Linz wurde von Ao. Univ.-Prof. Dr. Thomas Macoun eine Stellungnahme zu den UVE-Unterlagen abgegeben. Die Stellungnahme hob vor allem in Bezug auf die fachliche Qualität der UVE-Unterlagen und auf das Projekt an sich Mängel hervor.

KRITIK AN DER FACHLICHEN QUALITÄT DER UVE

Macoun kritisierte die Projektbegründung der UVE mit dem Argument, dass die angeführten Grundlagen keine begründende Wirkung besäßen.

Die GSD-Studie sei grundsätzlich nicht auf die Betrachtung von Verkehrsstrukturen innerösterreichischer Wirtschaftsräume ausgelegt gewesen. Darüber hinaus hätten die GSD-Gutachter angemerkt, dass es vonnöten wäre, in einem weiteren, der Planung vorgelagerten Arbeitsschritt verkehrsträgerübergreifende Studien zu den Hauptkorridoren zu erstellen, um die bezeichneten Wirtschaftseffekte erzielen zu können.³⁰² Derartige Studien zum Korridor, in dem der Westring geplant werde, würden in der UVE aber an keiner Stelle erwähnt.

Der GVP-Ö und die RVS 3.7 würden in der UVE nur ein einziges Mal genannt. Dabei würden keinerlei Angaben über die Festlegungen dieser Dokumente gemacht oder auf konkrete, projektbegründende Argumente verwiesen.

Macoun führte als Argument gegen das Projekt an, dass die Ringform des Westrings *„sich in einer Reihe von vergleichbaren Städten bereits als problematisch erwiesen [hätte], weil dadurch Strecken mit größeren Distanzen (aber u.U. zeitgünstigere Strecken) gefördert werden.“*³⁰³

³⁰⁰ Ebd.

³⁰¹ Vgl. Umweltdachverband, 2009, Einwendungen im UVP-Verfahren „A26 - Westring bei Linz“, S. 1-3.

³⁰² Macoun, 2009, Stellungnahme zu den Unterlagen der Umweltverträglichkeitserklärung (Einreichprojekt 2008) der ASFINAG für den Streckenabschnitt Knoten Linz/ Hummelhof (A7) – Ast. Donau Nord, A26 Linzer Autobahn, S. 33.

³⁰³ Macoun, 2009, Stellungnahme zu den Unterlagen der Umweltverträglichkeitserklärung (Einreichprojekt 2008) der ASFINAG für den Streckenabschnitt Knoten Linz/ Hummelhof (A7) – Ast. Donau Nord, A26 Linzer Autobahn S. 35.

Das Vorhandensein der A7 Mühlkreis Autobahn wurde in der Stellungnahme als weiteres Gegenargument zum Erfordernis des Westrings dargestellt.

Weiters kritisierte die Stellungnahme die Vorgangsweisen und grundlegenden Modellannahmen der UVE, sowie auch den Mangel an Verständnis von funktionalen und strukturellen Zusammenhängen.

„Die enge räumliche und sachliche Auslegung der Aufgabe einer UVE / UVP [diente wiederholt dazu], wesentliche Teile eines komplexen Systems auszublenden [...]. In einem komplexen System wie dem Verkehrsbereich sind die gegenständlichen Fragen nicht unabhängig von einer Reihe von anderen (Vor-)Fragen insbesondere zu den verkehrlichen Rahmenbedingungen, der Siedlungsstruktur, etc. beantwortbar.“³⁰⁴

Laut Macoun war das in der UVE betrachtete System methodisch inkorrekt aufgebaut und sowohl zeit- als auch fahrweitespezifisch falsch abgegrenzt. Beispielsweise zeige *„die Einlage „Siedlungsraum/ Raumentwicklung“ [...] einen extrem eingeschränkten Analysebereich (Barrierewirkungen, Auflistung von Vorbelastungen sowie räumlich funktionelle Zusammenhänge der Siedlungsstruktur lediglich für den näheren Umgebungsbereich des Vorhabens, sowie die grobe Abschätzung dieser Auswirkungen auf die kommunale Wirtschaft).“³⁰⁵* Macoun stellte fest, dass *„die räumliche Abgrenzung des Siedlungsraumes [...] die Auswirkungen einer A26 Linzer Autobahn auf die Siedlungsstrukturen im größeren Umfeld von Linz [vollständig verkenne].“³⁰⁶* Er fügte hinzu, dass *„selbst der zur räumlichen Abgrenzung des Wirtschaftsraumes herangezogene Bereich der Bezirke Linz und Linz – Land [...] unter Berücksichtigung der regionalen Zusammenhänge falsch [abgegrenzt sei].“³⁰⁷*

In seiner Betrachtung der Modellannahmen stellt Macoun fest, dass oftmals wichtige Grundlagenannahmen nicht getroffen werden. Auch werde verabsäumt, für die spätere Bewertung wesentliche Schlussfolgerungen zu ziehen oder wichtige Zusammenhänge zu erkennen.

Vor allem komplexe Thematiken, wie die Verflechtungen zwischen Wirtschaftsräumen in der Siedlungsstruktur würden in der UVE nicht eingehend erörtert. Er bemängelte auch die fehlende Transparenz über Modellannahmen, wie z.B. verwendete Grundlagen, wodurch keine Nachvollziehbarkeit gegeben sei. Es entstehe der nicht vernachlässigbare Eindruck unlogischer Urteilsweisen (z.B. bei Verkehrsentwicklungen, Verlagerungswirkungen, resultierenden Reisezeitverlusten).

Auch die Prognosedaten, die in den UVE-Einreichunterlagen verwendet würden, seien teilweise so mangelhaft, dass eine sinnvolle Aussage zu zukünftigen Entwicklungen nicht möglich sei. Die Ergebnisse seien anhand der angeführten Daten nicht nachvollziehbar. Zudem blieben wichtige Einflussgrößen gänzlich unberücksichtigt und einige Trendannahmen, z.B. über das Mobilitätswachstum widersprächen dem Stand der Technik und Forschung.

³⁰⁴ Ebd. S. 36.

³⁰⁵ Ebd. S. 35.

³⁰⁶ Ebd.

³⁰⁷ Ebd.

PROJEKTBEZOGENE KRITIK

Macoun stellte die Projektwirksamkeit und Sinnhaftigkeit des Projektes Westring Linz in Frage. Der aus dem Westring Linz resultierende Projektnutzen werde aufgrund verschiedener Fehleinschätzungen falsch ermittelt.

Die Nullvariante setze augenscheinlich Ausbaumaßnahmen am Verkehrssystem voraus, die in den UVE-Einreichunterlagen allerdings in keiner Weise erklärt würden.

Die Stellungnahme besagte, dass im Gegensatz zu den Projektintentionen die „zu entlastenden Straßenzüge durch die [geplanten] Verkehrsverlagerungen nicht spürbar entlastet [würden].“³⁰⁸ Hingegen könnten im Fall der Realisierung des Projektes die Generierung von attraktiven Auslastungsreserven erwartet werden, die sich die Verkehrsteilnehmer durch Verlagerung ihrer Routen zu Nutzen machen würden.

Für den Westring Linz ergäbe sich aus den Darlegungen die „Fiktion einer permanenten Führung durch Kerngebiete [...]“³⁰⁹

Macoun kommentierte weiters in Bezug auf die Projektverkürzung auf den Südabschnitt, dass „eine Argumentation mit einer Verkehrsbelastung von 90% im Vergleich zum Vollbelastung in mehrfacher Hinsicht problematisch [sei. Dies würde] wegen des geringen Kosten/Nutzenverhältnisses gegen den Bau des Abschnittes Nord sprechen. [...] Ein sinnvoller Vergleich [der Ausbauvarianten sei] nur auf Basis des Verkehrsaufkommens möglich.“³¹⁰

Die Stellungnahme kritisierte die Vorgangsweise in Bezug auf die Beurteilung der Fachbereiche Lärm und Luft:

Vielfach würden Wirkungen zu Lasten der Betroffenen falsch interpretiert. (z.B. irrtümliche Auslegung von Grenzwerten als Richtwerte)

Eigentlich schädliche Wirkungen würden in mehreren Fällen verharmlosend dargestellt. (z.B. würde ausgesagt, eine Verdopplung des Dauerschallpegels sei keine erhebliche Veränderung)

Einige Wirkungen würden in der UVE nicht (im erforderlichen Ausmaß) dargestellt. (z.B. Nichtbetrachtung von Ozon oder Nichtbetrachtung der Lärmspitzen und davon gegebenenfalls beeinträchtigter Bereiche)

Einige Schadstoffe (z.B. kanzerogene Luftschadstoffe) würden nicht bewertet, da für diese Stoffe keine gesetzlichen Grenzwerte vorgegeben seien

In einigen Fällen sei wäre die Datengüte aufgrund der Scheingenauigkeit angegebener Informationen zweifelhaft (z.B. insbesondere betreffend NO_x/NO₂)

3.7.4 SCHLUSSFOLGERUNGEN DER EVALUIERUNG

Eine abschließende Betrachtung des Projektes wird erst nach Vorliegen des UVG und folglich nach Abschluss des UVP-Verfahrens möglich sein. Ergebnisse über die Umweltverträglichkeit des

³⁰⁸ Macoun, 2009, Stellungnahme zu den Unterlagen der Umweltverträglichkeitserklärung (Einreichprojekt 2008) der ASFINAG für den Streckenabschnitt Knoten Linz/ Hummelhof (A7) – Ast. Donau Nord, A26 Linzer Autobahn, S. 39.

³⁰⁹ Ebd. S. 36.

³¹⁰ Ebd. S. 7f.

Weststrings Linz liegen zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Arbeit noch nicht vor. Die Einbringung neuer Unterlagen im Zuge der Projektänderung im Jahr 2012 dürfte den Abschluss der Überprüfung weiter verzögern. Der Großteil der Unterlagen, auf denen die Erkenntnisse dieser Arbeit basieren, beruht auf dem Informationsstand vor der letzten UVE-Änderung. Neuere Studien bzw. Aktualisierungen liegen nur in geringem Ausmaß vor. Daher ist eine vollständige Betrachtung aktueller Gegebenheiten nicht möglich.

Im Zuge dieser Arbeit ist es aufgrund mangelnder Kenntnisse in vielen Prüfbereichen, sowie aufgrund des immensen Arbeitsaufwandes ebenfalls unmöglich, eine auch nur annähernd fachlich umfassende Beurteilung des in der UVP betrachteten Projektes zu erstellen. Es ist insofern nicht absehbar,

- ob das Projekt als umweltverträglich erachtet und genehmigt wird und
- ob das Projekt bei Bestätigung der Umweltverträglichkeit auch tatsächlich umgesetzt wird und
- ob die seit den 1970ern ungelöste Verkehrsprobleme dadurch behoben werden, sich nur verlagern oder gar neue Probleme geschaffen werden.

Die Analysen und Stellungnahmen, die allesamt vor der letzten Änderung erstellt wurden, weisen jedoch auf einige Planungs- bzw. Berechnungsmängel und ungelöste Probleme hin. Es bleibt zu hoffen, dass das neue Westringprojekt ebenso viel Beachtung und Evaluierung findet und dabei die in den verschiedenen Rückmeldungen zum Projekt bezeichneten Schwachpunkte geprüft und gegebenenfalls behoben werden.

Es wird darauf hingewiesen, dass sich beispielsweise die Abgrenzung des Untersuchungsraums in Verkehrsmodellen schwierig gestaltet. Gerade bei der Betrachtung von Projekten, die großräumige Wirkungen ausüben, sind Kosten und Nutzen oft sehr unterschiedlich im Raum verteilt, wodurch Bevorzugungen und Benachteiligungen entstehen. Gerade bei Verkehrsprojekten herrsche diesbezüglich ein Ungleichgewicht. Anrainer tragen den Großteil der Kosten, der Nutzen entsteht hingegen zuerst abseits des Infrastrukturstandorts. Erst in der Betriebsphase, in der die verkehrliche Funktion eintritt, können teilweise auch lokal Nutzen lukriert werden. Im Fall des Weststrings würden in diese Kategorie die innerstädtischen Entlastungsziele fallen. Es ist verständlich, dass gerade die lokalen Wirkungen des Projektes von den BI's thematisiert werden.

In der neuen Begutachtung dürfte auch der Bericht des Rechnungshofes aus dem Oktober 2012 Eingang finden, der folgende Erkenntnisse aus der Verfahrensbeobachtung zog:

„Eine ausschließliche Betrachtung der verkehrlichen Wirkungen ergab, dass durch die Herausnahme der A 26 Nord aus dem BStG 1971 [...] der Ringschluss und seine positiven Auswirkungen entfielen. Die A 26 Süd kann zwar die von den Planern beschriebenen Verkehrswirkungen [...] entfalten, verliert aber ihre Bedeutung für das hochrangige Bundesstraßennetz, weil nunmehr weder der ursprünglich geplante Netzschluss noch eine Verbindung zwischen Ballungszentren hergestellt wird. Im Linzer Raum erfüllen nunmehr die A 7 sowie die in Bau befindliche S 10 Mühlviertler Schnellstraße diese Verbindungsfunktion.

Die A 26 Süd stellt daher lediglich einen Zubringer zum hochrangigen Netz dar, der jedoch vorrangig dem Pendlerverkehr aus dem nordwestlichen Mühlviertel sowie der Entlastung des innerstädtischen Straßennetzes der Landeshauptstadt Linz dient. Da die A 26 durch den Entfall des Abschnitts Nord ihre Funktion als Bestandteil des hochrangigen Bundesstraßennetzes verlor, wäre sie demzufolge aus fachlicher Sicht nicht mehr dem Zuständigkeitsbereich der ASFINAG — und damit nicht ihrer Finanzierungsverantwortung —

*zuzurechnen gewesen [...]. Aufgrund des Verbleibs der A 26 Süd im BStG 1971 war jedoch weiterhin die Zuständigkeit der ASFINAG für die Umsetzung dieses Projekts gegeben.*³¹¹

*Weiters wurde darauf hingewiesen, „dass bei ausschließlicher Betrachtung der verkehrlichen Wirkungen der Entfall der A 26 Nord auf einigen Straßen zu einer geringeren Verkehrsreduktion gegenüber der Realisierung des Ringschlusses führen wird und das Ziel, die A 7 zu entlasten, nur mehr zum Teil erfüllt werden kann.“*³¹²

Es bleibt abzuwarten, welche Reaktionen diese Stellungnahme bewirken wird und inwieweit dadurch der Prüfprozess des UVP-Verfahrens beeinflusst wird.

3.8 SCHLUSSFOLGERUNGEN AUS DEM PROJEKTBEISPIEL

Die Hindernisse und Erfolge des Linzer Planungsprozesses waren von der Unverbindlichkeit der Generalverkehrsplanung geprägt. Generell ist festzustellen, dass das Projekt durch seine Eintragung im GVP-Ö 2002 erst unverbindlich festgelegt, mehrfach politisch bekräftigt und in der Folge mittels Eintragung ins BStG auch rechtlich verankert wurde. Da keine verbindliche Strategie zum Infrastrukturausbau vorlag, wurden wiederholt Absichtserklärungen³¹³ unterzeichnet, um die Umsetzung möglichst abzusichern. Mit der Verordnung des Planungsraumes zum Bundesstraßenplanungsgebiet wurde das Projekt erneut rechtlich bekräftigt. Dabei schien nicht immer eindeutig geklärt, welche Funktionen das Projekt erfüllen sollte. Im Zuge der UVP wurden daher wiederholt Änderungen erforderlich, in denen Funktionen und Nutzen des Projekts zuletzt durch den Wegfall der überörtlichen Funktion durch Streichung des Nordteils wesentlich verändert wurden.

Hätte es hingegen eine verbindliche, strategische Begründung für das Projekt gegeben, dann hätten diese Unklarheiten vermutlich gar nicht erst entstehen können. Die Funktion des Westrings im Gesamtverkehrsnetz wäre von Anfang an geklärt und begründet gewesen. Die UVE-Einreichunterlagen hätten sich direkt darauf beziehen und das Planungserfordernis entsprechend darstellen können.

Im gegebenen Fall ist unklar, welche Zielsetzungen das Projekt tatsächlich verfolgt. Fragen nach dem Sinn der Planung werden gegenwärtig in der UVE mit fast denselben, lokal geprägten Argumenten beantwortet, die seit Jahrzehnten verwendet wurden. Die neueren Ziele des Projektes, die vor allem durch die Verkehrspolitik der EU entstanden sind, wurden nicht dargestellt, obgleich sie für den Wirtschaftsstandort überaus relevant sind und ihre Umsetzung sinnvoll sein dürfte. Auf politischer Ebene werden allerdings zunehmend auch gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen genannt. Die Verweigerung einer Aktualisierung der Projektbegründung ist vermutlich vor allem darauf zurückzuführen, dass der Westring aufgrund seiner extrem langen Planungsgeschichte ein umstrittenes Thema darstellt. Politiker müssten bei einer Abweichung von bisherigen Planungsargumenten ein Risiko in Bezug auf künftige Wählerstimmen eingehen, selbst wenn sich durch ein Bekenntnis zu zusätzlichen Zielsetzungen am Projekt selbst vermutlich praktisch nur wenig ändern würde. Außerdem müsste im Fall einer Änderung der Argumente der Planungsbegründung evtl. sogar eine SP-V durchgeführt werden, wenn die Wirkungen von denen aus dem Jahr 2002

³¹¹ Rechnungshof, 2012, Bericht des Rechnungshofes - A 26 Linzer Autobahn (Westring), S. 457f.

³¹² Ebd. S. 465.

³¹³ Darunter auch „Gentlemen's Agreements“.

wesentlich abweichen und diese implizit auf eine wesentliche Netzveränderung³¹⁴ zum Inhalt haben. Dies wurde in der Vergangenheit vermieden, da sowohl Planungsaufwand und -risiken dadurch maßgeblich steigen würden.³¹⁵

³¹⁴ In diesem Zusammenhang ist vor allem auf die oben erwähnte Absicht hinzuweisen, Linz auch im Straßenbereich stärker in europäische Netze einzubinden.

³¹⁵ Vgl. BM für Verkehr, Innovation und Technologie, 2011, Anfragebeantwortung GZ. BMVIT-11.500/0006-I/PR3/2011.

4 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

In diesem Kapitel werden die wesentlichen Erkenntnisse der Arbeit dargestellt und Schlussfolgerungen daraus gezogen. Anhand dessen wird eine Entwicklungsempfehlung für die Generalverkehrsplanung ausgesprochen.

4.1 SCHLUSSFOLGERUNGEN

In der Generalverkehrsplanung erzeugt die Praxis der unverbindlichen Verbindlichkeiten laufend Konfliktpotenzial – vor allem in Bezug auf Wahrnehmung, Zielsetzung und Herangehensweisen sowie die Übernahme von Verantwortung. Dabei gibt es vor allem zwischen folgenden Ebenen Konfliktbeziehungen:

- Politik – Verkehrsexperten

In der Relation Politik – Verkehrsexperten liegt ein grundsätzliches Problem der Planung: Es werden laufend Studien betrieben, um neue Erkenntnisse über die Materie zu gewinnen. Dieser Stand der Wissenschaft und Technik wird jedoch auf der Ebene der politischen Entscheidungsträger selten wahrgenommen. Politische Ziele werden über fachliche Ziele gestellt.³¹⁶

Außerdem werden Planungsprozesse durch Übergänge bzw. Brüche zwischen Gesetzgebungsperioden regelmäßig gestört. Im Fall eines Wechsels der politischen Mehrheitsverhältnisse werden Instrumente verworfen oder grundlegend geändert. Es ist eine gewisse politische Volatilität festzustellen, was die Anstrengungen der Folgeregierungen betrifft.

- Politik – Gesetzesvollziehung

Generell ist festzustellen, dass die Politik unverbindliche Vereinbarungen verbindlichen Vorgaben vorzieht. Die gilt insbesondere in der Planungspolitik, die aufgrund der immensen Investitionssummen von großem politischen Interesse ist. Rechtlich bindende Festlegungen werden von den politischen Akteuren auf ihre Graubereiche und Schlupflöcher hin untersucht und es wird versucht, diese bestmöglich zum eigenen Vorteil auszunutzen.

De facto verbindliche Vereinbarungen, insbesondere über gemeinsame Ziele, werden in der politischen Praxis allerdings gerne mittels „Gentlemen's Agreements“ getroffen, wie auch im Fall des GVP-Ö. Wie bereits angemerkt, handelt es sich dabei um ein Konzept zur Schaffung unverbindlicher Verbindlichkeiten, das ausschließlich auf Vertrauensbasis beruht. Mehrere beliebige Akteure vereinbaren dabei Bedingungen, Rechte und Pflichten, die der Erreichung eines gemeinsamen Ziels dienen. Zwar sind derartige Regelungen theoretisch unverbindlich und Zuwiderhandlung kann rechtlich nicht bestraft werden, die Nichteinhaltung wirkt jedoch rufschädigend und wird mit Vertrauensverlust und entsprechenden Einbußen an künftiger politischer Verhandlungskraft bestraft. „Gentlemen's Agreements“, wie der GVP-Ö weisen daher tendenziell oft mehr praktische Verbindlichkeit auf politischer Ebene auf, als rechtlich verankerte Vereinbarungen.

³¹⁶ Siehe Kapitel 2.5 „Zusammenfassende kritische Betrachtung“, insbesondere Unterkapitel 2.5.1 „Verkehrsfachliche Kritik“.

Anders als bei den meisten gesetzlichen Regelungen ist für Außenstehende dabei nicht zwangsläufig nachvollziehbar, was von den Akteuren vereinbart wurde, denn „Gentlemen's Agreements“ werden oftmals unter Ausschluss der Öffentlichkeit getroffen. Die Beteiligten sind nicht dazu verpflichtet die Inhalte ihrer Vereinbarungen zu dokumentieren oder zu publizieren.

Diese österreichische Praxis hat einige positive Wirkungen, sie löst jedoch auch etliche Konflikte auf der politisch-rechtlichen Ebene aus. Einerseits führt sie zu mehr parteiübergreifender Kooperation und Kommunikation zwischen den unmittelbar beteiligten Akteuren sowie zu mehr Handlungsverbindlichkeit und einer Beschleunigung der Projektumsetzung. Andererseits stört sie das Rechtsgefüge, insbesondere in Bezug auf die Effektivität von strategischen Prüf- und Genehmigungsverfahren, die das Vorhandensein von gesetzlich legitimierten Projektbegründungen erfordern.³¹⁷ Da diese nicht in jedem Fall vorliegen und weil rechtskonforme Planung sich nicht ausschließlich auf „Gentlemen's Agreements“ als Planungsgrundlage berufen kann, entstehen im Planungsprozess Unklarheiten und Konflikte.

- Politik – Bevölkerung

Die Politik hat ihre Haltung zwischen Ordnungs- und Positionsinteressen in Bezug auf verschiedenste Disziplinen abzuwägen. Dies führt zu konkreten politischen Entscheidungen, die für die Bevölkerung nicht direkt nachvollziehbar sind. Hinzu kommen persönliche Interessen politischer Akteure, wie beispielsweise die aktuell debattierten Korruptionsermittlungsverfahren und -ausschüsse veranschaulichen.

Durch oftmals leere Wahlversprechen und die Beugung von Rechtsvorschriften nach Bedarf³¹⁸ kann der Eindruck entstehen, die Vertrauenswürdigkeit der Politiker bestünde nur im interpolitischen Diskurs im Zuge von „Gentlemen's Agreements“. Denn zum Unterschied werden diese peinlich genau eingehalten. Das führt zum Unmut der Wähler und folglich aufgrund von Positionsinteressen wieder zu parteipolitischem Handlungsdruck.

Die Frage, die den Konflikt auf der Ebene von Politik und Bevölkerung versinnbildlicht, ist inwieweit die Entscheidungsträger im öffentlichen Interesse handeln, Bürger und Institutionen beteiligen und letztendlich verantwortungsbewusst zu ihren Entscheidungen und Fehlentscheidungen stehen. Gerade im Bereich der Generalverkehrsplanung besteht, wie erläutert, selten ein auf allen Ebenen verbindlicher Konsens über die optimale Vorgangsweise.

Durch die Wirtschaftskrise wurde die Politik vor sozialökonomische und demografische Herausforderungen gestellt. Die Reaktionsfähigkeit auf diese neuen Rahmenbedingungen und die konkrete Bewältigung der Krise³¹⁹ stellen neue, politische Kernthemen dar, die gegenwärtig und in Zukunft maßgeblich für Erlangung von Wählerstimmen sein werden. Die Rolle, die Infrastrukturpolitik und (Investitions-) Verteilungsgerechtigkeit diesbezüglich spielen, ist nicht unwesentlich.

³¹⁷ Z.B. Projektbegründung in der UVP.

³¹⁸ Z.B. Die Nichteinhaltung völkerrechtlicher Verträge mit Inkaufnahme von Konsequenzen und Sanktionen (z.B. Kyoto-Protokoll).

³¹⁹ Auch in Bezug auf die Beschäftigungspolitik.

Gleichzeitig wird das Bedürfnis nach der Transparenz und Legitimation und Demokratisierung politischer Prozesse und Entscheidungen, sowie nach Beteiligung immer größer. Dies ist unter anderem auf die Entwicklung der neuen Medien zurückzuführen.

Es ist sehr schwierig, im beschriebenen Rahmen ein langfristig funktionierendes Instrument der Generalverkehrsplanung zu schaffen, das Investitionspolitik im großen Rahmen betreiben soll, ohne von politischen Prozessen, wie „Gentlemen's Agreements“, oder gar von Korruption gänzlich untergraben zu werden. Eine vorbereitende Phase scheint aufgrund der genannten Erkenntnisse zweckdienlich für den Erfolg des Instrumentes: Vorab jeglicher rechtlicher Festlegung sollten die planerischen, juristischen und politischen Akteure Basis eines „Gentlemen's Agreements“ eine gemeinsame Entscheidung für die Erstellung eines Generalverkehrsplanungsinstrumentes treffen. Wesentlich hierbei ist die Sicherstellung der verkehrsfachlichen und interdisziplinären Planungsqualität und Flexibilität des Instrumentes, ohne die eine Schaffung rechtlicher Verbindlichkeiten nicht zielführend wäre.

4.2 EMPFEHLUNGEN FÜR DIE GENERALVERKEHRSPLANUNG

Aus den Erkenntnissen dieser Arbeit lassen sich einige Empfehlungen für die künftige Gestaltung der Generalverkehrsplanung ableiten. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf der Erreichung folgender Veränderungen gegenüber der bisherigen Unverbindlichkeit und Inkonsistenz der Planungspolitik:

- Fachliche Fundierung
- Bessere Abstimmung nationaler Ziele
- Einhaltung völkerrechtlicher Verträge
- Steigerung von Planungssicherheit und -qualität
- Effizienzsteigerung im Planungsablauf
- Ermöglichung nachhaltiger Planung und Mobilität
- Verbesserte Kostenwahrheit und Budgeteffizienz (Volkswirtschaftliche Nutzenmaximierung)
- Möglichkeit zur politischen Schwerpunktsetzung
- Bessere Akzeptanz (durch Beteiligung, Transparenz der Ziele und Entscheidungsstrukturen)
- Langfristige Verbindlichkeit mit Möglichkeiten zur Kurskorrektur

Das grundsätzliche Schema der Empfehlungen wurde in Kapitel 2.5.7 „Schlussfolgerungen“ bereits skizziert. Auf dessen Basis werden in den folgenden Unterkapiteln die wichtigsten Aspekte weiter konkretisiert, Empfehlungen gegeben und Möglichkeiten aufgezeigt

4.2.1 GESETZLICHE VERANKERUNG

Es wird empfohlen, neue Generalverkehrsplanungsinstrumente im Bundesrecht zu verankern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine möglichst umfassende Abstimmung mit den Planungen der Länder zu erfolgen hat. Auch auf eine entsprechende Abstimmung mit verwandten Planungsmaterien ist zu achten.

Damit langfristige Festlegungen Erfolg haben können, sind einerseits eine gewisse Unabhängigkeit von tagespolitischen Entscheidungen, und andererseits eine gewisse Flexibilität zwecks Anpassung an neue Entwicklungen bzw. geänderte Rahmenbedingungen zweckmäßig. Daher sollten auf der Gesetzesebene vor allem generelle Ziele und formelle Rahmenbedingungen³²⁰ verbindlich festgelegt werden, insbesondere bezüglich:

- Maßstab und Anwendungsebene
- Festlegung rechtsverbindlicher Ziele³²¹
- Festlegung von generellen Zielen und Zwecken
- Formalien des Erstellungsprozesses
- Zu berücksichtigende Planungsgrundlagen
- Inhalte
- Rechtliche Wirkung
- Umsetzung und Anwendung
- Laufende Aktualisierung³²²

Aufgrund der Komplexität des Themas wäre es ratsam, bei der Festlegung des Erstellungsprozesses darauf zu achten, dass in sinnvollem Ausmaß Feedback und entsprechende Korrekturen zugelassen werden.

Die beste Variante zur Verankerung eines Instrumentes der Generalverkehrsplanung wäre von Juristen zu ermitteln. Generell scheint es jedoch sinnvoll, ein Strukturgesetz zu erlassen, in dem die formellen Grundlagen geregelt werden und in dem auf die Funktion weiterer relevanter Rechtsnormen verwiesen wird. Grundsätzlich sollten auf höchster Ebene vorrangig Ziele³²³ und Strategien³²⁴, wie den Korridorausbau bezeichnet werden. Wie diese zu verwirklichen sind, könnte in einem gesonderten, für kürzere Planungsperioden ausgelegten Dokument geregelt sein, so dass eine Reaktion auf geänderte Rahmenbedingungen einfacher möglich ist.

4.2.2 BUDGETÄRE ABSICHERUNG

Neue Instrumente der Generalverkehrsplanung sollten an gesetzliche Finanzierungsregelungen gekoppelt werden, um die Finanzierung langfristig sicherstellen zu können. Hierbei wäre eine Bindung von Geldern an Verkehrskorridore oder Verkehrsträger und an Projektphasen (Bau, Erhaltung) denkbar.

4.2.3 BETEILIGUNG UND ÖFFENTLICHKEITSARBEIT

Unverträgliche Planungen und Gesetze wecken meist frühzeitig Widerstand. Es ist daher zweckdienlich, die Bevölkerung über die strategischen Ziele und Inhalte eines neuen Instruments zu informieren und sie zu beteiligen. In Bewusstseinsbildungsprozessen ist es möglich, Menschen für

³²⁰ U.a. eine klare Definition des Instruments.

³²¹ Das sollten u.a. völkerrechtliche Verbindlichkeiten, wie z.B. die Kyoto-Ziele oder die Alpenkonvention, sein. Diese wären zwar ohnehin einzuhalten, eine ernsthafte Berücksichtigung derartiger Ziele ist jedoch in den vergangenen Jahren nicht erfolgt, weswegen ein direkter Bezug auf diese rechtlichen Grundlagen zielführend erscheint.

³²² Um die Möglichkeit zu schaffen Aktualisierungen nicht nur mittels „Gentlemen's Agreements“ durchführen zu können, sind entsprechende Vorgaben zu treffen.

³²³ Z.B. das Anstreben einer „Verteilungsgerechtigkeit der Infrastruktur in Österreich durch Definition von Mindestreichbarkeitsqualitäten für alle Regionen“ (Sammer, 2007, Acht Wünsche für eine neue Verkehrspolitik in Österreich aus verkehrswissenschaftlicher Sicht, S. 67).

³²⁴ Z.B. den Ausbau von Verkehrskorridoren.

strategisch wichtige Themen zu sensibilisieren und ein Verständnis für die Notwendigkeit der Ziele und Maßnahmen zu schaffen. Mittels transparenter Dokumentation bleiben die Argumente nachvollziehbar.

4.2.4 VERKEHRSFACHLICHE FUNDIERUNG

Ein strategisches Generalverkehrsplanungsinstrument sollte generell auf fachwissenschaftlichen Grundlagen und einem verkehrsfachlichen Bearbeitungszugang basieren.

Zu erfassende Kernthemen neben dem Verkehr selbst wären vor allem Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt. Der erforderliche Umfang der Recherchen wäre auf fachlicher Ebene zu klären und in der Gesetzgebung als Instrument zu implementieren. Der Prozess und seine verkehrsfachlichen Ergebnisse sollten zwecks Nachvollziehbarkeit dokumentiert werden. In dieser umfassenden Grundlagenforschung wären unter Berücksichtigung vorhandener Forschungsergebnisse und Erkenntnisse, die dem Stand der Wissenschaft und Technik entsprechen, bedarfsorientiert weitere Studien und Analysen zu erstellen. Dabei sollten interdisziplinäre Ansätze gefördert werden, die einer Nutzung von Synergiepotenzialen dienen.

Die Ergebnisse der Grundlagenforschung wären mittels Bestands- und Problemanalysen zusammenzufassen. Lösungsansätze wären mittels geeigneter, anerkannter Bewertungsverfahren³²⁵ vergleichend zu evaluieren.

Die verkehrsfachliche Bearbeitung soll in einer Fachstudie resultieren, die darlegt, vor welchen Herausforderungen die Generalverkehrsplanung steht und wie diese langfristig am Besten zu bewältigen wären.

4.2.5 POLITISCHE PRIORITÄTENSETZUNG

Der politische Einfluss sollte dazu dienen, die fachlichen Grundlagen und Empfehlungen anhand von aktuellen planungspolitischen Zielsetzungen zu gewichten. Dies sollte durch Bund und Länder geschehen. Abweichungen von den fachlichen Vorgaben wären zu dokumentieren und zu begründen. Bei maßgeblichen Änderungen wären Studien anzufertigen, um Sinnhaftigkeit und Verträglichkeit nachzuweisen.

Um die Einflüsse von kurzfristiger Tagespolitik auf die Generalverkehrsplanung, die für einen langfristigen Zeitraum³²⁶ konzipiert werden soll, zu vermeiden, wäre es denkbar, die Aktualisierungsperioden³²⁷ in irgendeiner Form an die Gesetzgebungsperioden des Bundes zu koppeln. In welcher Art dies am sinnvollsten wäre, wäre durch Experten zu ermitteln. In diesem Zusammenhang wäre es auch erforderlich eine Vorgangsweise für Ausnahmefälle³²⁸ vorzuschreiben, die die regulären Perioden verändern.

4.2.6 AKTUALISIERUNG

Es wird empfohlen, bei der Konzeption neuer Instrumente Regelungen zur laufenden Anpassung vorzusehen. Der Umfang der Überarbeitung und die Länge der Intervalle sind dabei sinnvoll

³²⁵ Strategische, volkswirtschaftliche Analyse- und Bewertungsverfahren (SP-V, KNU, etc.).

³²⁶ Meist mindestens 20 Jahre.

³²⁷ Siehe Kapitel 4.2.6 „Aktualisierung“.

³²⁸ Z.B. im Fall vorzeitig aufgelöster Regierungen, etc.

festzusetzen. Angesichts vergangener Ereignisse ³²⁹, sollten Instrumente bei wesentlichen Änderungen der Rahmenbedingungen außerdem so flexibel gestaltet sein, dass eine Überarbeitung auch in kürzeren, zeitlichen Abständen möglich ist.

³²⁹ Wie der Wirtschaftskrise 2008.

5 ZUSAMMENFASSUNG

Dieses Kapitel stellt die Ergebnisse der Arbeit zusammenfassend dar.

Der GVP-Ö war beispielhaft für seine Zeit. Er wurde als Absichtserklärung bzw. „Gentlemen's Agreement“ zwischen den Bundesparteien erstellt und teilweise mit den Ländern und den Sondergesellschaften abgestimmt, um Projektplanungswünsche berücksichtigen zu können. Obwohl er ein rechtlich unverbindliches Instrument war, führte er zur Realisierung vieler Infrastrukturvorhaben. Bezüglich seiner generellen, nicht projektspezifischen Ziele konnte hingegen nicht nachvollzogen werden, ob diese umgesetzt werden konnten. Die Inhalte des GVP-Ö waren kaum verkehrsfachlich, sondern fast ausschließlich politisch definiert. Es wurden keinerlei anerkannte Bewertungsmethoden zum Nutzenvergleich der festgelegten Projekte durchgeführt. Auch später wurde die Legitimierung der Umsetzung dieser Projekte fast ausschließlich im Fall von Rechtsstreitigkeiten thematisiert: Im Zuge von Umweltverträglichkeits- und strategischen Umweltprüfungen im Verkehrsbereich. In einigen dieser Fälle wurde erfolglos versucht, den GVP-Ö als Projektbegründung zu nennen. Ersatzweise konnte bei einigen Straßenbauprojekten auf das BStG verwiesen werden. Darin waren einzelne Projekte der damaligen Bundesregierung verankert worden, für die vorrangiges Umsetzungsinteresse bestand. Projekte, die bis 2005 eingetragen werden konnten, wurden aufgrund der Vorgaben des SP-V-G im Grunde nie auf ihr strategisches Erfordernis hin überprüft.

Als Beispiel hierfür diente das Projekt Westring Linz – auch bekannt unter der Bezeichnung A 26 Linzer Autobahn – das im Zuge dieser Arbeit genauer untersucht wurde. Dieses Projekt befindet sich seit den frühen 1970er-Jahren aufgrund örtlicher Verkehrsprobleme in Planung. Es wurde dargestellt, inwieweit der Mangel an verbindlichen Festlegungen mitverantwortlich für die Langwierigkeit des Planungsprozesses war. Als wesentliche Faktoren, die in direkter Verbindung zur Planungsverbindlichkeit standen, konnten der Wechsel zwischen den Planungszuständigkeiten, Gesetzesänderungen und Finanzierungsdefizite ermittelt werden. Weiters wurden die Akteure und Dynamiken analysiert, insbesondere auch im Hinblick auf Bürgerbeteiligung und die Wahrnehmung von Informationspflichten im Zuge des gegenwärtig laufenden UVP-Verfahrens. Letztere fanden nicht immer zur Zufriedenheit der Bürgerinitiativen statt. Neben diesem direkten Diskurs wurden weiters Stellungnahmen einzelner Akteure zum UVP-Verfahren dargestellt.

Weiters wurde ermittelt, wie sich die Generalverkehrsplanung infolge des GVP-Ö weiterentwickelte. Neben einer einzelnen Verkehrsprognose, die seit der Wirtschaftskrise nicht mehr aktuell ist, wurde eine Reihe unverbindlicher Instrumente erstellt. Zudem gibt es jedoch einige Dokumente, zu deren Erstellung und Umsetzung die Sondergesellschaften betriebsintern verpflichtet sind, die jedoch generell keiner öffentlichen, strategischen Prüfung unterzogen werden. Diese bilden ein weiteres unverbindliches und gleichfalls ungeprüftes Planungsdokument des BMVIT.

Es wurde erkannt, dass zwischen mehreren Akteurs- bzw. Interessensgruppen unterschiedliche Konflikte bestehen, die allesamt auf die Unverbindlichkeit der Generalverkehrsplanung zurückzuführen sind. Diese bestehen zwischen Politik einerseits und Verkehrsexperten, Gesetzesvollziehung und Bevölkerung andererseits.

Anhand der Erkenntnisse, Kritiken und Anregungen zur Generalverkehrsplanung, die im Zuge der Erstellung der Arbeit entstanden, wurden generelle Empfehlungen für die Generalverkehrsplanung erstellt.

6 LITERATURVERZEICHNIS

- Amt der oberösterreichischen Landesregierung (2010): Rechtsgutachterliche Stellungnahme zur Linzer Autobahn A 26, „Linzer Westring“; Verfahrens- und Projektänderungen, Linz.
- ARGE SAMMER-PROGNOS (1999): Modellrechnung Personenverkehr – Bundesverkehrswegeplan, Arbeitspaket R1 in BMVIT, Forschungsarbeiten aus dem Verkehrswesen (Band 88), Wien.
- ASFINAG Bau Management GmbH (2008): Umweltverträglichkeitserklärung A 26 Linzer Autobahn - Knoten Linz / Hummelhof (A7) - ASt Donau Nord (Projektänderung Dezember 2008).
- ASFINAG Bau Management GmbH (2009): A 26 Linzer Autobahn - Einreichprojekt 2008 - Allgemein verständliche Zusammenfassung.
- ASFINAG / Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (2012a): A 26 aktuell - Stand des Einreichprojektes. Stand Mai.
- ASFINAG (2012b): Evaluierung der ASFINAG Bauprojekte.
- ASFINAG (2012c): A 26 Linzer Autobahn Knoten Linz Hummelhof (A 7) - Anschlussstelle Donau Nord, www.asfinag.at/strassennetz/oberoesterreich;jsessionid=A38BA6DAE4B4FA983884023A6A51CDC1?p_p_id=JournalArticlesDevelopment_INSTANCE_E27s&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_JournalArticlesDevelopment_INSTANCE_E27s_struts_action=%2Fjournal_articles_development%2Fview&_JournalArticlesDevelopment_INSTANCE_E27s_groupId=10136&_JournalArticlesDevelopment_INSTANCE_E27s_articleId=A26-LINZER-AUTOBAHN-WESTRING-LINZ&_JournalArticlesDevelopment_INSTANCE_E27s_version=1.0 (Online, letzter Zugriff am 05.05.2012).
- ASFINAG (2012d): Überblick über aktuelle Straßenbaumaßnahmen der ASFINAG in Oberösterreich, www.asfinag.at/strassennetz/oberoesterreich (Online, letzter Zugriff am 05.05.2012).
- BM für Verkehr, Innovation und Technik (2001): Anfragebeantwortung 2749/AB XXI.GP, Wien.
- BM für Verkehr, Innovation und Technologie (2005a): Anfragebeantwortung 2137/AB-BR/2005, Wien.
- BM für Verkehr, Innovation und Technologie (2005b): Anfragebeantwortung GZ. BMVIT-13.000/0001-I/CS3/2005, Wien.
- BM für Verkehr, Innovation und Technologie (2006): Verordnung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie betreffend die Erklärung eines Bundesstraßenplanungsgebietes im Bereich der Gemeinde Linz i.d.F. BGBl. II 367/2006, Wien.
- BM für Verkehr, Innovation und Technologie (2011): Anfragebeantwortung GZ. BMVIT-11.500/0006-I/PR3/2011, Wien.
- Bökemann, Dieter / Platzer, Gerhard / Snizek, Sepp / Steierwald, Gerd, 1988, Raumstruktur, Mobilität und Standortqualität, Teil 1 – Untersuchung U 5.01 bis 5.03 im Rahmen der Arbeiten zum Österreichischen Gesamtverkehrskonzept (GVK-Ö) in BMVIT, Forschungsarbeiten aus dem Verkehrswesen (Band 9/1), Wien.

- Bökemann, Dieter / Platzer, Gerhard / Snizek, Sepp / Steierwald, Gerd (1988): Raumstruktur, Mobilität und Standortqualität, Teil 2 – Untersuchung U 5.01 bis 5.03 im Rahmen der Arbeiten zum Österreichischen Gesamtverkehrskonzept (GVK-Ö) in BMVIT, Forschungsarbeiten aus dem Verkehrswesen (Band 9/2), Wien.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Referat Umweltbewertung (2009): Stellungnahme zu der übermittelten Umweltverträglichkeitserklärung (A 26 Linzer Autobahn Abschnitt Süd), Wien.
- Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr (1993): Enquete: "Konzept für einen österreichischen Bundesverkehrswegeplan" am 14.12.1992 – Dokumentation der Vorträge in BMVIT, Forschungsarbeiten aus dem Verkehrswesen (Band 39), Wien.
- Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (2002): Generalverkehrsplan Österreich 2002, Wien.
- Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (2010): Ausbauplan Bundesverkehrsinfrastruktur 2011-2016, Wien.
- Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Abteilung IV/ST1 (2011a): Autobahnen und Schnellstraßen (Stand 2011), Wien.
- Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (2011b): Ausbauplan Bundesverkehrsinfrastruktur 2012-2017: Klug investieren, verantwortungsvoll sparen - Oberösterreich, Wien.
- Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (2011c): Bescheid GZ. BMVIT-300.000/0019-IV/ST-ALG/2011, Wien.
- Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (2012a), Abschnitt Knoten Linz/Hummelhof – Anschlussstelle Donau Nord, www.bmvit.gv.at/verkehr/strasse/autostrasse/a26/verfahren/linzhummelhof.html (Online, letzter Zugriff am 23.6.2012), Wien.
- Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (2012b): Ausbauplan Bundesverkehrsinfrastruktur, www.bmvit.gv.at/verkehr/gesamtverkehr/ausbauplan/index.html (Online, letzter Zugriff am 22.07.2012), Wien.
- Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (2012c): Ausbauplan Bundesverkehrsinfrastruktur 2013-2018: Klug investieren, verantwortungsvoll sparen, Wien.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten / Regional Consulting Ziviltechniker GmbH / WIFO - Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (1999): Schlussbericht zur Studie Gestaltung des Straßennetzes im Donaeuropäischen Raum unter besonderer Beachtung des Wirtschaftsstandorts Österreich (GSD), Wien.
- BürgerInneninitiative gegen den Bau der A26 (2012): www.westring.at (Online, letzter Zugriff am 25.06.2012).
- DerStandard.at (14.05.2012): Linzer Westring: Asfinag rechnet mit pünktlichem Baustart 2015, derstandard.at/1336696811480/Autobahnprojekt-Linzer-Westring-Asfinag-rechnet-mit-puenktlichem-Baustart-2015 (Online, letzter Zugriff am 02.06.2012).

- Die Grünen Linz (2012), linz.gruene.at/westring (Online, letzter Zugriff 25.06.2012).
- Eisenkopf, Alexander (2007): Verkehrswegeplanung und EU-Verkehrspolitik in Kummer, Sebastian / Riebesmeier, Brigitta / Gürtlich, Gerhard H. / Fürst, Elmar Wilhelm M., Gesamtverkehrsplanung und Verkehrsinfrastrukturplanung, Wien: Linde Verlag Wien, S. 17-32.
- Europäische Union (2007): Weißbuch: Die europäische Verkehrspolitik bis 2010, europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/l24007_de.htm (Online, letzter Zugriff am 01.08.2012).
- Europäisches Parlament und Europäischer Rat (1996): Entscheidung Nr. 1692/96/EG über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes.
- Gewerkschaft VIDA (31.03.2011): Neues EU-Weißbuch Verkehr, www.vida.at/servlet/ContentServer?pagename=S03/Page/Index&n=S03_11.5.a&cid=1300445583 682 (Online, letzter Zugriff am 01.08.2012).
- Global 2000 (2003): Gegenverkehrsplan für Österreich - Eine Antwort von GLOBAL 2000 auf den Generalverkehrsplan.
- Grüblinger, Gerald / Mayr, René (2010): Seminararbeit: Nutzen Kosten Analyse "Westring Linz" (A 26) - Volkswirtschaftliche Effekte der Nord- und Südtrasse des Linzer Westrings, Wien.
- Herry, Max (2007): Benötigen wir noch Wegekostenrechnungen? in Kummer, Sebastian / Riebesmeier, Brigitta / Gürtlich, Gerhard H. / Fürst, Elmar Wilhelm M., Gesamtverkehrsplanung und Verkehrsinfrastrukturplanung, Wien: Linde Verlag Wien, S. 201-230.
- Höfler, Leonhard (1986): Wohin steuert der Verkehr? Beschreibung der bisherigen Verkehrsentwicklung. Darstellung künftiger Entwicklungstendenzen. Diskussion unterschiedlicher Entwicklungspfade in BMVIT, Forschungsarbeiten aus dem Verkehrswesen (Band 2), Wien.
- Höfler, Leonhard / Platzer, Gerhard (1999): Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den Verkehr in BMVIT, Forschungsarbeiten aus dem Verkehrswesen (Band 91), Wien.
- Matthä, Andreas (2012): Schienen-Zielnetz 2025+ und Weißbuch Verkehr 2025 - Sind Flächenrückzug der Staatsbahnen und Klimaziele vereinbar?
- Jaeger, Alfred (10.10.2012): Interview, Linz.
- Karlhuber-Voeckl, Lisa (2002): Transeuropean Transport Networks - Intention, Policy & Status of Realisation, University of Manchester.
- Kiwitt, Thomas / Kordina, Hans / Riedmann, Bettina / von Rotz, Robert / Scholl, Bernd / Spiegel, Thomas / Wulfhorst, Gebhard (2012): Tagung "Entscheidungskriterien und Steuerungsanforderungen zur Realisierung von Großprojekten", Technische Universität Wien, Fakultät für Architektur und Raumplanung, Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung.
- Knoflacher, Hermann / Schopf, Josef Michael / Spiegel, Thomas (1994): Bestimmung der zukünftigen Verkehrsnachfrage unter Berücksichtigung verkehrspolitischer Maßnahmen in BMVIT, Forschungsarbeiten aus dem Verkehrswesen (Band 55), Wien.

- Knoflacher, Hermann (2007): Nachhaltigkeit in der Generalverkehrsplanung in Kummer, Sebastian / Riebesmeier, Brigitta / Gürtlich, Gerhard H. / Fürst, Elmar Wilhelm M., Gesamtverkehrsplanung und Verkehrsinfrastrukturplanung, Wien: Linde Verlag Wien, S. 33-43.
- Koch, Miriam (26.03.2007): Analyse: Der Plan ist tot, es lebe die Liste, diepresse.com/home/politik/innenpolitik/293430/Der-Plan-ist-tot-es-lebe-die-Liste (Online, letzter Zugriff am 26.09.2012).
- Kovacic, Werner (1999): Der österreichische Bundesverkehrswegeplan. Abgeschlossene und laufende Arbeitspakete in BMVIT, Forschungsarbeiten aus dem Verkehrswesen (Band 83), Wien.
- Kräuter, Günther (2005): Minderheitsbericht über den Bericht des Rechnungshofausschusses über den Bericht des Ständigen Unterausschusses des Rechnungshofausschusses gemäß § 32e Abs. 4 GOG betreffend Prüfung der Verkehrs- und Infrastrukturpolitik seit dem Jahr 2000 (1120 d.B.), Wien.
- Kreuzer, Bernd (2005): Lernen aus der Geschichte. Analyse ausgewählter Probleme der Verkehrsgeschichte Österreichs im 20. Jahrhundert und Entscheidungshilfen für die Verkehrspolitik von heute in BMVIT, Forschungsarbeiten aus dem Verkehrswesen (Band 141), Wien.
- Kropf, Paul (28.06.2012): Interview, Linz.
- Landeshauptstadt Linz, Pressearchiv der Landeshauptstadt Linz (29.06.1998): Sanierung des Römerbergtunnels. Informationsunterlage zur Pressekonferenz "Sperrung des Römerbergtunnels", stadt-linz.at/presse/archiv/medis/45119.htm#5 (Online, letzter Zugriff am 27.07.2012).
- Landeshauptstadt Linz (2000): Verkehrskonzept Linz - Linz in Bewegung, Linz.
- Lux, Stefanie / Schmied, Sandra (2011): Seminararbeit: Der unabhängige Infrastruktursenat - Österreichische Rechtskultur im politischen Spannungsfeld zwischen Planungssicherheit und Umweltinteressen, Technische Universität Wien, Fachbereich Rechtswissenschaften.
- Macoun, Thomas (2009): Stellungnahme zu den Unterlagen der Umweltverträglichkeitserklärung (Einreichprojekt 2008) der ASFINAG für den Streckenabschnitt Knoten Linz/ Hummelhof (A7) – Ast. Donau Nord, A26 Linzer Autobahn, Gmunden.
- Magistrat der Landeshauptstadt Linz, Planungsamt (2001): Örtliches Entwicklungskonzept Linz, Linz.
- Magistrat der Landeshauptstadt Linz (2012a): Aufgaben des Gemeinderates, www.linz.at/politik_verwaltung/6302.asp (Online, letzter Zugriff am 24.06.2012).
- Magistrat der Landeshauptstadt Linz (2012b): A26 Westumfahrung Linz und Donaubrücke, www.linz.at/futurelinz/43195.asp (Online, letzter Zugriff am 21.05.2012).
- Moser, Gabriela (2011): Expertenstudie belegt: Linzer (Rest)-Westring ist EU-rechtswidriger Murks!, oe.gruene.at/behinderte_menschen/artikel/lesen/75909 (Online, letzter Zugriff am 23.08.2012).
- Nationalrat der Republik Österreich (1995): Entschließung des Nationalrates E8-NR/XIX.GP., Wien.
- Nationalrat der Republik Österreich (2000): Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 - UVP-G 2000) bis i.d.F. 1.8.2012.

- Nationalrat der Republik Österreich (2000): Bundesministeriengesetz-Novelle 2000 i.d.F. BGBl. I 16/2000.
- Nationalrat der Republik Österreich (2002): Bundesstraßen-Übertragungsgesetz bis i.d.F. 1.8.2012.
- Nationalrat der Republik Österreich (2005): Bundesgesetz über die Strategische Prüfung im Verkehrsbereich (SP-V-Gesetz) bis i.d.F. 1.8.2012.
- Nationalrat der Republik Österreich (1971): Bundesgesetz betreffend die Bundesstraßen (Bundesstraßengesetz 1971 - BStG 1971) bis i.d.F. 1.8.2012.
- ÖBB-Holding AG (2010): Die ÖBB-Schulden gefährden nicht das Budget, blog.oebb.at/1-die-obb-schulden-gefaehrden-nicht-das-budget (Online, letzter Zugriff am 03.06.2012).
- ÖBB-Infrastruktur AG (2011): Zielnetz 2025+ Ergebnisbericht. Anhang A-G, Wien.
- ÖBB-Infrastruktur Bau AG (2012): Rahmenplan der ÖBB, Wien.
- Oberösterreichische Landesregierung (2008): Gesamtverkehrskonzept Oberösterreich 2008, Linz.
- Oberösterreichische Landesregierung (2012a): Gesamtverkehrskonzept für den Grossraum Linz, Verkehrspolitische Leitlinien - Maßnahmenprogramm (Diskussionsentwurf Stand April), Linz.
- Oberösterreichische Landesregierung (2012b): Gesamtverkehrskonzept für den Grossraum Linz, Bestandsanalyse 2009/2010 (Diskussionsentwurf Stand April), Linz.
- Oberösterreichische Nachrichten, 2001, Baubeginn verzögert sich weiter, www.nachrichten.at/archiv/#/Suche=2 (Online, Zugriff am 14.5.2012).
- Oberösterreichische Nachrichten (2009): Chronologie des Linzer Westrings, www.nachrichten.at/oberoesterreich/art4,196152 (Online, letzter Zugriff am 07.05.2012).
- Oberösterreichische Nachrichten (2010): Ringen um Donaubrücken, www.nachrichten.at/oberoesterreich/serien/wir-oberoesterreicher/art11547,508195 (Online, Zugriff am 07.05.2012).
- Oberösterreichische Nachrichten (2011): Planung für Linzer Westring A 26 seit 1970er Jahren, www.nachrichten.at/oberoesterreich/art4,533032 (Online, letzter Zugriff am 12.03.2012).
- Oberösterreichische Umweltschutzanstalt (2009): Stellungnahme der oberösterreichischen Umweltschutzanstalt zur A 26 Linzer Autobahn (Abschnitt Knoten Linz/Hummelhof (A7) - Ast Donau Nord; Einreichprojekt und Umweltverträglichkeitserklärung), Linz.
- OE24.at (2010): Bures will Linzer Westring kippen, www.oe24.at/oesterreich/politik/Bures-will-Linzer-Westring-kippen/5974006 (Online, letzter Zugriff am 21.02.2012).
- Otruba, Heinrich / Stiassny, Alfred (1986): Die Transportkostenbelastung der österreichischen Wirtschaft. Untersuchung U 7.04/III im Rahmen der Arbeiten zum Österreichischen Gesamtverkehrskonzept (GVK-Ö) in BMVIT, Forschungsarbeiten aus dem Verkehrswesen (Band 1), Wien.
- Parlament der Republik Österreich (2005): Parlamentskorrespondenz Nr. 538. Verkehrsausschuss beschließt Strategische Prüfung für Wegenetz, Wien.

- Pawek, Lukas (2009): Nachdenkpause zum Westring, www.oekonews.at/index.php?mdoc_id=1043223 (Online, letzter Zugriff am 19.05.2012).
- Platzer, Gerhard / Höfler, Leonhard (2000): Erreichbarkeit als verkehrliche Determinante der Regionalentwicklung. Am Beispiel des Bundeslandes Oberösterreich in BMVIT, Forschungsarbeiten aus dem Verkehrswesen (Band 106), Wien.
- PROGNOS AG / IVS / IPE (1993): Pilotstudie "Konzept eines österreichischen Bundesverkehrswegeplans". Schlussbericht in BMVIT, Forschungsarbeiten aus dem Verkehrswesen (Band 40), Wien.
- Puwein, Wilfried (1987): Finanzierungsentwicklung der Verkehrsträger. Untersuchung U 7.01/I im Rahmen der Arbeiten zum Österreichischen Gesamtverkehrskonzept (GVK-Ö) in BMVIT, Forschungsarbeiten aus dem Verkehrswesen (Band 7), Wien.
- Rechnungshof (2011): Bericht des Rechnungshofes. Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße, Wien.
- Rechnungshof (2012): Bericht des Rechnungshofes. A 26 Linzer Autobahn (Westring), Wien.
- Rommer, Ulrike (2003): Der Harmonisierungsbedarf im Bereich der LKW-Abgaben innerhalb der Europäischen Union in BMVIT, Forschungsarbeiten aus dem Verkehrswesen (Band 129), Wien.
- Rütschi, Gabrielle (2008): Vielleicht - Die unverbindliche Verbindlichkeit, Norderstedt: Books on Demand GmbH.
- Sammer, Gerd (2007): Acht Wünsche für eine neue Verkehrspolitik in Österreich aus verkehrswissenschaftlicher Sicht in Kummer, Sebastian / Riebesmeier, Brigitta / Gürtlich, Gerhard H. / Fürst, Elmar Wilhelm M., Gesamtverkehrsplanung und Infrastrukturplanung, Wien: Linde Verlag Wien, S. 61-70.
- Sammer, Gerd / Hössinger, Reinhard / Mensik, Karl / Voigt, Hans Christian (2002): Analyse und Erklärung der verkehrspolitischen Einstellungen von Entscheidungsträgern, Interessenvertretern und Bürgern in BMVIT, Forschungsarbeiten aus dem Verkehrswesen (Band 122), Wien.
- Schefcik, Leopold (2010): Methodik des Rechnungshofes, Technische Universität Wien: Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung, Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik.
- Scheller, Kerstin (2010): Land protestiert gegen Nein zum Linzer Westring, derstandard.at/1288160404803/Land-protestiert-gegen-Nein-zum-Linzer-Westring (Online, letzter Zugriff am 07.05.2012).
- Schober, Wolfgang (2010): Film: A 26 nachgefragt, Linz.
- Spiegel, Thomas (2012): Präsentationsunterlagen zur Tagung „Entscheidungskriterien und Steuerungsanforderungen zur Realisierung von Großprojekten“, Technische Universität Wien: Fakultät für Architektur und Raumplanung, Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung.
- Spiegel, Thomas / Kastberger, Erwin / Kollarits, Stefan / Schrenk, Manfred (1999): Die Internetpräsentation zum Bundesverkehrswegeplan in 4. Symposium "Computergestützte Raumplanung CORP 99", Technische Universität Wien.

- Stadtplanung Linz (1988): Entstehungsgeschichte des Projektes "Margarethenbrücke", Linz.
- Stadtplanung Linz (2000): Chronologie über die 4. Donaubrücke ab dem GR-Beschluss 1986 bis 2000, Linz.
- Stadtplanung Linz (2002): Chronologie über die 4. Donaubrücke ab dem GR-Beschluss 1986 bis 2000. Ergänzung Oktober 2000 bis Jänner 2002, Linz.
- Stadtplanung Linz (2003): Chronologie über die 4. Donaubrücke ab dem GR-Beschluss 1986 bis 2000. Ergänzung Februar 2002 bis Juni 2003, Linz.
- Steininger, Gotthard Maximilian (2009): Diplomarbeit: Ziele und Vorgaben der österreichischen Verkehrspolitik in den Koalitionsabkommen der Bundesregierung. Ein Zeitvergleich 1945-2007 in BMVIT, Forschungsarbeiten aus dem Verkehrswesen (Band 183), Wien.
- TRAFICO / IVWL UNI GRAZ / IVT ETH ZÜRICH / PANMOBILE / JOANNEUM RESEARCH / WIFO (2009): Verkehrsprognose Österreich 2025+ Endbericht. Kapitel 1 Hintergrund, Aufgabenstellung, generelle Methode und Prognoseannahmen, Wien: BMVIT.
- Transitforum Austria-Tirol (2012): Austria-Tirol, www.transitforum.at (Online, letzter Zugriff am 25.06.2012).
- Traunbauer, Patrick (2010): Seminararbeit Kosten-Nutzen-Analyse Linzer Westring (A 26) und Rechenmodell, Technische Universität Wien.
- Umweltdachverband (2009): Einwendungen im UVP-Verfahren "A26 - Westring bei Linz", Wien.
- Unabhängiger Verwaltungssenat (2011): Berufungsbescheid GZ: UVS-MIX/V/42/1265/2011-1, Wien.
- Überparteiliche Plattform gegen die Westring-Transitautobahn mitten durch Linz (2012): Von der Kulturhauptstadt zur Transithauptstadt, www.westring.info (Online, letzter Zugriff am 23.06.2012).
- VCÖ Verkehrsclub Österreich (1996): Combined Transport – Ways towards a European Network in BMVIT, Forschungsarbeiten aus dem Verkehrswesen (Band 65), Wien.
- Verfassungsgerichtshof (2003): Erkenntnis G248/02, Wien.
- Verwaltungsgerichtshof (2006): Erkenntnis 2005/07/0115, Wien.
- Verwaltungsgerichtshof (2010a): Beschluss AW 2009/06/0044, Wien.
- Verwaltungsgerichtshof (2010b): Erkenntnis 2009/06/0196, Wien.
- Verwaltungsgerichtshof (2011): Erkenntnis 2010/06/0002, Wien.
- Wabweb (2010): Geschichte der Autobahn, www.wabweb.net/verkehr/austria/a26.htm (Online, letzter Zugriff am 10.05.2012).
- Widder, Bernhard (09.12.2011): Wer braucht den Westring?, diepresse.com/home/spectrum/zeichenderzeit/715505/Wer-braucht-den-Westring (Online, letzter Zugriff am 20.05.2012).

7 ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Verkehrspolitischer Rahmen des GVP-Ö.....	15
Abbildung 2: Netzentwurf zum Masterplan 2015 – Schiene	18
Abbildung 3: Netzentwurf zum Masterplan 2015 – Strasse.....	18
Abbildung 4: Auszug aus der Liste vorrangiger Projekte.....	20
Abbildung 5: Österreichischer Teil der Transeuropäischen Netze bis 2010, Abschnitt Strasse.....	20
Abbildung 6: Österreichischer Teil der Transeuropäischen Netze bis 2010, Abschnitt Schiene.....	21
Abbildung 7: Akteure und Arbeitsstrukturen.....	30
Abbildung 8: Investitionspakete.....	35
Abbildung 9: Auszug aus einem Bescheid des BMVIT zur Klärung des Funktionsgefüges zwischen BMVIT und ASFINAG, bezugnehmend auf die Festlegungen des BStG	40
Abbildung 10: Realisierungspraxis bei Projekten des GVP-Ö, Zwischenstand 2012	48
Abbildung 11: Evaluierung der Einhaltung des Projektrealisierungszeitplans des GVP-Ö.....	49
Abbildung 12: Verkehrsmodell Österreich.....	60
Abbildung 13: Auszug aus der Aggregierten Darstellung der Investitionen nach Bundesländern gem. Vereinbarung BMVIT mit Detailvorhaben; Planquoten vorausvalorisiert.....	64
Abbildung 14: Siedlungsstruktur 2009	65
Abbildung 15: Erreichbarkeit Wiens im Personen- und Güterverkehr, Gegenüberstellung der Jahre 2009 und 2025	66
Abbildung 16: Streckengrafik der A 26 Linzer Autobahn	68
Abbildung 17: Zielspinne Wirtschaftsraum Linz.....	72
Abbildung 18: Im Zuge des Antrags von Dr. Jaeger Angeforderte Informationen.....	89
Abbildung 19: Ergebnis der Variantenuntersuchung 2001	96
Abbildung 20: Umsetzung des Weststrings in zwei Etappen	97
Abbildung 21: Übersichtsluftbild A 26 - Südabschnitt.....	98
Abbildung 22: A 26 Linzer Autobahn.....	100
Abbildung 23: EVALUIERUNG DER ASFINAG BAUPROJEKTE IM BUNDESSTRASSENNETZ.....	104
Abbildung 24: Volkswirtschaftliche Kostendifferenz der einzelnen Nutzenkategorien.....	105
Abbildung 25: Sensitivität der Barwertrate bei Veränderung der Zeitkostensätze	107

8 TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Operative Qualitäten nach Zeithorizonten.....	29
Tabelle 2: Schwerpunkte des GVP-Ö.....	32
Tabelle 3: Ausbaudringlichkeit von Abschnitten.....	34
Tabelle 4: Ausbaudringlichkeit von Knoten.....	34
Tabelle 5: Indikatoren für die Evaluierung der Realisierung der generellen Zielsetzungen des GVP-Ö (Beispiele).....	43
Tabelle 6: Überblick über die Projektumsetzung im Bereich Strasse bis 2006.....	45
Tabelle 7: Überblick über die Projektumsetzung im Bereich Strasse bis 2011.....	46
Tabelle 8: Überblick über die Projektumsetzung im Bereich Strasse bis 2021.....	47
Tabelle 9: Überblick über die Projektumsetzung im Bereich Strasse nach 2021.....	48
Tabelle 10: Auszug Projektliste GVP-Ö.....	71
Tabelle 11: Für den Westring Linz relevante Handlungsfelder des Verkehrskonzeptes Linz.....	76
Tabelle 12: Ziele und Massnahmen zum Individualverkehr.....	77
Tabelle 13: Kostenentwicklung des Westrings im Projektverlauf.....	80
Tabelle 14: Bundesregierungsparteien nach Gesetzgebungsperioden (seit 2000).....	82
Tabelle 15: Infrastrukturminister (seit 2000).....	83
Tabelle 16: Wahlergebnisse im oberösterreichischen Landtag nach Gesetzgebungsperioden (seit 2000).....	83
Tabelle 17: Wahlergebnisse des oberösterreichischen Gemeinderates nach Gesetzgebungs- perioden (seit 2000).....	85
Tabelle 18: Politische Meilensteine des Westrings seit 1995.....	91
Tabelle 19: Auszug aus dem BStG.....	97
Tabelle 20: Monetarisierete Wirkungsgrössen.....	106

9 ANHANG

KONZEPT FÜR DAS LEITFADENGESTÜTZTE INTERVIEW MIT DR. ALFRED JAEGER

Dr. Alfred Jaeger, Vertreter der Überparteilichen Plattform gegen die Westring-Transitautobahn mitten durch Linz, wird darüber befragt, ob und wie die Behörden des Westring-Planungsverfahrens ihre Beteiligungspflichten wahrgenommen haben. Neben den rechtlichen Aspekten sollen auch qualitative Informationen über das Beteiligungsklima und die Gesprächskultur erlangt werden.

Das Interview orientiert sich daher an folgenden Leitthemen und -fragen:

Zur Person Dr. Alfred Jaeger

- Was war für Sie der Auslöser, sich aktiv am Westringverfahren zu beteiligen?
- Seit wann beteiligen Sie sich aktiv am Westringverfahren und in welcher Rolle?
- Welche Anliegen vertreten Sie und die von Ihnen vertretenen Bürger?

Zum Beteiligungsprozess

- Wurden die Beteiligungspflichten durch die Behörden wahr- und ernstgenommen?
- Wie haben Sie Beteiligungsklima und Gesprächskultur erlebt? Welche Akteure fielen durch ihr Verhalten pos./neg. auf?
- Wie hat sich der Prozess - und warum - im Laufe der Zeit verändert? Welche Meilensteine nehmen Sie wahr?
- Im Fall von Verhärtung der Positionen oder Eskalation: wann und wodurch ist der Prozess gekippt? Was hätte unternommen werden müssen, um dem gegenzusteuern und wieder Gesprächsbereitschaft zu erreichen?

Zum Projekt selbst

- Was sind Ihre wesentlichen Kritikpunkte am Verkehrsprojekt bzw. am Verfahren? Welche Projektmängel sind feststellbar?
- Wie hat sich das Projekts durch den Wegfall des Nordabschnitts in Ihren Augen verändert? Bringt er nun mehr Nutzen oder Schaden?
- Gibt es Aspekte des Projekts, die Sie unterstützen? Welche Vorteile kann das Projekt Westring bzw. der aktuelle Abschnitt Süd bringen? (für Linz und den oberösterreichischen Zentralraum)
- Was sind Ihre konkreten Wünsche oder Forderungen?

Zu den Ursachen und Wirkungen des Projekts

- Welche politischen und wirtschaftlichen Ziele wurden / werden Ihrer Meinung nach durch das Projekt verfolgt?
- Sind rechtliche Probleme durch den Bau bzw. Nicht-Bau des Westrings zu erwarten? (z.B. Strafzahlungen aufgrund der Nichteinhaltung der Kyoto- Ziele)