

Best-Practices-Studie zur Verkehrsinfrastrukturplanung und -finanzierung in der EU

Endbericht

Im Auftrag von:

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Arbeitgeber- und Wirtschaftsverband der Mobilitäts- und
Verkehrsdienstleister e.V. (Agv MoVe)
Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e.V. (BBS)
Damit Deutschland vorne bleibt. Allianz für eine zukunftsfähige Infrastruktur
Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V. (HDB)
Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.
Verband der Automobilindustrie e.V. (VDA)
Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV)

Berlin, Oktober 2013

Roland Berger
Strategy Consultants

Best-Practices-Studie zur Verkehrsinfrastrukturplanung und -finanzierung in der EU

Endbericht

Im Auftrag von:



Berlin, Oktober 2013

Inhalt

A. Einführung und Hintergrund	4
1. Anlass und Ziel der Studie	4
2. Deutschlands Verkehrsinfrastruktur – Bedeutung und Herausforderungen	4
3. Finanzierungsprobleme und Investitionsstau	9
4. Realisierungsschwierigkeiten und Akzeptanzprobleme	11
B. Schwachpunkte der Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur in Deutschland	14
1. Festlegung strategischer Prioritäten	15
2. Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur	16
3. Zeitpunkt und Format der Bürgerbeteiligung	18
4. Politische Legitimation großer Einzelvorhaben	20
5. Koordination und Ausstattung von Behörden	21
6. Klageanfälligkeit von Verfahren und Prozessstabilität	23
C. Europäischer Vergleich: Vorgehensweise und Analyserahmen	25
1. Methodik der Länderauswahl	25
a) Ähnliche Rahmenbedingungen	25
b) Hochwertige Transportinfrastruktur	26
c) Erfolgreiche Projektdurchführung	27
d) Ansätze guter Praxis	28
2. Vorgehensweise bei den detaillierten Länderanalysen	29
D. Best Practice in Europa bei Planung, Genehmigung und Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur	30
1. Frankreich	30
a) Wesentliche Unterschiede zu Deutschland	30
b) Das Verfahren im Detail	32
c) Ansätze guter Praxis und Übertragbarkeit	42
2. Niederlande	47
a) Wesentliche Unterschiede zu Deutschland	47
b) Das Verfahren im Detail	49
c) Ansätze guter Praxis und Übertragbarkeit	57
3. Österreich	61
a) Wesentliche Unterschiede zu Deutschland	61
b) Das Verfahren im Detail	63
c) Ansätze guter Praxis und Übertragbarkeit	71
4. Dänemark	76
a) Wesentliche Unterschiede zu Deutschland	76
b) Das Verfahren im Detail	78
c) Ansätze guter Praxis und Übertragbarkeit	86

E. Handlungsempfehlungen und Ausblick: Lösungsansätze für die Schwachstellen des deutschen Verfahrens	91
1. Projekte strategisch priorisieren	91
2. Finanzierung planbar gestalten – alternative Modelle erproben	94
3. Bürgerbeteiligung effektiver gestalten	97
4. Politische Legitimation großer Projekte stärken	102
5. Behörden und Vorhabenträger für Genehmigungsverfahren fit machen	104
6. Verwaltungsverfahren vereinfachen – Prozessstabilität erhöhen	107
F. Anhang	111
1. Hintergrund: Der deutsche Planungs- und Genehmigungsprozess	111
a) Bundesverkehrswegeplan	112
b) Investitionsrahmenplan	116
c) Raumordnungsverfahren	117
d) Linienbestimmungsverfahren	118
e) Planfeststellungsverfahren	119
f) Realisierung	121
2. Hintergrund: Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur in Deutschland	122
a) Straße	122
b) Wasserstraßen	123
c) Schiene	124
3. Quellenverzeichnis	126

A. Einführung und Hintergrund

1. Anlass und Ziel der Studie

Verkehrsinfrastrukturprojekte sind in Deutschland oft mit erheblichen Verzögerungen, Akzeptanzproblemen oder Kostensteigerungen verbunden. Neben spektakulären Problemen bei verschiedenen Großprojekten ist in den zurückliegenden Monaten zunehmend auch der besorgniserregende Gesamtzustand des Bestandsnetzes der deutschen Verkehrsinfrastruktur ins Zentrum der öffentlichen Diskussion gerückt. Hier zeigt sich in der Breite das Bild eines fortschreitenden Substanzverzehr. Jahre der strukturellen Unterfinanzierung bei gleichzeitig wachsender Verkehrsleistung haben heute zu einer Situation geführt, in der Mängel immer deutlicher hervortreten und die Leistungsfähigkeit der Verkehrsnetze spürbar beeinträchtigen. Neben dem chronischen Finanzierungsdefizit lähmen langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren, Akzeptanzprobleme sowie gerichtliche Auseinandersetzungen bundesweit viele Bauvorhaben und erschweren damit die effektive und zügige Bereitstellung einer flächendeckend adäquaten Verkehrsinfrastruktur.

Angesichts der zentralen Bedeutung einer modernen, leistungsfähigen und bedarfsgerechten Verkehrsinfrastruktur für unser Land und seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist diese Bestandsaufnahme alarmierend und zeigt einen dringenden politischen Handlungsbedarf auf. Diese Feststellung ist Anlass und Ausgangspunkt der vorliegenden Studie. Ziel der Untersuchung ist es, systematische Lösungsansätze und konkrete Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur in Deutschland zu entwickeln.¹⁾ Dafür werden vielversprechende und erfolgreiche Ansätze der Planung, Genehmigung und Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur aus dem europäischen Ausland ermittelt, vergleichend analysiert und auf ihre Übertragbarkeit hin überprüft. Auf Basis dieser Analyse von internationalen Best Practices werden konkrete Handlungsempfehlungen für Deutschland abgeleitet, mit denen sich die bestehenden Schwachstellen des deutschen Systems wirkungsvoll adressieren lassen. Die Studie will so praxistaugliche Lösungsansätze und mögliche Reformpfade aufzeigen und damit Impulse für die aktuelle politische Diskussion liefern. Der Fokus liegt dabei auf den Rahmenbedingungen für Aus- und Neubauprojekte. Die Ergebnisse lassen sich jedoch auch auf die Errichtung von großen Ersatzbauwerken wie Brücken anwenden.

2. Deutschlands Verkehrsinfrastruktur – Bedeutung und Herausforderungen

Eine leistungsfähige, bedarfsgerechte und moderne Verkehrsinfrastruktur ist eine wesentliche Grundvoraussetzung für Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum

1) Die vorliegende Studie betrachtet ausschließlich Verkehrsinfrastrukturprojekte im Verantwortungsbereich des Bundes. Infrastrukturprojekte auf Landes- oder kommunaler Ebene sind nicht Gegenstand der Analyse.

und Wohlstand. Sie dient sowohl dem Personen- als auch dem Güterverkehr.

Durch gut ausgebaute, leistungsstarke Infrastrukturen für den Personenverkehr gelangen Menschen schnell, zuverlässig und effizient an ihr Ziel. Dies trägt zur regionalen und überregionalen Mobilität von Arbeitskräften bei und ermöglicht die effiziente und flexible Erbringung von Dienstleistungen. Zudem schafft eine funktionsfähige Verkehrsinfrastruktur auch die Grundlage für individuelle Mobilität und damit für gesellschaftliche Teilhabe.

Gleichzeitig ist eine leistungsfähige Infrastruktur die unverzichtbare Voraussetzung für einen reibungslos funktionierenden Gütertausch. Gut ausgebaute und belastbare Transportwege für den Güterverkehr ermöglichen den zuverlässigen und kostengünstigen Transport von Waren. Sie schaffen damit die Grundlage für Spezialisierung und effiziente, arbeitsteilige Produktionsprozesse auf Grundlage moderner Logistik. Engpässe und Kapazitätsüberlastungen im Netz hingegen führen unmittelbar zu Verzögerungen in Lieferketten und Produktionsabläufen sowie zu steigenden Kosten für alle Marktteilnehmer bis hin zum Endverbraucher. Defizite im Verkehrsnetz verursachen damit direkten volkswirtschaftlichen Schaden.

Der Zustand und Ausbaugrad der Transportinfrastruktur ist ein wesentlicher Bestimmungsfaktor der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes. Dies gilt in besonderem Maße für Deutschland, dessen Volkswirtschaft wie kaum eine andere vom Export hochwertiger Industrierzeugnisse lebt und dafür auf eine leistungsfähige Logistik angewiesen ist. Moderne, gut ausgebaute Verkehrswege sind sowohl für den reibungslosen Güterfluss beim Handel innerhalb des europäischen Binnenmarktes als auch für die Anbindung des Produktionsstandorts Deutschland an die globalen Märkte unverzichtbar. Deutschlands Lage in der Mitte Europas bietet dabei erhebliche Chancen und Wachstumspotenziale für die deutsche Export- und Logistikindustrie. Gleichzeitig bringt die zentrale geographische Position Deutschlands aber auch besonders hohe Anforderungen an die deutsche Verkehrsinfrastruktur mit sich, beispielsweise durch ein hohes Transitverkehrsaufkommen. Der Verkehrssektor selbst ist dabei ein bedeutender Wirtschaftsfaktor in Deutschland. Mit einer Bruttowertschöpfung von rund 94 Milliarden Euro steuerte dieser Wirtschaftszweig im Jahr 2012 fast vier Prozent zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung bei.²⁾

Schon heute ist die Transportinfrastruktur ein zentraler Standortfaktor im weltweiten Wettbewerb und Grundlage von Wachstum und Wohlstand in Deutschland. Globale Trends und gesellschaftliche Veränderungen sorgen dafür, dass diese Bedeutung in Zukunft noch deutlich wachsen wird. Mit dem Fortschreiten der Globalisierung und zunehmender internationaler Arbeitsteilung werden –

2) Destatis (2013)

künftig noch stärker als heute – nur noch diejenigen Länder erfolgreich am globalen Wachstum partizipieren, die durch eine moderne Transportinfrastruktur den reibungslosen und effizienten Zugang zu den Weltmärkten gewährleisten können. Damit wird die Verfügbarkeit leistungsfähiger Verkehrsnetze in den kommenden Jahren noch stärker zu einem Schlüsselfaktor bei der Standortwahl von Unternehmen und Investoren. Gleichzeitig ist ein qualitativ hochwertiges und kapazitätsstarkes Verkehrsnetz auch eine wesentliche Voraussetzung, um ambitionierte Klimaschutzziele zu erreichen und dem Problem der Verknappung fossiler Energieressourcen erfolgreich zu begegnen. Mit modernen Verkehrsnetzen können intelligente Mobilitätskonzepte umgesetzt, Effizienzpotenziale gehoben und Emissionen reduziert werden. Dies gilt für alle Verkehrsträger gleichermaßen.

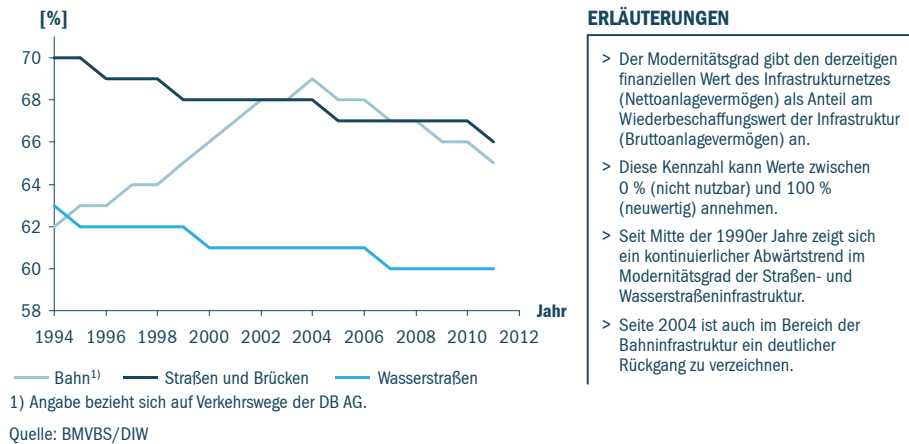
Für diese zentralen Zukunftsherausforderungen ist Deutschland mit seiner bestehenden Verkehrsinfrastruktur auf den ersten Blick gut gerüstet. So verfügt Deutschland über ein engmaschiges Schienen-, Straßen- und Wasserwegenetz, das im internationalen Vergleich sehr gut ausgebaut ist. Internationale Untersuchungen bestätigen die noch immer hohe Qualität der Substanz der deutschen Verkehrsinfrastruktur. So liegt die Bundesrepublik beispielsweise im aktuellen Logistics Performance Index der Weltbank im weltweiten Ranking der Logistikstandorte auf Platz 4 und damit in der absoluten Spitzengruppe. Allerdings hatte Deutschland das Ranking vor zwei Jahren noch auf Platz 1 angeführt.³⁾ Auch im Global Competitiveness Index 2012-2013 des Weltwirtschaftsforums nimmt Deutschland im Bereich Transportinfrastruktur mit Rang 5 eine weltweite Spitzenposition ein. Jedoch war Deutschland auch hier im Ranking 2010-2011 mit Rang 2 noch deutlich besser platziert.⁴⁾ Beide Rankings deuten somit – wenngleich auf sehr hohem Niveau – auf ein Zurückfallen der deutschen Transportinfrastruktur im internationalen Vergleich hin.

Angesichts dieses sich abzeichnenden Negativtrends kann das noch immer vergleichsweise gute Abschneiden Deutschlands also nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Bundesrepublik in den vergangenen Jahrzehnten einen beginnenden Substanzverzehr bei der Verkehrsinfrastruktur erlebt hat. Dieser wird sich vor dem Hintergrund eines stetig wachsenden Verkehrsaufkommens zunehmend beschleunigen. Indikatoren zur Qualität des Netzzustands belegen diesen Trend zu zunehmendem Verschleiß der Verkehrsinfrastruktur und steigendem Erhaltungs- und Instandsetzungsbedarf. So hat sich der Modernisierungsgrad des deutschen Netzes für alle Verkehrsträger seit 2004 deutlich verschlechtert. Bei der Straßen- und Wasserwegeinfrastruktur hält diese Negativentwicklung bereits seit Mitte der 1990er Jahre an (vgl. Abbildung 1).

3) World Bank (2012) sowie (2010)

4) World Economic Forum (2012) sowie (2010); Indikator 2A: "Transport Infrastructure"

Abbildung 1: Modernitätsgrad der deutschen Verkehrsinfrastruktur 1994-2011 [%]

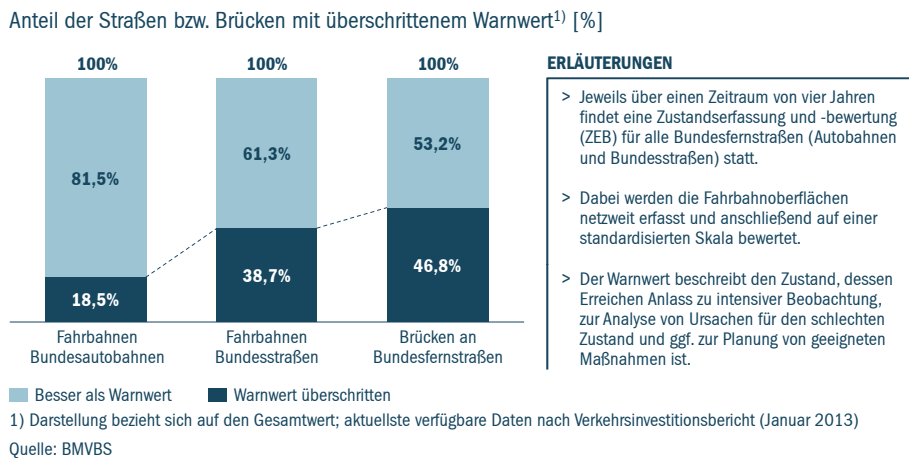


ERLÄUTERUNGEN

- > Der Modernitätsgrad gibt den derzeitigen finanziellen Wert des Infrastrukturnetzes (Nettoanlagevermögen) als Anteil am Wiederbeschaffungswert der Infrastruktur (Bruttoanlagevermögen) an.
- > Diese Kennzahl kann Werte zwischen 0 % (nicht nutzbar) und 100 % (neuwertig) annehmen.
- > Seit Mitte der 1990er Jahre zeigt sich ein kontinuierlicher Abwärtstrend im Modernitätsgrad der Straßen- und Wasserstraßeninfrastruktur.
- > Seit 2004 ist auch im Bereich der Bahninfrastruktur ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen.

Wie der allgemeine Rückgang des Modernitätsgrads erahnen lässt, bestehen im deutschen Verkehrsnetz in vielen Bereichen erhebliche Mängel und Instandsetzungsbedarfe. So haben laut offizieller Zustandserfassung und -bewertung (ZEB) der Bundesanstalt für Straßenwesen fast ein Fünftel der Autobahnen den kritischen Warnwert der Zustandsbeurteilung der Fahrbahnoberfläche bereits überschritten. Bei den Bundesstraßen liegt der Anteil der Strecken mit Warnwertüberschreitung sogar bei fast 40%. Noch kritischer stellt sich der Zustand der Brücken an Bundesfernstraßen dar. Fast die Hälfte der Brückenbauwerke hat den Warnwert überschritten (vgl. Abbildung 2).⁵⁾

Abbildung 2: Zustand des Bundesfernstraßennetzes



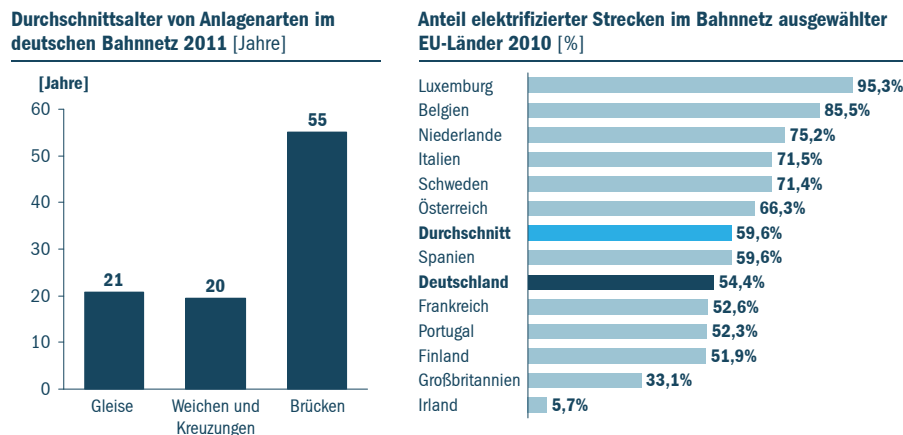
ERLÄUTERUNGEN

- > Jeweils über einen Zeitraum von vier Jahren findet eine Zustandserfassung und -bewertung (ZEB) für alle Bundesfernstraßen (Autobahnen und Bundesstraßen) statt.
- > Dabei werden die Fahrbahnoberflächen netzweit erfasst und anschließend auf einer standardisierten Skala bewertet.
- > Der Warnwert beschreibt den Zustand, dessen Erreichen Anlass zu intensiver Beobachtung, zur Analyse von Ursachen für den schlechten Zustand und ggf. zur Planung von geeigneten Maßnahmen ist.

5) Siehe hierzu auch: Bundesverband der Deutschen Industrie/Hauptverband der Deutschen Bauindustrie/Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden (2011)

Ein ähnlicher Substanzverzehr zeigt sich im Bereich der deutschen Schieneninfrastruktur. So sind Gleise und Weichen im deutschen Bahnnetz im Durchschnitt rund zwanzig Jahre alt. Die Brücken des deutschen Schienennetzes sind durchschnittlich sogar bereits 55 Jahre alt, so dass sich hier in den kommenden Jahren ein erheblicher Bedarf für Ersatzinvestitionen ergeben wird. Dabei ist besonders gravierend, dass Brücken als Nadelöhre wirken, die bei Überlastung oder Ausfall zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Gesamtnetzes führen können. Bei einem weiteren Indikator für den Modernisierungsstand des Schienennetzes, dem Elektrifizierungsgrad der Strecken, zeigen sich ebenfalls deutliche Defizite. So lag der Anteil der elektrifizierten Strecken in Deutschland mit rund 54,4% deutlich unter dem Durchschnitt der westeuropäischen Staaten von knapp 60% und weit hinter dem Niveau von Luxemburg, Belgien und den Niederlanden, die das Ranking anführen (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Zustand des Bahnnetzes

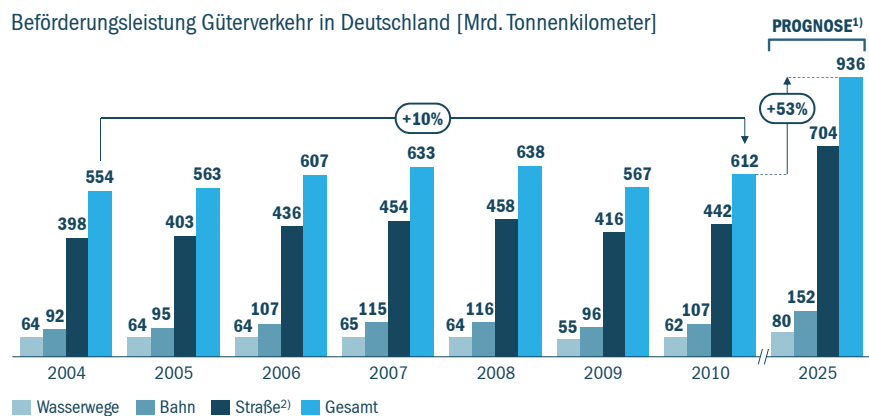


Quelle: DB AG, Eurostat

Gleichzeitig steigt der Verkehr, den die deutschen Transportnetze aufnehmen und bewältigen müssen, kontinuierlich an. So stieg die Beförderungsleistung im Güterverkehr im deutschen Verkehrsnetz trotz des Einbruchs im Zuge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 zwischen 2004 und 2010 bei den Verkehrsträgern Straße, Schiene und Wasserwege um rund 10%. Dieser Wachstumstrend wird sich künftig fortsetzen. Legt man die für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) erstellte langfristige Verkehrsprognose zu Grunde, so wird die Güterbeförderungsleistung auf deutschen Straßen von rund 612 Milliarden tkm im Jahr 2010 bis 2025 auf rund 936 tkm anwachsen. Dies entspricht einer Zunahme von rund 53%. Dabei wird für alle Verkehrsträger ein deutliches Wachstum prognostiziert, wobei der erwartete Anstieg im Bereich des Straßengüterverkehrs besonders dynamisch ausfällt (vgl. Abbildung 4).

Um das auf allen Verkehrsträgern steigende Transportvolumen in der Zukunft bewältigen zu können, bedarf es neben einer konsequenten Instandsetzung und Modernisierung der bestehenden Verkehrsinfrastruktur auch gezielter Aus- und Neubaumaßnahmen, die besonders stark frequentierte Netzabschnitte entlasten und zusätzliche Kapazitäten schaffen. Dafür braucht Deutschland eine Kurskorrektur, die den Negativtrend von Substanzverschleiß und Modernisierungsrückständen umkehrt. Es gilt, an den wesentlichen Ursachen für den fortschreitenden Substanzverlust der deutschen Verkehrsinfrastruktur in den vergangenen Jahren anzusetzen: Finanzierungsprobleme und Investitionsstau einerseits, und Realisierungsschwierigkeiten und Akzeptanzprobleme andererseits.

Abbildung 4: Entwicklung des Güterverkehrs im deutschen Verkehrsnetz



1) Verkehrsprognose 2025 des BMVBS; für die Erstellung des BVWP 2015 lässt das BMVBS derzeit eine aktualisierte Prognose für den Zeithorizont bis 2030 erarbeiten.

2) Beinhaltet die auf deutschem Staatsgebiet erbrachte Beförderungsleistung durch deutsche und ausländische Fahrzeuge.

Quelle: Destatis; KBA; BMVBS

3. Finanzierungsprobleme und Investitionsstau

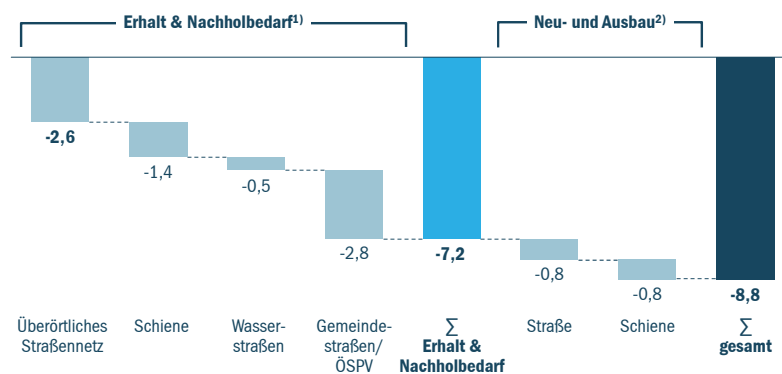
Die Verschlechterung des Gesamtzustands der deutschen Verkehrsinfrastruktur in den vergangenen Jahren und die Zunahme von Netzengpässen ist das Ergebnis einer ungenügenden Finanzausstattung und zu niedriger Investitionen in Erhalt, Neu- und Ausbau. Dem kontinuierlich steigenden Verkehr stand in den vergangenen beiden Jahrzehnten ein Rückgang der preisbereinigten Verkehrsinvestitionen gegenüber. So errechnete die von der Verkehrsministerkonferenz eingesetzte Kommission zur Zukunft der Verkehrsinfrastruktur ("Daehre-Kommission") einen Rückgang der realen Bruttoinvestitionen in den Verkehr um rund 24% in den vergangenen 20 Jahren.⁶⁾

6) Kommission "Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" (2012)

Legt man die Daten des Ende 2012 vorgelegten Abschlussberichtes der Kommission zu Grunde, so ergibt sich ein Bild struktureller Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland. Demnach klafft eine erhebliche Lücke zwischen dem bestehenden öffentlichen Finanzierungsbedarf einerseits, und den real zur Verfügung stehenden öffentlichen Finanzmitteln andererseits. Allein für Erhalt und Nachholbedarf besteht über alle Verkehrsträger hinweg eine jährliche Finanzierungslücke von rund 7,2 Milliarden Euro. Besonders gravierend sind hierbei die erheblichen Modernisierungsrückstände, die sich durch eine jahrelange Unterfinanzierung von Erhaltungsmaßnahmen aufgestaut haben. Um den akkumulierten Nachholbedarf aus in der Vergangenheit ausgebliebenen Erhaltungsinvestitionen in den nächsten 15 Jahren aufzuholen, müssten jährlich rund 2,65 Milliarden Euro zusätzlich investiert werden. Damit stellen die in der Vergangenheit ausgebliebenen notwendigen Investitionen, die den Substanzverzehr der letzten Jahre bewirkt haben, eine erhebliche Hypothek für das deutsche Verkehrssystem dar. Mit jedem weiteren Jahr mit unzureichender Finanzausstattung für Erhaltungsinvestitionen wächst der Nachholbedarf dynamisch weiter und verschärft damit die bereits heute bestehende Problematik. Zusammen mit der Unterfinanzierung des jährlich neu hinzukommenden, laufenden Erhaltungsbedarfs in Höhe von 4,55 Milliarden Euro ergibt sich die Finanzierungslücke für Erhalt und Nachholbedarf von 7,2 Milliarden Euro. Rechnet man noch die geschätzte jährliche finanzielle Unterausstattung von Bedarfsplanmaßnahmen für den Neu- und Ausbau der Netze hinzu, so ergibt sich für alle Verkehrsträger eine Gesamtfinanzierungslücke von rund 8,8 Milliarden Euro pro Jahr (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Die Unterfinanzierung der deutschen Verkehrsinfrastruktur

Jährliche Finanzierungslücke nach Verkehrsträgern [Mrd. EUR pro Jahr]



1) Jährlicher Investitionsbedarf, der zum Abbau des bis heute akkumulierten Nachholbedarfs innerhalb von 15 Jahren notwendig wäre

2) Durchschnittliche Investitionslücke p.a. für Bedarfsplanmaßnahmen

Quelle: Kommission "Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung"

Die grundsätzliche Diagnose eines strukturellen Finanzierungsdefizits der deutschen Verkehrsinfrastruktur ist in Fachöffentlichkeit und Politik seit vielen Jahren bekannt und weitgehend unumstritten.⁷⁾ Vor dem Hintergrund des sich beschleunigenden Substanzverfalls und rasch zunehmender Belastungen für die Verkehrsnetze führt dieses seit Jahren bestehende Problem zunehmend zu spürbaren und akuten Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Gesamtnetzes und damit zu volkswirtschaftlichen Schäden. Die effektive Lösung dieses Problems ist daher eine der vordringlichsten politischen Aufgaben.

4. Realisierungsschwierigkeiten und Akzeptanzprobleme

Neben den offenkundigen Finanzierungsdefiziten erschweren in Deutschland zunehmend auch Verzögerungen bei der Realisierung von – im Grunde finanzierbaren – Projekten die zügige Bereitstellung einer adäquaten und bedarfsgerechten Verkehrsinfrastruktur. Ursache hierfür sind häufig langwierige Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, insbesondere in Folge von Klagen von Betroffenen oder Umweltverbänden.

Investitionsprojekte zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur können für Betroffene mit spürbaren Belastungen verbunden sein. Gleichzeitig sind die Vor- und Nachteile der Realisierung von Investitionsprojekten häufig ungleich verteilt. Vorbehalte, Widerstand und Proteste der von möglichen negativen Auswirkungen Betroffenen sind häufig die Folge. Dies gilt insbesondere, wenn Vorhaben unzureichend kommuniziert werden und sich Bürger nicht angemessen an der Entscheidungsfindung und Planung beteiligt fühlen.

Darüber hinaus werden Umweltverbände aktiv, wenn Fragen des Naturschutzes betroffen sind. Häufig führt die Ablehnung geplanter Investitionsvorhaben zu Klagen der Betroffenen oder von Verbänden gegen ergangene Planfeststellungsbeschlüsse. Für die juristische Anfechtung genehmigter Projekte existieren in Deutschland nur vergleichsweise geringe Hürden. Gleichzeitig bestehen gerade bei komplexen Projektvorhaben relativ gute Aussichten für erfolgreiche Klagen auf Basis des Nachweises technisch-formaler Fehler in der Verfahrensführung. Diese juristischen Auseinandersetzungen, die häufig auf Grundlage umfassender und zeitaufwendiger Fachgutachten geführt werden, können erhebliche Verzögerungen für Projekte zur Folge haben. Zeitspannen von Jahren oder Jahrzehnten zwischen Antragsstellung und Abschluss der Projektrealisierung sind bei großen Infrastrukturvorhaben inzwischen keine Seltenheit mehr (vgl. Kasten 1). Derartige Verzögerungen verringern die Planungssicherheit der Projektbeteiligten und können erhebliche Mehrkosten verursachen.

7) Kommission "Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" (2000)

Kasten 1: Beispiele für Akzeptanzprobleme und Verzögerungen Deutschland

Riederwaldtunnel

Für den Realisierungstau von Verkehrsprojekten in Deutschland existieren vielfältige Beispiele. So begann das erste Planfeststellungsverfahren für den Frankfurter Riederwaldtunnel, der eine Verbindung zwischen den Bundesautobahnen A66 und A661 im Osten von Frankfurt am Main herstellen soll, bereits 1989. Nach jahrelangen Protesten, Klagen und dem zwischenzeitlichen Abbruch und Neubeginn des Planfeststellungsverfahrens konnten die Bauarbeiten erst 2009 offiziell begonnen werden. Aktuell ist die Fertigstellung des Vorhabens für 2020 und damit mehr als 30 Jahre nach Verfahrensbeginn vorgesehen.

Hochmoselübergang

Noch langwieriger gestaltete sich das Verfahren zur Planung und Genehmigung des Hochmoselübergangs. Die Neubaustrecke inklusiver einer aufwendigen Brückenkonstruktion soll die Bundesautobahnen A60 und A1 bei Wittlich mit der Bundesautobahn A61 bei Rheinböllen verbinden. Bereits 1975 wurde für dieses Vorhaben das raumplanerische Verfahren begonnen. Diverse Klagen des BUND, unter anderem vor dem Bundesverwaltungsgericht, führten zu erheblichen Verzögerungen des Vorhabens, so dass die Bauarbeiten am betroffenen Bauabschnitt II erst 2009 beginnen konnten. Für das Jahr 2016 – über 40 Jahre nach Verfahrensbeginn – ist die Fertigstellung der Bauarbeiten vorgesehen.

Zunehmende Akzeptanzprobleme und Verzögerungen bei der Realisierung von Vorhaben sind dabei nicht isoliert von der Problematik des Finanzierungstaus zu betrachten. Obwohl Akzeptanzprobleme oft ihre ganz eigenen Ursachen haben, tragen Finanzierungslücken und ihre Folgen in vielen Fällen unmittelbar zu einem Mangel an Akzeptanz bei. Zum einen verringert eine zu knappe Finanzausstattung von Projekten die Möglichkeiten, durch mit Mehrkosten verbundene Änderungen von Bauvorhaben bestehende Vorbehalte wirkungsvoll zu adressieren und eine höhere Akzeptanz bei den Betroffenen zu erzielen.

Dies gilt beispielsweise für die Finanzierung von Lärmschutzmaßnahmen oder kostensteigernde Anpassungen der Streckenführung zur Verringerung von Belastungen für Anwohner. Zum anderen können Finanzierungsengpässe für Infrastrukturvorhaben und die langwierige Suche nach Finanzierungsmöglichkeiten zu deutlichen Verzögerungen bei der Projektrealisierung führen, die wiederum die Akzeptanz beeinträchtigen. Liegt zwischen Projektplanung und Baubeginn eine lange Zeitspanne, so verändern sich in diesem Zeitraum auch die Rahmenbedingungen und Stakeholderkonstellation vor Ort. Gleichzeitig sind die ursprünglichen Planungsgrundlagen, Untersuchungen zu den Projektfolgen und Kostenschätzungen bei jahrelangen Verzögerungen häufig veraltet und zumindest teilweise hinfällig und bieten damit Angriffsfläche für Projektgegner. Selbst bei umfangreicher Bürgerbeteiligung und weitgehender Zustimmung in der Planungsphase können deshalb bei einem stark verzögerten Realisierungsbeginn erhebliche Akzeptanzprobleme auftreten.

Investitionsstau und Akzeptanzprobleme hängen also eng miteinander zusammen. Einerseits können Finanzierungsschwierigkeiten zu mangelnder Akzeptanz in der Bevölkerung beitragen. Andererseits können Akzeptanzprobleme kostenintensive Projektverzögerungen verursachen und damit bestehende Finanzierungsprobleme verschärfen. Angesichts dieser Zusammenhänge gilt es, beide Problemfelder gemeinsam in den Blick zu nehmen, um in Deutschland in Zukunft die zügige und effiziente Bereitstellung einer qualitativ hochwertigen und bedarfsgerechten Verkehrsinfrastruktur zu gewährleisten.

B. Schwachpunkte der Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur in Deutschland

Die Planung, Genehmigung und Finanzierung von großen Verkehrsinfrastrukturprojekten in Deutschland, von den Anmeldungen und der politischen Rahmenplanung im Bundesverkehrswegeplan (BVWP) bis zur Herstellung des Baurechts durch den Planfeststellungsbeschluss, folgt einem eindeutig festgelegten Verfahrensablauf. Rollen, Zuständigkeiten und Verfahrensschritte sind genau definiert und die Rechte aller betroffenen Akteure sind in jedem Prozessstadium eindeutig festgeschrieben und rechtlich verankert. Damit bietet das deutsche Verfahren klare Strukturen und hat sich in seiner Grundarchitektur in den vergangenen Jahrzehnten bewährt. Den wichtigen Errungenschaften und Stärken des Verfahrens steht jedoch eine Reihe klar erkennbarer Schwachpunkte gegenüber. In einem schwierigen politischen und gesellschaftlichen Umfeld, das von zunehmender Komplexität von Projektvorhaben, wachsenden Beteiligungs- und Mitspracheansprüchen der Öffentlichkeit sowie steigendem Konsolidierungsdruck auf die öffentlichen Haushalte geprägt ist, treten diese systemimmanenten Schwächen umso deutlicher zu Tage. Sie erschweren zunehmend eine effektive, zügige und kostengünstige Bereitstellung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben und tragen damit zum vielfach bemängelten Investitions- und Realisierungstau in Deutschland bei. Anstrengungen zur gezielten Optimierung des Verfahrens sollten an diesen bestehenden Schwachpunkten ansetzen.

Abbildung 6: Überblick Schwachstellen

Festlegung strategischer Prioritäten	<ul style="list-style-type: none"> > Strategische Priorisierung von Projekten im BVWP im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit des Gesamtnetzes relativ gering > Erschwerte Umsetzung bundesweiter strategischer Leitlinien und Projekte > Gefahr einer Fragmentierung der Vorhabenplanung nach regionaler Logik
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> > Verfügbare öffentliche Haushaltsmittel nicht ausreichend für die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Verkehrsnetzes > Die mittelfristige finanzielle Planungssicherheit ist durch die starke Abhängigkeit von jährlich zu bewilligenden Haushalten relativ gering
Zeitpunkt und Format der Bürgerbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> > Bürgerbeteiligung zu konkreten Projekten fand bisher zu spät im Verfahren statt > Das vorherrschende Format der Bürgerbeteiligung (schriftliche Stellungnahmen) erschwert Einbindung aller Betroffenen > Komplexe Fachgutachten sind als Informationsgrundlage ungeeignet
Politische Legitimation großer Einzelvorhaben	<ul style="list-style-type: none"> > Für Öffentlichkeit zu geringer wahrnehmbarer Rückhalt für Projekte durch Parlamente > Übergeordnete Ziele und Strategien werden nicht hinreichend verdeutlicht > Behördliche Genehmigungen sind als Verwaltungsakte relativ leicht anfechtbar
Koordination und Ausstattung v. Behörden	<ul style="list-style-type: none"> > Fragmentierung von spezifischem Großprojekt-Know-how in der Fläche (quali. Ressourcenproblem) > Personelle Überlastung von Behörden durch Parallelität von Regelaufgaben und Großprojekten (quantitatives Ressourcenproblem) > Drohende Verzögerungen und Mehrkosten durch uneinheitliche Verfahrensführung bei länderübergreifenden Projekten
Klageanfälligkeit & Prozessstabilität	<ul style="list-style-type: none"> > Komplexität und Klageanfälligkeit des Planfeststellungsverfahrens sind relativ hoch > Fehlende Meilensteine vor dem Planfeststellungsbeschluss führen zu geringer Prozessstabilität und der Gefahr erheblicher Verzögerungen

1. Festlegung strategischer Prioritäten

Im Zuge der Erstellung des BVWP spielen die Bundesländer eine entscheidende Rolle bei der Sammlung von Infrastrukturvorhaben. Bei Projekten für den Verkehrsträger Straße erfolgt die Sammlung und Aufbereitung beispielsweise ausschließlich über die Länder. In diesem Zusammenhang melden weitere Gebietskörperschaften sowie Verbände und neuerdings teilweise auch die Öffentlichkeit über Konsultationen ihre Bedarfe und Projektvorschläge an die Straßenbauverwaltungen der Länder, die diese in einem ersten Schritt auf Plausibilität prüfen, bevor sie an das BMVBS weitergeleitet werden. Bei Projekten für den Verkehrsträger Wasserstraße werden Vorhaben neben dem BMVBS und der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung auch durch die Länder vorgeschlagen. Anmeldungen für Schieneninfrastrukturprojekte werden direkt beim BMVBS gesammelt. Neben den Ländern und der DB Netz AG können diese auch von Verbänden und weiteren Stakeholdern eingereicht werden.

Somit spielen in Deutschland bottom-up Elemente in der Bedarfsplanung eine wichtige Rolle. Im Rahmen der übergeordneten strategischen Leitlinien und Vorgaben des Bundes haben die auf regionaler Ebene definierten Bedarfe und Vorhaben damit maßgeblichen Einfluss auf die Gesamtplanung. Diese starke Rolle der Länder in der Bedarfsfeststellung spiegelt den föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik wider und hat erhebliche praktische und strategische Vorteile. Mit der dezentralen Sammlung und Aufbereitung von Projektvorhaben durch die Verwaltungen der Länder werden Bedarfe und Defizite direkt dort erfasst, wo sie bestehen. Die Verwaltungen vor Ort kennen die regional existierenden Bedarfe und Defizite sowie mögliche Lösungsoptionen in aller Regel am besten. Zudem können sie das bei Großvorhaben häufig komplexe Geflecht aus bestehenden Vorbehalten und Anliegen der betroffenen Akteure häufig bereits gut einschätzen und frühzeitig bei der Entwicklung von Projektvorhaben berücksichtigen.

Andererseits birgt das große Gewicht der regionalen Perspektive in der Bedarfsfindung auch die Gefahr einer Fragmentierung der Vorhabenplanung nach einer regionalen Logik. Hieraus ergeben sich zwei Problemfelder des deutschen Prozesses der Planung und Genehmigung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben:

Zum einen erschwert das System die Umsetzung von bundesweiten strategischen Leitlinien und Projekten, die aus gesamtstaatlicher Sicht notwendig wären. Bestehende Bedarfe, die sich aus einer bundesweiten strategischen Betrachtungslogik ableiten, werden teilweise nicht oder nur unzureichend befriedigt. Dies gilt beispielsweise für die Bedarfe des Transitverkehrs, der bei einer überwiegend regional orientierten Bedarfsfindung, die auf die Beseitigung lokaler Netzlücken und Defizite abzielt, nur begrenzt Berücksichtigung findet.

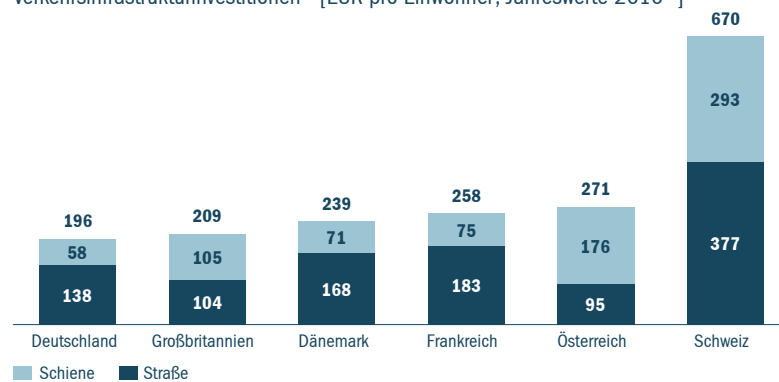
Ein weiteres Beispiel ist der seit Jahren stockende Ausbau der Kapazitäten für den Gütertransport auf der Schiene, der angesichts der prognostizierten Zuwächse beim Güterverkehrsaufkommen dringend notwendig wäre. Zum anderen besteht die Gefahr, dass bestimmte Projekte von der Landesebene auch dann vorangetrieben und in den BVWP eingebracht werden, wenn ihr Nutzen aus gesamtstaatlicher Sicht umstritten ist. Versuche von Landesregierungen, große Bauprojekte aus politischen Erwägungen zur Schaffung kurzfristiger regionaler Wirtschaftsimpulse zu beantragen, spielen hierbei eine wichtige Rolle.

2. Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur

Das Gesamtniveau der Verkehrsinfrastrukturinvestitionen ist in Deutschland relativ gering und wird den prognostizierten Zuwächsen der Verkehrsströme nicht gerecht (vgl. Kapitel A). Der Vergleich mit ausgewählten Ländern aus dem europäischen Ausland zeigt für Deutschland ein deutlich unterdurchschnittliches Investitionsniveau. Bei den jährlichen Verkehrsinfrastrukturinvestitionen pro Einwohner liegt Deutschland am unteren Ende des entsprechenden Rankings⁸⁾ (vgl. Abbildung 7). Die Bereitstellung einer flächendeckend bedarfsgerechten und qualitativ hochwertigen Verkehrsinfrastruktur ist mit der gegenwärtigen Mittelausstattung nicht zu realisieren.

Abbildung 7: Verkehrsinfrastrukturinvestitionen im europäischen Vergleich

Verkehrsinfrastrukturinvestitionen¹⁾ [EUR pro Einwohner; Jahreswerte 2010²⁾]



1) Ausgaben für Neuerrichtung oder Erweiterung der bestehenden Infrastruktur einschließlich Ausbau, Erneuerung und größerer Reparaturen.

2) Zahlenwerte für Österreich und Schweiz aus 2007 bzw. 2009; für die Niederlande sind keine entsprechenden Daten verfügbar.

Quelle: ITF (OECD), ERF, World Bank, Eurostat

8) Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Vergleichbarkeit der Investitionsniveaus zwischen den verschiedenen Ländern aufgrund unterschiedlicher Datengrundlagen und Erhebungsmethoden deutlich eingeschränkt ist. Die dargestellten Daten sind somit nur als grobe Einordnung zu verstehen. Auch die unterschiedlichen Anforderungen, zum Beispiel durch Transitverkehr, müssen bei der Bewertung berücksichtigt werden.

In den kommenden Jahren und Jahrzehnten besteht zudem ein erheblicher Konsolidierungsdruck für den Bundeshaushalt. Der hohe öffentliche Schuldenstand Deutschlands, der mit 80,5% des BIP im Jahr 2011 deutlich über dem Maastricht-Zielwert von 60% lag, erfordert verstärkte Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung.⁹⁾ Mit der seit 2009 verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse für Bund und Länder, die schrittweise eine Höchstgrenze für die zulässige Nettokreditaufnahme einführt, wurde der Konsolidierungskurs gesetzlich festgeschrieben. Angesichts dieser fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wird es ohne ein konsequentes politisches Umsteuern und eine Umpriorisierung in den öffentlichen Haushalten zugunsten von Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur absehbar zu einer weiteren Verschärfung der bereits heute bestehenden Unterfinanzierung und damit zu einem beschleunigten Substanzverzehr kommen.

Neben der unzureichenden Höhe der zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel bestehen in Deutschland auch im Hinblick auf die Stabilität und mittelfristige Planbarkeit der Mittelbereitstellung erhebliche Defizite. So folgt die Zuteilung der Investitionsmittel für Verkehrsinfrastruktur aus dem Bundeshaushalt einer jährlichen Logik, die im Gegensatz zum mehrjährigen, mittelfristig ausgerichteten Planungshorizont des Bundesverkehrswegeplans und des Investitionsrahmenplans steht. Eine wichtige Ausnahme bildet hierbei die 2009 abgeschlossene Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV), mit der sich der Bund gegenüber der DB AG über einen Zeitraum von fünf Jahren zur Zahlung von jeweils 2,5 Milliarden Euro pro Jahr für Ersatzinvestitionen in das Bestandsnetz verpflichtet.

Sowohl Bundesverkehrswegeplan als auch Investitionsrahmenplan sind deziert keine verbindlichen Finanzierungspläne, aus denen sich die Mittelverfügbarkeit der kommenden Jahre verlässlich ableiten ließe. Somit ist die finanzielle Planungssicherheit für Verkehrsinfrastrukturprojekte in Deutschland vergleichsweise gering. Die konkret zur Verfügung stehenden Investitionssummen hängen von den jährlich vom Haushaltsgesetzgeber freizugebenden Finanzmitteln ab. Eine verlässliche, stabile Finanzierungsplanung über einen mittelfristigen, mehrjährigen Zeithorizont, wie er für Großprojekte typisch ist, wird durch dieses System deutlich erschwert. Jährliche Eingriffe durch den Haushaltsgesetzgeber und kurzfristige Veränderungen des Mittelflusses können ineffiziente Brüche im Projektverlauf verursachen. Das Jährlichkeitsprinzip der Finanzierung aus dem allgemeinen Haushalt führt damit in der Gesamtbetrachtung tendenziell zu höheren Kosten im Vergleich zu solchen Projekten, die auf Basis einer verstetigten Investitionsplanung über mehrere Jahre hinweg kontinuierlich implementiert werden können.

9) Eurostat (2013)

3. Zeitpunkt und Format der Bürgerbeteiligung

Ein wichtiger Faktor bei der erfolgreichen Realisierung von Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen ist die angemessene Beteiligung der Öffentlichkeit. Die Kontroversen um Großprojekte wie "Stuttgart 21" machen deutlich, wie wichtig es ist, rechtzeitig für eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung zu sorgen, um Konflikte in späteren Projektphasen zu vermeiden.

Das BMVBS hat die Erfordernisse einer umfassenderen Bürgerbeteiligung aufgegriffen und sieht für den aktuell laufenden Prozess zur Erstellung des neuen Bundesverkehrswegeplans 2015 bereits in einigen Verfahrensschritten eine intensivere Bürgerbeteiligung vor. So fand im Zuge der Erstellung des BVWP 2015 beispielsweise bereits zu Jahresbeginn 2013 ein Online-Konsultationsverfahren zum Entwurf der Grundkonzeption für den BVWP statt, an dem sich alle Bürger beteiligen konnten. Die eingegangenen Beiträge werden durch das BMVBS ausgewertet und veröffentlicht. Einige Bundesländer haben außerdem die Öffentlichkeit an der Aufstellung der Listen zur Projektanmeldung beim Bund vor der Beschlussfassung durch die jeweilige Landesregierung beteiligt. Zudem wird es im Zusammenhang mit der erstmals anzuwendenden Strategischen Umweltprüfung (SUP) eine formelle Öffentlichkeitsbeteiligung geben. Darüber hinaus hat das BMVBS mit dem 2012 erschienenen "Handbuch Bürgerbeteiligung – Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor" eine Orientierungshilfe vorgelegt, die Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden gerade im Hinblick auf informelle, über gesetzliche Vorgaben hinausgehende Instrumente der Bürgerbeteiligung sinnvolle Ansatzpunkte bietet.¹⁰⁾

Trotz dieser vielversprechenden Ansätze verbleiben im deutschen Verfahrensablauf jedoch einige systemische Schwachpunkte im Hinblick auf die Einbindung der Öffentlichkeit, die eine nachhaltige, aktive Bürgerbeteiligung erschweren. Im Rahmen der Erstellung des BVWP wird die Öffentlichkeit durch die Möglichkeit der Abgabe von schriftlichen Stellungnahmen zum Entwurf der Grundkonzeption und zum Referentenentwurf des BVWP inkl. der SUP einbezogen. Damit erfolgt die Bürgerbeteiligung bereits recht früh im Verfahren. Allerdings bezieht sich die Öffentlichkeitsbeteiligung in dieser Phase überwiegend auf strategische Leitfragen sowie auf die Umweltauswirkungen des Gesamtplans. Eine Auseinandersetzung mit konkreten Einzelvorhaben findet frühzeitig nur in jenen Bundesländern statt, die die Öffentlichkeit zur Projektanmeldung für den Bundesverkehrswegeplan konsultiert haben. Ansonsten erfolgt eine intensivere Befassungsmöglichkeit erstmalig nach Einreichung aller Planungsunterlagen im Raumordnungsverfahren und damit in einer Phase, in der das Projekt bereits im Bundesverkehrswegeplan bzw. im Ausbaugesetz festgeschrieben ist.

10) BMVBS (2012)

Im Rahmen des Raumordnungsverfahrens ist mindestens eine Einbindung durch schriftliche Stellungnahmen vorgesehen. Über die Gelegenheit zur Abgabe schriftlicher Stellungnahmen hinaus, ist eine aktive Einbindung der lokalen Öffentlichkeit, beispielsweise über Informationsveranstaltungen und andere Formen zielgruppengerechter Ansprache, optional. Vielen potentiell Betroffenen war bei diesem Beteiligungsformat bisher nicht klar, zu welchem Zeitpunkt sie sich auf welchem Wege und in welcher Form beteiligen können. Betroffene mussten sich in regelmäßigen Abständen aktiv auf den entsprechenden Webseiten und Gemeindeaushängen informieren, um über den aktuellen Planungsstand im Bilde zu bleiben. Zwar war damit den rechtlichen Informationspflichten genüge getan. Die Chance auf eine aktive Einbindung der Betroffenen in einem frühen Stadium, in dem Kompromisse und Modifikationen noch ohne erhebliche nachträgliche Kostensteigerungen umsetzbar sind, war bisher jedoch vertan, sofern die Verwaltung nicht von sich aus stärker auf die Bürger zugegangen ist. Hier muss sich jetzt der neue Rechtsrahmen bewähren. Mit dem im Juni 2013 in Kraft getretenen Planungsvereinheitlichungsgesetz (PIVereinHG)¹¹⁾ hat der Gesetzgeber einen Schritt zur Stärkung der Bürgerbeteiligung im Planfeststellungsverfahren unternommen. Die zuständige Behörde ist seitdem aufgefordert, auf eine frühzeitige Information der betroffenen Öffentlichkeit durch den Vorhabenträger "hinzuwirken". Die Bürger sollen möglichst noch vor der förmlichen Antragstellung im Planfeststellungsverfahren informiert werden und die Möglichkeit zur Äußerung und Erörterung erhalten. Eine unmittelbare Verpflichtung des Vorhabenträgers, die Öffentlichkeit frühzeitig zu unterrichten, wurde hierbei ebenso wenig festgeschrieben wie Vorgaben für Ablauf und Qualität des Beteiligungsprozesses. Damit erlaubt die neue rechtliche Regelung flexible Lösungen, die sich an den Erfordernissen der individuellen Projekte und konkreten Rahmenbedingungen vor Ort ausrichten. Inwiefern dieser gesetzgeberische Impuls in Zukunft zu einer substantiellen Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Praxis beitragen kann, wird sich in den nächsten Jahren zeigen.

Auf Basis des flexiblen gesetzlichen Rahmens stehen Verwaltung und Vorhabenträger in der Verantwortung, dafür Sorge zu tragen, dass passend zum Projekt ein frühzeitiger Informations- und Meinungsaustausch mit den Bürgern zu Stande kommt. Denn der erste Prozessschritt, der eine tatsächliche persönliche Interaktion zwischen Vorhabenträger und betroffenen Bürgern im Rahmen von Treffen gesetzlich verbindlich vorsieht, ist der Erörterungstermin im Zuge des Planfeststellungsverfahrens unmittelbar vor Abschluss des Genehmigungsverfahrens. Zu diesem Zeitpunkt hat der Vorhabenträger den Streckenverlauf jedoch bereits parzellengenau geplant, so dass die technische Planung und die Linienführung faktisch bereits weitgehend feststehen. Eine Anpassung von Linienführung oder Bautechnik wäre in diesem Stadium mit erheblichen Mehrkosten und großem Zeitaufwand verbunden. Substantielle Änderungen an der Ausge-

11) "Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren"

gestaltung des Projekts sind damit realistischerweise kaum noch möglich und damit die Ernsthaftigkeit des "Zuhörens" fraglich. Hierdurch steigt die Gefahr von Konfrontationen und eskalierenden Konflikten, die nach Verfahrensabschluss zu Klagen führen können.

Ein weiterer Ansatzpunkt für eine effektivere Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung im deutschen Prozess sind Format und Umfang der Gutachten und Dokumente, die im Rahmen des Planungs- und Genehmigungsprozesses erstellt und veröffentlicht werden. Relevant sind hier vor allem die Umweltverträglichkeitsstudien, die die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsuntersuchungen enthalten und die Auswirkungen des Vorhabens auf Natur, Gesellschaft und Wirtschaft ermitteln, beschreiben und bewerten. In Deutschland werden im Zuge der Umweltverträglichkeitsuntersuchung üblicherweise ausgesprochen detaillierte und umfangreiche wissenschaftliche Gutachten zur Abschätzung der Projektauswirkungen angefordert und erstellt. Diese richten sich aufgrund ihres Komplexitätsgrads vorwiegend an eine Fachöffentlichkeit mit entsprechender technischer Expertise. Als allgemeinverständliche Informationsgrundlage für einen konstruktiven Bürgerdialog, mit der die zentralen Eigenschaften eines Projektvorhabens sowie die abzuwägenden Vor- und Nachteile kompakt dargestellt werden, sind sie häufig nur begrenzt geeignet. So wurde im Zuge des Raumordnungsverfahrens für die Bundesautobahn 22 zwischen Westerstede und Drochtersen, die inzwischen als Teil der A 20 realisiert werden soll, beispielsweise ein knapp 430 Seiten zählender Erläuterungsbericht, der gleichzeitig als "allgemein verständliche Zusammenfassung" gemäß § 6 UVPG diente, verfasst. Darüber hinaus wurden knapp 500 Seiten an vertiefenden Gutachten und Studien erstellt und veröffentlicht, darunter eine über 60 Seiten zählende "Abschätzung von Verkehrsmengen aus dem Seehafen-Hinterlandverkehr für eine Küstenautobahn A 22 im Jahre 2020". Solche Berichte und Gutachten sind wichtig für das formelle Verfahren, ersetzen aber nicht kurze, verständliche Informationsangebote für die Bürger.

4. Politische Legitimation großer Einzelvorhaben

Im deutschen Planungs- und Genehmigungsprozess spielen die Parlamente als Volksvertretungen (auf Bundes- und Landesebene) eine geringe Rolle bei der Beschlussfassung und politischen Legitimierung von konkreten Projektvorhaben. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat beschließen die Bedarfspläne – gestützt auf den Bundesverkehrswegeplan, der von der Bundesregierung erarbeitet und verabschiedet wurde. Im Anschluss werden sowohl das Raumordnungsverfahren als auch das Planfeststellungsverfahren durch die jeweils verantwortlichen administrativen Fachbehörden abgewickelt. Im Raumordnungsverfahren ist in erster Linie die jeweilige Raumordnungsbehörde federführend, die sowohl über die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens als auch über den raumordnerischen Beschluss an sich entscheidet. Für das Planfeststellungsverfahren zeichnet in erster Linie die Planfeststellungsbehörde verantwortlich,

die sowohl über Inhalt und Umfang der vom Vorhabenträger einzureichenden Antragsdokumente, als auch über Inhalt und Umfang der Umweltverträglichkeitsprüfung entscheidet. Gleichsam ist die Anhörungsbehörde involviert, die z.B. die Planfeststellungsunterlagen prüft und nach einem Erörterungstermin eine landesbehördliche Stellungnahme erstellt und an die Landesplanungsbehörde weiterleitet. Diese genehmigt schließlich das Vorhaben durch den Planfeststellungsbeschluss.

Diese weitgehende Delegation der Entscheidungsfindung von der politischen Ebene an administrative Fachbehörden kann in der Praxis Schwierigkeiten mit sich bringen, die eine reibungslose und zügige Umsetzung von Projektvorhaben erschweren. So fehlt es den Prozessen und Projektvorhaben durch die mangelnde Beteiligung der Parlamente an für die Öffentlichkeit wahrnehmbarem politischem Rückhalt. Der Zusammenhang des Vorhabens mit übergeordneten infrastrukturpolitischen Zielen und Strategien wird häufig nicht deutlich. Das schwächt die politische Legitimierung sowie Akzeptanz und erhöht die Wahrscheinlichkeit für Klagen. Denn als Verwaltungsakte können die behördlichen Entscheidungen zu Planfeststellungsbeschlüssen vergleichsweise leicht auf technisch-formaler Basis juristisch angefochten werden. Gleichzeitig ist gerade bei hochkomplexen Großprojekten eine rechtlich unangreifbare Verfahrensführung, die alle denkbaren und potentiell relevanten Umweltaspekte vollständig abdeckt, in der Praxis kaum zu garantieren. In der Folge sind Planfeststellungsbeschlüsse für Verkehrsprojekte häufig Gegenstand von juristischen Auseinandersetzungen, so dass die Entscheidungsfindung in vielen Fällen auf die Verwaltungsgerichte verlagert wird. Dies kann zu erheblichen Verzögerungen von Projekten führen und die Planbarkeit für die beteiligten Akteure verringern.

5. Koordination und Ausstattung von Behörden

Im föderal gegliederten Deutschland besteht im Bereich der Planung und Genehmigung von Verkehrsinfrastrukturprojekten grundsätzlich eine Aufgabenteilung zwischen Bundesebene und Landesverwaltungen. Während der Bundesverkehrswegeplan durch das BMVBS und die darauf aufbauenden Bedarfspläne durch den Bundesgesetzgeber beschlossen werden, sind die Fachbehörden auf Landesebene in den anschließenden behördlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren auf Einzuprojektenebene die zentralen Akteure. Die Durchführung der Raumordnungsverfahren für alle Verkehrsträger obliegt den für Raumordnung zuständigen Landesbehörden. Im Bereich der Fernstraßen des Bundes ist nach §17b Bundesfernstraßengesetz vorgesehen, dass die Planfeststellung durch die oberste Landesstraßenbaubehörde erfolgt. Abweichend hiervon sind in einigen Bundesländern die Bezirksregierungen für die Durchführung der Planfeststellungsverfahren für Bundesfernstraßen verantwortlich. Im Bereich der Eisenbahnen des Bundes existiert mit dem Eisenbahn-Bundesamt (EBA) eine zentrale Planfeststellungsbehörde, die für alle Eisenbahninfrastrukturvorhaben bundesweit zuständig ist. Die Begleitung der Planfeststellungsverfahren erfolgt

dabei jedoch durch 12 EBA-Außenstellen an insgesamt 15 Standorten. Zudem wird das jeweilige Anhörungsverfahren durch eine Landesbehörde durchgeführt. Für Neu- und Ausbauprojekte im Bereich der Wasserstraßen des Bundes sind nach §14 Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) die sieben regionalen Wasser- und Schifffahrtsdirektionen¹²⁾ als die Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde zuständig.

Innerhalb eines Bundeslandes sind häufig mehrere Behörden mit in die Prüf- und Genehmigungsprozesse für Infrastrukturvorhaben einbezogen. Dies schafft nicht nur besondere Herausforderungen für die zwischenbehördliche Koordination. Die ausgeprägte Dezentralität erschwert zudem auch den nachhaltigen Aufbau von Expertise und Kompetenz für Infrastrukturprojekte innerhalb der Behörden. So besteht im dezentralen deutschen System eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass große Planfeststellungsverfahren von Verwaltungen ohne langjährige Erfahrung hinsichtlich der spezifischen Anforderungen von Projekten dieser Größenordnung geführt werden. Großprojekte erfordern jedoch aufgrund ihres hohen Komplexitätsgrades regelmäßig qualitativ andere Kompetenzen als die Regelaufgaben dieser Behörden. Dies gilt insbesondere für die Organisation von aufwendigen Bürgerbeteiligungsverfahren für potenziell kontroverse Großprojekte. Die aufgrund ihres regulären Aufgabenspektrums eher technisch-juristisch geprägten Fachbehörden können bei der Bewerkstelligung dieser komplexen kommunikativen Beteiligungsprozesse mit ihrem bestehenden Kompetenzprofil leicht an Grenzen stoßen. In den einzelnen Behörden punktuell gesammelte Erfahrungen mit dem Management von Infrastrukturprojekten bleiben im dezentralen System stark fragmentiert. Eine systematische Bündelung von Expertise und Erfahrungen in diesem Bereich und ein darauf basierender Kompetenzaufbau in den Behörden, der zu professionelleren und effektiveren Verfahrensabläufen beitragen könnte, findet noch zu selten statt.

Neben dem qualitativen Problem des mangelnden Aufbaus von spezifischem Know-how besteht in der behördlichen Praxis vielfach auch ein schlichtes quantitatives Ressourcenproblem. Große Verkehrsinfrastrukturprojekte, die erhebliche personelle Ressourcen binden, müssen häufig parallel zu den fortlaufenden Regelaufgaben der Behörden bearbeitet werden. Zusätzliche (spezialisierte) Ressourcen stehen den Verwaltungen in der Regel nicht zur Verfügung. Dies birgt die Gefahr von Verzögerungen im zeitlichen Verfahrensablauf und kann zudem die Fehleranfälligkeit von Verfahren erhöhen. Gerade eine qualitative Aufwertung und Stärkung der Bürgerbeteiligung, die eine detaillierte Auseinandersetzung mit bestehenden Vorbehalten in direkter Interaktion mit den Betroffenen voraussetzt, bindet erhebliche Ressourcen. Ohne eine angemessene personelle Ausstattung wird die Öffentlichkeitsbeteiligung nur schwer über die Erfüllung formaler Auslegungspflichten und die Abwehr juristischer Einwände hinauskommen.

12) Seit 1. Mai 2013 sind die bisherigen Wasser- und Schifffahrtsdirektionen Außenstellen der neu geschaffenen Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (GDWS).

Ähnlich wie die Genehmigungsbehörden, stellen die komplexen Kommunikations- und Beteiligungsanforderungen von großen Verkehrsinfrastrukturprojekten auch die Vorhabenträger vor große Herausforderungen. In einigen Fällen verfügen auch sie nur über begrenztes Know-how und eingeschränkte Erfahrung im Hinblick auf die Organisation von Prozessen der Bürgerbeteiligung und des Stakeholder-Managements. Teilweise gibt es nur ein geringes Bewusstsein dafür, dass eine frühe und ernsthafte Beteiligung der Öffentlichkeit über die rechtlichen Vorgaben hinaus für einen deutlich effektiveren Verfahrensablauf sorgen können. Dabei fehlt es auch auf Seiten der Projektträger häufig an spezialisiertem Personal und ausreichenden Ressourcen. Auch hier stellt die Fragmentierung von Ressourcen in der Fläche ein wesentliches Problem dar.

Bei länderübergreifenden Großprojekten birgt die dezentrale Struktur zudem die Gefahr einer Fragmentierung der Planungs- und Genehmigungsverfahren, wenn behördliche Verfahren in verschiedenen Bundesländern unterschiedlich gehandhabt werden. Durch abweichende Bearbeitungsgeschwindigkeiten in verschiedenen betroffenen Ländern können erhebliche Verzögerungen im zeitlichen Ablauf entstehen. Unterschiedliche Anforderungen an Gutachten und einzureichende Dokumente können die Verfahrenskomplexität deutlich erhöhen und großen Mehraufwand für die Vorhabenträger verursachen.

6. Klageanfälligkeit von Verfahren und Prozessstabilität

Das derzeitige deutsche Genehmigungsverfahren ist gekennzeichnet durch einen langwierigen Verfahrensablauf mit relativ hoher Klageanfälligkeit.

Im deutschen Prozess stellen das Raumordnungsverfahren und das anschließende Planfeststellungsverfahren, durch das ein Projekt letztlich beschlossen wird, entscheidende Prozessschritte dar. Hierbei findet in Deutschland eine zeit- und ressourcenaufwendige "doppelte" Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) statt, bei der die Umweltverträglichkeit zunächst im Raumordnungsverfahren und anschließend im Planfeststellungsverfahren im Rahmen einer weiteren (vertiefenden) UVP geprüft wird. Die Prüfung der Umweltverträglichkeit kann im Rahmen der vertiefenden UVP auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen des Vorhabens beschränkt werden. Das Raumordnungsverfahren ist dabei als gutachterliches Prüf- und Abstimmungsverfahren ausgestaltet, das keine unmittelbare Rechtswirkung entfaltet und gegen das somit nicht direkt geklagt werden kann. Das Planfeststellungsverfahren hingegen, das mit dem Planfeststellungsbeschluss als Verwaltungsakt endet, kann als Verwaltungsverfahren gerichtlich angefochten werden. Eine Klage gegen einen Planfeststellungsbeschluss kann innerhalb eines Monats nach seiner Zustellung schriftlich beim zuständigen Gericht erhoben werden. Möglich sind die Anfechtungsklage mit dem Ziel, den Beschluss aufheben zu lassen, oder die Verpflichtungsklage mit dem Ziel, den Beschluss zu ergänzen. Dabei prüft das Gericht, ob der Plan-

feststellungsbeschluss rechtswidrig ist und somit subjektiv-öffentliche Rechte des Klägers verletzt sind. Dies wäre zum Beispiel bei der Verletzung von Gesundheits- oder Eigentumsrechten der Fall. Die inhaltliche und fachliche Zweckmäßigkeit des Beschlusses wird dabei nicht geprüft. Zudem können anerkannte Umweltverbände gerichtlich gegen einen ergangenen Planfeststellungsbeschluss vorgehen, ohne hierfür eine Verletzung eigener Rechte nachweisen zu müssen. Sie können ihre Klage insbesondere mit der Verletzung von Rechtsvorschriften des Naturschutzes oder europäischen Umweltschutzvorschriften begründen.

Vor dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses sind im deutschen Genehmigungsprozess keine festen Meilensteine in Form verbindlicher Genehmigungszwischenschritte vorgesehen, die im Nachhinein nicht mehr rechtlich anfechtbar sind. Damit kann nach dem Planfeststellungsverfahren eine gerichtliche Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses, die sich auf Unzulänglichkeiten der UVP des vorangegangenen Raumordnungsverfahrens bezieht, potenziell das über Jahre geplante Gesamtvorhaben zu Fall bringen oder zumindest erheblich verzögern. Die Aufteilung der UVP auf die beiden Verfahrensschritte in Kombination mit dem Fehlen eines Meilensteins nach dem Raumordnungsverfahren kann somit zum Scheitern von bereits weit fortgeschrittenen Projekten führen oder zumindest erhebliche Verzögerungswirkungen entfalten. Im Falle einer erfolgreichen Anfechtungsklage können Vorhaben zu Fall gebracht werden, die bereits alle Instanzen der Planung durchlaufen haben und somit schon erhebliche Kosten verursacht und viel Zeit in Anspruch genommen haben. Dabei muss für einen zweiten Planungsanlauf ggf. auch das Raumordnungsverfahren erneut durchgeführt werden, wenn dieses zur Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses beigetragen hat. Andernfalls könnte es erneut zu einer Anfechtungsklage gegen den auf Basis des Raumordnungsverfahrens zu Stande gekommenen Planfeststellungsbeschluss kommen.

Angesichts der Komplexität der Umweltvorschriften und der inzwischen stark ausdifferenzierten Bandbreite potenziell relevanter Umweltauswirkungen, deren Berücksichtigung im Zuge der UVP theoretisch gefordert werden kann, sind rechtlich nicht anfechtbare Verwaltungsverfahren gerade bei Großprojekten in der Praxis kaum zu gewährleisten. Hinzu kommt die in Deutschland vergleichsweise hohe Bereitschaft von Gerichten, Planfeststellungsbeschlüsse inhaltlich im Detail zu prüfen und ggf. zumindest in Teilen zu verwerfen. Das Planfeststellungsverfahren ist damit sehr klageanfällig, so dass die gerichtliche Anfechtung von Planfeststellungsbeschlüssen bei größeren Projekten inzwischen die Norm bildet.

Die Kombination aus langwierigen und zeitintensiven Verwaltungsverfahrensabläufen mit "doppelter UVP" und hoher Klageanfälligkeit nach erfolgter Planfeststellung trägt zu einem deutlichen Mangel an Prozessstabilität im deutschen Verfahren bei. Dies kann zu erheblichen Verzögerungen bei der Realisierung von Projektvorhaben führen und stellt für die Vorhabenträger ein schwer kalkulierbares Risiko dar, das erhebliche finanzielle Belastungen zur Folge haben kann.

C. Europäischer Vergleich: Vorgehensweise und Analyserahmen

1. Methodik der Länderauswahl

Innerhalb der vorliegenden Studie wird zunächst eine Auswahl derjenigen Vergleichsländer vorgenommen, die zur Ermittlung möglicher Best Practices näher analysiert werden. Ziel ist es dabei, unter den Ländern mit hoher Vergleichbarkeit zu deutschen Rahmenbedingungen diejenigen herauszufiltern, die eine Ableitung von Handlungsempfehlungen erlauben und zusätzlichen Erkenntnisgewinn versprechen.

Für die Länderauswahl werden insbesondere die nachfolgend beschriebenen vier Auswahlkriterien herangezogen:

- A. Ähnliche Rahmenbedingungen
- B. Hochwertige Transportinfrastruktur
- C. Erfolgreiche Projektdurchführung
- D. Ansätze guter Praxis

Abbildung 8: Auswahlkriterien und Länderauswahl im Überblick



a) Ähnliche Rahmenbedingungen

Ausgangspunkt der Länderauswahl stellen diejenigen Länder dar, die ähnliche Rahmenbedingungen zu Deutschland aufweisen. Ein Großteil der relevanten Rahmenbedingungen für Deutschland hat dabei seinen Ursprung auf euro-

päischer Ebene. Beispielhaft hierfür seien die Flora-Fauna-Habitat-Direktive (Richtlinie 92/43/EWG), die sog. "Vogelschutzrichtlinie" (Richtlinie 79/409/EWG), die EU-Umgebungslärmrichtlinie (2002/49/EG), die EU-Luftqualitätsrichtlinie (2008/50/EG) sowie die UVP-Richtlinie (Richtlinie 85/337/EWG) genannt. Die letztgenannte UVP-Richtlinie setzt beispielsweise entsprechende Rahmenbedingungen, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vorschreibt.¹³⁾ Vor diesem Hintergrund wurden die Länder der EU 27 als diejenigen Länder ausgewählt, die ähnliche regulatorische Rahmenbedingungen aufweisen.

b) Hochwertige Transportinfrastruktur

Wettbewerbsfähige Volkswirtschaften benötigen eine gut ausgebaute und leistungsfähige Transportinfrastruktur, die den Anforderungen moderner Produktions- und Dienstleistungsprozesse Rechnung trägt. Dies gilt gerade auch für Deutschland, das sich durch ein starkes produzierendes Gewerbe und eine leistungsfähige Industrie auszeichnet sowie prinzipiell über eine entsprechend ausgebaute Verkehrsinfrastruktur verfügt. Mit Hilfe des Auswahlkriteriums einer hohen Transportinfrastruktur-Qualität wird mithin sichergestellt, dass das Benchmarking nur mit jenen Ländern durchgeführt wird, die über eine vergleichbare Güte der Transportinfrastruktur verfügen.

Zur Beurteilung der Qualität der Transportinfrastruktur wird der Global Competitiveness Report 2012-2013 des World Economic Forum herangezogen. Dieser bewertet und rankt u. a. die Transportinfrastruktur in den Bereichen Straße, Schiene, Hafen und Flughafen.¹⁴⁾ Die Bewertung erfolgt dabei mit Hilfe des so genannten Executive Opinion Survey (EOS), einer repräsentativen Befragung von Wirtschaftsführern in den jeweiligen Teilnehmerländern. Das nachfolgend dargestellte Ranking der Transportinfrastruktur beinhaltet die zehn bestplatzierten Länder der EU-27 im Durchschnitt über alle vier genannten Infrastrukturbereiche und ordnet diese Auswahl anhand der EOS-Ergebnisse in einem eigenen Ranking (vgl. Abbildung 9).











Als Länder mit vergleichbar hohem Niveau an Transportinfrastruktur werden die Niederlande, Frankreich, Spanien, Großbritannien, Dänemark und Österreich berücksichtigt. Trotz guter Transportinfrastruktur nicht weiter berücksichtigt werden hingegen Finnland, Belgien und Luxemburg, da diese für Deutschland keine gute Vergleichsbasis bieten. So wurde das letztgenannte Luxemburg aufgrund seiner im Vergleich zu Deutschland geringen Größe, Finnland aufgrund der vergleichsweise geringeren Bevölkerungsdichte und des damit verbundenen geringeren Verkehrsaufkommens ausgeschlossen; Belgien wurde aufgrund der im Vergleich zu Deutschland komplexeren föderalen Struktur nicht weiter berücksichtigt.

13) Vgl. Richtlinie 85/337/EWG, Anhang 1 für eine Auflistung der Projekte, die durch die Richtlinie erfasst werden. Artikel 2 der Richtlinie behandelt das so genannte Scoping, d.h. welche Umweltinformationen der relevanten Behörde übermittelt werden.

14) Vgl. World Economic Forum (2012)

Abbildung 9: Ranking Transport- und Infrastruktur Global Competitiveness Report 2012-2013¹⁵⁾

Top-10 EU-Länder Transportinfrastruktur – Global Competitiveness Report 2012-2013

Länder	Rang (nur EU) ¹⁾	Ø ²⁾	Straße ²⁾	Schiene ²⁾	Hafen ²⁾	Flughafen ²⁾	Engere Auswahl
 Niederlande	1	6,275	6,0	5,7	6,8	6,6	✓
 Frankreich	2	6,1	6,5	6,3	5,4	6,2	✓
 Finnland	3	6,075	6,1	5,7	6,3	6,2	
 Deutschland	4	6,05	6,1	5,7	6,0	6,4	
 Spanien	5	5,85	5,9	5,7	5,8	6,0	✓
 Belgien	6	5,8	5,5	5,2	6,3	6,2	
 Luxemburg	7	5,6	5,9	5,2	5,5	5,8	
 Großbritannien	7	5,6	5,6	5,0	5,8	6,0	✓
 Dänemark	8	5,575	5,7	4,8	5,8	6,0	✓
 Österreich	8	5,575	6,3	5,3	4,9	5,8	✓

■ Ausgewählte Länder für Studie

1) Die Grundgesamtheit des Rankings bilden ausschließlich die Mitgliedsstaaten der EU-27. Ränge 7 und 8 sind wegen Gleichheit der Scores doppelt besetzt.

2) Scores im Global Competitiveness Index (GCI) 2012-2013 (Skala von 1-7, wobei 7 den besten erreichbaren Wert darstellt)

- > Auswahl von sechs Ländern zur vertiefenden Analyse
- > Vernachlässigung von
 - Finnland (geringe Bevölkerungsdichte, und Verkehrsaufkommen)
 - Belgien (komplexe föderale Struktur und Sprachproblem)
 - Luxemburg (geringe Größe)

Der durchschnittliche Indexwert für die deutsche Verkehrsinfrastruktur erreichte im Bericht 2008 noch 6,5 und ist seither in allen Teilbereichen gesunken.

c) Erfolgreiche Projektdurchführung

Die Effizienz und Qualität von Planungs- und Genehmigungsprozessen zeigt sich auch darin, dass eine erfolgreiche Durchführung zentraler Transportinfrastrukturprojekte ermöglicht wird. Vor diesem Hintergrund wird die erfolgreiche Projektdurchführung als weiteres Kriterium bei der Länderauswahl verwendet. Beurteilt werden die Transportprojekte nach den zentralen Kriterien der Einhaltung von Zeit- und Budgetrahmen sowie im Hinblick auf das Kriterium Akzeptanz in der Öffentlichkeit. Getestet wurden diese Kriterien insbesondere mittels komplexen, grenzüberschreitenden Transportprojekten, die erhöhte Anforderungen an die Planung stellen und sich für die Beurteilung der Planungsprozesse besonders eignen.

Der Erfolg der Projektdurchführung variiert sehr stark in Abhängigkeit von den untersuchten Ländern. Die untersuchten Projekte in Dänemark und Österreich konnten in diesem Zusammenhang innerhalb des Zeit- und Budgetrahmens erfolgreich abgeschlossen werden. In Frankreich ist eine hohe Zeiteinhaltung und Akzeptanz festzustellen, bei begrenzten Budgetüberschreitungen. In den Niederlanden litten frühe Projekte an einer wenig formalisierten Planung, was

15) Gesamtranking auf Basis des gleichgewichteten Durchschnitts der EOS-Werte für Straße, Schiene, Hafen und Flughafen

sich allerdings in späteren Projekten deutlich positiver dargestellt hat. Demgegenüber sind für die untersuchten Projekte in Spanien hohe Zeitverzögerungen in Folge einer Streikwelle und nationaler Budgeteinschränkungen zu konstatieren. Gleichfalls leiden die untersuchten Projekte in Großbritannien unter Zeit- und Budgetüberschreitungen, verursacht durch teilweise Planungsfehler und geringe öffentliche Akzeptanz. Vor diesem Hintergrund ergibt sich eine Fokussierung auf die vier Länder mit erfolgreicher Projektdurchführung, d.h. Frankreich, Dänemark, Österreich und die Niederlande.

d) Ansätze guter Praxis

Für den Erfolg der Best-Practice-Studie ist entscheidend, dass die Betrachtung der Vergleichsländer auch zu neuem Erkenntnisgewinn im Hinblick auf Planungs-, Finanzierungs-, Genehmigungs- und Realisierungsprozesse in Deutschland beitragen kann. Im Rahmen einer kursorischen Erstbetrachtung wurde daher bereits zu Anfang der Untersuchung analysiert, ob sich in den vier o.g. Ländern mit hoher Wahrscheinlichkeit potenziell übertragbare Ansätze guter Praxis identifizieren lassen. Die erste Grobsichtung ergab, dass alle vier verbleibenden Länder vielversprechende Ansatzpunkte für die Identifizierung von Best-Practice-Modellen liefern können:

- > Frankreich zeichnet sich durch eine effiziente Bündelung/Zentralisierung von Verantwortlichkeiten aus.
- > In Dänemark gelingt es, die Öffentlichkeit sehr transparent und effizient einzubinden.
- > In Österreich ist insbesondere die weitgehende Delegation von Finanzierungs- und Planungsaufgaben an ausgelagerte Infrastrukturgesellschaften beachtenswert.
- > Die Niederlande nehmen bei Public-Private-Partnerships (PPP-Projekten) eine Vorreiterrolle ein.

Als Ergebnis der Länderauswahl auf Basis der o.g. vier Kriterien konzentriert sich die detaillierte Analyse der Planungs- und Genehmigungsprozesse auf die Länder Frankreich, Dänemark, Österreich sowie die Niederlande.

2. Vorgehensweise bei den detaillierten Länderanalysen

Ziel der detaillierten Länderanalysen ist es, die Prozesse der Infrastrukturbereitstellung in den zuvor ausgewählten europäischen Vergleichsländern systematisch auszuwerten. Die Ergebnisse dieser Auswertung sollen zur Identifizierung von Best-Practice-Ansätzen und zur Ableitung von Handlungsempfehlungen genutzt werden. Hierfür wurde eine zweistufige Vorgehensweise gewählt.

Im ersten Analyseschritt erfolgte für jedes der Untersuchungsländer ein detailliertes deskriptives Mapping der maßgeblichen Planungs- und Genehmigungsprozesse. Dabei wurden jeweils die übergeordnete strategische Rahmenplanung auf politischer Ebene, die detaillierten Planungs- und Genehmigungsprozesse auf Ebene der Einzelprojekte sowie Fragen der Infrastrukturfinanzierung und -beschaffung systematisch aufgearbeitet. Diese Analyse erfolgte in Form von Desk-Research und ersten Experteninterviews mit Fachleuten aus den entsprechenden Ländern. Die Ergebnisse dieser Auswertung sind für die einzelnen Länder jeweils im Abschnitt "Das Verfahren im Detail" überblicksartig dargestellt.

Im zweiten Analyseschritt wurden auf Basis des deskriptiven Prozessmappings Besonderheiten, Schlüsselemente und innovative Ansätze der Verfahren in den einzelnen Ländern identifiziert, die nützliche Anhaltspunkte für eine Optimierung des deutschen Verfahrens liefern könnten. Diese Analyse von Best Practices in den Ländern des Untersuchungssamples orientierte sich systematisch an den in Kapitel B diskutierten Schwachpunkten des deutschen Systems. Zur Identifizierung und Validierung der Best Practices wurden weitere, vertiefende Experteninterviews mit Fachleuten aus den einzelnen Untersuchungsländern geführt. Dabei lag ein Schwerpunkt auf der Diskussion der relevanten Rahmenbedingungen und Kontextfaktoren in den jeweiligen Ländern, um die Übertragbarkeit von Lösungsansätzen und innovativen Modellen auf den deutschen Kontext valide einschätzen zu können. Die Ergebnisse dieses Analyseschrittes sind für die einzelnen Länder jeweils im Abschnitt "Ansätze guter Praxis und Übertragbarkeit" zusammengefasst. Die so identifizierten Best-Practice-Ansätze bilden gemeinsam mit den Einschätzungen zur Übertragbarkeit die Basis für die Ableitung von Handlungsempfehlungen zur Optimierung des deutschen Verfahrens in Kapitel E.

D. Best Practice in Europa bei Planung, Genehmigung und Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur

1. Frankreich

a) Wesentliche Unterschiede zu Deutschland

Abbildung 10: Frankreich: Die wesentlichen Unterschiede zu Deutschland im Überblick

VERANTWORTLICHE INSTITUTIONEN & EBENEN	BÜRGERBETEILIGUNG	PROZESSCHRITTE	FINANZIERUNG
<ul style="list-style-type: none"> > Starke Rolle der zentralstaatlichen Ebene im Verfahren > Transportministerium führt das Verfahren und spricht die finale Genehmigung aus > Transportministerium verfügt im Straßenbaubereich über eine Struktur nachgeordneter Behörden auf Regionalebene, die als Vorhabenträger auftreten 	<ul style="list-style-type: none"> > Umfassende, verpflichtende Bürgerbeteiligung für Großprojekte bereits früh im Verfahren > Organisation bzw. Unterstützung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch eine spezialisierte, unabhängige Institution > Hohes Maß an Professionalisierung 	<ul style="list-style-type: none"> > UVP erfolgt nur in einem einzigen Prozessschritt zur Vorbereitung der Erteilung der Baugenehmigung > Automatische Anpassung lokaler Flächennutzungspläne an genehmigte Projektvorhaben ohne weitere Verfahrensschritte > Zentrale Prozessschritte werden durch Ministerentscheidungen abgeschlossen 	<ul style="list-style-type: none"> > Stark ausgeprägte Rolle für die Nutzerfinanzierung im Autobahnbereich durch Konzessionsverträge und Mauterhebung > Die Finanzierung von Eisenbahnprojekten erfolgt durch einen Finanzierungsmix aus zentralstaatlichen, regionalen und kommunalen Mitteln

Verantwortliche bzw. beteiligte Institutionen/Ebenen

- > Im Unterschied zu Deutschland sind die Zuständigkeiten für den gesamten Planungs- und Genehmigungsprozess für Verkehrsinfrastruktur in Frankreich stark auf zentralstaatlicher Ebene konzentriert. Das für Transportinfrastruktur verantwortliche Ministerium tritt direkt oder indirekt als Vorhabenträger auf und trifft alle wesentlichen Genehmigungsentscheidungen.
- > Auf regionaler Ebene wird das Transportministerium in allen Phasen des Planungsprozesses durch die Präfekten als Repräsentanten der zentralstaatlichen Regierung vertreten, die unter anderem die Kommunikation mit den betroffenen Gebietskörperschaften vor Ort sicherstellen. Im Straßenbaubereich verfügt das Ministerium zudem über eine Struktur nachgeordneter regionaler Außenstellen, die als Vorhabenträger auftreten. Diese starke Zentralisierung von Zuständigkeiten erlaubt den Aufbau von Erfahrung und die systematische Bündelung von Expertise.

Form und Umfang der Bürgerbeteiligung

- > Im französischen Planungs- und Genehmigungsprozess erfolgt für Großprojekte eine gesetzlich vorgesehene, umfassende Bürgerbeteiligung durch die "débat public" bereits in einer frühen Phase, in der noch keine nennenswerten Vorentscheidungen bezüglich des genauen Streckenverlaufs gefallen sind und somit eine ergebnisoffene Diskussion noch möglich ist. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied zur bisherigen Praxis in Deutschland, wo die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei konkreten Einzelvorhaben bisher eher die Ausnahme darstellt. Damit erhält der Vorhabenträger Informationen zu bestehenden Problemen und Vorbehalten bereits in einem Stadium, in dem Planungsanpassungen noch relativ leicht und mit geringen Kostensteigerungen realisierbar sind.
- > Zudem wird die Bürgerbeteiligung für große Verkehrsprojekte im Rahmen der "débat public" durch eine eigens dafür geschaffene, unabhängige Institution organisiert und begleitet. Dies sorgt für ein hohes Maß an Institutionalisierung und Professionalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Damit unterscheidet sich das französische Modell deutlich von Deutschland, wo regelmäßig Vorhabenträger und Behörden ohne nennenswerte Vorerfahrung vor der Herausforderung stehen, das komplexe Kommunikations- und Beteiligungsmanagement von Großprojekten zu organisieren.

Prozessschritte, Gutachten und Genehmigungen

- > In Frankreich findet die UVP als Voraussetzung für die Baugenehmigung in einem einzigen Prozessschritt und damit nicht wie in Deutschland zunächst einmal im Raumordnungsverfahren und anschließend nochmals (in vertiefter Form) im Planfeststellungsverfahren statt.
- > Bestehende lokale Flächennutzungspläne, die nicht kompatibel mit einem geplanten Projekt sind, werden in Frankreich im Zuge der allgemeinen Genehmigung automatisch an das Bauvorhaben angepasst. Damit entfällt die Notwendigkeit eines Raumordnungsverfahrens wie in Deutschland, das die Raumverträglichkeit eines Projektvorhabens aufwendig prüft und bei auftretenden Konflikten Auflagen formuliert, nach denen die Planentwürfe eines Bauvorhabens an die bestehende Raumordnung anzupassen sind.

Finanzierung

- > Anders als in Deutschland erfolgt die Finanzierung von Erweiterungs- und Neubauprojekten für Autobahnen faktisch nur noch im Rahmen von Konzessionsverträgen mit privaten Partnern, die entsprechende Projekte realisieren und im Gegenzug eine Maut erheben dürfen.

> Im Bereich der Eisenbahninfrastruktur werden Großprojekte in der Regel gemeinsam von Zentralstaat und den vom Projekt profitierenden Gebietskörperschaften und Kommunen finanziert. Abgewickelt werden die Verkehrsinvestitionen des Zentralstaats über den Haushalt einer eigens dafür geschaffenen Behörde, die zweckgebundene Finanzmittel aus bestimmten Steuereinnahmen sowie Zuschüsse aus dem allgemeinen Staatshaushalt erhält.

b) Das Verfahren im Detail

Abbildung 11: Überblick Planungs- und Genehmigungsprozess Frankreich

	Nationaler Plan für Transportinfrastruktur (SNIT)	Vorplanungen und öffentliche Debatte	Vorbereitung der öffentlichen Untersuchung	Öffentliche Untersuchung und DUP ³⁾	Einzelgenehmigungen
Akteure	<ul style="list-style-type: none"> > Verkehrsministerium > CGEDD¹⁾ > allgemeine Öffentlichkeit 	<ul style="list-style-type: none"> > Vorhabenträger > CNDP²⁾ > allgemeine Öffentlichkeit 	<ul style="list-style-type: none"> > Verkehrsministerium > Vorhabenträger > Gebietskörperschaften > allgem. Öffentlichkeit 	<ul style="list-style-type: none"> > Vorhabenträger > Verkehrsministerium > allgem. Öffentlichkeit > Verfahrensbeauftragter 	<ul style="list-style-type: none"> > Vorhabenträger > Fachbehörden
Kurzbeschreibung	<ul style="list-style-type: none"> > Erarbeitung eines strategischen Rahmenplans inkl. konkreter Projekte (Horizont: 25 Jahre) > Einbindung von Stakeholdern (Verbände und allgemeine Öffentlichkeit) durch Konsultation > SUP 	<ul style="list-style-type: none"> > Festlegung der Grundparameter des Projekts > Entscheidung über Notwendigkeit und ggf. Format der öffentlichen Debatte durch CNDP > Durchführung der öffentlichen Debatte 	<ul style="list-style-type: none"> > Vergleich und Auswahl Streckenkorridor > Vergleich und Auswahl konkreter Trassen innerhalb des Korridors auf Basis einer UVP > öffentliche Konsultation > zwischenbehördliche Konsultation > Ministerentscheidung 	<ul style="list-style-type: none"> > Öffentliche Untersuchung zum Projekt > Abschlussbericht des Verfahrensbeauftragten inkl. Bewertung > Entscheidung über DUP durch Minister 	<ul style="list-style-type: none"> > Detailplanungen zu den erforderlichen Baumaßnahmen > Einholung von Einzelgenehmigungen (beispielsweise nach dem Wassergesetz)
Ergebnis	<ul style="list-style-type: none"> > Beschlossenes SNIT mit konkreten Projektvorhaben 	<ul style="list-style-type: none"> > Entscheidung des Vorhabenträgers über weiteres Vorgehen auf Basis der Debatte 	<ul style="list-style-type: none"> > Rahmenplan, Kostenschätzung, Umweltträglichkeitsuntersuchung, Abschätzung wirtschaftl. und sozialen Folgen 	<ul style="list-style-type: none"> > DUP als zentraler Genehmigungsschritt und Grundlage für Enteignungen 	<ul style="list-style-type: none"> > Erforderliche Einzelgenehmigungen als Grundlage für Baubeginn

1) "Conseil général de l'environnement et du développement durable": Unabhängiges Umweltfachgremium

2) "Commission nationale du débat public" (CNDP)

3) "Déclaration d'utilité publique" (DUP): Erklärung des öffentlichen Nutzens

Politische Planung und Bedarfsfeststellung

Das zentrale politische Dokument im Bereich Verkehrsinfrastruktur in Frankreich ist das "schéma national des infrastructures de transport" (SNIT), das zwei wesentlichen Zwecken dient. Zum einen legt das SNIT die übergeordneten strategischen und programmatischen Leitlinien im Bereich Verkehrsinfrastruktur fest. Zum anderen definiert das SNIT über einen Zeithorizont von 25 Jahren für alle Verkehrsträger konkrete Projektvorhaben von nationaler Bedeutung, die für das französische Gesamtverkehrsnetz relevant sind. Das Mandat zur Erstellung des SNIT ergibt sich aus dem "Loi Grenelle I" von 2009, einem umfassenden Gesetzespaket im Umweltbereich, das aus einer Reihe von nationalen Umweltgipfeln hervorging. Darin ist auch eine Überarbeitung und Anpassung des SNIT mindestens einmal pro Legislaturperiode (somit alle 5 Jahre) vorgesehen.

Das Verfahren zur Erstellung des SNIT wurde durch die französische Regierung erstmals 2010 initiiert. Der Erarbeitungsprozess ist in erster Linie politischer Natur, so dass für den Ablauf des Verfahrens und die einzelnen Prozessschritte kaum bindende rechtliche Vorgaben bestehen. Die nachfolgende Beschreibung bezieht sich daher auf den tatsächlichen Ablauf des noch immer andauernden Prozesses zur Erarbeitung des ersten SNIT.

Zunächst erarbeitete das Ministerium für Ökologie, Nachhaltige Entwicklung und Energie ("ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie" – MEDDE), das in Frankreich für die Transportinfrastruktur verantwortlich ist, einen Vorentwurf ("avant-projet") des SNIT. Dieser enthält allgemeine strategische Leitlinien und konkrete Projektvorhaben im Hinblick auf den Erhalt, die Modernisierung sowie den Ausbau der Verkehrsnetze in zentralstaatlicher Zuständigkeit. Im Zuge informeller politischer Abstimmungsgespräche wurden zahlreiche Projektvorschläge von Vertretern von Regionen, Départements und Kommunen in die Projektliste des Vorentwurfs eingebracht. Die skizzierten Projektvorhaben wurden einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) unterzogen. Im Rahmen einer anschließenden Konsultationsphase ("concertation") fand eine Diskussion des Entwurfs mit dem "comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement" (CNDDGE) statt, das als dauerhaftes Gremium von Stakeholdern die Umsetzung der Grenelle-Gesetze begleitet. Dem Gremium gehören unter anderem Wirtschafts- und Arbeitnehmervertreter, Umweltschutzorganisationen sowie weitere zivilgesellschaftliche Akteure an. Zudem wurde die strategische Umweltstudie einem unabhängigen Umweltfachgremium, der "autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable" (CGEDD) vorgelegt, die in einer Stellungnahme die Darstellung der Umweltauswirkungen bewertete. Anschließend überarbeitete das Ministerium den Entwurf auf Grundlage der Konsultationsergebnisse und legte einen konsolidierten Entwurf ("avant-projet consolidé") sowie eine überarbeitete strategische Umweltstudie vor. Zudem verfasste das Ministerium eine "évaluation globale", in der die ökonomischen und ökologischen Auswirkungen der Vorhaben kompakt zusammengefasst wurden. Auf Basis des konsolidierten Entwurfs fand dann eine Konsultation mit verschiedenen Stakeholdern sowie der allgemeinen Öffentlichkeit statt ("consultation publique"). Die hier eingebrachten Kommentare lieferten den Input für eine erneute Anpassung und Überarbeitung des Entwurfs. In diesem Stadium des Prozesses hat die neue französische Regierung im Oktober 2012 die Einleitung eines politischen Prozesses zur umfassenden Überarbeitung des 2011 vorgelegten Entwurfs beschlossen. Hierzu wurde durch das zuständige Ministerium (MEDDE) eine Fachkommission aus Parlamentariern und Experten eingesetzt. Ihr Auftrag besteht darin, die zunächst ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Finanzierbarkeit in den Entwurf aufgenommenen Projektvorschläge zu prüfen und vor dem Hintergrund der verfügbaren Finanzmittel zu priorisieren. Die grundlegend überarbeitete Fassung des Entwurfs soll im Anschluss den zuständigen Parlamentsausschüssen vorgelegt und schließlich durch die Regierung beschlossen werden.

Planungs- und Genehmigungsverfahren auf Projektebene

Voruntersuchungen

Am Anfang des Planungs- und Genehmigungsprozesses für ein konkretes Infrastrukturprojekt auf nationaler Ebene steht in Frankreich stets die politische Entscheidung des verantwortlichen Ministeriums (MEDDE) zur Initiierung der vorbereitenden Planungen. Zu deren Beginn werden zunächst funktionale Voruntersuchungen ("pré-études fonctionelles") durchgeführt, die zur Darstellung der Zielsetzungen des Vorhabens sowie zur Festlegung der Grundparameter des Projekts dienen. Für die Erstellung dieser Planungsdokumente ist der Vorhabenträger verantwortlich, der je nach Verkehrsträger variiert. Für Eisenbahninfrastrukturprojekte wird diese Rolle von "Réseau Ferré de France" (RFF), dem staatlichen französischen Bahnnetzbetreiber, ausgefüllt, während das Staatsunternehmen Voies Navigables de France (VNF) als Vorhabenträger im Wasserstraßenbereich agiert. Beide sind direkt der Aufsicht des Ministeriums (MEDDE)¹⁶⁾ unterstellt. Für nationale Straßenbauprojekte agiert das Ministerium selbst, vertreten durch 21 nachgeordnete regionale Außenstellen ("services régionaux de maîtrise d'ouvrage" – SMO), als Vorhabenträger.

Öffentliche Debatte

Auf Grundlage der vom Vorhabenträger durchgeführten Voruntersuchungen wird entschieden, ob eine öffentliche Debatte ("débat public") zum Projektvorhaben stattfinden muss bzw. in welchem Format diese zu organisieren ist. Hierbei spielt die "commission nationale du débat public" (CNDP) eine entscheidende Rolle. Diese ist als politisch unabhängige, aber öffentlich finanzierte Institution verfasst und besteht aus 21 Mitgliedern. Neben dem hauptamtlichen Präsidenten und seinen beiden ebenfalls hauptamtlichen Vizepräsidenten sind dies:

- > Je 1 Vertreter der beiden Parlamentskammern
- > 6 kommunale Mandatsträger (Bürgermeister und Gemeinderatsmitglieder)
- > Ein Mitglied des Conseil d'Etat
- > Ein Mitglied des Kassationsgerichtshofs
- > Ein Mitglied des Rechnungshofs
- > Ein Vertreter der Verwaltungsgerichtshöfe
- > Zwei Vertreter von Umweltschutzorganisationen
- > Zwei Vertreter von Verbraucherschutzorganisationen
- > Zwei Beamte (darunter ein ehemaliger commissaire enquêteur)
- > Zwei Gewerkschaftsvertreter
- > Zwei Vertreter der Unternehmensverbände

Um die Unabhängigkeit der CNDP zu gewährleisten, können deren Mitglieder, die per Dekret vom Staatspräsidenten ernannt werden, während ihrer fünfjährigen Amtszeit nicht abberufen werden. Die CNDP verfügt für ihre Arbeit über

16) Innerhalb des Ministeriums wird die Aufsicht durch die Abteilung "direction générale des infrastructures, des transports et de la mer" (DGITM) ausgeübt, die unter anderem auch für die Planung von Verkehrsinfrastruktur auf politischer Ebene verantwortlich ist.

ein jährliches Budget von ca. zwei Millionen Euro. Seit ihrer Gründung im Jahr 2002 nimmt sie folgende Aufgaben wahr:

- > Überwachung einer angemessenen Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Erarbeitung von Bauprojekten von nationalem Interesse, sofern diese erhebliche sozioökonomische Folgen haben oder signifikante Auswirkungen auf Umwelt und Raumordnung zu erwarten sind
- > Überwachung einer angemessenen Information der Öffentlichkeit auch während der Realisierungsphase von Projekten
- > Der für Umweltfragen zuständige Minister kann die CNDP zudem ersuchen, eine öffentliche Debatte zu allgemeinen, übergeordneten Fragestellungen in den Politikfeldern Umwelt und Raumordnung zu organisieren
- > Beratung der an einem Projekt beteiligten Behörden sowie insbesondere den Vorhabenträger zu Fragen der Öffentlichkeitsbeteiligung in allen Projektphasen
- > Herausgabe von Stellungnahmen, Expertisen und Handlungsempfehlungen zur Verbesserung und Weiterentwicklung des Systems der Öffentlichkeitsbeteiligung

Nationale Verkehrsinfrastrukturprojekte (Bau von Autobahnen/Schnellstraßen, Bahnstrecken oder Wasserwegen) mit einem Kostenumfang von mindestens 300 Millionen Euro oder einer Gesamtstreckenlänge von mindestens 40 km sind der CNDP zwingend vorzulegen. Bei Verkehrsinfrastrukturprojekten mit Gesamtkosten zwischen 150 und 300 Millionen Euro oder einer Streckenlänge zwischen 20 und 40 km ist der Vorhabenträger zur Veröffentlichung der Projektunterlagen verpflichtet. Danach können bestimmte Stakeholder innerhalb einer Frist von zwei Monaten die CNDP anrufen. Berechtigt zur Anrufung sind mindestens zehn Abgeordnete im nationalen Parlament, das Regionalparlament, das Département-Parlament und der Gemeinderat betroffener Gebiete sowie landesweit aktive Umweltschutzorganisationen. Nachdem ein Projekt der CNDP vorgelegt wurde, entscheidet diese, ob eine öffentliche Debatte zu diesem Projekt stattfinden soll. Bei der Entscheidung über das weitere Vorgehen bzw. über das anzuwendende Verfahren berücksichtigt die CNDP vier zentrale Faktoren:

1. Nationales Interesse
2. Konsequenzen für die Raumordnung
3. Sozioökonomische Folgen
4. Umweltauswirkungen

Wenn eine öffentliche Debatte nicht nötig erscheint, kann die CNDP dem Vorhabenträger dennoch empfehlen, die Öffentlichkeit zu konsultieren und hierzu ein bestimmtes Vorgehen empfehlen. Hält sie eine öffentliche Debatte für notwendig, so kann die CNDP entscheiden, die Debatte selbst zu organisieren. Hierzu beruft sie innerhalb von vier Wochen eine aus drei bis sieben Mitgliedern bestehende Ad-hoc-Kommission ("commission particulière du débat public" – CPDP), die für die Koordinierung der Debatte verantwortlich ist. Die von der CNDP berufenen Ad-hoc-Kommissionen setzen sich aus fachlich qualifizierten Persönlichkeiten, wie beispielsweise ehemaligen Richtern oder Fachbeamten, zusammen. Die Kosten für die Organisation und Ausrichtung der Debatte sind in diesem Falle vom Vorhabenträger zu tragen. Die Aufwandsentschädigungen für die Mitglieder der Ad-hoc-Kommission werden jedoch aus dem Budget der CNDP gezahlt. Alternativ zur Berufung einer Ad-hoc-Kommission zur Durchführung der Debatte kann die CNDP den Vorhabenträger auch auffordern, die Debatte selbst zu organisieren, wobei dieser bestimmte Grundregeln und Prinzipien einzuhalten hat, die durch die CNDP definiert und überwacht werden. Die Kosten der Debatte sind in diesem Falle vollständig vom Vorhabenträger zu decken.

Die Zielsetzung der öffentlichen Debatte ist einerseits die Information der Öffentlichkeit, andererseits die Bereitstellung von Informationen für den Vorhabenträger zu bestehenden Vorbehalten sowie Risiken und Rahmenbedingungen des Vorhabens. Beschließt die CNDP die Durchführung einer öffentlichen Debatte, so hat der Vorhabenträger sechs Monate Zeit für die Erstellung einer vorbereitenden Unterlage. Im Anschluss findet die öffentliche Debatte über einen Zeitraum von vier bis sechs Monaten statt, in der die allgemeine Öffentlichkeit Kommentare und Einwände zum Vorhaben äußern kann. Dies erfolgt in der Regel im Rahmen von mehreren öffentlichen Diskussionsveranstaltungen in den vom Vorhaben betroffenen Kommunen. Nach Abschluss der Debatte verfasst die CPDP innerhalb von zwei Monaten einen Bericht, der die zentralen Ergebnisse der Diskussionen zusammenfasst. Dabei spricht die CPDP als neutraler Akteur niemals eine Beurteilung oder Bewertung zum Projekt aus, sondern fasst lediglich die im Zuge der Debatte geäußerten Meinungen zusammen. Der Vorhabenträger entscheidet auf Basis des Berichts über eventuelle Anpassungen der Pläne und über das weitere Vorgehen. Entscheidet sich der Projektträger dafür, das Projekt weiterzuverfolgen, beginnt die Vorbereitung für das Genehmigungsverfahren, das in Frankreich in Form einer sogenannten öffentlichen Untersuchung zur Entscheidung über den öffentlichen Nutzen des Vorhabens ("enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique") abläuft.

Vorbereitung der Öffentlichen Untersuchung

Zur Vorbereitung der "enquête publique" werden die Untersuchungen zur Festlegung des Streckenverlaufs ("études préalables") eingeleitet. In einer ersten Phase ("études préliminaires") werden verschiedene potenzielle Streckenkorridore

untersucht und im Rahmen einer Konsultation zwischen dem Ministerium und den betroffenen Gebietskörperschaften diskutiert. Schließlich wählt der Minister auf Basis der Untersuchungsergebnisse einen Korridor mit einer Breite von ca. 1000 m aus, der in den folgenden Verfahrensschritten weiter analysiert wird. In Phase 2 ("études d'avant-projet sommaire") werden die Auswirkungen verschiedener Streckenverlaufvarianten innerhalb des zuvor identifizierten Korridors detailliert untersucht und die verschiedenen Varianten systematisch verglichen. Hierzu erstellt der Vorhabenträger eine Reihe von Gutachten und Berichten zur Kostenschätzung und zur Abschätzung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen. Zudem ist in dieser Prozessphase eine UVP durchzuführen und eine entsprechende Umweltverträglichkeitsuntersuchung zu erstellen. Die Öffentlichkeit sowie die betroffenen Gebietskörperschaften werden in dieser Prozessphase im Rahmen einer öffentlichen Konsultation in das Verfahren eingebunden. Hierzu richtet der Vorhabenträger Diskussionsveranstaltungen aus, in denen die Bürger ihre Standpunkte einbringen können. Im Anschluss trifft der Minister die Entscheidung für einen bevorzugten Streckenverlauf innerhalb eines 300 m bis 500 m breiten Referenzkorridors. Diese bevorzugte Streckenverlaufsvariante wird im Rahmen eines formellen zwischenbehördlichen Konsultationsverfahrens, an dem alle betroffenen Behörden auf zentralstaatlicher und lokaler Ebene beteiligt sind, offiziell bestätigt. Hierfür wird das "dossier d'avant-projet sommaire" erstellt und beschlossen, das den Rahmenplan, die Kostenschätzung, die Umweltverträglichkeitsuntersuchung sowie die Abschätzung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen enthält. Zudem ist ein Dossier zur Anpassung der lokalen Bebauungspläne zu erstellen, wenn ein Projektvorhaben nicht mit bestehenden Flächennutzungsplänen in den betroffenen Gebieten kompatibel ist. In diesen Fällen hat die "enquête publique" auch die Anpassung der lokalen Bebauungspläne zum Gegenstand. Das Verfahren zur Anpassung der Flächennutzungspläne sieht vor der "enquête publique" eine gemeinsame Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen durch den Zentralstaat und die betroffenen Gebietskörperschaften (Regionen, Departements) vor, die durch den Präfekten organisiert wird ("examen conjoint"). Nach Beginn der "enquête publique" dürfen keine Änderungen mehr an den lokalen Plänen vorgenommen werden, die Auswirkungen auf das geplante Projekt haben könnten.

Die vom Vorhabenträger erstellte Umweltverträglichkeitsuntersuchung muss vor Beginn der "enquête publique" der CGEDD vorgelegt werden, die wiederum innerhalb einer dreimonatigen Frist eine unabhängige Stellungnahme dazu verfasst. Diese Stellungnahme wird an die zuvor genannten Dokumente angehängt und bildet gemeinsam mit diesen das "dossier d'enquête publique", das durch Entscheidung des Ministers offiziell freigegeben wird.

Die vom Minister offiziell bestätigten Unterlagen bilden die Grundlage für die "enquête publique", die sich über einen Zeitraum zwischen 1 und 2,5 Monaten erstreckt. Diese wird durch einen Verfahrensbeauftragten, den "commissaire-

enquêteur", geleitet, der als offizieller Mandatsträger durch den Verwaltungsgerichtshof ("court administratif") ernannt wird. Im Rahmen der "enquête publique" werden die genannten Unterlagen zunächst veröffentlicht. Im Anschluss haben alle betroffenen Bürgerinnen und Bürger Gelegenheit, in schriftlicher Form oder im Rahmen von Informations- und Diskussionsveranstaltungen, die der "commissaire-enquêteur" abhält, ihre Kommentare und Einwände zum Projektvorhaben zu äußern. Nach Abschluss der öffentlichen Untersuchung erstellt der "commissaire-enquêteur" einen Bericht, der die Ergebnisse der öffentlichen Untersuchung zusammenfasst und das Projektvorhaben bewertet. Dabei kann sich der "commissaire-enquêteur" für Anpassungen am Projekt aussprechen und hierfür konkrete Empfehlungen formulieren.

Nach Vorlage des Berichts muss innerhalb eines Jahres die Entscheidung über die Feststellung des öffentlichen Nutzens des Projektvorhabens getroffen werden ("déclaration d'utilité publique" – DUP). Diese Entscheidung bildet den zentralen Genehmigungsschritt im französischen Verfahren, der das öffentliche Baurecht herstellt und die rechtliche Grundlage für die Möglichkeit von Enteignungen zur Realisierung des Vorhabens schafft. Die Feststellung des öffentlichen Nutzens hat automatisch auch die Anpassung der lokalen Flächennutzungspläne an das Projektvorhaben zur Folge. Getroffen wird die Entscheidung zur Feststellung des öffentlichen Nutzens bei großen Verkehrsinfrastrukturprojekten von nationaler Bedeutung in der Regel durch den Premierminister, der nach Befragung des Kabinetts eine entsprechende Verordnung zur DUP erlässt. In einigen Fällen trifft auch der zuständige Minister die Entscheidung, bei kleineren Projekten kann der zuständige Regionalpräfekt per Erlass den öffentlichen Nutzen feststellen. Die Entscheidung zur DUP in Form einer Verordnung oder eines Erlasses muss anschließend im Gesetzblatt veröffentlicht werden. Der DUP folgt die Erstellung einer Verpflichtungserklärung des Staates ("dossier des engagements de l'état"), in der alle vorgesehenen Baumaßnahmen sowie Umweltschutzmaßnahmen des Staates im Rahmen des Projektes detailliert und verbindlich festgehalten werden.

Gegen die Feststellung des öffentlichen Nutzens können betroffene Einzelpersonen sowie anerkannte Umweltschutzverbände innerhalb einer zweimonatigen Frist Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht einreichen. Die Einreichung der Klage entfaltet allerdings keine aufschiebende Wirkung, so dass der Vorhabenträger die Realisierung des Vorhabens weiter vorantreiben kann, auch wenn Klagen im Raum stehen. Gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts kann in zwei Instanzen, zunächst bei der "chambre d'appel" und schließlich in letzter Instanz beim "conseil d'état" Berufung eingelegt werden. Die Gerichte prüfen sowohl auf prozeduraler Ebene die formale Korrektheit des Verfahrensablaufs, als auch auf materieller Ebene inhaltliche Aspekte der Entscheidung bzw. der ihr zu Grunde liegenden Untersuchungen.

Enteignungen und Detailgenehmigungen

Nach der DUP-Entscheidung kann, falls erforderlich, auch der Erwerb von betroffenen Grundstücken durch Enteignung erfolgen. Das hierfür notwendige Verfahren, das durch den Präfekten initiiert wird, gliedert sich in eine administrative und eine gerichtliche Phase und endet mit der Ausstellung einer Enteignungsverordnung durch einen Enteignungsrichter sowie mit der Festlegung und Zahlung einer Entschädigungssumme an den Grundstückseigentümer.

Sobald die DUP erfolgt ist, beginnt der Vorhabenträger im Zuge der "études de projet détaillées" mit den Detailplanungen zum exakten Streckenverlauf und zu den erforderlichen baulichen Maßnahmen. Obwohl die DUP den zentralen Genehmigungsschritt des Verfahrens darstellt, erlaubt sie allein noch nicht den Beginn von Baumaßnahmen zur Realisierung des Vorhabens. Vielmehr schreibt das französische System in Abhängigkeit von den konkreten Charakteristika des Bauvorhabens zusätzlich noch die Einholung bestimmter Einzelerlaubnisse vor. Zu nennen ist hierbei insbesondere die Einholung einer Erlaubnis nach dem Wassergesetz ("loi sur l'eau") für Bauvorhaben mit Auswirkungen auf die natürlichen Wasserressourcen. Für diese und andere Einzelerlaubnisse ist ebenfalls die Durchführung einer "enquête publique" vorgeschrieben. Allerdings kann diese in der Praxis mit der "enquête publique" zur Feststellung des öffentlichen Nutzens kombiniert werden, so dass die entsprechenden Untersuchungen parallel und nicht nacheinander stattfinden und im Rahmen einer einzigen "enquête publique" sowohl die DUP als auch die ggf. erforderlichen Einzelgenehmigungen behandelt werden können.

Finanzierung

Die Finanzierung des nationalen Verkehrsnetzes variiert in Frankreich stark zwischen den Verkehrsträgern Straße und Schiene.

Im Straßenbereich ist der Zentralstaat verantwortlich für die Verwaltung und Finanzierung des nationalen Straßennetzes. Diese umfasst die Autobahnen ("autoroutes") sowie die Nationalstraßen ("routes nationales"). Bei den Autobahnen sind wiederum die kostenfrei benutzbaren Autobahnen, die der Staat selbst betreibt ("autoroutes non concédées"), und die an Privatunternehmen konzessionierten Autobahnen ("autoroutes concédées") zu unterscheiden. Neubauprojekte im Autobahnbereich werden in Frankreich seit einigen Jahren faktisch nur noch über das Konzessionsmodell realisiert. Hierbei werden Finanzierung, Bau und Betrieb des Autobahnabschnitts durch Konzessionsverträge für mehrere Jahrzehnte an eine Konzessionsgesellschaft delegiert, die im Gegenzug Mautgebühren von den Nutzern erhebt. Aktuell sind insgesamt 18 Konzessionsgesellschaften in Frankreich aktiv, die mit rund 8.800 Streckenkilometern den Großteil des insgesamt rund 12.000 km umfassenden französischen Autobahnnetzes bewirtschaften¹⁷⁾. Neben diesem Konzessionsmodell besteht

17) Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (2012)

in Frankreich ein weiteres Finanzierungsmodell mit Privatsektorbeteiligung im Rahmen eines sogenannten Partnerschaftsvertrags ("contrat de partenariat"). Hierbei können privatwirtschaftliche Anbieter durch einen langfristigen Vertrag mit Finanzierung, Bau, Betrieb und Unterhalt eines Autobahnprojekts beauftragt werden. Im Gegenzug erhält das private Konsortium über den gesamten Vertragszeitraum hinweg zuvor vereinbarte, regelmäßige Zahlungen vom Staat. Dieses PPP-Modell ist in Frankreich seit 2004 rechtlich möglich, wurde bislang allerdings erst in einem Fall angewendet. Hierbei handelt es sich um den Bau der Stadtautobahn A507 in Marseille, der sich derzeit in der Realisierungsphase befindet. Für den (umweltgerechten) Ausbau und die Modernisierung des nicht konzessionierten Teils des nationalen Straßennetzes stellt der Zentralstaat Finanzmittel zur Verfügung. Dies geschieht vor allem im Rahmen formalisierter Investitionsprogramme, die mit den Regionen ausgehandelt werden ("programmes de modernisation des itinéraires routiers" – PDMI). Dabei tragen die Regionen mit einer Kofinanzierung in Höhe von rund 40% in erheblichem Umfang zur Finanzierung der Weiterentwicklung des nationalen Straßennetzes bei. Die aktuellen PDMI sind für den Zeitraum 2009 bis 2014 gültig. Die Instandhaltung des nationalen Straßennetzes erfolgt ebenfalls aus Mitteln des Zentralstaats, der den Erhalt von nicht konzessionierten Autobahnen und Nationalstraßen durch landesweit elf Straßenbaubehörden ("directions interdépartementales des routes" – DIR) sicherstellt, die direkt dem Transportministerium nachgeordnet sind.

Im Vergleich zum Straßenbereich, wo ein Großteil der Finanzierungsaufgaben durch Konzessionsverträge an den Privatsektor delegiert wurde, spielt der französische Zentralstaat bei der Finanzierung von Schieneninfrastruktur eine wesentlich aktivere Rolle. Grundsätzlich liegt die Verantwortung für die Eisenbahninfrastruktur in Frankreich beim Infrastrukturbetreiber "Réseau ferré de France" (RFF), der als Inhaber des nationalen Schienennetzes für Bau, Verwaltung und Instandhaltung zuständig ist. Als 100-prozentiges Staatsunternehmen ist RFF der unmittelbaren Aufsicht des Verkehrsministeriums unterstellt und fungiert als Vorhabenträger für Bauprojekte. Die eigenen Einnahmen, die RFF vorwiegend aus Netznutzungsentgelten erzielt, werden ergänzt durch einen jährlichen direkten Zuschuss aus dem französischen Staatshaushalt für den Betrieb der Infrastruktur.

Große Bahninfrastrukturprojekte, insbesondere die Hochgeschwindigkeitsstrecken ("ligne à grande vitesse" – LGV), werden in Frankreich seit einigen Jahren in der Regel durch spezielle Finanzierungsvereinbarungen ("convention de financement") realisiert. Im Rahmen dieser Verträge verpflichten sich der Zentralstaat, RFF und die beteiligten Gebietskörperschaften (Regionen, Départements und Kommunen) zur finanziellen Beteiligung an den Kosten eines Projektes und vereinbaren detailliert die Anteile an der Gesamtfinanzierung sowie die

Zahlungskonditionen. Diese Vereinbarungen werden in Form rechtlich bindender Verträge getroffen, so dass nach Abschluss der Vereinbarung eine einklagbare Zahlungsverpflichtung für alle Partner besteht.

Ein weiteres wichtiges Finanzierungsinstrument im Bereich Schieneninfrastruktur sind die "contrats de projets état-région" (CPER). Dabei handelt es sich um Verträge zwischen den französischen Regionen und dem Zentralstaat (vertreten durch den Regionalpräsidenten), mit denen beide Seiten ein mehrjähriges Investitionsprogramm für regional bedeutsame Projekte vereinbaren. Andere Gebietskörperschaften (Départements und Kommunen) können sich bei Interesse mit einer eigenen finanziellen Beteiligung an den Verträgen beteiligen, die stets einen Planungshorizont von sieben Jahren umfassen. Die in den Programmen festgelegten Investitionen decken verschiedene Schwerpunktbereiche, wie beispielsweise Bildung, Forschung, Energie und Tourismus, ab. Die höchsten Investitionen aus zentralstaatlichen Mitteln (rund 3,27 Milliarden Euro) sind in der aktuell laufenden Vertragsperiode (2007-2013) für Projekte im Bereich Verkehr und Transport vorgesehen. Hierbei liegt der Schwerpunkt auf regional bedeutsamen Eisenbahnprojekten, für die Mittel in Höhe von 1,57 Milliarden Euro bereitgestellt werden¹⁸⁾. Straßeninvestitionen sind im Rahmen der CPER hingegen nicht vorgesehen.

Die administrative Abwicklung der Verkehrsinfrastrukturinvestitionen des Zentralstaats übernimmt eine 2004 eigens zu diesem Zweck gegründete Behörde, die "agence de financement des infrastructures de transport de France" (AFITF). Sie ist insbesondere verantwortlich für die Finanzierung der staatlichen Transportinfrastrukturinvestitionen für die Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserwege. In dieser Rolle setzt sie die Vorgaben des für Verkehrsinfrastruktur zuständigen Ministeriums (MEDDE) um, dem sie direkt unterstellt ist. Die Rolle der AFITF beschränkt sich dabei strikt auf Finanzierungsfragen. Somit tritt sie nicht als Vorhabenträger, Eigentümer oder Verwalter der Projekte auf. Bis auf die staatlichen Direktzahlungen an RFF werden alle Ausgaben des Staates für Verkehrsinfrastrukturprojekte über den Haushalt der AFITF abgewickelt. Hierfür verfügt sie über vier Einnahmequellen, die sich vorwiegend aus dem Straßensektor speisen:

1. Erlöse aus Abgaben der Autobahnbetreibergesellschaften
2. Erlöse aus den Raumplanungssteuerzahlungen ("taxe d'aménagement")
3. 40% der Einnahmen aus Bußgeldzahlungen im Straßenverkehr
4. Zuschuss aus dem Staatsbudget

Ab dem Haushaltsjahr 2014 soll der Zuschuss aus dem allgemeinen Staatshaushalt vollständig entfallen und durch die Einnahmen aus der Lkw-Ökosteuer ersetzt werden, die ab Januar 2014 auf dem nicht konzessionierten nationalen

18) *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (2013)*

Straßennetz erhoben werden soll. Da die Einnahmen der AFITF vollständig aus dem Straßensektor stammen, ihre Investitionen aber alle Verkehrsträger abdecken, fungiert die AFITF als Umverteilungsinstrument von der Straße hin zu anderen Verkehrsträgern. Dies entspricht einer bewussten politischen Schwerpunktsetzung der französischen Regierung, die einen starken Fokus auf die Förderung des Verkehrsträgers Schiene legt.

c) Ansätze guter Praxis und Übertragbarkeit

Automatische Anpassung lokaler Flächennutzungspläne

In Frankreich werden lokale Flächennutzungspläne in einem automatischen Verfahren dem Projektvorhaben angepasst. Wenn ein Bauvorhaben nicht mit bestehenden Flächennutzungsplänen in den betroffenen Gebieten kompatibel ist, so hat die der DUP (Erklärung des Öffentlichen Nutzens) vorgelagerte öffentliche Untersuchung stets auch die Anpassung der lokalen Flächennutzungspläne zum Gegenstand. Hierzu reicht der Vorhabenträger einen Vorschlag zur Änderung der lokalen Pläne ein. Wird der Öffentliche Nutzen festgestellt, so werden damit automatisch auch die lokalen Pläne an das Bauvorhaben angepasst.

Durch Umsetzung einer ähnlichen Regelung in Deutschland ließe sich das Genehmigungsverfahren deutlich straffen und beschleunigen:

- > Bei konsequenter Umsetzung einer automatischen Anpassung bestehender Flächennutzungspläne bestünde keine Notwendigkeit mehr für das Raumordnungsverfahren, in dem Vorhaben in Deutschland auf potentielle Konflikte mit bestehenden Plänen überprüft werden. Eine solche Reform des bestehenden Verfahrens könnte zu einer Beschleunigung der Verfahrensabläufe beitragen, da mit der Prüfung der Raumverträglichkeit ein kompletter Verfahrensschritt entfällt und der Vorhabenträger im Anschluss keine Anpassung seiner Planungen an die ausgesprochenen Auflagen vornehmen müsste.
- > Mit einem Wegfall des Raumordnungsverfahrens könnte man zudem die zeitraubende "doppelte" UVP (sowohl im Raumordnungsverfahren als auch im anschließenden Planfeststellungsverfahren) durch eine einzige, konzentrierte UVP in einem Verfahrensschritt ersetzen. Die Problematik, dass nach der Planfeststellung eine gerichtliche Anfechtung der UVP des vorangegangenen Raumordnungsverfahrens die jahrelangen Vorarbeiten für weit fortgeschrittene Projekte hinfällig macht, würde damit aufgelöst. Es bestünde unmittelbar nach Abschluss der dann einzigen UVP im Planfeststellungsverfahren eine Klagemöglichkeit. Nach Klärung etwaiger Klagen ließe sich das Projekt dann auf Basis eines rechtskräftigen Planfeststellungsbeschlusses realisieren. Damit ließe sich die Verfahrensstabilität deutlich erhöhen.

Alternative Finanzierungsmodelle

Im Bereich der Autobahnen bietet das in Frankreich etablierte Konzessionsmodell mögliche Ansatzpunkte für öffentliche Beschaffungs- und Finanzierungsstrategien. Das Delegieren der Finanzierung von großen Straßenbauprojekten an Konzessionsgesellschaften stellt eine Alternative zur klassischen Budgetfinanzierung dar, mit der die Realisierung von Großprojekten auch in Zeiten erheblicher Konsolidierungszwänge für die öffentlichen Haushalte möglich bleibt. Gleichzeitig setzen die langfristigen, lebenszyklusorientierten Konzessionsverträge sinnvolle Anreize für die Konzessionsgesellschaften, in möglichst hoher Qualität zu bauen und die Projekte möglichst nachhaltig zu bewirtschaften, da sie über mehrere Jahrzehnte für das Projekt verantwortlich sind. Zudem setzt das vom Verkehrsaufkommen abhängige Vergütungsmodell einen starken Anreiz, zügig zu bauen und für eine schnelle und dauerhafte Verfügbarkeit der Straße zu sorgen. Dabei sind allerdings auch negative Aspekte des französischen Ansatzes wie Störung des Verkehrsflusses durch Mauterhebung oder die Begrenzung der Zahl von Zu- und Abfahrten zu bedenken.

Für Deutschland ergeben sich hieraus interessante Ansatzpunkte:

- > In Deutschland finden im Bereich der Bundesfernstraßen bereits ähnliche PPP-Modelle Anwendung, bei denen die Verantwortung für Planung, Bau, Betrieb und Instandhaltung von Autobahnabschnitten an ein privates Konsortium übertragen wurde.
- > Eine kontinuierliche Weiterentwicklung und Optimierung sowie eine breitere Anwendung dieser Modelle – unter Berücksichtigung von Erfahrungen aus dem Ausland – könnte auch für Deutschland eine Option darstellen.

Bündelung von Kompetenzen und Zuständigkeiten

In Frankreich sind die Zuständigkeiten für den Planungs- und Genehmigungsprozess stark auf zentralstaatlicher Ebene konzentriert. Diese Kompetenzbündelung kann für die Planung und Genehmigung von Verkehrsinfrastrukturprojekten in zweierlei Hinsicht positive Effekte haben: Zum einen ergeben sich für die Regierung effektive Steuerungsmöglichkeiten für Projekte von nationaler Relevanz. Die starke Rolle des für Transportinfrastruktur zuständigen Ministeriums (MEDDE) und der ihm nachgeordneten Behörden und Einrichtungen ermöglicht eine Verfahrensführung aus einer Hand. Dies bietet Potenzial für beschleunigte Verfahrensabläufe. Zum anderen ermöglicht die Zentralisierung und Bündelung von Kompetenzen in spezialisierten Verwaltungen den systematischen Aufbau von Expertise und Erfahrungen in der Planung und Genehmigung von Großprojekten. Durch die regelmäßige Befassung mit Großprojekten können die zuständigen Verwaltungen Routine im Umgang mit komplexen Infrastrukturvorhaben entwickeln. Hieraus können sich positive Auswirkungen auf die Bearbeitungsqualität und die Effizienz von Verfahrensabläufen ergeben.

Auch in Deutschland ließen sich durch Ansätze für eine stärkere Bündelung von administrativer Expertise erhebliche Vorteile realisieren:

- > Im föderalen Deutschland ist eine generelle Zentralisierung von Zuständigkeiten für administrative Planungs- und Genehmigungsverfahren insbesondere im Straßenbereich aktuell schwer vorstellbar.¹⁹⁾ Eine systematische Bündelung von Know-how durch länderübergreifende Ansätze zum Pooling von Experten für komplexe Großprojekte ließe sich allerdings auch in einer grundsätzlich föderalen, dezentralen Struktur umsetzen. Damit ließe sich das bestehende Problem der Fragmentierung von Fachexpertise und Erfahrung in der Fläche wirkungsvoll adressieren.
- > Für die Durchführung der Planungsverfahren für länderübergreifende Infrastrukturprojekte im Straßenbereich ließe sich eine einheitliche Verfahrensführung durch institutionalisierte Formen der Koordination zwischen den Genehmigungsbehörden der verschiedenen betroffenen Länder – beispielsweise im Rahmen von projektbasierten Task Forces und verbindlichen gemeinsamen Terminplanungen und Meilensteinen – gewährleisten.
- > Für ausgewählte länderübergreifende Großprojekte mit strategischer Relevanz für die Leistungsfähigkeit des Gesamtnetzes und besonders ausgeprägter Komplexität (z.B. eigenes Güterverkehrsnetz, neue Hochgeschwindigkeitstrassen) könnte zudem die Möglichkeit geprüft werden, das Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren durch eine einzige, zentrale Instanz auf Bundesebene konzentriert durchführen zu lassen.

Professionalisierte Organisation der Bürgerbeteiligung

Die von geplanten Verkehrsinfrastrukturvorhaben betroffenen Bürgerinnen und Bürger werden in Frankreich frühzeitig im Prozess an der Projektplanung und -gestaltung beteiligt. Besonders erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang die für große Infrastrukturprojekte in der Regel vorgesehene umfangreiche Bürgerbeteiligung im Rahmen der "débat public". Diese erfolgt bereits in einem frühen Projektstadium, wenn noch keine nennenswerten Festlegungen zum genauen Streckenverlauf oder den konkreten Baumaßnahmen stattgefunden haben. Damit sind substanzielle Änderungen am Projektzuschnitt auf Grundlage der eingebrachten Anregungen und Bedenken der Betroffenen noch realistisch umsetzbar. Die frühe Einbindung kann damit erheblich zur Steigerung der Akzeptanz und Legitimität von Infrastrukturprojekten beitragen und späteren Konflikten und Klagen vorbeugen. Die Organisation der Bürgerbeteiligung im Rahmen der "débat public" durch die CNDP als eigens dafür geschaffene Institution sorgt zudem für ein hohes Maß an Institutionalisierung und Professionalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung.

19) Im Eisenbahnbereich ist mit den EBA-Außenstellen ebenso wie im Wasserstraßenbereich mit den regionalen Außenstellen der zentralen GDWS als Planfeststellungsbehörden bereits ein stärker zentralisierter Ansatz verwirklicht.

Für Vorhabenträger und Behörden mit begrenzter Erfahrung in der Bürgerbeteiligung kann diese professionelle Unterstützung bei den komplexen kommunikativen Prozessen einen erheblichen Mehrwert darstellen. Das Know-how der CNDP kann gerade bei kontroversen und komplexen Vorhaben zu einem sachlichen, effektiven und zielgerichteten Ablauf der Öffentlichkeitsbeteiligung beitragen.

Eine frühere und umfassendere Öffentlichkeitsbeteiligung an den Planungsprozessen für Infrastrukturvorhaben könnte auch in Deutschland für eine Verringerung von Akzeptanzproblemen sorgen:

- > Die in Deutschland seit kurzem vorgesehene Verstärkung der freiwilligen, auf die Anforderungen und Besonderheiten individueller Projekte abgestimmten Beteiligungs- und Einbindungsangebote durch Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden bieten erhebliche Potenziale. Durch sie können Projekte in einem frühen Stadium optimiert, Konflikte gelöst und Klagen und Verzögerungen in späteren Projektphasen vermieden werden.
- > Um eine möglichst große Wirkung zu entfalten und die Akzeptanz von Vorhaben substantiell zu steigern, müssten die zusätzlichen Beteiligungsformate deutlich vor dem Linienbestimmungs- und dem Planfeststellungsverfahren stattfinden. Damit würde die Möglichkeit geboten, den Streckenverlauf und die wesentlichen baulichen Charakteristika des Projekts in einem frühen Planungsstadium gemeinsam zu optimieren.
- > Die Schaffung einer öffentlich finanzierten Institution auf Bundesebene, die entsprechende Kompetenzen bündelt und Vorhabenträger und Behörden gezielt bei konkreten Aktivitäten der Bürgerbeteiligung unterstützt, wäre auch in Deutschland ein sinnvoller Schritt. Durch ein solches Kompetenzzentrum ließe sich eine Entlastung der Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden und eine Professionalisierung der Organisation der Öffentlichkeitsbeteiligung erreichen. Dies kann zu effektiven, sachorientierten Diskussionen und letztlich zu höherer Akzeptanz beitragen.

Kasten 2: Projektbeispiel LGV Rhin-Rhône

Die Hochgeschwindigkeitsstrecke Rhin-Rhône – Basisdaten zum Projekt

Die Hochgeschwindigkeitsstrecke (LGV) "Rhin-Rhône Branche Est" bildet den östlichen Arm des übergeordneten Vorhabens LGV Rhin-Rhône. Im Zuge des Projektes wurde als erster Streckenabschnitt eine 140 km lange Neubaustrecke zwischen Villers-les-Pots und Petit-Croix errichtet, die der Verbindung der Großräume Dijon und Mülhausen dient. Der Neubau der Hochleistungsstrecke beinhaltet die Errichtung von 13 Viadukten, einem 2 km langen Tunnel sowie zwei neuen Bahnhöfen. Die Linie trägt zur Schaffung einer besseren Verbindung zwischen dem Großraum Paris und Ostfrankreich, der Schweiz und Deutschland bei. Das Projekt soll den Osten Frankreichs an die Hochgeschwindigkeitsverbindung zwischen Paris, Südfrankreich, Italien und Spanien anbinden und ist Teil des TEN-V Prioritätsprojekts 24. Der Streckenabschnitt ist seit Dezember 2011 offiziell in Betrieb und hat zu einer erheblichen Verkürzung der Fahrzeiten zwischen wichtigen Großräumen beigetragen:

Strecke	Zeitersparnis
Dijon – Strasbourg	1h 40min
Dijon – Mülhausen	1h 20min
Dijon – Zürich	2h 5min

Planungsprozess und Bürgerbeteiligung

Die umfangreichen Planungen und Voruntersuchungen zum Projektvorhaben begannen in den 1990er Jahren. Dabei setzte der Vorhabenträger RFF früh auf eine aktive Einbindung der Betroffenen durch kontinuierliche Konsultationen ("Concertation"). Hierbei richtete RFF regelmäßige Informationsveranstaltungen und Konsultationstreffen aus, in die lokale Mandatsträger ebenso eingebunden wurden wie Anwohner und die allgemeine Öffentlichkeit. Basierend auf den Ergebnissen des Planungsprozesses wurde der öffentliche Nutzen des Vorhabens im Januar 2002 offiziell festgestellt (DUP). Im Juli 2006 wurde die Finanzierungsvereinbarung zwischen den an der Finanzierung beteiligten Akteuren unterzeichnet. Die Gesamtkosten des Projekts belaufen sich auf 3,12 Milliarden Euro, von denen 751 Millionen Euro auf den Zentralstaat, 642 Millionen Euro auf RFF, 356 Millionen Euro auf die Regionen und kommunalen Gebietskörperschaften, 200 Millionen Euro auf die EU sowie 66 Millionen Euro auf die Schweiz entfallen. Daraufhin konnten im Juli 2006 die Bauarbeiten beginnen. Nach einer Gesamtbauzeit von rund 5 Jahren erfolgte Ende 2011 – und damit wie im Zeitplan vorgesehen – die Inbetriebnahme der Strecke für den regulären Zugverkehr. Zur Schaffung von Transparenz über die Umweltauswirkungen und zur Steigerung der Akzeptanz des Bauvorhabens wurde im Zuge der Projektrealisierung erstmals in Frankreich eine umfassende, langfristige orientierte CO₂-Bilanz für das Gesamtprojekt erstellt ("Bilan Carbone Ferroviaire Global"). Diese erfasst und analysiert die Emissionsauswirkungen für die Planung, den Bau sowie den anschließenden Regelbetrieb mit Zugverkehr und Instandhaltung der Infrastruktur. Die Analyse ergab, dass das Projekt bereits nach zwölf Jahren eine positive CO₂-Bilanz aufweist.

2. Niederlande

a) Wesentliche Unterschiede zu Deutschland

Abbildung 12: Niederlande: Die wesentlichen Unterschiede zu Deutschland im Überblick

VERANTWORTLICHE INSTITUTIONEN & EBENEN	BÜRGERBETEILIGUNG	PROZESSCHRITTE	FINANZIERUNG
<ul style="list-style-type: none"> > Starke Rolle des Ministeriums für Transport und Umwelt bei der Planung und Genehmigung von Verkehrsinfrastrukturprojekten > Die dem Ministerium nachgeordnete Exekutivbehörde "Rijkswaterstaat" agiert als Vorhabenträger für die Verkehrsträger Straße und Wasserwege 	<ul style="list-style-type: none"> > Früher Einbezug der Öffentlichkeit in den Planungsprozess für konkrete Projektvorhaben bereits in der Untersuchungsphase vor der Bestimmung des konkreten Trassenverlaufs > Kontinuierliche, rechtlich garantierte Beteiligungsmöglichkeiten im gesamten weiteren Verfahrensverlauf 	<ul style="list-style-type: none"> > SUP bezieht sich auf einzelne konkrete Projektvorhaben und nicht auf eine Gesamtstrategie oder ein Maßnahmenpaket > SUP wird als Zwischenschritt im Verfahren zur Identifizierung einer bevorzugten Lösungsvariante genutzt > Alle wesentlichen Prozessschritte werden durch eine Ministerentscheidung abgeschlossen 	<ul style="list-style-type: none"> > Starker Fokus auf die Anwendung von PPP-Beschaffungsmodellen > Verpflichtende, standardisierte Prüfung aller Vorhaben auf PPP-Tauglichkeit > Systematische Bündelung von PPP-Know-how in der Verwaltung

Verantwortliche bzw. beteiligte Institutionen/Ebenen

- > Anders als in Deutschland, wo die Planungs- und Genehmigungsprozesse insbesondere im Straßenbereich stark dezentralisiert sind, spielt bei großen Infrastrukturprojekten in den Niederlanden das Ministerium für Transport und Umwelt ("Ministerie van Infrastructuur en Milieu" – IenM) eine zentrale Rolle. Die ihm nachgeordnete Exekutivbehörde "Rijkswaterstaat" (RWS) mit regionalen Außenstellen ist verantwortlich für die wesentlichen operativen Planungsschritte und die Organisation von Bauprojekten in Kooperation mit privaten Partnern sowie für die Instandhaltung und das Management des nationalen Straßen- und Wasserwegennetzes.
- > Wengleich Großprojekte im Verkehrsinfrastrukturbereich zunehmend in (finanzieller) Kooperation mit den Provinzen realisiert werden, verbleibt die wesentliche Planungs-, Genehmigungs- und Projektsteuerungskompetenz auf nationaler Ebene. Diese Struktur erleichtert den Aufbau von Erfahrung und die systematische Bündelung von Expertise.

Form und Umfang der Bürgerbeteiligung

- > In den Niederlanden wird die allgemeine Öffentlichkeit früher und auf Grundlage konkreterer Projektinformationen in den Planungsprozess einbezogen als dies in Deutschland bislang der Regelfall war. So ist in Deutschland eine formelle Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne direkter Interaktion zwischen Vorhabenträger und Öffentlichkeit im Rahmen von Treffen gesetzlich verbindlich

erst beim Erörterungstermin unmittelbar vor Abschluss des Planfeststellungsverfahrens vorgesehen. Die vorangehende Öffentlichkeitsbeteiligung zur SUP der Bundesverkehrswegeplanung bezieht sich nicht explizit auf das Einzelprojekt, sondern auf dessen Beitrag zu den aggregierten Wirkungen eines großen Maßnahmenbündels. In den Niederlanden hingegen sind Konsultationen bereits in der Untersuchungsphase, die der Analyse verschiedener Lösungsalternativen und der schrittweisen Konkretisierung des Projektvorhabens dient, verbindlich vorgesehen.

- > Auch in den nachfolgenden Prozessschritten werden die Bürger durch weitere Konsultationen, beispielsweise zur Umweltverträglichkeitsprüfung und zum Vorschlag für den Streckenverlauf, aktiv ins Verfahren eingebunden. Dieser Ansatz kann zu höherer Akzeptanz und zur Verringerung von Konflikten beitragen.

Prozessschritte, Gutachten und Genehmigungen

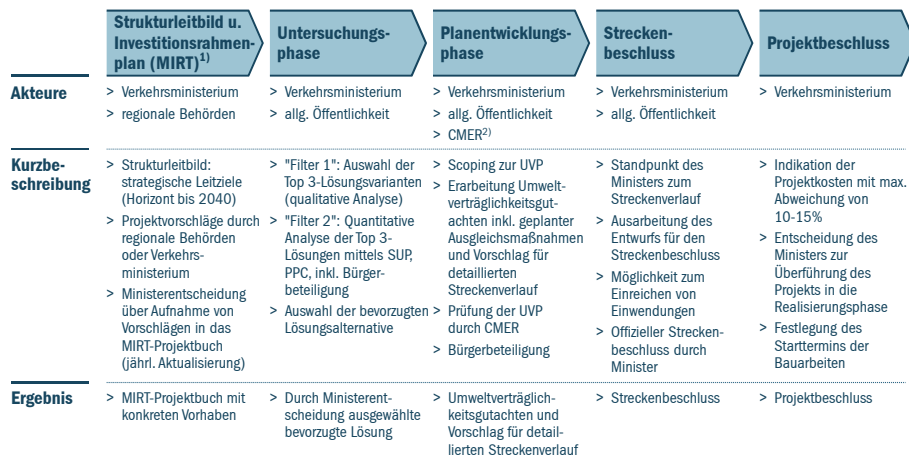
- > Im niederländischen Prozess bezieht sich die Strategische Umweltprüfung (SUP) auf einzelne, konkrete Projektvorhaben und damit nicht wie in Deutschland auf den gesamten Bundesverkehrswegeplan. Die SUP dient hierbei als vorgelagertes Instrument der Reduktion von Komplexität und der Identifikation einer einzigen bevorzugten Lösungsvariante, die im Rahmen der anschließenden Umweltverträglichkeitsprüfung detailliert analysiert wird.
- > Anders als in Deutschland, wo die politische Legitimierung einzelner Projektvorhaben durch die weitgehende Delegation an Verwaltungsbehörden schwach ist, werden in den Niederlanden alle wesentlichen Prozessschritte durch eine offizielle Ministerentscheidung abgeschlossen. Im niederländischen Kontext kann dies dazu beitragen, die Legitimation und Verbindlichkeit zu erhöhen und die Verwaltungsverfahren von politischem Druck und grundsätzlichen Kontroversen zu entlasten.

Finanzierung

- > Die Beschaffungs- und Finanzierungsstrategie der niederländischen Regierung legt – anders als das in Deutschland überwiegend praktizierte Beschaffungsmodell – einen starken Schwerpunkt auf alternative Modelle mit Privatsektorbeteiligung. Die systematische Prüfung der PPP-Tauglichkeit ist hierbei für alle größeren Projektvorhaben verbindlich vorgesehen.
- > Gleichzeitig wird der Aufbau von PPP-Kompetenz in der Verwaltung durch einen "Knowledge Pool" gezielt gefördert. Ein solcher Ansatz kann dazu beitragen, die Potenziale und möglichen Vorteile von PPP-Modellen bei geeigneten Projekten möglichst optimal zu nutzen.

b) Das Verfahren im Detail

Abbildung 13: Überblick Planungs- und Genehmigungsprozess Niederlande



1) "Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport" (MIRT)
 2) "Nationale Kommission für Umweltprüfung" (CMER)

Politische Planung und Bedarfsfeststellung

Strukturleitbild für Infrastruktur und Raumordnung

Den übergeordneten rechtlichen Rahmen für alle Grundsatzentscheidungen in den Bereichen Raumplanung, Landnutzung und Infrastruktur in den Niederlanden bildet das niederländische Raumplanungsgesetz ("Wet Ruimtelijke Ordening"), das in seiner jetzigen Fassung seit 2008 in Kraft ist. Innerhalb dieses allgemeinen rechtlichen Rahmens definiert das "Strukturleitbild für Infrastruktur und Raumordnung" ("Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte" – SVIR) strategische Leitziele mit einem Zeithorizont bis 2040 in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur und Mobilität.

Das Strukturleitbild umfasst alle generellen Grundsatzentscheidungen der Verkehrspolitik und liefert einen Ausblick auf die mittelfristigen räumlichen Auswirkungen dieser Entscheidungen. Das Strukturleitbild wurde vom IenM in Zusammenarbeit mit den regionalen und kommunalen Behörden erstellt und 2012 offiziell beschlossen und im Parlament beraten. Es löste das bis dahin gültige verkehrspolitische Plangesetz ("Planologische Kernbeslissing"), die "Nota Mobiliteit", ab. Mit diesem war 2006 erstmals das verkehrspolitische Grundsatzziel festgeschrieben worden, dass im Bereich der Verkehrsinfrastruktur ein verstärkter Fokus auf die Etablierung von Public Private Partnerships (PPP) gelegt werden soll.

Investitionsrahmenplan

Das Projektbuch des "Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport" (MIRT) ist der niederländische Investitionsrahmenplan und dient der Umsetzung der strategischen Leitlinien des SVIR. In das Projektbuch werden alle Infrastrukturprojekte für die Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserwege aufgenommen, an deren Finanzierung der niederländische Staat direkt beteiligt ist. Das MIRT-Projektbuch wird jährlich im Parlament diskutiert und angepasst. Dabei können bereits gelistete Projekte gegebenenfalls repriorisiert und neue Projekte aufgenommen werden. Projekte für das MIRT Projektbuch können sowohl von Rijkswaterstaat²⁰⁾, einer Generaldirektion innerhalb des IenM, als auch von regionalen Behörden vorgeschlagen werden. Grundlage für die Projektvorschläge aus den Regionen bilden die sogenannten regionalen Entwicklungsagenden, die Leitlinien für die Infrastrukturpolitik in den einzelnen Regionen enthalten. Aus diesen werden konkrete Projektvorschläge abgeleitet. Dafür muss im ersten Schritt ein initiales Dokument erstellt werden, in dem die generellen Eigenschaften des Projektes beschrieben werden, z.B. der Bedarf, die Dringlichkeit, die Definition und die Größe des zugrunde liegenden Problems sowie mögliche Lösungsmöglichkeiten inklusive einer Analyse der Vereinbarkeit mit nationalen und regionalen Zielen. Außerdem enthält das Dokument eine Beschreibung des betroffenen Gebiets und einer Begründung, weshalb ein nationales Interesse besteht. Ebenso findet sich im Dokument eine erste Indikation des finanziellen Bedarfs des Projektes wieder.

Die so skizzierten Projektvorschläge werden zwischen IenM und regionalen Behörden in informellen Gesprächen diskutiert und abgestimmt. Am Ende dieser Initiativphase steht die so genannte Entscheidung über die Aufnahme in das MIRT-Projektbuch, die der Minister des IenM in enger Abstimmung mit den beteiligten regionalen Behörden und dem Parlament trifft. Sobald ein Projekt in den MIRT aufgenommen wurde, durchläuft es mehrere Phasen und Entscheidungsstufen. Diese werden im Folgenden genauer betrachtet.

Planungs- und Genehmigungsverfahren auf Projektebene

Untersuchungsphase

Nach Aufnahme in den MIRT durchläuft ein Projekt die initiale Phase der Untersuchungsphase. Die Entscheidung über die Einleitung der Untersuchungsphase, die insgesamt maximal zwei Jahre dauert, trifft der Minister unter Berücksichtigung der verfügbaren Haushaltsmittel. Hier erstellt der Initiator des Projekts einen Aktionsplan, der das weitere Vorgehen skizziert, und definiert den Scope und den Detailgrad der in den nächsten Schritten durchzuführenden Untersuchungen.

²⁰⁾ Rijkswaterstaat ist als Generaldirektion des IenM mit der Vorbereitung und Implementierung der Verkehrspolitik des Ministeriums betraut und dabei insbesondere für Planung, Bau, Verwaltung und Erhalt der Verkehrsinfrastruktur im nationalen Straßen- und Wasserwegenetzwerk verantwortlich. Rijkswaterstaat verfügt über zehn regionale Außenstellen, einschließlich 16 Wasserbezirke und 19 Straßenbezirke, welche diese Aufgaben in den jeweiligen Regionen wahrnehmen. Zudem unterstützen 5 verkehrspolitische Fachabteilungen auf nationaler Ebene die politische Arbeit des Ministeriums durch Bereitstellung fachlicher Expertise. Für besonders aufwendige Großprojekte können temporäre Projektteilungen eingerichtet werden.

Nun folgt die analytische Phase ("Filter 1"), in der zunächst einige mögliche Lösungsalternativen entwickelt werden. Im Markt-Scan wird die Frage untersucht, ob ein früher Einbezug privatwirtschaftlicher Akteure einen Mehrwert darstellt und falls ja, wie und mit wem dieser stattfinden könnte. Außerdem werden die verschiedenen zuvor entwickelten Lösungsvarianten einer qualitativen Analyse unterzogen, in der unter anderem potentielle (Umwelt-)Auswirkungen untersucht werden. In diesem Prozessschritt bleiben die Analysen rein qualitativ. Quantitative Gesichtspunkte werden erst in der nachfolgenden Beurteilungsphase betrachtet. Auf Basis dieser Analyse werden die Lösungsoptionen verglichen und im Rahmen einer öffentlichen Konsultation diskutiert. Im Anschluss wählt der Minister unter Berücksichtigung der in der Konsultation eingebrachten Kommentare die "Top 3"-Lösungsalternativen aus, die in den folgenden Prozessschritten weiter betrachtet werden.

Die anschließende Beurteilungsphase ("Filter 2") analysiert die drei verbliebenen Lösungsalternativen des Projektvorhabens auf Grundlage quantitativer Kriterien. Zunächst wird ein Raumplanungs-Entwurf erstellt. Im Folgenden werden Daten, die für die Beurteilung herangezogen werden sollen, generiert und erfasst. Anhand empirischer Daten zu vergangenen Projekten und Informationen über die hauptsächlichen Kostentreiber wird eine Kostenabschätzung durchgeführt. Basierend auf dem Markt-Scan aus der analytischen Phase wird ein Business Case erstellt. Dieser soll Erkenntnisse über mögliche Cost-Sharing-Modelle liefern. Es folgen eine Strategische Umweltprüfung (SUP) und eine Kosten-Nutzen-Analyse ("Overzicht Effecten Infrastructuur" – OEI), in der eine Abschätzung von regionalökonomischen, sozialen und ökologischen Auswirkungen in Koordination mit den betroffenen regionalen Behörden stattfindet. Falls nötig, werden im Anschluss an die SUP bereits Maßnahmen zur Abmilderung von Umweltauswirkungen definiert.

Im Zuge der SUP erfolgt eine umfassende Bürgerbeteiligung. Nach Veröffentlichung des Vorschlags besteht für Bürger die Möglichkeit, im Rahmen einer Konsultation Kommentare und Vorschläge zum geplanten Vorhaben einzubringen. Daran schließt sich ein Scoping an, in dem unter Berücksichtigung der eingegangenen Kommentare der Untersuchungsrahmen der SUP definiert wird. Auf Grundlage der im Zuge des Scopings festgelegten Untersuchungsparameter verfasst der Vorhabenträger im Anschluss den SUP-Bericht, der einen systematischen Vergleich der drei verbliebenen denkbaren Alternativen enthält. Dabei sieht der rechtliche Rahmen über die allgemeinen Vorgaben der SUP-Richtlinie hinaus keine verbindlichen Vorgaben für die Art oder den Detailgrad der zu erhebenden und zu analysierenden Daten vor. Im Anschluss hat der Vorhabenträger den Bericht zu veröffentlichen und der "Nationalen Kommission für Umweltprüfung" (CMER) vorzulegen. Diese prüft als unabhängiges Beratungsgremium die Angemessenheit und Qualität des Berichts und erstellt hierzu innerhalb von maximal sechs Wochen ein Gutachten, das den für das Genehmigungsverfahren zuständigen staatlichen Stellen als Entscheidungshilfe übermittelt wird.

Für Projekte mit einem Volumen ab 60 Millionen Euro ist in dieser Verfahrensphase zudem eine sogenannte "Public Private Comparator" (PPC)-Analyse verpflichtend. Diese vergleicht auf Basis von Schätzungen für jedes spezifische Vorhaben PPP-basierte Lösungen systematisch mit einer klassischen staatlichen Budgetfinanzierung, um die günstigste Finanzierungsform zu ermitteln.

Auf Grundlage dieser verschiedenen Analysen, insbesondere der SUP, werden die drei verbliebenen Lösungsoptionen durch das IenM geprüft, verglichen und mit den betroffenen regionalen Behörden diskutiert. Nach Abschluss der Prüfung der Alternativen wählt der Minister aus den drei Optionen eine bevorzugte Lösungsvariante aus. Im Anschluss an diese Entscheidung arbeitet das MinleM die ausgewählte Lösungsvariante zur einer sogenannten Strukturvision ("Strukturvision") aus, die den geplanten Streckenverlauf und die Kernparameter der bevorzugten Lösung detailliert beschreibt.

Für die Öffentlichkeit besteht danach die Möglichkeit, im Rahmen einer formellen Konsultation zum SUP-Bericht sowie zur Strukturvision Stellung zu nehmen und Kritikpunkte, Kommentare und Vorschläge zu beiden Dokumenten zu äußern. Das Ministerium als Genehmigungsbehörde muss anschließend – auch als Vorkehrung für spätere Klageverfahren – detailliert dokumentieren und begründen, inwiefern diese Bürgeranliegen bei der Entscheidung berücksichtigt wurden. Typischerweise geschieht dies in Form eines Berichts, der die eingebrachten Stellungnahmen zusammenfasst und die Bedenken abwägt.

Entscheidungsphase

Die Entscheidungsphase resultiert in der offiziellen politischen Entscheidung für die bevorzugte Lösungsalternative. An dieser Stelle erfolgt eine erste Indikation der erwarteten Projektkosten, die in der späteren Umsetzung einer maximalen Abweichung von 25% unterliegen darf. Diese Indikation ist noch kein finales Budget, sondern dient vielmehr als eine grobe Vorabschätzung des Finanzbedarfs. In den Haushaltsplanungen der Regierung sind dann entsprechende Haushaltsmittel für das Projekt vorzusehen. Die abschließende Entscheidung über die bevorzugte Alternative trifft der Minister des IenM durch offizielle Genehmigung der Strukturvision und der ihr zu Grunde liegenden SUP. Diese Entscheidung erfolgt in enger Abstimmung mit den beteiligten regionalen Behörden und dem Parlament. Am Ende dieser Phase steht somit eine durch einen offiziellen politischen Beschluss ausgewählte Lösung fest, die in den folgenden Phasen detaillierter ausgearbeitet wird. Gegen den Beschluss der Strukturvision besteht keine Klagemöglichkeit für Betroffene.

Planentwicklungsphase

In der Planentwicklungsphase wird das finale Design der präferierten Lösung entwickelt. Der genaue Ablauf dieser Phase ist abhängig von der Art des Projekts. Bei Straßenneubauten und -erweiterungen kommt das so genannte

Tracéwet-Verfahren zur Anwendung. Dieses beginnt mit der Erstellung eines initialen Dokuments durch den Vorhabenträger, das die grundlegende Projektbeschreibung enthält und die zu diesem Zeitpunkt verfügbaren Informationen über das geplante Vorhaben kompakt zusammenfasst. Dieses Dokument wird im Internet, in Rathäusern und in Bibliotheken zur Einsichtnahme veröffentlicht. Damit einher geht die offizielle Ankündigung einer Umweltverträglichkeitsprüfung zum Vorhaben. Im Anschluss findet ein formelles Konsultationsverfahren statt. In Diskussionen und schriftlichen Stellungnahmen kann die Öffentlichkeit hierbei Kommentare und Vorschläge zum Projektvorhaben einbringen. Für direkt Betroffene werden zudem Briefings vor Ort angeboten. Dieser Konsultationsprozess findet in der Regel über eine Dauer von sechs Wochen statt. Im nächsten Schritt beginnt der Prozess der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) mit dem Ziel der Erarbeitung des Umweltverträglichkeitsgutachtens. Hierfür findet zunächst ein Scoping auf Grundlage des veröffentlichten Startdokuments statt, in dem der Untersuchungsrahmen sowie die zu berücksichtigenden Aspekte festgelegt werden. Die Hinweise und Kommentare aus der vorangegangenen Konsultation fließen in dieses Scoping ein.

Auf Basis des so definierten Untersuchungsrahmens führt der Vorhabenträger die Umweltverträglichkeitsprüfung durch und erarbeitet das Umweltverträglichkeitsgutachten sowie einen Vorschlag für den Streckenverlauf ("Trajectnota"). Das Umweltverträglichkeitsgutachten enthält eine detaillierte Analyse der zu erwartenden Umweltauswirkungen des Bauvorhabens sowie eine Darstellung der geplanten Ausgleichsmaßnahmen. Im Anschluss erstellt wiederum die CMER innerhalb einer sechswöchigen Frist ein Gutachten zur inhaltlichen Qualität des Umweltgutachtens, das der Genehmigungsbehörde als Entscheidungshilfe dient. Zudem kann die Öffentlichkeit im Rahmen einer formellen Konsultation Kommentare und Stellungnahmen zum Umweltverträglichkeitsbericht des Vorhabenträgers und zum Vorschlag für den Streckenverlauf einbringen. Hierbei können sich die Teilnehmenden für eine spezifische Lösungsvariante (detaillierter Routenverlauf) aussprechen. Diese Auswahl ist jedoch keine bindende Abstimmung, sondern dient dem Ministerium lediglich als Entscheidungshilfe. Ähnlich wie bei der Strategischen Umweltprüfung muss das Ministerium als genehmigende Behörde auch hier dokumentieren und darlegen, inwiefern die Stellungnahmen bei der Entscheidung über die Projektgenehmigung berücksichtigt wurden.

Streckenbeschluss

Im Anschluss spricht sich der Minister des IenM auf Basis der Ergebnisse der UVP für einen bestimmten Streckenverlauf aus ("Standpunkt des Ministers"). Dieser Streckenverlauf wird anschließend vom Initiator zu einem detaillierten Entwurf für einen Streckenbeschluss ("Ontwerp-Tracébesluit") ausgearbeitet. Auf diesen können Betroffene schriftlich oder mündlich reagieren und offiziell Einwände erheben. Spätestens fünf Monate nach Vorlage des Entwurfs für den

Streckenbeschluss bestimmt der Minister unter Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen mit dem sogenannten "Tracébesluit" den finalen Streckenverlauf. Dieser bildet die Rechtsgrundlage für mögliche Enteignungen. Nachdem der Streckenbeschluss verbindlich festgestellt und veröffentlicht wurde, besteht ausschließlich für diejenigen Betroffenen, die zuvor Einwände gegen den Beschluss vorgebracht haben, die letzte Möglichkeit, durch Einreichen einer Klage rechtlich dagegen vorzugehen. Für das Einreichen der Klage gilt eine sechswöchige Frist. Die anschließende gerichtliche Prüfung des Streckenbeschlusses bezieht sich sowohl auf prozedurale Fragen (Korrektheit des Verfahrensablaufs) als auch auf inhaltliche Aspekte des Beschlusses. Hierbei muss das Ministerium den Nachweis erbringen, dass die eingebrachten Vorbehalte und Einwände angemessen geprüft und berücksichtigt wurden. Nach Verstreichen der Einspruchsfrist von sechs Wochen bzw. der Beendigung aller Verfahren tritt der Streckenbeschluss final in Kraft. Die Route wird damit in die regionalen Raumplanungen aufgenommen.

Projektbeschluss

Mit der Annahme des Streckenbeschlusses ist der Weg frei für den Projektbeschluss. Dieser ist eine "go-or-no-go"-Entscheidung. Hier entscheidet sich, ob das Projekt durchgeführt wird und somit in die Realisierungsphase überführt werden kann. Es erfolgt eine weitere Indikation der Projektkosten, die nun nur noch eine maximale Abweichung von 10 bis 15% erlaubt. Die Projektentscheidung trifft der Minister des IenM in enger Abstimmung mit den regionalen Behörden und dem Parlament. Im anschließenden Schritt arbeitet der Vorhabenträger den Vertrag mit dem Auftragnehmer aus und der Minister entscheidet nach Beratung mit dem Parlament über das konkrete Startdatum der Bauarbeiten.

Realisierung

Die Konstruktionsphase darf nicht später als 10 Jahre nach dem Projektbeschluss beginnen. Während der Konstruktionsphase gibt es keine rechtlich festgeschriebene Konsultation der Öffentlichkeit, jedoch findet eine regelmäßige Information der Öffentlichkeit durch den Vorhabenträger statt. Darüber hinaus wird ein follow-up-Monitoring der UVP durchgeführt, in dem die Ergebnisse der UVP mit den tatsächlichen Effekten verglichen werden. Aus diesem Monitoring werden laufend konkrete Maßnahmen abgeleitet. Wenn die Konstruktion abgeschlossen ist und das finale Ergebnis den vertraglich festgelegten Anforderungen entspricht, erfolgt die offizielle Abnahme des Bauvorhabens.

Finanzierung

Für die Finanzierung von Infrastrukturprojekten werden in den Niederlanden verschiedene Quellen herangezogen: Steuereinnahmen aus dem niederländischen Staatshaushalt, Mittel aus europäischen Fonds, Beiträge von lokalen Behörden und privaten Investoren und Maut-Gebühren. Die meisten Mittel stammen aus dem nationalen Staatshaushalt, die zweitmeisten von regionalen

Behörden. Ein Finanzierungsmix, der Mittel aus dem nationalen Staatshaushalt mit Mitteln der Provinzen kombiniert, hat in den vergangenen Jahren stark an Bedeutung gewonnen und ist mittlerweile die übliche Finanzierungsvariante. Rijkswaterstaat (RWS) ist als spezialisierte Abteilung des Infrastrukturministeriums die hauptverantwortliche Instanz für die Erarbeitung öffentlich-rechtlicher Finanzierungsmodelle für das nationale Straßen und Wasserwegenetzwerk. In das "Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport" (MIRT) werden alle Projekte aufgenommen, an deren Finanzierung der Staat direkt beteiligt ist. Es sind jedoch nicht alle Infrastruktur-Investments des Staates im MIRT enthalten. Spezifische gebündelte (Ziel-)Distributionen und nicht projektgebundene Haushaltsmittel, die den Provinzen zur Verfügung gestellt werden, sind nicht im MIRT ausgewiesen. Das MIRT dokumentiert Mittel aus allen potentiellen Finanzierungsquellen und soll der Vereinfachung des Abgleichs von zentralen und dezentralen Investments dienen.

Eine zunehmend wichtige Rolle bei der Finanzierung und Beschaffung von Verkehrsinfrastrukturprojekten spielen PPP-Modelle, die in den Niederlanden eine starke politische Unterstützung erfahren. Mit dem verkehrspolitischen Plangesetz "Nota Mobiliteit" wurde 2006 erstmals eine verstärkte Nutzung von Public Private Partnerships (PPP) im Straßenbau offiziell verankert. Vor dieser neuen politischen Schwerpunktsetzung gab es nur sehr wenige Projekte dieser Art. So wurde vor 2006 nur ein einziges PPP-Projekt abgeschlossen. Mittlerweile befinden sich zahlreiche PPP-Projekte in der Realisierungsphase.

Diese starke Fokussierung auf PPP als Realisierungsvariante für Verkehrsprojekte wurde in den Niederlanden begleitet durch eine umfassende Organisationsreform bei der staatlichen Verkehrsinfrastrukturbehörde RWS. Diese wurde im Laufe der letzten Jahre in mehreren Schritten von einer klassischen Exekutivbehörde mit dem Profil eines Straßenbauamtes zu einer Einkaufs- und Projektmanagementorganisation weiterentwickelt, die einen starken Fokus auf die Professionalisierung der Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Partnern legt. Hierzu wurde im Rahmen einer RWS-Initiative der sogenannte "PPP Knowledge Pool" geschaffen. Dieser besteht aus auf PPP-Projekte spezialisierten Mitarbeitern, die Erfahrungen und Know-how in diesem Bereich systematisch bündeln und aufbereiten. Zu den Aufgaben dieses institutionalisierten Expertenpools zählt unter anderem die Erarbeitung von Vergabeleitfäden, standardisierten Vertragsentwürfen sowie von Tools und Methoden, beispielsweise zur Risikobewertung von Projekten. Auf Basis dieser Ressourcen organisiert der "Knowledge Pool" Fortbildungsveranstaltungen für Verwaltungsmitarbeiter der verschiedenen Behörden und Ministerien, die dem systematischen Wissenstransfer dienen sollen.

RWS ist verantwortlich für die Konzeption, Organisation und operative Abwicklung der Verkehrsinfrastrukturprojekte, die der niederländische Staat im Rahmen von PPP-Verträgen in Auftrag gibt. Darüber hinaus ist RWS für den Betrieb

und die Instandhaltung des Verkehrsnetzes verantwortlich. Vom übergeordneten Infrastrukturministerium erhält RWS als öffentliche Behörde mit eigenem Haushalt eine "agency fee" für den Betrieb und Erhalt der Infrastruktur und für die Organisationskosten, die in den RWS-Haushalt eingeht. Die Kosten für Neubauprojekte, die RWS betreut und durch Dritte – entweder im Rahmen von PPP oder durch konventionelle Beschaffung – realisieren lässt, stammen direkt aus dem Staatshaushalt und finden keinen Eingang in den RWS-Haushalt.

Zur systematischen Prüfung der PPP-Tauglichkeit bestimmter Vorhaben wird in den Niederlanden ein standardisiertes Verfahren, das sogenannte "Added Value Assessment" durchgeführt. Dieses besteht aus drei Schritten, die in unterschiedlichen Verfahrensphasen anzuwenden sind (siehe oben):

1. Market Scan: Dieser Test wird in einem frühen Prozessstadium (Voruntersuchungen) durchgeführt und untersucht, ob und inwiefern eine Einbindung privatwirtschaftlicher Akteure in das Projekt Effizienzsteigerungen und andere wirtschaftliche Vorteile erwarten lässt und in welcher Form der Markt am effektivsten für das Vorhaben genutzt werden kann. Der Market Scan ist für alle Projekte verpflichtend durchzuführen.
2. Public Private Comparator (PPC): Der PPC findet vor Beginn der Ausschreibung und des Vergabeverfahrens statt und liefert einen Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen einer konventionellen Beschaffungsvariante und einer PPP-Realisierung auf Grundlage von Schätzungen der Projektkosten. Damit ermöglicht dieser Analyseschritt vor Beginn der Ausschreibung eine Einschätzung darüber, ob eine Projektrealisierung im Rahmen eines PPP-Vertrages tatsächlich die wirtschaftlich günstigste Variante ist. Der PPC ist für alle Projekte mit einem Volumen ab 60 Millionen Euro verbindlich vorgeschrieben.
3. Public Sector Comparator (PSC): Diese Prüfung findet im Rahmen des PPP-Vergabeverfahrens vor Erteilung des Zuschlags an einen der Bieter statt. Dabei wird das günstigste eingegangene PPP-Angebot mit einer Schätzung der Kosten der Projektrealisierung durch eine konventionelle Beschaffung ("Public Sector"-Preis) verglichen. Die Schätzung des "Public Sector"-Preises erfolgt dabei auf Basis der festgelegten Vertragsdetails und ist somit deutlich präziser als noch in der PPC-Phase. Dieser Schritt ist vor Vergabe eines DFBM-Vertrages verbindlich vorgeschrieben.

Die Vergabe von PPP-Projekten für Verkehrsinfrastrukturprojekte erfolgt in den Niederlanden im Rahmen eines wettbewerblichen Dialogs, den RWS als Auftraggeber organisiert und durchführt.

Im ersten Schritt erfolgen die Ausschreibung des Projekts und die Prüfung der eingegangenen Teilnahmeanträge im Zuge der sogenannten Auswahlphase. In dieser müssen die Interessenten durch verschiedene Dokumente (Kompetenzdarstellung, Referenzen etc.) ihre Eignung nachweisen und können sich damit für die Teilnahme an der ersten Dialogphase qualifizieren. Interessenten, die den Anforderungen nicht entsprechen, werden vom weiteren Verfahren ausgeschlossen.

In der anschließenden ersten Dialogphase werden die Interessenten durch RWS über die Angebotsdokumente und den Vertragsentwurf informiert. Zudem müssen die Unternehmen in diesem Prozessschritt eine Angebotsskizze vorlegen, die von RWS nach festgelegten Kriterien ausgewertet wird. Auf Basis dieser Auswertung werden die besten drei Interessenten identifiziert und zur zweiten Dialogphase eingeladen.

Die zweite Dialogphase dient der Verbesserung der Ausschreibungsunterlagen und der Verständigung über die Kernpunkte des Vertragsentwurfs auf Basis von Diskussionen zwischen den interessierten Konsortien und RWS. In dieser Phase ist kein weiterer Selektionsschritt vorgesehen, so dass alle drei Kandidaten auch an der nachfolgenden dritten Dialogphase teilnehmen.

Im Rahmen der dritten Dialogphase werden der Vertragsentwurf sowie die genauen Anforderungen und Leistungskataloge im Dialog detailliert ausgearbeitet, um den teilnehmenden Konsortien eine verbindliche Grundlage für die Angebotserstellung zur Verfügung stellen zu können. In diesem Prozessschritt erfolgt zudem eine detaillierte Diskussion zur Allokation von Projektrisiken auf die Vertragspartner. Am Ende steht eine detaillierte Vereinbarung darüber, welche Risiken von welcher Seite zu welchen Konditionen zu tragen sind.

Im nächsten Schritt sind die interessierten Unternehmen aufgefordert, ein verbindliches, finales Angebot abzugeben. Die eingereichten Angebote werden von RWS auf Basis der in den offiziellen Ausschreibungsunterlagen dargelegten Kriterien ausgewertet. Auf Grundlage dieser Auswertung wählt RWS das wirtschaftlichste Angebot aus und erteilt den offiziellen Zuschlag. Unterlegene Bieter erhalten von RWS eine Erstattung der entstandenen Angebotskosten in Höhe von bis zu 2,6 Millionen Euro.

c) Ansätze guter Praxis und Übertragbarkeit

Prozessvereinfachung durch Strategische Umweltprüfung

Im Zuge einer Reform des Planungs- und Genehmigungsprozesses wurde die Rolle der Strategischen Umweltprüfung (SUP) in den Niederlanden deutlich

geschärft. In einem ersten Filter wird eine Vielzahl von möglichen Lösungsvarianten zunächst nach allgemeinen qualitativen Kriterien im Hinblick auf die erwarteten (Umwelt-) Auswirkungen analysiert und verglichen. Die hierdurch ermittelten "Top 3"-Lösungsvarianten werden im Zuge der SUP nach quantitativen Kriterien detaillierter untersucht. Dies geschieht unter Einbindung der Öffentlichkeit durch einen Konsultationsprozess. Auf Basis dieser auf drei Lösungsvarianten fokussierten SUP wählt der Minister die bevorzugte Option offiziell aus. Damit konstituiert die SUP zunächst auf Grundlage einer offenen, aber noch relativ wenig detaillierten Untersuchung einen klaren politischen Willen. Die detailreichen, wissenschaftlich-technischen Untersuchungen der eigentlichen UVP sind somit von Anfang an auf eine bestimmte Lösungsvariante begrenzt. Dieser Ansatz bietet Potenziale für einen effizienteren und zügigeren Ablauf von Planungsprozessen. So schaffen die Fokussierung der UVP auf nur eine Lösungsvariante und die vorgelagerte Identifizierung zentraler Umweltaspekte des Projekts Klarheit über den Untersuchungsgegenstand und begrenzen den Umfang der notwendigen Analysen. Dies schafft die Grundlage für Stabilität im Verfahrensablauf. Gleichzeitig kann die Fokussierung auf nur eine Variante die Komplexität und Fehleranfälligkeit der UVP-Analysen deutlich reduzieren. Damit sinkt auch die Wahrscheinlichkeit einer juristischen Anfechtung des Verfahrens auf technisch-formaler Basis.

Die Übertragbarkeit der niederländischen Erfahrungen in der Breite ist begrenzt. Die im Vergleich zu den Niederlanden erheblich größere Fläche Deutschlands und die deutlich höhere Anzahl von Vorhaben, die im Rahmen der Erstellung des BVWP geprüft werden müssen, lassen eine projektbezogene SUP für jedes Einzelvorhaben im BVWP keinesfalls ratsam erscheinen. Der aktuell gewählte Ansatz einer gebündelten SUP für den BVWP in seiner Gesamtheit ist angesichts der deutschen Rahmenbedingungen ein angemessenes und praktikables Vorgehen.

Ergänzend zu dieser netzbezogenen SUP für den BVWP wäre zu prüfen, inwieweit die selektive Integration einer projektbezogenen SUP für einige wenige, herausgehobene Neubauvorhaben von nationaler strategischer Relevanz in das bestehende Verfahren eine sinnvolle Option für Deutschland darstellen könnte – eine frühzeitige Prüfung und auch für Außenstehende transparente politische Willensbildung könnte Widerstände frühzeitig offenlegen und eine konstruktive Suche nach Lösungen ermöglichen.

Alternative Finanzierungs- und Beschaffungsformen

Die Nutzung der Effizienzpotenziale alternativer Finanzierungs- und Beschaffungsformen für Infrastrukturprojekte ist in den Niederlanden erklärter politischer Wille. Im Zuge des Planungsverfahrens wird die Möglichkeit alternativer Realisierungsmodelle unter Beteiligung des Privatsektors systematisch geprüft.

Für Projekte mit einem Volumen ab 60 Millionen Euro ist die Prüfung der Tauglichkeit einer PPP-Finanzierung verpflichtend vorgeschrieben. Das niederländische PPP-Konzept bietet besonders in zweierlei Hinsicht interessante Ansatzpunkte: Zum einen können Instrumente wie der RWS-"Knowledge Pool" durch die Bündelung, Bereitstellung und Weitergabe von Expertise und Know-how zu PPP-Modellen zu einer professionalisierten und effektiven Kooperation zwischen beauftragenden Behörden und privatwirtschaftlichen Partnern beitragen. Durch die so geförderte PPP-Kompetenz der Behörden kann der öffentliche Sektor die Effizienzsteigerungspotenziale von PPP-Modellen bei geeigneten Projekten möglichst effektiv ausnutzen. Zum anderen bietet die Ausgestaltung des Vergabeverfahrens in den Niederlanden die Möglichkeit, die praktische Erfahrung und technische Expertise der teilnehmenden Unternehmen im Zuge des Dialogs effektiv für eine Optimierung der Projektplanung zu nutzen. Ein großzügiges Modell zur Erstattung der Angebotskosten für unterlegene Bieter erlaubt den bietenden Unternehmen in der Praxis die Erarbeitung innovativer, eigener Lösungsansätze als Input zum Verfahren bei begrenztem finanziellem Risiko. Zudem lässt sich durch die angemessene Rückerstattung der Angebotskosten unterlegener Bieter, die in die engere Auswahl gekommen sind, die Wahrscheinlichkeit langwieriger Einspruchsverfahren gegen die Vergabeentscheidung verringern, da die Vorleistung der Bieter angemessen kompensiert und negative finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen vermieden werden.

Auch in Deutschland ließen sich durch Ansätze für eine Optimierung der Finanzierungs- und Beschaffungsstrategie erhebliche Vorteile realisieren:

- > Seit Einführung der Lkw-Maut im Jahr 2005 werden ausgewählte Autobahnabschnitte in Deutschland – zunächst im Rahmen von Pilotprojekten – ebenfalls durch PPP-Modelle realisiert. Dabei fungiert die im Staatsbesitz befindliche Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) auf Bundesebene als PPP-Kompetenzzentrum, das PPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau gemeinsam mit dem BMVBS begleitet und unterstützt. Die Vergabe und Umsetzung der einzelnen Projekte erfolgt allerdings auch bei PPP im Rahmen der Auftragsverwaltung durch die Straßenbauverwaltung des jeweiligen Landes, auf dessen Gebiet sich der Autobahnabschnitt befindet.
- > Durch eine systematische, flächendeckende Weitergabe und Verbreitung von PPP-Expertise innerhalb der Straßenbauverwaltungen der Länder, in Anlehnung an den niederländische "PPP Knowledge Pool", ließen sich die Effizienzpotenziale von PPP-Modellen bei geeigneten Projekten möglichst effektiv und umfassend nutzen. Angesichts knapper öffentlicher Kassen kann dies einen wichtigen Beitrag zur effizienten und wirkungsvollen Mittelverwendung bei der Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur leisten.

Kasten 3: Projektbeispiel N31

Der Ausbau der N31 – Basisdaten zum Projekt

Der Ausbau der Schnellstraße N31 ist eines der ersten Verkehrsinfrastrukturprojekte, das in den Niederlanden auf PPP-Basis erfolgreich realisiert wurde. Die Schnellstraße befindet sich seit mehreren Jahren in Betrieb. Sie bildet die Hauptverbindung zwischen Leeuwarden und Drachten im Norden Hollands und stellt eine wichtige Verbindung zum Hinterland der Provinzen Friesland, Groningen und Drenthe dar. Die bestehende einspurige Schnellstraße wurde im Zuge des Projektes auf 13 km Länge auf zwei mal zwei Fahrspuren erweitert. Zu den komplexen baulichen Herausforderungen des Projekts gehörten der zweispurige Ausbau der bestehenden "Fonejachtbrücke" sowie der Neubau eines Aquädukts über die Fahrstreifen hinweg.

Beschaffung und Finanzierung – PPP

Nach Erlass des Streckenbeschlusses ("Tracébesluit") im Jahr 1998 wurden verschiedene Beschaffungsvarianten geprüft und im Zuge dessen Anfang 2000 der Public Private Comparator (PPC) durchgeführt. Auf Basis der positiven Ergebnisse des PPC wurde im November 2000 beschlossen, das Vorhaben als PPP im Rahmen eines DBFM-Vertrages ("Design, Build, Finance, Maintain") zu realisieren. Hierbei wird die Verantwortung für die Planung, den Bau, die Erhaltung sowie die Finanzierung für einen Autobahnabschnitt an ein privates Konsortium übertragen, das im Gegenzug regelmäßige Zahlungen vom Staat erhält. Die Höhe der Vergütung ist dabei abhängig von der Qualität und Verfügbarkeit der Infrastruktur. Je nach spezifischer Vertragsausgestaltung sind Strafen bei temporärer Nichtverfügbarkeit der Strecke vorgesehen. Anfang 2002 wurde das Projektvorhaben als DBFM-Vertrag ausgeschrieben und das Vergabeverfahren eingeleitet. Nach Abschluss des Verfahrens kam es Ende 2003 zum Vertragsabschluss zwischen dem Staat, vertreten durch Rijkswaterstaat, und dem erfolgreichen Bieter, dem Konsortium "Wâldwei". Der Vertrag hat ein Gesamtvolumen von rund 135 Millionen Euro und beinhaltet neben Planung und Bau die Verantwortung für Betrieb und Instandhaltung der Strecke bis zum Jahr 2022. Der Beitrag der Provinzen und Gemeinden zur Gesamtsumme beläuft sich auf 19,5 Millionen Euro. Die vertraglich vereinbarten Bauarbeiten wurden zwischen 2004 und 2008 durchgeführt, so dass die erweiterte Strecke Anfang 2008 offiziell eröffnet werden konnte. Die Baumaßnahmen wurden durch das Betreiberkonsortium innerhalb des vorgesehenen Budgets realisiert und zudem vier Monate vor dem eigentlichen Zeitplan abgeschlossen. Nach offiziellen Berechnungen liegt der Mehrwert der DBFM-Realisierung im Vergleich zu einer konventionellen Realisierungsvariante bei 20% (bei Herausrechnung kurzfristiger Marktpreiseffekte).

3. Österreich

a) Wesentliche Unterschiede zu Deutschland

Abbildung 14: Österreich: Die wesentlichen Unterschiede zu Deutschland im Überblick

VERANTWORTLICHE INSTITUTIONEN & EBENEN	BÜRGERBETEILIGUNG	PROZESSCHRITTE	FINANZIERUNG
<ul style="list-style-type: none"> > Wichtige Rolle der eigenständigen Infrastrukturgesellschaften für Straße und Schiene bei der Bedarfsplanung und Projektauswahl > Verkehrsministerium fungiert im Genehmigungsverfahren auf Bundesebene selbst als genehmigende Behörde und unterstützt Vorhabenträger bei Genehmigungsverfahren auf Landesebene 	<ul style="list-style-type: none"> > Kanalisierung von Bürgeranliegen zu Projektvorhaben über die Institution des Bundesanwalts auf Landesebene > Früher Einbezug der Öffentlichkeit in den Planungsprozess 	<ul style="list-style-type: none"> > Nach erfolgter SUP werden Einzelprojekte vom Parlament oder Kabinett verabschiedet > Automatische Anpassung lokaler Flächennutzungspläne an genehmigte Projektvorhaben 	<ul style="list-style-type: none"> > Nutzerfinanzierung des nationalen Straßennetzes über die staatseigene ASFINAG, die Einnahmen durch Maut erzielt > Finanzierung von Investitionen in die Schieneninfrastruktur über langfristige Zuschussvereinbarungen zwischen Staat und ÖBB als Infrastrukturbetreiber

Verantwortliche bzw. beteiligte Institutionen/Ebenen

- > Während in Deutschland der Prozess der Erstellung des BVWP einer bottom-up-Logik folgt und – insbesondere im Straßenbereich – vorwiegend auf Projektvorschlägen der Landesebene basiert, werden in Österreich die Projektbedarfspläne durch die für die jeweiligen Verkehrsträger zuständigen teilautonomen Verkehrsinfrastrukturgesellschaften²¹⁾ erarbeitet. Dies ermöglicht eine strategische Priorisierung von Projekten aus Perspektive des Gesamtnetzes und eine Umsetzung nationaler strategischer Leitlinien.
- > In Österreich ist das Verkehrsministerium auf Bundesebene (BMVIT²²⁾) deutlich stärker in die Genehmigungsverfahren involviert als in Deutschland. So ist es entweder als federführende Behörde direkt für entsprechende Genehmigungsprozesse zuständig oder es begleitet und berät den Vorhabenträger bei den Prüfungsprozessen auf Landesebene. Die Gefahr einer Fragmentierung von Prozessen wird hierdurch verringert.

Form und Umfang der Bürgerbeteiligung

- > In Österreich ist eine öffentliche Konsultation vor jeder rechtlich bindenden Entscheidung notwendig. Bereits im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung (In Österreich "Strategische Prüfung Verkehr – SP-V"), die sich anders

21) Österreichische Bundesbahnen-Holding AG; Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft

22) Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

als in Deutschland auf konkrete Einzelvorhaben und nicht auf einen Gesamtplan bezieht, werden Stellungnahmen der gesamten Öffentlichkeit im Sinne von Privatpersonen zum konkreten Projektvorhaben zugelassen und beantwortet.

- > Selbst vor der rechtlich verbindlichen Entscheidung in der Strategischen Prüfung ist die Beteiligung der österreichischen Öffentlichkeit über einen institutionalisierten Kanal bereits im Scopingprozess gesichert. Über die Institution des Umweltanwalts, der auf Landesebene ernannt wird, können Bürgeranliegen aggregiert werden und in die vorbereitenden Planungen mit einfließen.

Prozessschritte/Gutachten/Genehmigungen

- > Anders als in Deutschland, wo der Gesetzgeber den Bundesverkehrswegeplan bzw. die Projektlisten der Ausbaugesetze in ihrer Gesamtheit gebündelt verabschiedet, wird in Österreich jedes einzelne Großprojekt im Bereich Verkehrsinfrastruktur individuell politisch beschlossen. Je nach Verkehrsträger werden die konkreten Einzelvorhaben entweder per Parlaments- oder Kabinettsbeschluss verabschiedet.
- > Im Gegensatz zu Deutschland, wo die Raumverträglichkeit eines Vorhabens im Zuge des Raumordnungsverfahrens überprüft wird und ein Vorhaben ggf. den bestehenden Plänen anzupassen ist, werden in Österreich sämtliche bereits vorhandenen kommunalen Raumordnungspläne automatisch an Projektvorhaben angepasst, sobald diese rechtskräftig genehmigt sind.

Finanzierung

- > Während in Deutschland Verkehrsinfrastrukturprojekte typischerweise aus allgemeinen Haushaltsmitteln – ergänzt durch Mauteinnahmen und die Eigenmittel der DB AG – finanziert werden, wurde die Finanzierung in Österreich auf privatwirtschaftlich konstituierte Gesellschaften in vollem Staatsbesitz ausgelagert.
- > Im Fall der Straßenfinanzierung ist die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) von Haushaltsmitteln vollkommen unabhängig, indem sie ihre Projekte durch laufende Einnahmen aus Nutzerentgelten und einer zusätzlichen Aufnahme von Fremdkapital deckt.
- > Bei Schienenprojekten, die von der Österreichischen Bundesbahnen-Holding AG (ÖBB) verantwortet werden, stammt die Finanzierung neben dem Aufkommen an Nutzerentgelten aus langfristig vertraglich geregelten Schuldenübernahmen durch den Bund. Dies ermöglicht auch im Bereich der Schieneninfrastruktur einen stabilen, mehrjährigen Planungshorizont.

b) Das Verfahren im Detail

Abbildung 15: Überblick Planungs- und Genehmigungsprozess Österreich



Politische Planung und Bedarfsfeststellung

Gesamtverkehrsplan

Am Beginn der strategischen, nationalen Infrastrukturplanung steht in Österreich eine politische Willensbekundung der regierenden Parteien. In den entsprechenden Regierungsprogrammen werden grobe Leitlinien der Infrastrukturpolitik festgeschrieben und strategische Ziele für die unterschiedlichen Verkehrsträger anvisiert.

Initiator der konkreten Erarbeitung eines Gesamtverkehrsplans ist das Bundesministerium für Verkehr, Infrastruktur und Technologie (BMVIT). Der Gesamtverkehrsplan in Österreich ist allerdings keinen klar definierten, formalen Vorgaben unterworfen. Er wird weder in regelmäßigem Turnus, noch nach klaren inhaltlichen Prinzipien erstellt. So beinhaltete der letzte "Generalverkehrsplan" aus 2002 ein konkretes Infrastrukturprogramm mit klar umrissenen Projekten. Der aktuelle Gesamtverkehrsplan aus dem Jahr 2012 formuliert hingegen lediglich strategische Richtlinien für die Weiterentwicklung und vor allem Vernetzung der Verkehrsträger. In dieser Konzeptphase des Gesamtverkehrsplans werden verschiedene Anspruchsgruppen, wie z.B. die Landesregierungen informell in die Planung integriert. Es besteht jedoch keine formelle Pflicht zur Konsultation bestimmter Stellen oder Organisationen außerhalb des BMVIT.

Netzausbaupläne

Auf dem Rahmenkonzept der Verkehrsplanung in Form des Gesamtverkehrsplans bauen die zu 100 Prozent in staatlichem Besitz befindlichen ASFINAG und die ÖBB ihre konkreten Vorstellungen des weiteren Netzausbaus für den jeweiligen Verkehrsträger auf. Die Festlegung des Zielnetzes (z.B. ÖBB Zielnetz 2025) orientiert sich stark an der relevanten nationalen Verkehrsprognose und definiert konkrete Neu- und auch Ausbauprojekte für den Gesamtzeitraum des Planungshorizonts des nationalen Gesamtverkehrsplans (derzeit 2025) unter Einbeziehung des BMVIT, des Bundesministerium für Finanzen (BMF) und externer Experten. Die Entscheidung für die Aufnahme von Projektvorschlägen in das Zielnetz erfolgt auf Grundlage eines vorab klar definierten Kriterienkatalogs, anhand dessen potentielle Projekte geprüft werden. Für die Planung von Straßenprojekten ist neben der nationalen Verkehrsprognose jeweils eine eigene, lokale Prognose für den genauen Planungsablauf notwendig.

Planungs- und Genehmigungsverfahren auf Projektebene

Strategische Prüfung

Nach Erstellung der Leitlinien und einer ersten Definition notwendiger Projekte bedarf es einer politischen Legitimierung dieser Projekte (und dadurch implizit auch der strategischen Leitlinien) auf Grundlage des neu geschaffenen SP-V-Gesetzes. Diese Phase kann bereits als Vorplanung bezeichnet werden, da die notwendigen Ausarbeitungen und Vorstudien im Rahmen dieses Prozesses trotz des formell frühen Planungsstadiums sehr detailreich ausfallen. Die SP-V wird nur im hochrangigen²³⁾ Verkehrsnetz und nur im Falle von Netzveränderungen²⁴⁾ benötigt. Die von den Infrastrukturgesellschaften vorgesehenen nationalen Großprojekte weisen in aller Regel diese Eigenschaften auf und müssen somit die Strategische Prüfung durchlaufen. Im Einzelnen muss in der Praxis eines der folgenden Kriterien erfüllt sein, damit ein Vorhaben als hochrangiges Projekt unter die Pflicht zur SP-V fällt:

- > Funktionell hochrangige Bedeutung der Netzveränderung – Verbindung Bundeshauptstädte/Landeshauptstädte (einschließlich gleichwertiger Zentren im Ausland) mit den Subkriterien eines maximal vertretbaren Umwegfaktors oder der Entlastung einer bestehenden parallelen Verbindung im bundesweiten hochrangigen Verkehrswegenetz;
- > Netzschluss im (bestehenden) hochrangigen Bundesverkehrswegenetz (einschließlich gleichwertiger Netzschluss im Ausland);
- > Ausreichend hohe Verkehrsnachfrage für eine hochrangige Verkehrsverbindung.

23) Hochleistungsstrecken, Wasserstraßen, Bundesstraßen

24) 1. Verordnungsentwürfe, die zum Gegenstand haben:

a) die Erklärung von weiteren geplanten oder bestehenden Eisenbahnen zu Hochleistungsstrecken gemäß § 1 Hochleistungsstreckengesetz - HIG, BGBl. Nr. 135/1989;

b) die Änderung von Verordnungen gemäß § 1 HIG;

2. Gesetzesentwürfe über die Erklärung von weiteren Gewässern zu Wasserstraßen im Sinne des § 15 Schiffahrtsgesetz und

3. Gesetzesentwürfe, mit welchen zusätzliche Straßenzüge in die Verzeichnisse zum Bundesstraßengesetz 1971 aufgenommen oder bereits festgelegte Straßenzüge aus den Verzeichnissen gestrichen oder geändert werden.

Initiiert werden kann die Strategische Prüfung Verkehr von allen berechtigten Initiatoren. Dazu gehören das BMVIT als Bundesvertreter, die ASFINAG, die ÖBB Infrastruktur AG, die "via donau"²⁵⁾, aber auch alle Landesregierungen sowie laut Gesetz sogenannte "befugte Errichtungsgesellschaften" aus dem privaten Sektor. Der erste Schritt in dem in der Regel zwischen sechs und neun Monate dauernden Prozess ist das Einbringen eines formlosen Antrags auf Netzveränderung beim BMVIT. Gemeinsam mit dem Antrag müssen ein erstes Projektkonzept sowie ein Vorschlag zur Involvierung von Interessengruppen eingereicht werden. Es folgt eine durch BMVIT und Initiator gemeinsam durchgeführte verkehrsträgerübergreifende Alternativenprüfung, mit der die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit des Vorhabens geprüft wird. Im Falle eines positiven Ausgangs wird eine Rohfassung des Umweltberichts erarbeitet. Sollte das BMVIT in diesem Schritt zu der Einsicht gelangen, dass ein anderer Verkehrsträger für die relevante Strecke geeigneter wäre, wird die strategische Prüfung an dieser Stelle abgebrochen und ein neues Konzept muss eingereicht werden. Zumeist geht dies mit einem Initiatorenwechsel einher.

Im nächsten Schritt wird die Rohfassung des Umweltberichts einer Konsultation unterzogen, die das einzige und zentrale Scoping im österreichischen Genehmigungsprozess darstellt. Entlang der Scoping-Leitlinien, die im SP-V-Gesetz und der entsprechenden Projektierungsdienstanweisung festgehalten sind (definiert für verschiedene "Archetypen" von Projekten), stimmen sich der Initiator, das BMVIT, das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) sowie die involvierten Landesumweltanwälte innerhalb von vier Wochen über das Ausmaß an notwendigen Umweltuntersuchungen ab. Die Umwelthanwaltschaften der betroffenen Bundesländer, die auch schon in die Alternativenprüfung einbezogen werden, übernehmen in diesem Schritt eine zentrale Funktion im Hinblick auf die Bürgerbeteiligung. Obwohl sich in diesem Schritt die Öffentlichkeit im Sinne von Privatpersonen nicht direkt in den Prozess einbringen kann, bündelt die Umwelthanwaltschaft des jeweiligen Bundeslandes die Bedenken und Einwände der Bürger und bringt diese konsolidiert in den Prozess ein. Dabei findet in der Praxis häufig auch eine Abstimmung zwischen Umwelthanwaltschaft und betroffenen Nichtregierungsorganisation (NGOs) statt. Ziel ist es, gleich zu Beginn eines Genehmigungsverfahrens durch eine Beteiligungsmöglichkeit der Bürger an entscheidenden Prozessschritten mehr öffentliche Akzeptanz zu schaffen. Auf Basis des im Scoping festgelegten Untersuchungsrahmens wird der ausgearbeitete Strategische Umweltbericht erarbeitet, der in der Folge auch als Grundlage für eine je nach geplante Streckenverlauf notwendige Abstimmung mit einem Drittstaat dient. Es folgt die öffentliche Auflage des Umweltberichts und die Gelegenheit für jedermann, innerhalb von sechs Wochen schriftliche Stellungnahmen einzureichen. Die eingereichten Stellungnahmen müssen in allgemeiner Weise gewürdigt werden, ohne auf Einzelfälle einzugehen.

25) Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H.

Schließlich erarbeitet das BMVIT, je nach Verkehrsträger, eine Parlamentsvorlage für Bundes- oder Wasserstraßenprojekte bzw. eine Regierungsvorlage für Schienenhochleistungsstrecken und lässt über diese im Parlament bzw. Bundeskabinett abstimmen. Bei positivem Votum ist die Strategische Prüfung bestanden und das Vorhaben politisch legitimiert. Die verabschiedeten Projekte finden im Anschluss Eingang in die jeweiligen Anhänge der entsprechenden Bundesgesetze (BStG, HIG²⁶⁾).

Die bestandene Strategische Prüfung ist zudem Voraussetzung für die Aufnahme der einzelnen Vorhaben in die mittelfristige Finanzplanung der Infrastrukturgesellschaften ASFINAG und ÖBB²⁷⁾. In deren Sechsjahrespläne, die jährlich zu aktualisieren sind, werden automatisch alle Projekte mit erfolgreich durchlaufener Strategischer Prüfung aufgenommen. Die Pläne werden in enger Kooperation mit dem BMVIT und BMF erstellt. Diese als "Investitionsrahmenprogramme" bekannten Unterlagen bieten die Möglichkeit, die Finanzierungsprioritäten in Abhängigkeit der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen jährlich neu zu gestalten, schaffen aber gleichzeitig einen festen, mittelfristigen Finanzierungsrahmen für mehrjährig angelegte Projekte und damit ein hohes Maß an Planungssicherheit und Kontinuität in der Konzipierung und Ausführung von Projekten. Die Investitionsrahmenpläne werden jeweils durch einen Ministerratsbeschluss offiziell bestätigt.

Vorprojekt

Nach bestandener Strategischer Prüfung folgt in Österreich eine Konkretisierung der Projekte, die in erster Linie den ungefähren Trassenverlauf festlegen soll, um die Anpassung der lokalen Raumordnungspläne an das Projektvorhaben vorzubereiten. Dazu bedarf es bei besonders komplexen Projekten einer Voruntersuchung. Diese wird sinnvoll, sobald eine große Anzahl an Lösungsmöglichkeiten zur Verfügung steht und es somit wirtschaftlicher ist, z.B. Verkehrsuntersuchung, Vorstudie, Machbarkeitsstudie etc. vor dem eigentlichen Projektierungseinstieg zu erörtern. Insgesamt konzentriert sich die Vorstudie auf die Zweckmäßigkeit, Machbarkeit und Notwendigkeit verschiedener Planungsalternativen, um bereits in diesem Stadium einige Varianten ausschließen zu können. Der Fokus liegt hinsichtlich der Umwelt auf der Identifizierung von Konfliktpotenzialen und auf einem möglichen Ausschließen dieser Problemquellen. Die entsprechenden Dokumente, die bereits während einer Voruntersuchung eingereicht werden können, sind in der Projektierungsdienstanweisung spezifiziert. Die zentralen Unterlagen sind ein technischer Plan, eine Umweltuntersuchung, eine Nutzen-Kosten-Untersuchung, ein Verkehrssicherheitsaudit und ein Finanzierungskonzept. Diese Dokumente werden in ständiger Abstimmung mit dem BMVIT erstellt.

26) Bundesstraßengesetz, Hochleistungsstreckengesetz

27) *Via donau und die Oberste Zivilluftfahrtbehörde erarbeiten nur unregelmäßig ähnliche Pläne wegen eines geringeren Bedarfs*

Die Ergebnisse einer etwaigen Voruntersuchung fließen im nächsten Schritt in die Phase des Vorprojekts ein. Für Projekte ohne Voruntersuchung ist das Vorprojekt der erste rechtlich vorgesehene Schritt im eigentlichen Genehmigungsverfahren. Nachdem im Rahmen einer etwaigen Voruntersuchung bereits einige Trassenvarianten wegen mangelnder Eignung ausgeschlossen wurden, wird für die noch verbliebenen in Frage kommenden Trassenoptionen ein systematischer, formalisierter Vergleich durchgeführt. Dieser wird mit den möglicherweise bereits in der Voruntersuchung erstellten Dokumenten hinterlegt, wiederum unter Beteiligung des BMVIT.

Der raumordnerische Prozess wird durch den Antrag auf die Verordnung eines Planungsgebiets bzw. durch den Antrag auf Freigabe des nächsten Planungsschritts abgeschlossen. Die Antragsdokumente sind sechs Wochen lang in den betroffenen Gemeinden auszulegen und es ist eine mündliche Verhandlung mit den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort zu führen. Daraufhin kann das BMVIT eine Entscheidung fällen, die dem entsprechenden Projekt hinsichtlich der bestehenden Raumordnung und etwaiger Bebauungspläne auf fünf Jahre Vorrang einräumt. Die kommunalen Pläne werden auf Grundlage der Planungsgebietsverordnung den geplanten Projekten angepasst. Es besteht in der Folge jedoch die eingeschränkte Möglichkeit, im Rahmen eines Verordnungsprüfungsverfahrens beim Verfassungsgerichtshof die formelle Beschlussfassung anzuzweifeln. Dieser Schritt sichert dem Projekt einen Planungskorridor, der im Zuge der weiteren Genehmigungen präzisiert werden muss.

Trassenfestlegungs-/UVP-Verfahren

Für nationale Projekte wird das Trassenfestlegungsverfahren nach §4 BStG und das Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren nach §24 UVP-G in einem konzentrierten Verfahren durchgeführt, das nach Einreichung der Unterlagen per Gesetz nicht länger als 12 Monate dauern soll. Federführend ist abermals das BMVIT. Die Antragsunterlagen müssen vom entsprechenden Initiator dort eingereicht werden. Dieser muss neben dem Genehmigungsantrag für eine Trasse auch ein sogenanntes "Einreichprojekt" mit den Bestandteilen technischer Plan, Trassenplan, Verkehrsuntersuchung, Kostenplan, Zeitplan zur Projektrealisierung sowie die Umweltverträglichkeitserklärung (UVE) einschließlich Fachbeiträge zu den für das Vorhaben relevanten Schutzgütern (nach UVE-Leitfaden des Umweltamts) vorlegen.

Nach der formellen Prüfung dieser Unterlagen werden sie öffentlich aufgelegt und es besteht die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme der betroffenen Organisationen und Privatpersonen²⁸⁾ über sechs Wochen hinweg. Die Umweltschutzverbände der betroffenen Bundesländer genießen stets Parteistellung im UVP-Verfahren. Im Anschluss an diese Frist erarbeitet das BMVIT unter Einbezug externer Gutachter das UVP-Gutachten, das die vom Vorhabenträger

²⁸⁾ Betroffenheit im Sinne der Parteistellung (Anrainer etc.)

vorgelegte Umweltverträglichkeitserklärung aus fachlicher Sicht bewertet. Zudem erstellt das Ministerium einen Würdigungskatalog, der auf sämtliche zuvor eingereichten Stellungnahmen eingeht.

Diese Unterlagen werden ein weiteres Mal während eines Monats in den betroffenen Gemeinden ausgelegt. Es kommt im Anschluss zu einer mündlichen Verhandlung über das UVP-Gutachten und die bereits eingereichten Stellungnahmen. Im nächsten Schritt erlässt das BMVIT den UVP-Bescheid und die Trassenverordnung. Der UVP Bescheid ist der entscheidende Genehmigungsschritt, der den Bauträger in der Folge zur Implementierung des Vorhabens und zu den damit verbundenen Anträgen auf Enteignung berechtigt.

Gegen den UVP-Bescheid kann in erster Instanz bei der verfahrensführenden Behörde, in zweiter Instanz beim Umweltsenat in Wien Einspruch erhoben werden und letztinstanzlich das Verfassungsgericht angerufen werden. Berechtigt hierzu sind alle Akteure mit Parteistellung im Verfahren, d.h. Anwohner, Bürgerinitiativen, betroffene Gemeinden, anerkannte Umweltverbände sowie die Umwelthanwaltschaft. Die Frist zur Einreichung der Klage beträgt 4 Wochen.

Materienrechtliche Prüfung

Der UVP-Bescheid ist im teilkonzentrierten österreichischen Verfahren lediglich für diejenigen Rechtsgüter rechtsgültig, deren Regelung in Bundeskompetenz fällt. Dies umfasst unter anderem das Wasserrecht und das Forstrecht. Darüber hinaus sind vor Beginn der Projektrealisierung allerdings weitere Rechtsmaterien zu prüfen, die im Zuständigkeitsbereich der Landesregierungen liegen. Für auf nationaler Ebene initiierte Projektvorhaben müssen daher zusätzliche Verfahren hinsichtlich verschiedener Rechtsgüter auf Landesebene durchgeführt werden. Dies betrifft beispielsweise den Natur- und Denkmalschutz sowie das Gewerbe- und Abfallrecht. Auf Landesebene besteht zudem die formelle Unterscheidung, ob die Prüfung in der Kompetenz der Landesregierung²⁹⁾ liegt oder direkt dem Landeshauptmann³⁰⁾ unterstellt ist.

Die Anträge zur Materienrechtsprüfung müssen bei den zuständigen Stellen in den vom Projekt betroffenen Ländern eingebracht werden. Der Vorhabenträger ist hier in der Verantwortung, allerdings in enger Abstimmung mit dem BMVIT. Dabei ist zu beachten, dass die erforderlichen Antragsdokumente je nach Land und Materie abweichen können. Sind mehrere Bundesländer betroffen, besteht zudem die Möglichkeit, das Verfahren an eine einzige durchführende Behörde zu delegieren, anstatt parallel separate Verfahren in verschiedenen Ländern durchzuführen. Solche effizienzsteigernden Delegationsverfahren werden allerdings nur dann eingesetzt, wenn ein starker Konsens über das jeweilige Projekt unter den verschiedenen betroffenen Bundesländern besteht.

29) z.B. Naturschutz

30) z.B. Denkmalschutz, Abfall-, Gewerberecht

Im Anschluss an die Einreichung der Anträge wird eine mündliche Verhandlung durchgeführt, um alle Bedenken, die auf Landesebene gegen das Projekt bestehen, anzuhören. Wenn alle Positionen hinsichtlich des Projekts gehört wurden, kann die Entscheidung durch die Landesregierung bzw. den Landeshauptmann gefällt werden. Ein Widerspruch zwischen den landesrechtlichen Prüfergebnissen und dem nationalen UVP-Bescheid ist sowohl äußerst selten als auch logisch inkonsistent. Denn das auf Bundesebene durchgeführte UVP-Verfahren prüft im Hinblick auf die Umwelt bereits nach Landesstandards. Da kein nationaler Gesetzesrahmen für den Naturschutz besteht, muss bereits die UVP auf Bundesebene auf Grundlage der bestehenden neun Landesnaturschutzgesetze erfolgen. Eine mögliche Abweichung in der jeweiligen Bewertung kann also lediglich durch abweichende Gutachtermeinungen über die Auslegung der Rechtsvorschriften entstehen. Derartige Inkonsistenzen in der Rechtsauslegung werden in der Praxis vermieden, indem sich Bundes- und Landesebene im Vorfeld über die einzusetzenden Gutachter abstimmen (Koordinierung der "Gutachterlisten"). Diese informelle politische Zusammenarbeit zwischen Bund und Land wird in Österreich als zentral für die effiziente und pragmatische Gestaltung der Genehmigungsprozesse angesehen.

Enteignungsverfahren

Rechtsgrundlage für Enteignungen zur Realisierung von Verkehrsinfrastrukturprojekten in Österreich ist für alle Verkehrsträger das Eisenbahnteilungsgesetz. Voraussetzung für die Einleitung durch den Initiator ist der nationale UVP-Bescheid. Unter Einbezug der UVP-Behörde³¹⁾ werden Grundeinlösungspläne und Verzeichnisse erarbeitet und die zu enteignenden Landstücke an das verantwortliche Grundbuchgericht gemeldet. Daraufhin müssen die relevanten Unterlagen in der Form, in der sie beim Grundbuchgericht vorliegen, spätestens zwei Wochen vor dem Termin der mündlichen Verhandlung in den betroffenen Gemeinden aufgelegt werden. Im Anschluss an die mündliche Verhandlung wird der entsprechende Enteignungsbescheid von der UVP-Behörde ausgestellt. Rechtsmittel gegen die Enteignung können in erster Instanz innerhalb von drei Monaten beim zuständigen Landgericht eingelegt werden.

Finanzierung

Bei der Finanzierung des nationalen österreichischen Verkehrsnetzes für die Verkehrsträger Straße und Schiene spielen die beiden staatlichen Infrastrukturgesellschaften ASFINAG und ÖBB Infrastruktur AG eine zentrale Rolle.

31) Behörde, die UVP-Bescheid ausgestellt hat. Bei nationalen Großprojekten i.d.R. immer BMVIT

Straße

Seit 1997 übernimmt die in hundertprozentigem Staatsbesitz befindliche Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) die Finanzierung des nationalen Straßennetzes. Dazu zählen alle Autobahnen und Schnellstraßen in Österreich. Strukturell ist die ASFINAG eine privatwirtschaftlich verfasste Aktiengesellschaft. Durch insgesamt drei Mandate im acht Mitglieder umfassenden Aufsichtsrat kann das BMVIT seinen Einfluss auf das Unternehmen geltend machen. Es lassen sich dadurch auch Projekte von nationaler Relevanz forcieren, die entgegen den Prinzipien der ASFINAG aus rein betriebswirtschaftlicher Sicht kein günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis bieten. Rechtliche Grundlage für die Stellung der ASFINAG ist die Vergabe des Fruchtgenussrechts durch einen Vertrag mit dem Bund. Das Fruchtgenussrecht ermächtigt die Organisation zur Nutzung und Betreibung staatlichen Eigentums (Straßen, Grundstücke, Mautstellen) und verleiht ihr das Recht zur Erhebung von Benutzungsgebühren in Form der Maut. Die Übertragung des Fruchtgenussrechtes erfolgte 1997 zunächst für einen Zeitraum von 50 Jahren, wurde 2007 jedoch auf unbestimmte Zeit eingeräumt, um im Zuge der Umstellung der Bilanzierungsregeln auf International Financial Reporting Standards (IFRS) hohe Abschreibungen und damit ein negatives Eigenkapital der ASFINAG zu verhindern.

Die ASFINAG finanziert den Erhalt sowie Aus- und Neubau des nationalen Straßennetzes komplett eigenständig und ohne Haushaltszuschüsse. Dafür bedient sie sich zweier zentraler Finanzierungsinstrumente.

- > Als "haushaltsferner Fonds zur Finanzierung von Fernstraßen" erhält die ASFINAG die laufenden Einnahmen aus der Lkw- und Pkw-Maut.
- > Etwaige Finanzierungslücken zwischen geplanten notwendigen Investitionen ins Straßennetz und den laufenden Einnahmen werden durch selbstständige Aufnahme von Fremdkapital am Kapitalmarkt gedeckt. Durch staatliche Garantien profitiert die ASFINAG von einem Rating, das sich an dem der Republik Österreich orientiert, und ist damit in der Lage, zu günstigen Konditionen Geld aufzunehmen.

Auch die Zahlungsverpflichtungen aus der Fremdkapitalaufnahme gehen nach Ablauf der Fruchtgenussrechtskonzession wieder auf den Staat über. Daher liegt der ASFINAG ein langfristiger Entschuldungsplan bis 2040 vor, der gewährleisten soll, dass keine Altschulden auf den Bund übergehen werden.

Die konkrete Investitionsplanung der ASFINAG erfolgt über sogenannte Rahmenpläne. Diese werden jährlich überarbeitet und enthalten die Finanzierungsplanung der nächsten sechs Jahre. Aktuell liegt der ASFINAG der Investitionsrahmenplan 2013 bis 2018 vor. Diese Pläne werden in gemeinsamer

Abstimmung zwischen der ASFINAG, dem BMVIT und dem BMF erstellt und durch einen Ministerratsbeschluss angenommen. Der mittelfristige Horizont dieser Investitionspläne erlaubt eine nachhaltige und stabile Finanzierungsplanung von Großprojekten. Zudem kann aber durch die jährliche Überarbeitung eine flexible Feinjustierung entsprechend der ökonomischen Rahmenbedingungen vorgenommen werden.

Schiene

Für die Finanzierung der Schieneninfrastruktur ist prinzipiell die Österreichische Bundesbahnen Holding AG bzw. die zugehörige ÖBB Infrastruktur AG zuständig. Strukturell ist sie, ebenso wie die ASFINAG als Aktiengesellschaft, in hundertprozentigem Staatsbesitz verfasst. Auch hier erfolgt die Einflussnahme auf das Unternehmen über das Mandat des BMVIT im insgesamt elfköpfigen Aufsichtsrat.

Im Vergleich zur ASFINAG verfügt die ÖBB Infrastruktur AG über geringere laufende Einnahmen und ist daher auf eine unterstützende Haushaltsfinanzierung angewiesen.

- > Als haushaltsferner Fonds zur Finanzierung des Schienennetzes ist die ÖBB mit zweckgebundenen laufenden Einnahmen ausgestattet. Diese setzen sich zusammen aus dem Infrastrukturbenützungsentgelt (IBE), das die Eisenbahnverkehrsunternehmen für die Nutzung des Schienennetzes entrichten müssen, sowie Leistungsentgelten für Stationen und Verschub.
- > Anders als bei der ASFINAG können aber die Gesamtinvestitionen in den Erhalt und Ausbau der Schieneninfrastruktur nicht annähernd über die laufenden Einkünfte gedeckt werden. So betragen die Einkünfte der ÖBB Infrastruktur AG aus IBE und Leistungsentgelten im Jahr 2012 rund 440 Millionen Euro und sollen bis 2017 laut Erlösplanung auf 530 Millionen Euro steigen. Demgegenüber belaufen sich die geplanten Infrastrukturinvestitionen (Erweiterungsinvestitionen und Reinvestitionen) für 2013 auf rund 1,8 Milliarden Euro³²⁾. Daher wird im Rahmen der auf sechs Jahre ausgelegten Investitionsrahmenprogramme mit dem Bund eine Übereinkunft darüber getroffen, wie viel zusätzliche Mittel am Kapitalmarkt aufgenommen werden können. Über sogenannte "privatwirtschaftliche Verträge" oder "Zuschussverträge" beinhalten diese Vereinbarungen gleichzeitig die Zusage über eine Rückzahlung der Kapitalmarktschulden der ÖBB durch Bundesmittel über einen Zeitraum von 30 Jahren.

Die jährlich zu aktualisierende, sechsjährige Investitionsrahmenplanung der ÖBB Infrastruktur AG erfolgt analog zur ASFINAG-Planung in Abstimmung mit dem BMVIT und dem BMF, mit Ausnahme der gesonderten Rolle des Bundes für die Finanzierung der Schieneninfrastruktur.

32) BMVIT (2012)

c) Ansätze guter Praxis und Übertragbarkeit

Politische Legitimation großer Einzelprojekte

Eine zentrale Stärke des österreichischen Systems der Planung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben liegt im Bereich der politischen Legitimierung wichtiger Verkehrsprojekte. In Österreich wird jedes einzelne Großprojekt im Bereich Verkehrsinfrastruktur in einer frühen Prozessphase im Rahmen einer SUP auf Umweltauswirkungen hin überprüft und dann politisch beschlossen. Konkrete Einzelvorhaben werden je nach Verkehrsträger per Parlaments- oder Kabinettsbeschluss politisch verabschiedet. Diese explizite politische Beschlussfassung auf Einzelprojektebene kann Projekten die erforderliche politische Legitimierung verleihen und damit zu einer Verbesserung der öffentlichen Akzeptanz beitragen.

Eine politische Beschlussfassung zu einzelnen Projektvorhaben könnte auch für Deutschland wichtige Verbesserungen bringen:

- > Durch einen zusätzlichen offiziellen Parlamentsbeschluss zu einzelnen, besonders bedeutsamen Projektvorhaben könnten diese in einem hinreichend detaillierten Ausarbeitungsgrad eine verstärkte politische Legitimierung erfahren. Bisher erfolgt zwischen der Verabschiedung der Vorhabenpakete in den Ausbaugesetzen und der späteren Finanzierung in den Haushaltsgesetzen in der Regel keine nähere Befassung mit großen Einzelprojekten, so dass die Identifikation des Parlaments mit diesen Vorhaben in der Planungs- und Genehmigungsphase nicht sichtbar wird.
- > Eine stärkere politische Legitimierung ist nicht an das SUP-Instrument gebunden. Entscheidend ist die direkte Parlamentsbefassung in einem frühen Stadium von Einzelprojekten, mit der ein politischer Wille und eine Legitimierung des Vorhabens manifestiert werden. Hierdurch ergibt sich ein klares, verbindliches Mandat für die anschließenden Verwaltungsverfahren, die so von politischem Druck entlastet werden.

Unabhängigkeit von jährlichen Haushaltsentscheidungen

Die österreichischen Finanzierungsmechanismen für Transportinfrastruktur bieten im Vergleich zum deutschen Modell zwei besonders interessante Ansatzpunkte. Zum einen sind die zur Verfügung stehenden Finanzierungsmittel weitgehend unabhängig von den jährlichen Haushaltsbeschlüssen. Die verfügbaren Summen sind somit nicht an die strikte Annuität der öffentlichen Budget-

planung gebunden. Dies bedeutet vor allem, dass eine mittelfristige stabile Planung über einen realistischen Zeithorizont von Großprojekten, beispielsweise über fünf Jahre, möglich ist. Die bundeseigenen Infrastrukturgesellschaften sind somit durch ihre Budgetautonomie in der Lage, nachhaltige Finanzierungskonzepte über mehrjährige Planungshorizonte vorzulegen. Dies schafft Verlässlichkeit im Prozess und verringert in der Gesamtschau die Kosten von Großprojekten, die über mehrere Jahre hinweg kontinuierlich implementiert werden können. Die damit einhergehende mittelfristige Planungssicherheit ist auch für Privatinvestoren attraktiv und macht ein solches System prinzipiell anschlussfähig für innovative Finanzierungsmodelle mit Privatsektorbeteiligung. Zum anderen ermöglicht der sechsjährige Planungshorizont eine vergleichsweise starke Ausrichtung an langfristig gesetzten Zielen, die sich an fachlich festgestellten Verkehrsbedarfen und nicht an eher kurzfristig orientierten politischen Prioritäten ausrichten. Dies wird durch die weitreichenden Befugnisse der Infrastrukturgesellschaften möglich. Das Doppelmandat der Infrastrukturgesellschaften in Österreich führt dazu, dass fachliche Projektplanung und Finanzierungsplanung aus einem Guss kommen. Das Zusammenspiel aus robuster politischer Legitimität einzelner Projekte und bedarfsorientierter Planung durch die Infrastrukturgesellschaften trägt in Österreich zu einer langfristigen Orientierung von Infrastrukturinvestitionen bei.

Eine ähnliche Entkopplung von der jährlichen Logik des öffentlichen Haushalts in Deutschland birgt großes Potential:

- > Zu befürworten wäre die schrittweise Einführung einer Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur durch zweckgebundene Einnahmen (beispielsweise aus verkehrsbezogenen Steuern und Abgaben), die einem Fonds zufließen. Mittelfristig könnte ein solches Fondsmodell zu einer vollständigen Auskoppelung der Infrastrukturfinanzierung aus dem klassischen jährlichen Staatsbudget weiterentwickelt werden.
- > Rechtlich ließe sich ein solcher Fonds in Form eines außerhalb des Bundeshaushalts geführten Sondervermögens realisieren, wie dies in Deutschland beispielsweise bereits beim 2010 aufgelegten "Energie- und Klimafonds" praktiziert wurde. Hierdurch würde ein stabiler mittelfristiger Planungsrahmen geschaffen, der die für Großprojekte erforderliche Planungssicherheit bietet und durch eine Versteigerung des Investitionsprozesses zu einer Reduzierung der Projektkosten beitragen kann.

Anpassung lokaler Raumordnungspläne

In Österreich wird ein Verfahren praktiziert, bei dem im Falle einer positiven Bestätigung der Trassenplanung auf nationaler Ebene alle auf lokaler Ebene bestehenden Raumordnungspläne automatisch an das Projektvorhaben angepasst werden müssen. Es besteht daher nicht die Notwendigkeit, eine Vereinbarkeit der bestehenden Pläne mit dem Vorhaben zu prüfen. In Deutschland hingegen müssen die Planungen für Projekte aus dem Bundesverkehrswegeplan sich an den bereits bestehenden Raumordnungsplänen orientieren und mit diesen kompatibel sein. Im Raumordnungsverfahren auf Landesebene wird dann die Übereinstimmung mit den bestehenden Plänen geprüft bzw. das Projektvorhaben über Maßgaben und Auflagen entsprechend angepasst.

Eine ähnliche Regelung zum automatischen Vorrang beschlossener Projekte gegenüber der bestehenden Raumplanung in Deutschland könnte zu einer erheblichen Verfahrensbeschleunigung beitragen:

- > Bei einer automatischen Anpassung bestehender Raumordnungspläne könnte das Raumordnungsverfahren als Verfahrensschritt entfallen, der im aktuellen deutschen Verfahren der Prüfung der Kompatibilität von Projektvorhaben mit bestehenden Plänen dient. Der vollständige Wegfall dieses Verfahrensschrittes und der anschließenden Anpassung der Planungen an die festgelegten Auflagen durch den Vorhabenträger könnte die Dauer von Genehmigungsverfahren deutlich verkürzen.
- > Zudem würde mit dem Wegfall des Raumordnungsverfahrens auch die zeitraubende "doppelte UVP" (derzeit sowohl im Raumordnungsverfahren als auch im anschließenden Planfeststellungsverfahren in vertiefender Form) wegfallen. Im Ergebnis stünde damit eine konzentrierte UVP in einem einzigen Verfahrensschritt. Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss auf Grundlage von Versäumnissen bei der UVP des vorangegangenen Raumordnungsverfahrens, die Planungsprozesse im derzeitigen System regelmäßig um mehrere Jahre zurückwerfen, wären somit ausgeschlossen. Es bestünde unmittelbar nach Abschluss der dann einzigen UVP im Planfeststellungsverfahren eine Klagemöglichkeit. Hierdurch ließe sich die Prozessstabilität deutlich steigern.

Kasten 4: Projektbeispiel "Hochleistungsstrecke Wien Meidling – St. Pölten"

Hochleistungsstrecke Wien Meidling – St. Pölten – Basisdaten zum Projekt

Die Neubaustrecke Wien Meidling – St. Pölten ist eine rund 60 km lange Hochleistungsbahnstrecke. Das Gesamtprojekt unterteilt sich in zwei Einzelprojekte, den Lainzer Tunnel mit einer Streckenlänge von 12,8 km und die Neubaustrecke Wien – St. Pölten mit einer Gesamtlänge von rund 44 km. Mehr als die Hälfte der Strecke Wien Meidling – St. Pölten verläuft in insgesamt acht Tunnels (einschließlich Lainzer Tunnel). In Summe wurden in die Hochleistungsstrecke 2,8 Milliarden Euro investiert, davon rund 1,3 Milliarden Euro in den Lainzer Tunnel und rund 1,5 Milliarden Euro für die Neubaustrecke Wien – St. Pölten. Die Hochleistungsstrecke ist Teil des TEN-V Prioritätsprojekts 17 "Eisenbahnachse Paris – Bratislava" und wurde mit insgesamt rund 40 Millionen Euro aus EU-Mitteln gefördert. Neben deutlichen Verbesserungen für den Güter- und Fernverkehr wurden mit dem Neubau deutliche Zeitersparnisse für Berufspendler realisiert. So beträgt die Fahrtdauer mit den schnellsten Zügen vom Westbahnhof nach St. Pölten nur rund 25 Minuten, was einer täglichen Zeitersparnis von 30 Minuten im Vergleich zu den Fahrzeiten vor Inbetriebnahme entspricht.

Planung und Bürgerbeteiligung

Die Planungen für die Hochleistungsstrecke begannen in den 1990er Jahren. Nach der Trassenfestlegung für den Lainzer Tunnel 1991/1992 folgten 1993 die entsprechende Trassenverordnung und 1996 die Behördenverfahren zu den Genehmigungen nach dem Eisenbahn-, Wasser-, Naturschutzrecht etc. Im Jahr 1999 begannen schließlich die Bauarbeiten. Von Anfang an wurden dabei umfangreiche Anstrengungen unternommen, um die betroffene Bevölkerung in den Planungsprozess einzubeziehen. So wurde im Rahmen der endgültigen Trassenfestlegung eine Haushaltsbefragung unter den Bewohnern des 12., 13. und 14. Bezirks durchgeführt. Hierbei wurden neun mögliche Trassen zur Diskussion gestellt und den Anwohnern die Möglichkeit gegeben, ihre Anmerkungen zur Trassenführung an das Planerteam zu kommunizieren. Daneben wurden fortlaufend Informations- und Diskussionsveranstaltungen zum Planungs- bzw. Umsetzungsstand durchgeführt. Zudem stand ein eigener Ombudsmann für das Projekt als individueller Ansprechpartner zur Verfügung. Trotz dieser Maßnahmen kam es zu Verzögerungen des Prozessablaufs durch Klagen von Anliegern. 2001 hob der Verwaltungsgerichtshof mehrere Bescheide auf, so dass erst ab 2004 wieder auf allen Bauabschnitten uneingeschränkt gebaut werden konnte. Nach Teilinbetriebnahmen einzelner Abschnitte konnte der Lainzer Tunnel schließlich 2012 in Betrieb gehen. Im Hinblick auf die Neubaustrecke gab es hingegen keine signifikanten Vorbehalte. Nach Vorplanungen wurde für die Neubaustrecke als eines der ersten Projekte in Österreich zwischen 1996 und 1998 die UVP durchgeführt und 1999 die Trassenverordnung erlassen. Nach Abschluss aller Behördenverfahren erfolgte 2003 der Beginn der Baumaßnahmen, die 2012 fertiggestellt wurden. Im Dezember 2012 wurde die Hochleistungsstrecke mit beiden Komponenten offiziell in Betrieb genommen. Der Zeit- und Kostenplan für das Gesamtvorhaben wurde dabei exakt eingehalten.

4. Dänemark

a) Wesentliche Unterschiede zu Deutschland

Abbildung 16: Dänemark: Die wesentlichen Unterschiede zu Deutschland im Überblick

VERANTWORTLICHE INSTITUTIONEN & EBENEN	BÜRGERBETEILIGUNG	PROZESSCHRITTE	FINANZIERUNG
<ul style="list-style-type: none"> > Zentrale Rolle des nationalen Parlaments bei der Genehmigung von einzelnen Verkehrsinfrastrukturprojekten > Die Verantwortung für die Planungs- und Genehmigungsprozesse für das nationale Verkehrsnetz liegt ausschließlich auf nationaler Ebene – eine Delegation an regionale Behörden findet nicht statt 	<ul style="list-style-type: none"> > Früher Einbezug der Öffentlichkeit in den Planungsprozess für konkrete Projektvorhaben > Häufig geht die Beteiligung der Öffentlichkeit deutlich über die gesetzlich vorgeschriebenen Mindestanforderungen hinaus > Studien und Gutachten werden zielgruppengerecht aufbereitet und auf den Informationsbedarf der allgemeinen Öffentlichkeit zugeschnitten 	<ul style="list-style-type: none"> > Es gibt nur eine einzige UVP, die Grundlage für eine mögliche Anpassung des Bauplans ist > Ein separates Raumordnungsverfahren ist nicht vorgesehen > Die endgültige Genehmigung wird in Form eines Gesetzes erteilt und vom nationalen Parlament beschlossen 	<ul style="list-style-type: none"> > Nutzung des sogenannten "State Guarantee Models" für die Finanzierung ausgewählter Großprojekte (nutzerfinanzierte Brücken- und Tunnelprojekte, die durch staatliche Projektgesellschaften realisiert werden) > Aktuell wird zudem ein Fondsmodell im Bahnbereich politisch diskutiert

Verantwortliche bzw. beteiligte Institutionen/Ebenen

- > Während in Deutschland die Genehmigung von Bauvorhaben durch administrative Behörden im Rahmen von Verwaltungsverfahren erfolgt, spielt in Dänemark das nationale Parlament bei der Genehmigung von einzelnen Bauvorhaben eine aktive Rolle. Alle Vorhaben werden in Dänemark durch ein Baugesetz ("Anlægslov") gesetzlich verankert und erhalten dadurch eine direkte politische Legitimierung.
- > Anders als in Deutschland, wo die Durchführung der Raumordnungsverfahren für alle Verkehrsträger und im Straßenbereich auch das Planfeststellungsverfahren im Verantwortungsbereich von Behörden der Länder liegt, werden nationale Verkehrsprojekte in Dänemark auf nationaler Ebene geplant und genehmigt. Durch Abstimmung mit den vom Vorhaben betroffenen Kommunen soll eine größtmögliche Akzeptanz des Projekts gewährleistet werden. Eine Delegation des Planungs- und Genehmigungsverfahrens an regionale Behörden wie in Deutschland findet im dänischen System jedoch nicht statt.

Form und Umfang der Bürgerbeteiligung

- > In Dänemark wird von Anfang an versucht, das jeweilige Infrastrukturvorhaben für alle Beteiligten zu optimieren, um so frühzeitig einen Konsens zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang werden die Bürger neben den gesetzlich vorgesehenen Einbindungsschritten durch informelle Prozesse auf freiwilliger Basis weiter an der Projektplanung und -gestaltung beteiligt. Dadurch können Korrekturen in einem frühen Projektstadium kostengünstig implementiert und spätere Konflikte vermieden werden. Zudem kann dieser Ansatz zu einer breiteren Akzeptanz beitragen.
- > Darüber hinaus sind die zu verfassenden Gutachten, wie beispielsweise die Umweltverträglichkeitsstudie, in Dänemark in aller Regel zielgruppengerecht und kompakt aufbereitet. Das heißt konkret, dass Studien in aller Regel hinsichtlich ihrer Struktur, Sprache und ihres Umfangs für eine interessierte Öffentlichkeit verständlich sind. Wissenschaftliche Studien werden ggf. ergänzend zur Verfügung gestellt. Damit wird Transparenz über das geplante Projekt und die möglichen Folgen hergestellt – in einer Form, die von den Betroffenen verstanden wird und so zu einer sachlichen Interaktion einlädt. Hier liegt ein wesentlicher Unterschied zu deutschen Beteiligungsverfahren, die hinsichtlich der Lesbarkeit und Verständlichkeit der Unterlagen häufig an ein Fachpublikum gerichtet sind – und damit die Auseinandersetzung mit "normalen" Betroffenen nur teilweise unterstützen.

Prozessschritte, Gutachten und Genehmigungen

- > Anders als in Deutschland, wo das BMVBS mit dem Bundesverkehrswegeplan bereits früh einen Vorhabenkatalog erstellt, werden in Dänemark zunächst vor allem Richtlinien und strategische Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene festgelegt. Auch haben die in diesem Zusammenhang erstellten Dokumente mit vier Jahren eine deutlich geringere Laufzeit als der Bundesverkehrswegeplan, der für 10 bis 15 Jahre gültig ist. Durch diesen kürzeren Turnus entfällt in Dänemark der Bedarf sowohl für einen Investitionsrahmenplan, als auch für eine Bedarfsplanüberprüfung.
- > Im Unterschied zu Deutschland gibt es in Dänemark nur eine einzige Umweltverträglichkeitsprüfung, die Grundlage für die Anpassung des Bauplans ist. Im Vergleich zu Deutschland entfallen das Raumordnungsverfahren und die Linienbestimmung. Der deutsche Planfeststellungsbeschluss entspricht im Prozess dem dänischen Baugesetz, das durch das nationale Parlament beschlossen wird.

Finanzierung

- > Ein weiterer wesentlicher Unterschied zwischen Deutschland und Dänemark liegt in der Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturgroßprojekten. Dänemark hat bei der Finanzierung zweier Großprojekte, dem innerdänischen "Storebæltsbroen", der den Großen Belt überquert, und der Öresundbrücke, die Kopenhagen und Malmö über den Öresund verbindet, das sogenannte "State Guarantee Model" verwendet. Dieses Model kommt auf Grund der positiven Erfahrungen ebenfalls für das aktuelle Großprojekt "Feste Fehmarnbeltüberquerung" zum Einsatz.
- > Dabei gründet die Regierung eine eigenständige Gesellschaft, die für Planung und Durchführung des jeweiligen Infrastrukturvorhabens verantwortlich ist und durch staatliche Absicherung Kredite am internationalen Kapitalmarkt zu den gleichen günstigen Konditionen beziehen kann wie der dänische Staat selbst. Die so entstandenen Schulden werden durch die Erhebung einer Maut zurückgezahlt.
- > Derzeit wird in Dänemark zudem auf politischer Ebene an der Einrichtung eines Fonds zur Finanzierung von Ausbauvorhaben im Bahnbereich gearbeitet, der sich aus zweckgebundenen Einnahmen aus der Besteuerung von Ölkonzernen speisen soll. Während in Deutschland die staatlichen Zuschüsse für Neu- und Ausbauinvestitionen im Bahnbereich aus dem jährlichen Staatshaushalt stammen (die mehrjährige Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung – LuFV deckt ausschließlich Investitionen in die Erhaltung des Bestandsnetzes ab), würde in Dänemark mit dem neuen Fonds ein vom jährlichen Staatshaushalt unabhängiges, langfristiges Finanzierungsmodell für Ausbauvorhaben geschaffen.

b) Das Verfahren im Detail

Abbildung 17: Überblick Planungs- und Genehmigungsprozess Dänemark



Politische Planung und Bedarfsfeststellung

In Dänemark gibt es mit dem Planungsgesetz ("Lov om planlægning") einen übergeordneten rechtlichen Rahmen, der die Verfahren und Prozesse zur Planung von Infrastrukturprojekten auf nationaler, regionaler, kommunaler und lokaler Ebene festlegt.

Auf politischer Ebene werden zunächst strategische Zielsetzungen und Rahmenbedingungen festgelegt, innerhalb derer sich die weiterführende Planung von Infrastrukturprojekten zu bewegen hat. Diese Ausführungen finden im nationalen Planungsbericht ("Landsplanredogørelse") Berücksichtigung, der laut §2 des Planungsgesetzes zu Beginn jeder Legislaturperiode vom Umweltministerium (dänisch: "Miljøministeriet") erstellt wird und unter anderem Leitlinien für die Verkehrsinfrastruktur definiert. Der 2010 beschlossene nationale Planungsbericht enthielt acht übergeordnete Ziele der Regierung bzgl. Verkehrsinfrastruktur in Dänemark. Dabei handelte es sich um allgemeine, strategische Zielsetzungen wie z.B. der Stärkung von "Park and Ride"-Ansätzen und öffentlichen Verkehrsmitteln sowie der systematischen Reduzierung der Reisezeiten zwischen den großen dänischen Städten.

Zudem muss der Umweltminister mindestens alle vier Jahre einen Bericht über den derzeitigen Zustand der Umwelt in Dänemark und der Strategie bzgl. der Umwelt veröffentlichen. In den Erstellungsprozess dieses Berichts sind auch national tätige Umwelt- und Wirtschaftsorganisationen involviert. Zusätzlich kann der Umweltminister nationale Planungsrichtlinien ("Landsplandirektiv") festlegen, die bindende Wirkung bzgl. der weiteren Planung von bestimmten Projekten haben. Diese Richtlinien können sowohl spezifische Projekte fördern, als auch eine bestimmte Richtung der Infrastrukturentwicklung begünstigen. Ein Beispiel hierfür ist der "Finger Plan" von 2007, der genaue Regelungen hinsichtlich der Planung von Projekten innerhalb des Großraums Kopenhagen definiert. Für die nationalen Planungsrichtlinien ist nach EU-Richtlinie eine Strategische Umweltprüfung (SUP) vorgesehen, die die wahrscheinlichen Effekte auf die Umwelt ermittelt, die von Plänen, Programmen oder Strategien ausgehen.

Entscheidend ist, dass alle zuvor genannten Berichte und Richtlinien nicht ohne Einbezug der betroffenen Regionen und Kommunen verabschiedet werden dürfen. Hierfür legt §22a des Planungsgesetzes fest, dass Vorschläge für die jeweiligen Dokumente an die betroffenen regionalen und kommunalen Räte geschickt werden, die nach Erhalt mindestens acht Wochen Zeit haben, Stellungnahmen einzureichen. Nach Evaluation der Stellungnahmen wird die Öffentlichkeitsbeteiligung, falls nötig, durch Konsultationsgespräche, Arbeitsgruppen oder Online-Foren erweitert. Die eingereichten Stellungnahmen fließen in den Entwurf der jeweiligen Dokumente ein, die im Anschluss als finale Version veröffentlicht werden. Danach entwirft das Umweltministerium Leitfäden,

die zur Interpretation der nationalen Strategie und der dazugehörigen Dokumente dienen. Das Umweltministerium erstellt außerdem einen Transportinfrastrukturplan, dessen Inhalt in Einklang mit den zuvor erstellten Plänen und Strategien sein muss. Dieser beinhaltet verschiedene Szenarien bzgl. Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum und Transportvolumen.

Neben dem Umweltministerium, das die vorgenannten übergeordneten strategischen Pläne und Leitlinien definiert, spielt das dänische Transportministerium ("Transportministeriet") im Prozess der operativen Planung von Transportinfrastrukturvorhaben eine Schlüsselrolle. Dies gilt insbesondere für die Bewertung, Priorisierung und Auswahl von Projekten zur Realisierung. Hierbei nutzt das Transportministerium mit TERESA ein computerbasiertes Tool zur sozioökonomischen Analyse von Verkehrsinfrastrukturvorhaben. Durch dieses Instrument wird sichergestellt, dass Projekte unabhängig von ihrer Größe und ihrer geographischen Lage standardisiert bewertet und somit direkt miteinander verglichen werden können. Zu berücksichtigende Faktoren sind beispielsweise durch das Projekt gewonnene Zeitersparnisse, wirtschaftliche Wachstumsimpulse oder umweltbezogene Kosten. Der sozioökonomische Wert kann durch eine "internal rate of return", einen Barwert oder einen Nutzen/Kosten-Vergleich ausgedrückt werden. Allerdings wird nur die internal rate of return als zentrale Kennzahl für weitere Entscheidungen an die politischen Entscheidungsträger übermittelt und von diesen berücksichtigt. Dafür erstellt das Transportministerium eine Auflistung der Vorhaben mit Angabe der jeweiligen internal rate of return, die dann auch veröffentlicht wird. Dadurch wird der objektiv gemessene Wert eines Vorhabens nach außen ersichtlich.

Die Berechnung und Veröffentlichung des sozioökonomischen Werts ist für alle Projekte verpflichtend vorgesehen. Das Transportministerium priorisiert die Projektideen unter Berücksichtigung der internal rate of return. Dabei bestimmt die internal rate of return jedoch keinesfalls automatisch die Position eines Projekts auf der Prioritätenliste. Neben dem standardisiert gemessenen sozioökonomischen Nutzen von Projekten finden auch stärker qualitative Kriterien Eingang in die Gesamtbewertung von Projektideen. Letztlich ist die Priorisierung von Vorhaben auch in Dänemark eine politische Entscheidung. Allerdings trägt die standardisierte Messung des sozioökonomischen Nutzens auf Basis einer allgemein akzeptierten Methodik zu einer Versachlichung von Debatten und Entscheidungen bei. Wenn Projekte trotz geringer internal rate of return zur Umsetzung ausgewählt werden, so sehen sich die politischen Entscheidungsträger zumindest mit einem gewissen Rechtfertigungsdruck konfrontiert. Das Transportministerium nimmt eine politische Gesamtbewertung der einzelnen Projektideen vor und erstellt auf dieser Basis eine Priorisierungsliste. Diese dient als Grundlage für die Initiierung und Umsetzung konkreter Einzelprojekte durch die Vorhabenträger.

Durch die Kommunalreform von 2007 wurden die davor bestehenden 270 Kommunen auf 98 dementsprechend größere Kommunen reduziert, denen in diesem Zuge eine höhere Autonomie eingeräumt wurde. Grundsätzlich werden Infrastrukturprojekte je nach ihrer Größe zwischen der nationalen und der kommunalen Ebene aufgeteilt. Projekte von nationaler Bedeutung und Größe werden nicht von den einzelnen Kommunen geplant, geprüft und genehmigt. Die Kommunen werden bei solchen Projekten aber dahingehend beteiligt, dass nationale Projekte intensiv und häufig mit ihnen abgestimmt werden, um sicherzustellen, dass kommunale Interessen und Entwicklungen nicht durch nationale Infrastrukturvorhaben negativ beeinträchtigt werden. Gleichzeitig können kommunale und die noch detaillierteren lokalen Pläne durch das Umweltministerium verhindert oder geändert werden, wenn diese den nationalen Richtlinien und Zielsetzungen widersprechen.

Planungs- und Genehmigungsverfahren auf Projektebene

Projektplanungsgesetz

In der vorbereitenden Planung von großen Infrastrukturvorhaben kommt es auf Projektebene zunächst zur Erstellung und Verabschiedung eines Projektplanungsgesetzes. Nachdem es zu informellen und formellen Konsultationen zwischen dem Transportministerium, dem Umweltministerium, externen Beratern und dem zuständigen Vorhabenträger gekommen ist, erstellt letzterer die nötigen Antragsdokumente und Konstruktionspläne. Der Vorhabenträger für Schieneninfrastrukturprojekte ist der Eisenbahninfrastrukturbetreiber "Banedanmark", der als hundertprozentiges Staatsunternehmen dem dänischen Transportministerium unterstellt ist. Bei Straßeninfrastrukturprojekten fungiert das ebenfalls dem Transportministerium untergeordnete staatliche "Vejdirektorat" (Straßendirektion) als Vorhabenträger.

Die vom Vorhabenträger erstellten vorbereitenden Unterlagen werden dem Parlament vorgelegt. In diesem Zusammenhang kommt es auch zu einem ersten öffentlichen Anhörungsverfahren, in dem die breite Öffentlichkeit beteiligt wird und Standpunkte in die Diskussion einbringen kann. Die im Rahmen dieser Konsultationen vorgebrachten Stellungnahmen und Kritikpunkte fließen sowohl in die Erarbeitung des Projektplanungsgesetzes als auch des konkreteren Baugesetzes ein. Abschließend wird das Projektplanungsgesetz vom Parlament verabschiedet. Dieses erteilt dem Vorhabenträger das politische Mandat, mit den konkreteren Planungen für das Projektvorhaben zu beginnen und regelt die Einzelheiten des weiteren Prozesses. So legt zum Beispiel das Projektplanungsgesetz für die Fehmarnbeltüberquerung vom März 2009 konkrete Projektplanungsregelungen sowie die Aufteilung der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten des Transport- und des Umweltministeriums im Hinblick auf das Vorhaben fest. Zudem wird darin die Gründung des Staatsunternehmens Femern A/S beschlossen, das im April 2009 vom dänischen Transportminister beauftragt wurde, als Projektgesellschaft die Vorbereitung und Planung der Fehmarnbeltüberquerung zu übernehmen.

Anschließend werden die durch das Projektplanungsgesetz vorgeschriebenen Dokumente vom Bauträger vorbereitet. Hierbei kommt es zur Abstimmung mit den von dem Projekt betroffenen Kommunen. Diese bringen die lokale Sicht auf das Projekt ein und liefern dem Vorhabenträger Informationen und Anregungen für eine Anpassung des Vorhabens an die spezifischen Gegebenheiten und Bedarfe vor Ort.

Vorläufige Enteignung

In Dänemark gibt es im Zuge der Planung von Infrastrukturprojekten ein rechtliches Instrument zur "vorläufigen Enteignung" von Grundstücken, die potenziell von einem Projektvorhaben betroffen sein könnten. Voraussetzung hierfür ist das Vorliegen eines gültigen Planungsgesetzes. Das Verfahren setzt sich aus zwei Schritten zusammen.

Im ersten Schritt werden nach Verabschiedung eines Projektplanungsgesetzes für ein bestimmtes Infrastrukturvorhaben die durch das Vorhaben potenziell betroffenen Grundstücke, die innerhalb des aktuell diskutierten Trassenkorridors liegen, mit einer offiziellen Reservierungsklausel belegt. Dabei verbleibt das Grundstück zunächst im Eigentum des aktuellen Grundstückseigentümers. Dieser darf das Grundstück jedoch nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörden verändern bzw. bebauen. Dieser Schritt erfolgt nach Beschluss eines Projektplanungsgesetzes standardmäßig für alle betroffenen Grundstücke. Sollte sich das reservierte Grundstück auf derjenigen Trasse befinden, die dann im Zuge der konkretisierten Planungen beschlossen wird, findet das reguläre Enteignungsverfahren Anwendung, in dem das Eigentum an dem Grundstück an den Vorhabenträger übertragen werden kann. Ist das Grundstück nach Festlegung des Linienverlaufs letztlich doch nicht vom Bauvorhaben betroffen, wird die Reservierungsklausel aufgehoben.

In einem zweiten, optionalen Schritt können betroffene Grundstücke aber auch bereits vor Festlegung des genauen Streckenverlaufs gegen Zahlung einer Entschädigung vom Staat übernommen werden. Dies ist z.B. dann möglich, wenn der Verkauf des Grundstücks durch eine Reservierung deutlich erschwert würde. Hierfür bewirbt sich der Grundstückseigentümer beim Enteignungsrat für eine solche vorzeitige Enteignung. Dabei müssen bestimmte Bedingungen sowohl auf persönlicher Basis als auch auf projektbezogener Basis erfüllt sein. Relevante persönliche Bedingungen können neben dem bereits angesprochenen erschweren Verkauf des Grundstücks auch Krankheiten der Grundstückseigentümer einschließen. Projektbezogene Bedingungen beziehen sich vor allem auf den Planungsstand des Vorhabens. Dabei muss eine spätere Nutzung des Grundstücks für das Bauvorhaben zumindest wahrscheinlich sein.

Umweltverträglichkeitsprüfung

Im nächsten Schritt kommt es im Rahmen des Planungs- und Genehmigungsprozesses von Verkehrsinfrastrukturvorhaben zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, die die Auswirkungen des Vorhabens auf Natur, Wirtschaft und Gesellschaft ermittelt und deren Ergebnisse in einer Umweltverträglichkeitsstudie zusammengefasst dargestellt werden. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist im dänischen Planungsgesetz geregelt. Im Falle kleinerer Vorhaben ist die Umweltverträglichkeitsprüfung Aufgabe der Kommunalräte. Für bestimmte Projekte, z.B. wenn der Staat selbst Vorhabenträger ist, führen die dem Umweltministerium angehörigen regionalen Umweltzentren in Aarhus, Odense und Roskilde die Umweltverträglichkeitsprüfung durch, wenn das Projekt in die entsprechenden Hoheitsgebiete fällt. Für große Verkehrsinfrastrukturprojekte wird die Umweltverträglichkeitsprüfung von den jeweiligen Vorhabenträgern in Eigenverantwortung durchgeführt. Dabei handelt es sich für den Verkehrsträger Straße um das bereits zuvor erwähnte "Vejdirektorat", für Häfen um das Küstendirektorium und für Schienenprojekte um "Banedanmark". Falls im Projektplanungsgesetz vorgesehen, können auch für die Planung gegründete Unternehmen die Umweltverträglichkeitsprüfung durchführen. Im Falle der Fehmarnbeltüberquerung ist das z.B. Femern A/S.

Zu Beginn des Prozesses wird im Rahmen eines Screenings geprüft, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) notwendig ist. Vorhaben, die unter Anlage 1 der Richtlinie 2011/92/EU gelistet sind, bedürfen einer UVP. Darunter fallen in der Regel alle nationalen Infrastrukturvorhaben, wie der Bau von Eisenbahn(teil-)strecken mit über 2.100 m Länge, Autobahnen oder 4-spurigen Straßen. Die Ergebnisse dieses Screenings werden anschließend veröffentlicht. Im Zuge dessen ruft der Vorhabenträger, der die UVP durchführt, die Öffentlichkeit und Verbände dazu auf, Ideen und Vorschläge für die in der UVP zu untersuchenden Umweltaspekte einzubringen. Dieser Prozessschritt dauert in der Regel zwischen zwei und vier Wochen. Die so gesammelten Anregungen finden Eingang in das offizielle Scoping, das den genauen Umfang und Untersuchungsrahmen der UVP definiert. Anschließend erstellt der zuständige Vorhabenträger auf Basis des zuvor definierten Untersuchungsrahmens einen Entwurf für die Umweltverträglichkeitsstudie, der für mindestens acht Wochen veröffentlicht wird. In dieser Zeit kann die Öffentlichkeit Stellungnahmen zu dem Entwurf abgeben.

Alle Stellungnahmen werden in einem sogenannten "UVS-Weißbuch" berücksichtigt, das anschließend veröffentlicht wird. Im Anschluss werden die eingereichten Stellungnahmen evaluiert und der Entwurf gegebenenfalls entsprechend angepasst. Der Entwurf der Umweltverträglichkeitsstudie wird dann von der zuständigen Behörde geprüft und, ggf. mit Auflagen, genehmigt und verabschiedet.

Gegen diese UVP-Genehmigung kann innerhalb von vier Wochen nach ergangenem Beschluss Einspruch erhoben werden. Einspruchsberechtigt sind der Umweltminister, die betroffene Öffentlichkeit und landesweit aktive NGOs im Umweltbereich. Der Einspruch ist bei der Beschwerdekammer für Naturschutz einzureichen. Gegen die nachfolgende Entscheidung der Beschwerdekammer kann wiederum in nächster Instanz Einspruch beim zuständigen Verwaltungsgericht erhoben werden. In der Praxis spielen derartige Beschwerdeverfahren allerdings keine bedeutende Rolle, da bestehende Umweltvorbehalte gegen ein geplantes Projekt im Regelfall im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung vom Vorhabenträger frühzeitig aufgegriffen werden. Durch eine Anpassung des Projekts oder durch die Zusicherung von Ausgleichsmaßnahmen können mögliche Konflikte somit meist schon im Vorfeld gelöst werden.

Baugesetz

In Dänemark wird die Planung jedes Verkehrsinfrastrukturvorhabens durch die Verabschiedung eines Baugesetzes abgeschlossen, das zudem die Finanzierung der Baukosten genehmigt. Der Bauplan wird zunächst an die Ergebnisse der zuvor erstellten Umweltverträglichkeitsstudie angepasst, um die negativen Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt zu minimieren. Anschließend kommt es zu einer Veröffentlichung des Entwurfs für das Baugesetz und einer öffentlichen Anhörung. Der Gesetzesentwurf durchläuft daraufhin im Rahmen des regulären Gesetzgebungsverfahrens drei Lesungen im Parlament und fachliche Beratungen im Transportausschuss, der den Gesetzesentwurf gegebenenfalls modifiziert. Zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens wird das Baugesetz durch einen Parlamentsbeschluss verabschiedet und kann nach Unterzeichnung durch den Transportminister und die dänische Königin in Kraft treten. Es besteht die rechtliche Möglichkeit, gegen das beschlossene Baugesetz Klage zu erheben. Allerdings darf sich diese nicht auf den materiellen Inhalt des Baugesetzes beziehen. Vielmehr muss eine Klage die Verfassungswidrigkeit des Baugesetzes und des vorgelagerten Verfahrens seines Zustandekommens nachweisen. Aufgrund dieser ausgesprochen hohen Hürde ist diese Klagemöglichkeit in der Praxis kaum relevant. Bisher gab es in Dänemark keine erfolgreichen Klagen gegen ein vom Parlament beschlossenes Baugesetz.

Nach Verabschiedung des Baugesetzes ist ein Vorhaben in der Regel nicht mehr Gegenstand politischer Diskussionen, sondern wird automatisch und unmittelbar vom jeweiligen Vorhabenträger weitergeführt bzw. in Zusammenarbeit mit Bauträgern realisiert.

Finanzierung

Die Hauptquelle von Finanzierungsmitteln für Verkehrsinfrastrukturprojekte in Dänemark bildet der Staatshaushalt. Zur Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben legt die Regierung entsprechende Fonds auf, deren Volumina die während der mehrjährigen Laufzeit des Fonds geplanten und anfallenden

Investitionen in Verkehrsinfrastruktur abdecken. So richtete das dänische Parlament 2009 den Infrastrukturfonds ein, dessen Mittel für die Finanzierung von Infrastrukturvorhaben bis zum Jahr 2020 verwendet werden sollen. Dabei erfolgt die Speisung des Fonds vorrangig aus Steuereinnahmen, aber auch aus dem Verkauf von öffentlichen Anlagen und aus Straßennutzungsgebühren, die bei der Öresundbrücke und der "Storebæltsbroen" anfallen. Für den Fonds legte das Parlament eine allgemeine Mittelaufteilung auf die einzelnen Verkehrsträger fest. So sollte ursprünglich ein Drittel der im Infrastrukturfonds enthaltenen Mittel für Infrastrukturvorhaben des Verkehrsträgers Straße eingesetzt werden, während die restlichen zwei Drittel für Schienenprojekte vorgesehen waren. Allerdings hat die dänische Regierung im Zuge einer politischen Repriorisierung Ende 2012 entschieden, die gesamten Mittel für Schieneninfrastrukturvorhaben zu verwenden. Neben der Finanzierung durch den Infrastrukturfonds werden weitere Finanzmittel aus dem jährlichen Staatshaushalt zur Realisierung von Infrastrukturvorhaben bereitgestellt, deren Finanzierung nicht durch die Fonds abgedeckt ist.

Derzeit wird die Einrichtung eines weiteren Fonds zur Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur politisch diskutiert. Dabei handelt es sich um den Vorschlag für den sogenannten "Togfonden" (Zugfonds), der am 1. März 2013 von der dänischen Premierministerin Helle Thorning-Schmidt präsentiert wurde und laut Entwurf ein Volumen von 27,5 Milliarden Dänischen Kronen (ca. 3,7 Milliarden Euro) besitzen soll.³³⁾ Mit diesem Fonds sollen die Zugverbindungen zwischen Kopenhagen und anderen größeren Städten verbessert und die Elektrifizierung der dänischen Schieneninfrastruktur vorangetrieben werden. So ist unter dem Schlagwort "Stunden-Modell" vorgesehen, künftig eine Reisedauer von nur einer Stunde für die Verbindungen Kopenhagen-Odense, Odense-Aarhus und Aarhus-Aalborg zu erreichen. Die Mittel für den Fonds sollen durch eine erhöhte Besteuerung von Ölkonzernen, die nicht Teil des dänischen Ölverbandes "Dansk Undergrundsconsortium" (DUC) sind, gewonnen werden. Allerdings werden diese Mehreinnahmen nicht vor 2017 erwartet.

Neben der Finanzierung durch klassische staatliche Haushaltsmittel, die in Form von Fonds gebündelt werden, wurde in Dänemark mit dem "State-Guarantee Model" ein innovatives Finanzierungsmodell für Großvorhaben konzipiert und sowohl bei der Öresundbrücke und als auch der "Storebæltsbroen" bereits erfolgreich angewendet. Zudem wird dieses Model auch zur Finanzierung des aktuellen Großprojekts "Feste Fehmarnbeltüberquerung" eingesetzt (vgl. Kasten 5). Im Rahmen dieses Modells gründet die Regierung ein Staatsunternehmen, das als Projektgesellschaft für die Planung und Durchführung des Bauvorhabens sowie anschließend für den Betrieb der Infrastruktur verantwortlich ist. Zur Finanzierung des Projekts nimmt diese öffentliche Projektgesellschaft Kredite am internationalen Kapitalmarkt auf, die durch eine Staatsbürgschaft vollständig

33) *The Copenhagen Post* (2013)

abgesichert sind. Diese Staatsbürgschaft ermöglicht der Projektgesellschaft die Aufnahme von Krediten zu den günstigen Finanzierungsbedingungen der dänischen Regierung, die über ein AAA-Rating verfügt. Nach Inbetriebnahme der Infrastruktur (Brücke bzw. Tunnel) bedient der Projektträger die aufgenommenen Kredite aus Mauteinnahmen, die für die Nutzung der Strecken im Rahmen eines nutzerfinanzierten Modells erhoben werden.

Eine weitere Möglichkeit der Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben ist das "dänische PPP Modell", das eine Kooperation mit einem privaten Bauunternehmen vorsieht. Beim dänischen PPP-Modell handelt es sich um ein DBO-Modell, d.h. Entwurf (Design), Bau (Build) und Betrieb (Operate) liegen in der Verantwortung des Bauunternehmens. Damit unterscheidet es sich von dem international gebräuchlichen DBFO-Modell, bei dem das Bauunternehmen auch noch die Verantwortung für die langfristige Finanzierung des Vorhabens übernimmt und im Gegenzug regelmäßige Zahlungen vom Auftraggeber erhält. Beim dänischen PPP-Modell hingegen erhält das Konsortium bei Inbetriebnahme der Strecke eine Zahlung in Höhe der gesamten vertraglich festgelegten Baukosten vom dänischen Staat. Eine langfristige Finanzierung der Baukosten durch den Auftragnehmer ist also nicht Bestandteil der PPP-Vereinbarung. Dies ist vorteilhaft, da eine Finanzierung durch die Unternehmen regelmäßig deutlich teurer wäre. Da die Auszahlung der gesamten Baukosten laut Vertrag erfolgt, sobald die Strecke für den Verkehr freigegeben wird, besteht für den Auftragnehmer ein hoher Anreiz, das Projekt schnellstmöglich fertigzustellen. Nach Abschluss des Baus erhält das Konsortium für den Betrieb und die Instandhaltung der Strecke jährliche, indexierte Zahlungen aus dem Staatshaushalt. Diese sind an die Einhaltung vertraglich vereinbarter Qualitätsstandards geknüpft. Beim in Dänemark praktizierten DBO-Modell werden somit, im Gegensatz zum State Guarantee Model, keine Nutzungsgebühren in Form einer Maut erhoben. Dieses Modell wurde in Dänemark bislang nur für ein einziges Infrastrukturprojekt, den 25 km langen Autobahnabschnitt M 51 zwischen Kliplev und Sønderborg, angewendet, der im März 2013 eröffnet wurde. Hierbei wurde zwischen der dänischen Regierung und dem privaten Konsortium KMG ein PPP-Vertrag mit einer Gesamtlaufzeit von 30 Jahren geschlossen. Dabei ist der dänische Staat von Beginn an Eigentümer der Straße.

c) Ansätze guter Praxis und Übertragbarkeit

Frühe Einbindung der Öffentlichkeit

In Dänemark wird die Öffentlichkeit durch gesetzlich vorgesehene Formen der Bürgerbeteiligung und ergänzende informelle Prozesse auf freiwilliger Basis an der Projektplanung und -gestaltung beteiligt (vgl. Kasten 5). Durch diese frühe Auseinandersetzung mit den Bedenken und Kritikpunkten der Betroffenen können Vorhaben in einer Phase angepasst werden, in der Korrekturen noch kostengünstig und mit geringem Aufwand zu realisieren sind. Darüber hinaus steigert die aktive Öffentlichkeitsbeteiligung die Akzeptanz und Legitimität von

Infrastrukturprojekten. Zudem ist sowohl das Format der Öffentlichkeitsbeteiligung als auch das der Studien und Gutachten zielgruppengerecht ausgestaltet, wodurch eine umfassende Bürgerbeteiligung auf Augenhöhe ermöglicht wird, die deutlich über eine Ansprache der Fachöffentlichkeit hinausreicht. Durch häufige Veröffentlichung der Prozessdetails und des aktuellen Projektstatus wird im Verfahrensverlauf eine hohe Transparenz gewährleistet.

Eine am dänischen Beispiel orientierte frühere und umfassendere Bürgerbeteiligung könnte auch in Deutschland für eine Verringerung von Akzeptanzproblemen sorgen:

- > Insbesondere die vielfach informellen, freiwilligen Beteiligungs- und Einbindungsangebote in Dänemark, die deutlich über die gesetzlich vorgegebenen Mindestanforderungen hinausgehen, bieten für Deutschland erhebliche Potenziale. Durch sie können Projekte in einem frühen Stadium optimiert, Konflikte gelöst und Klagen und Verzögerungen in späteren Projektphasen vermieden werden. Dies setzt allerdings finanzielle Mittel für Kommunikation in den Projektbudgets und einen spürbaren Kulturwandel bei Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden in Deutschland voraus, der die Chancen einer transparenten und frühzeitigen Bürgerbeteiligung erkennt und aktiv nutzt.
- > Um eine möglichst große Wirkung zu entfalten und die Akzeptanz von Vorhaben substantiell zu steigern, müssten die zusätzlichen Beteiligungsformate deutlich früher als heute stattfinden, so dass eine substantielle Berücksichtigung des Inputs der Betroffenen bei der Projektgestaltung noch leichter möglich ist.
- > Zudem könnte eine Orientierung am dänischen Beispiel im Hinblick auf die allgemeinverständliche und kompakte Gestaltung der Gutachten und die zielgruppengerechte Aufbereitung der relevanten Informationen die Transparenz der Prozesse deutlich erhöhen, einen sachorientierten Dialog ermöglichen und damit die Akzeptanz von Vorhaben verbessern.

Hohe Verbindlichkeit und politische Legitimität

Durch die Genehmigung der einzelnen Projekte in Form eines vom Parlament beschlossenen Baugesetzes erhalten Infrastrukturvorhaben in Dänemark eine hohe Verbindlichkeit und politische Legitimität. Aufgrund des Gesetzesrangs dieser Baugenehmigungen ist ein Anfechten des Vorhabens vor Gericht, anders als bei behördlichen Verwaltungsakten, faktisch nur noch per Verfassungsbeschwerde möglich. Damit wird die Planungssicherheit erhöht und eine Verzögerung oder gar ein Scheitern von Projekten in bereits weit fortgeschrittenem Planungsstadium praktisch ausgeschlossen. Die Verwaltungsverfahren werden damit deutlich von politischem Druck entlastet und die Verwaltung kann sich auf die Vorbereitung der politischen Entscheidung fokussieren.

Die Einführung expliziter politischer Beschlussfassungen zu einzelnen Projektvorhaben könnte zu einer Verbesserung der Situation in Deutschland beitragen:

- > Durch einen offiziellen Parlamentsbeschluss zu einzelnen, besonders bedeutsamen Neubauvorhaben könnten diese in einem hinreichend detaillierten Ausarbeitungsgrad eine stärkere politische Legitimierung erfahren, die über den Beschluss der Ausbaugesetze hinausgeht.
- > Eine direkte Genehmigung von Projektvorhaben in Gesetzesform per Parlamentsbeschluss erscheint im deutschen Kontext nur schwierig umsetzbar. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen der kontroversen Diskussionen um die sogenannten "Investitionsmaßnahmegesetze" in den frühen 1990er Jahren in Deutschland zur beschleunigten Realisierung von Abschnitten der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit wäre dieser Weg auch nicht empfehlenswert.
- > Zu prüfen wäre vielmehr eine parlamentarische Beschlussfassung zur Bestätigung bedeutsamer Vorhaben ohne Gesetzesrang. Die verfahrensführende Verwaltung könnte sich künftig auf ein klares Mandat aus der politischen Beschlusslage stützen und würde hierdurch entlastet.
- > Die sichtbare Konstituierung eines politischen Mehrheitswillens für ein konkretes Vorhaben könnte zur Steigerung der öffentlichen Akzeptanz von Infrastrukturvorhaben beitragen und hierdurch die Gefahr von Verzögerungen durch Klagen in späteren Prozessphasen abmildern.

State-Guarantee-Model zur Finanzierung von Großprojekten

In Dänemark wurde bei der Finanzierung von verkehrsinfrastrukturellen Großprojekten bereits erfolgreich das "State-Guarantee-Model" eingesetzt. Dabei gründet die Regierung ein Staatsunternehmen, das als Projektträger für die Planung und Durchführung des Bauvorhabens verantwortlich ist. Durch eine Staatsbürgerschaft kann die öffentliche Projektgesellschaft Kredite am internationalen Kapitalmarkt zu den günstigen Finanzierungsbedingungen der dänischen Regierung aufnehmen. Der Projektträger bedient die aufgenommenen Kredite aus Mauteinnahmen, die für die Nutzung der Strecken im Rahmen eines nutzerfinanzierten Modells erhoben werden.

Für Deutschland bietet dieses alternative Finanzierungsmodell interessante Ansatzpunkte:

- > Mit den aktuell ausgesprochen günstigen Finanzierungsbedingungen der öffentlichen Hand, die ihren Ausdruck in Tiefstständen bei den Zinsen für deutsche Staatsanleihen finden, verfügt die Bundesrepublik über eine der wesentlichen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Anwendung des "State-Guarantee-Modells".

> Obwohl in Deutschland mit dem Warnowtunnel in Rostock und dem Herrentunnel in Lübeck bereits nutzerfinanzierte Projekte im Rahmen des sogenannten F-Modells umgesetzt wurden, hat eine grundlegende Öffnung für diese alternative Finanzierungsform bislang nicht stattgefunden. Die Erfahrungen Dänemarks mit dem "State Guarantee Model", das im Bereich der Nutzerfinanzierung eine Alternative zur Konzessionsvergabe an private Konsortien darstellt, können sinnvolle Anregungen für die Weiterentwicklung der in Deutschland bereits bestehenden Modelle liefern. Mit ähnlichen Ansätzen ließen sich auch in Deutschland die notwendigen Ressourcen für ausgewählte Aus- und Neubauprojekte mobilisieren, die mit den bestehenden Finanzierungsquellen derzeit nicht zu realisieren sind.

Kasten 5: Projektbeispiel Feste Fehmarnbeltquerung

Die feste Fehmarnbeltquerung – Basisdaten zum Projekt

Zielsetzung des Fehmarnbeltprojektes ist die Errichtung einer festen Querung zwischen Deutschland und Dänemark über den Fehmarnbelt. Damit wird eine feste Direktverbindung zwischen Skandinavien und Kontinentaleuropa entlang der kürzesten Strecke geschaffen. Die aktuell favorisierte und wahrscheinlichste Realisierungsvariante hierfür ist ein Absenktunnel. Der geplante Tunnel hat eine Länge von 17,6 km und besteht aus einer vierspurigen Autobahn und einer zweigleisigen Eisenbahnstrecke in getrennten Röhren. Geplant ist die Eröffnung des Fehmarnbelttunnels vor Ende des Jahres 2021. Bei einer erwarteten Bauzeit von rund sechseinhalb Jahren ist der Baubeginn für Sommer 2015 geplant.

Finanzierung – Das "State-Guarantee-Model"

Die geschätzten Kosten für den Absenktunnel belaufen sich auf 5,5 Milliarden Euro. Die Verantwortung für die Finanzierung und Realisierung der Querung hat die dänische Regierung übernommen und hierfür die Femern A/S als staatseigene Projektgesellschaft gegründet. Das Unternehmen ist Teil der staatlichen dänischen Sund & Bælt Holding A/S, die bereits den Bau der festen Querungen über den Großen Belt und den Öresund verantwortete. Femern A/S nimmt zur Finanzierung des Projekts Kredite am internationalen Finanzmarkt auf, die durch dänische Staatsgarantien abgesichert sind. Dies ermöglicht die Kapitalaufnahme zu günstigen Zinskonditionen. Zur Tilgung der Kredite erhebt der Staat Dänemark Mautgebühren für die Straßenverbindung sowie Nutzungsentgelte für die Schienenwege. Die Rückzahlungszeit für die Investitionen in die Querung selbst sowie die dänische Hinterlandanbindung wurde mit 39 Jahren berechnet. Im Rahmen des EU-Programms für ein Transeuropäisches Verkehrsnetz (TEN-V) erhielt das Projekt zwischen 2007 und 2013 rund 267 Millionen Euro an Fördermitteln.

Genehmigungsverfahren

Am 26. März 2009 verabschiedete das dänische Parlament ein Planungsgesetz als Mandat für eine feste Fehmarnbeltquerung, das auch die Beauftragung von Femern A/S mit der Planung des Projektes ermöglichte. Nach umfangreichen

Voruntersuchungen reichte Femern A/S im Dezember 2012 einen Gesamtentwurf der Umweltverträglichkeitsstudie – (dänisch VVM: Vurdering af Virkninger på Miljøet) – zur Vorprüfung bei den dänischen Behörden ein. Im Juni 2013 wurde die endgültige Fassung der Umweltverträglichkeitsstudie offiziell durch den dänischen Verkehrsminister vorgelegt. Die Verabschiedung des Baugesetzes, das die offizielle und abschließende Projektgenehmigung darstellt, ist für den Ende 2014 geplant.

Bürgerbeteiligung

Die Einbindung der Öffentlichkeit in den Planungs- und Entscheidungsprozess im Rahmen des dänischen Genehmigungsverfahrens bildet einen Schwerpunkt der Aktivitäten der Projektgesellschaft Femern A/S. Die formal vorgesehenen Verfahrensschritte werden hierbei fortlaufend durch flexible, ergänzende Maßnahmen und Angebote der Bürgerbeteiligung auf freiwilliger Basis flankiert. Die Bemühungen zur Einbindung der Öffentlichkeit umfassen unter anderem:

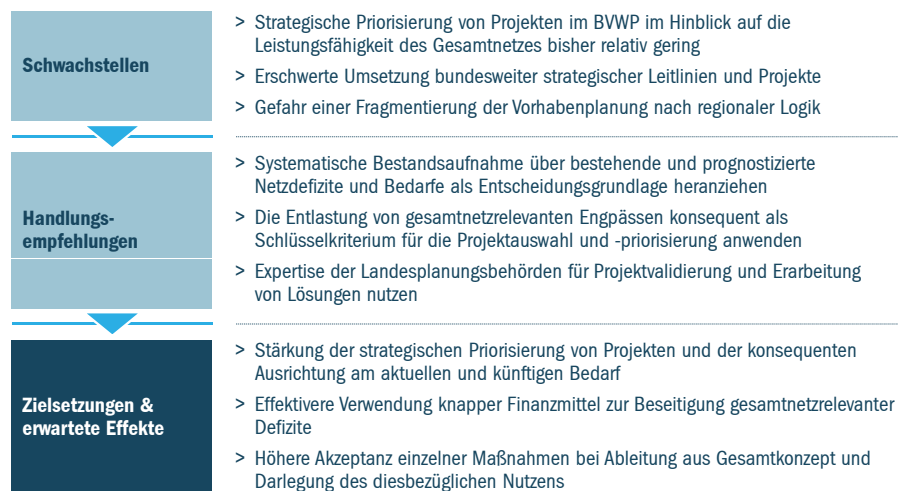
- > **Einrichtung von Infocentern:** Femern A/S hat zwei Infocenter eingerichtet, eines in Burg auf Fehmarn und eines in Rødbyhavn auf Lolland. In diesen können sich interessierte Bürger über das Bauvorhaben, den aktuellen Projektstand sowie die nächsten Schritte im Projektverlauf informieren und finden dort Ansprechpartner vor, denen sie gezielt Fragen zum Bauvorhaben stellen können.
- > **Bürgerversammlung zur Umweltverträglichkeitsstudie:** In Dänemark ist ein Anhörungsverfahren zur Umweltverträglichkeitsstudie verbindlich vorgesehen. Im Anhörungszeitraum hat die Öffentlichkeit (Bürger, Behörden, unabhängige Organisationen und Unternehmen) die Gelegenheit, Ideen, Vorschläge und Kommentare zum Projekt in Form von Stellungnahmen einzureichen. Femern A/S flankierte dieses formelle Anhörungsverfahren auf Basis schriftlicher Stellungnahmen durch eine interaktiv gestaltete Bürgerversammlung vor Ort in einer Sporthalle in Rødby, bei der die Bürger Fragen zum Projekt stellen und ihre Anliegen im direkten Austausch mit dem Vorhabenträger diskutieren konnten.
- > **Verständliche Unterlagen:** Im Rahmen des Anhörungsverfahrens zur Umweltverträglichkeitsstudie werden der Öffentlichkeit – unter anderem online – umfassende und zielgruppengerecht aufbereitete Informationsmaterialien zum Projektvorhaben und zu den Ergebnissen der Umweltuntersuchungen zur Verfügung gestellt. Neben den umfassenden wissenschaftlichen Fachgutachten ist eine allgemeinverständliche nicht-technische Zusammenfassung mit einer Vielzahl von Illustrationen ebenso verfügbar wie kompakte Factsheets zu besonders relevanten Einzelthemen.
- > **Flexible Verfahrensanpassungen:** Im Regelfall sind Anhörungsverfahren zu Umweltverträglichkeitsstudien für Großprojekte auf einen Zeitraum von acht Wochen begrenzt. Da die Anhörung jedoch unmittelbar vor den Sommerferien begann, wurde der Zeitraum durch Vorhabenträger und Ministerium flexibel auf zwölf Wochen verlängert, um allen Bürgern ausreichend Gelegenheit zur Teilnahme zu bieten.

E. Handlungsempfehlungen und Ausblick: Lösungsansätze für die Schwachstellen des deutschen Verfahrens

Große Verkehrsinfrastrukturvorhaben sind komplexe und anspruchsvolle Projekte, die hohe Anforderungen an alle Beteiligten stellen. Ihre erfolgreiche Realisierung setzt ein effektives Management von rechtlich-administrativen, technischen und kommunikativen Prozessen voraus. In allen untersuchten europäischen Ländern stellt diese Aufgabe Politik, Behörden und Vorhabenträger vor erhebliche Herausforderungen. Eine einfache Pauschallösung für diese komplexen Fragen gibt es dabei nicht. Zudem ist eine simple Übertragung funktionierender Ansätze und Modelle aus anderen Ländern in den wenigsten Fällen ratsam. Vielmehr müssen nationale Besonderheiten, Rahmenbedingungen und Kontextfaktoren bei der Erarbeitung von Handlungsempfehlungen berücksichtigt werden. Die Analyse von Best-Practice-Ansätzen aus dem europäischen Ausland zeigt jedoch auch, dass es vielversprechende Antworten auf einige der zentralen Herausforderungen gibt. Mit geeigneten Instrumenten ist eine Optimierung der Prozesse zur Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur auch in einem schwierigen Umfeld möglich, das von Sparzwängen, technischen Herausforderungen und komplexen Stakeholderkonstellationen geprägt ist. Aufbauend auf dieser Erkenntnis werden im folgenden Abschnitt Lösungsansätze für die Schwachstellen des deutschen Prozesses präsentiert, die sich aus den identifizierten Best-Practice-Ansätzen der untersuchten europäischen Länder ableiten.

1. Projekte strategisch priorisieren

Abbildung 18: Empfehlungen: Projekte strategisch priorisieren



Wo liegen Deutschlands Schwachstellen?

Die Erstellung des Bundesverkehrswegeplans folgt in weiten Teilen einer bottom-up-Logik, die sich stark an den auf Länderebene identifizierten Bedarfen und somit an der Beseitigung lokaler Netzlücken orientiert. Dieses System erschwert die konsequente Umsetzung von bundesweiten strategischen Leitlinien und Projekten. Bestehende Bedarfe, die sich aus einer bundesweiten strategischen Betrachtungslogik ableiten, werden dabei nur unzureichend berücksichtigt, so dass die strategische Priorisierung der Projektauswahl im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit des Gesamtnetzes als relativ gering bezeichnet werden muss. Der Entwurf der Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015 des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung lässt jedoch erkennen, dass eine stärkere Prioritätensetzung angestrebt werden soll.

Was kann man aus dem Ausland lernen?

Der Blick ins europäische Ausland zeigt, dass eine konsequentere Ausrichtung der Vorhabenspriorisierung am Kriterium der Leistungsfähigkeit des Gesamtnetzes auf Basis einer überregionalen Betrachtungslogik durchaus möglich ist. Ungeachtet aller nationaler Besonderheiten und Unterschiede spielt die nationale Ebene in allen betrachteten Ländern bei der Zusammenstellung der mittelfristigen Investitionspläne eine deutlich stärkere Rolle als dies bisher in Deutschland der Fall war. Besonders ausgeprägt ist die systematische Priorisierung von Projektvorhaben auf Basis des Kriteriums der Leistungsfähigkeit des Gesamtnetzes in Österreich, wo die mittelfristige Investitionsplanung durch die teilautonomen Infrastrukturgesellschaften ASFINAG und ÖBB im Rahmen von Zielnetzen erfolgt. Die Festlegung der Zielnetze orientiert sich dabei stark an der relevanten nationalen Verkehrsprognose und definiert konkrete Neu- und auch Ausbauprojekte auf Basis eines vorab klar definierten Kriterienkatalogs, anhand dessen potentielle Projekte geprüft werden. Der Regierung obliegt somit die Vorgabe der politischen Leitlinien und strategischen Ziele sowie die politische Legitimierung der Programme der Infrastrukturgesellschaften.

Was ist zu tun?

Angesichts knapper Finanzmittel für Verkehrsinfrastrukturinvestitionen kommt einer konsequenten strategischen Auswahl und Priorisierung von Projekten auf Grundlage klar definierter Kriterien eine zentrale Bedeutung zu. Nur so kann ein sinnvoller, streng am tatsächlichen Bedarf orientierter Einsatz der begrenzten verfügbaren Ressourcen sichergestellt werden.

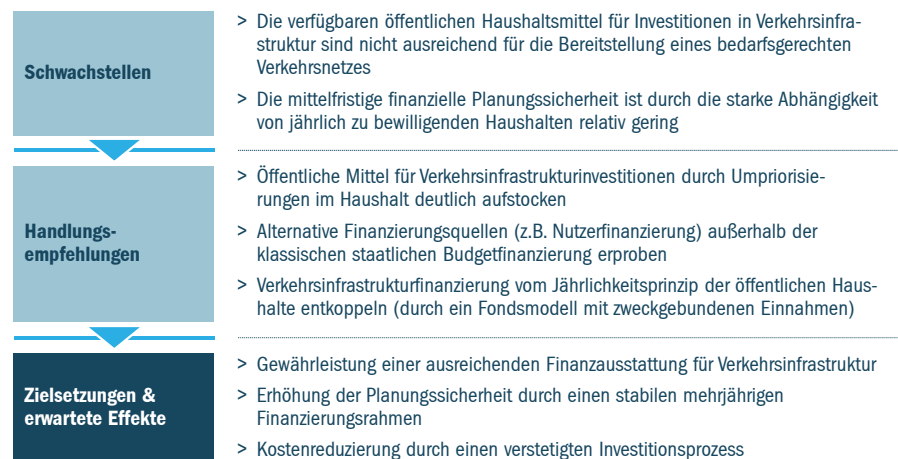
Dabei ist es von zentraler Bedeutung, dass vor der Entscheidung über die Priorisierung von Projekten eine systematische und umfassende Bestandsaufnahme von bereits bestehenden und für die Zukunft prognostizierten Netzdefiziten und Verkehrsbedarfen stattfindet. Auf dieser Datengrundlage sollte dann die Auswahl und Priorisierung von Aus- und Neubaumaßnahmen sowie Modernisierungsvorhaben stattfinden. Die Beseitigung bzw. Verringerung von überregional bedeutsamen Engpässen und die Entlastung von Verkehrsknotenpunkten mit Kapazitätsüberlastungen ist dabei konsequent und durchgängig als Schlüsselkriterium für die Priorisierung anzuwenden. Im Sinne einer ganzheitlich orientierten strategischen Priorisierung kommt es entscheidend darauf an, dass hierbei ein Fokus auf die Beseitigung von Engpässen gelegt wird, die Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit des Gesamtnetzes haben. Kapazitätserweiterungen für wesentliche Verkehrsachsen, entweder durch den Ausbau bestehender Strecken oder die Schaffung alternativer Entlastungsstrecken, sollten somit immer zum Erhalt der Leistungsfähigkeit des Gesamtnetzes beitragen. Dies gilt nicht nur innerhalb einzelner Verkehrsträger, sondern insbesondere auch für die intermodale Gesamtnetzqualität. Der vorliegende Entwurf der Grundkonzeption für den BVWP 2015 weist in diesem Zusammenhang mit der Betonung des Kriteriums der Engpassbeseitigung für die Aufnahme in die neu geschaffene Dringlichkeitskategorie "Vordringlicher Bedarf Plus" bereits in die richtige Richtung.³⁴⁾ Diesen Kurs gilt es in der Bundesverkehrswegeplanung 2015 auch bei der zu erwartenden Zunahme von politischen Wünschen zur Berücksichtigung vor allem regional relevanter Vorhaben konsequent beizubehalten.

Die Identifizierung von realisierungswürdigen Projekten sollte sich somit stärker als bislang an objektiv festgestellten Engpässen und Bedarfen und an einer überregionalen Betrachtungslogik orientieren, die einen besonderen Fokus auf die Leistungsfähigkeit des Gesamtnetzes legt. Im Umkehrschluss würde die Bedeutung der von den Ländern gesammelten und eingereichten Projektvorschläge in einem solchen System geringer ausfallen als bislang. Den Ländern und insbesondere ihren spezialisierten Landesplanungsbehörden sollte bei der langfristigen Investitionsplanung im Rahmen der Erstellung des BVWP dennoch nach wie vor eine zentrale Rolle zukommen. Zum einen kann die auf Landesebene vorhandene Expertise und das Detailwissen zu den spezifischen verkehrlichen Gegebenheiten vor Ort eine zentrale Rolle bei der Überprüfung und Validierung von zuvor identifizierten Netzengpässen und Investitionsbedarfen spielen. Zum anderen können die Landesplanungsbehörden mit ihren Kenntnissen zur regionalen Verkehrssituation und Raumordnung mögliche Lösungsvarianten erarbeiten, die eine effektive Auflösung von Netzengpässen ermöglichen.

34) BMVBS (2013)

2. Finanzierung planbar gestalten – alternative Modelle erproben

Abbildung 19: Empfehlungen: Finanzierung planbar gestalten – alternative Modelle erproben



Wo liegen Deutschlands Schwachstellen?

Um flächendeckend eine bedarfsgerechte und qualitativ hochwertige Verkehrsinfrastruktur bereitstellen zu können, sind eine angemessene Mittelausstattung sowie ein stabiler Rahmen für eine mittelfristige Finanzierungsplanung erforderlich. Beides ist unter den gegebenen Umständen in Deutschland gegenwärtig nicht hinreichend gewährleistet. So ist das Gesamtniveau der Verkehrsinfrastrukturinvestitionen in Deutschland im internationalen Vergleich gering und wird den prognostizierten Zuwächsen der Verkehrsströme nicht gerecht. Zudem folgt die Zuteilung der Investitionsmittel für Verkehrsinfrastruktur aus dem Bundeshaushalt einer jährlichen Logik, die im Gegensatz zum mehrjährigen, mittelfristig ausgerichteten Planungshorizont des Bundesverkehrswegeplans steht. Die finanzielle Planungssicherheit für Verkehrsinfrastrukturprojekte in Deutschland ist durch die Abhängigkeit vom jährlich zu beschließenden Bundeshaushalt gering. Eine verlässliche, stabile Finanzierungsplanung über einen mittelfristigen, mehrjährigen Zeithorizont, wie er für Großprojekte typisch ist, wird durch dieses System deutlich erschwert, was letztlich zu höheren Projektkosten führt.

Was kann man aus dem Ausland lernen?

Die untersuchten europäischen Vergleichsländer messen Investitionen in die Verkehrswege eine höhere Priorität bei. Dies schlägt sich im haushaltspolitischen Gewicht und den Verkehrsinvestitionen je Einwohner nieder. So inves-

tierte Deutschland im Jahr 2010 pro Einwohner 196 Euro in die Verkehrsinfrastruktur (Schiene und Straße), während Dänemark 239 Euro, Frankreich 258 Euro und Österreich 271 Euro pro Einwohner investierten (vgl. Abbildung 7).

Ferner bieten die Länder im Bereich der Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur ein breites Spektrum innovativer Instrumente, die sinnvolle Anknüpfungspunkte für die deutsche Diskussion liefern können.

Im Hinblick auf die Entkoppelung der Infrastrukturfinanzierung von der jährlichen Haushaltslogik zeigen sich in Österreich interessante Ansatzpunkte. Dort sind die bundeseigenen Infrastrukturgesellschaften durch ihre Budgetautonomie bzw. aufgrund mehrjähriger Finanzierungsverträge, wie im Falle der ÖBB, in der Lage, mittelfristig stabile Finanzierungskonzepte über mehrjährige Planungshorizonte vorzulegen. Dies schafft Verlässlichkeit im Prozess und verringert in der Gesamtschau die Kosten von Großprojekten, die über mehrere Jahre hinweg kontinuierlich implementiert werden können.

Überdies zeigt sich in den untersuchten Ländern ein deutlich breiteres Spektrum an Finanzierungsquellen, beispielsweise in Form des dänischen "State Guarantee Model", das für ausgewählte Großprojekte staatliche Projektverantwortung mit Nutzerfinanzierung verknüpft. Solche alternativen Finanzierungsquellen können in Zeiten knapper öffentlicher Kassen die notwendigen Ressourcen für ausgewählte Aus- und Neubauprojekte mobilisieren, die mit klassischer Haushaltsfinanzierung allein nicht zeitnah zu realisieren wären. Daneben besteht insbesondere in den Niederlanden ein systematischer Ansatz für die stärkere Nutzung von PPP-Ansätzen. Der gezielte Aufbau von PPP-Kompetenz in der mit Vergabeverfahren betrauten Verwaltung wird hier vorangetrieben, um die Effizienzsteigerungspotenziale von PPP-Modellen bei geeigneten Projekten möglichst effektiv auszunutzen.

Was ist zu tun?

Zur Sicherung einer angemessenen Finanzausstattung für Infrastrukturinvestitionen sind die aus öffentlichen Haushalten bereitgestellten Mittel schon heute nicht ausreichend (vgl. Kapitel A). Durch den wachsenden Konsolidierungsdruck wird sich dieses Problem in Zukunft weiter verschärfen, wenn die Politik nicht gegensteuert. Angesichts der enormen Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur für die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands ist die bestehende strukturelle Unterfinanzierung nicht hinnehmbar. Deshalb bedarf es in Deutschland dringend einer spürbaren Umriorisierung in den öffentlichen Haushalten zugunsten von Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur. Mindestziel der Politik muss es dabei sein, durch eine ausreichende Mittelausstattung für Erhaltungsinvestitionen den fortschreitenden Substanzverzehr zu stoppen. Zudem ist angesichts des steigenden Verkehrsaufkommens auch eine Mittelaufstockung

für Neu- und Ausbaumaßnahmen zur gezielten Netzverstärkung und Engpassbeseitigung dringend erforderlich. Den Umfang des erforderlichen Engagements zeigte zuletzt die Kommission "Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" auf (vgl. Abbildung 5).

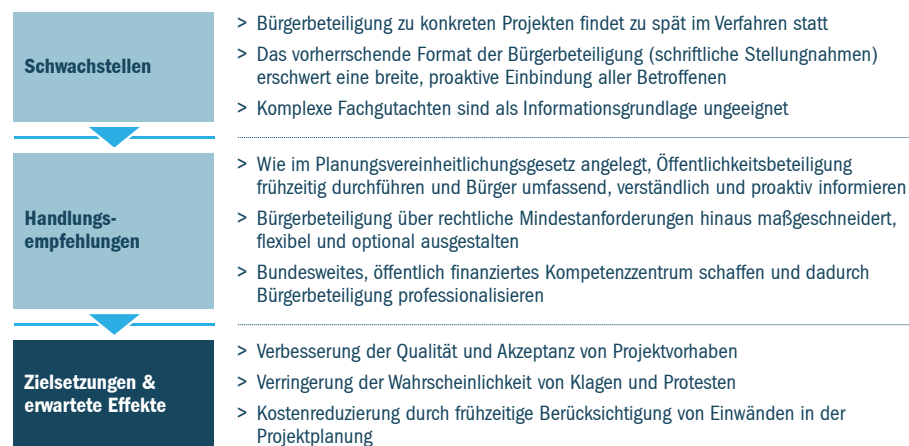
Neben der angemessenen Höhe der bereitgestellten Mittel spielt auch die Planbarkeit des Finanzierungsrahmens eine zentrale Rolle für die Bereitstellung einer adäquaten Verkehrsinfrastruktur. Hierfür gilt es in Deutschland, eine möglichst weitgehende Entkoppelung der Infrastrukturfinanzierung vom Jährlichkeitsprinzip der öffentlichen Haushalte zu erreichen. Denkbar wäre hierbei die Schaffung einer Fondsstruktur, über die Mittel für Verkehrsinfrastrukturinvestitionen jeweils für einen mehrjährigen Planungshorizont verbindlich bereitgestellt und den unmittelbaren Eingriffsmöglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers entzogen würden. Um eine ausreichende Finanzausstattung für diesen Fonds zu gewährleisten, sollte eine Zweckbindung von bestimmten verkehrsbezogenen Steuereinnahmen sowie Nutzerentgelten stattfinden, die automatisch dem Fonds zufließen. Mit der LuFV existiert in Deutschland für den Verkehrsträger Schiene bereits ein sinnvoller Ansatzpunkt für die Sicherung eines stabilen mittelfristigen Finanzierungsrahmens. Dieser sollte weiterentwickelt und fortgesetzt werden. Zudem besteht mit der VIFG, die für die Verwaltung und zweckgebundene Weiterleitung der Mittel aus der Lkw-Maut verantwortlich ist, im Straßenbereich bereits eine organisatorische Grundlage für eine mögliche Fondsstruktur. Auf Basis dieser vorhandenen Ansätze sollte das Fondsmodell einer mittelfristig stabilen Finanzierungs- und Investitionsplanung durch Loslösung von der jährlichen Haushaltslogik konsequent vorangetrieben werden. Rechtlich ließe sich ein solcher Fonds in Form eines außerhalb des Bundeshaushalts geführten Sondervermögens realisieren, wie dies in Deutschland beispielsweise bereits beim 2010 aufgelegten "Energie- und Klimafonds" praktiziert wurde. Hierdurch ließe sich die benötigte finanzielle Planungssicherheit für Großprojekte schaffen und eine Verstetigung von Finanzierungs-, Planungs- und Realisierungsprozessen erreichen, die letztlich zu höherer Qualität und geringeren Kosten beitragen kann.

Vor dem Hintergrund begrenzter öffentlicher Mittel sollte Deutschland zudem die positiven Erfahrungen anderer Länder mit alternativen Finanzierungsmodellen intensiv prüfen. Dabei stellen auch Ansätze der Nutzerfinanzierung eine mögliche Alternative dar. Der Blick ins Ausland zeigt, dass z.B. mit dem dänischen "State Guarantee Model" ein alternativer Nutzerfinanzierungsansatz existiert, mit dem sich die aktuell historisch günstigen Finanzierungsbedingungen Deutschlands an den internationalen Anleihemärkten effektiv für die Mobilisierung zusätzlicher Finanzmittel nutzen ließen. Die Erfahrungen mit diesem Modell können sinnvolle Anregungen für eine Diversifizierung der Finanzierungsquellen von Verkehrsinfrastruktur in Deutschland liefern.

Für eine effizientere Nutzung der verfügbaren Mittel – unabhängig von deren Herkunft – können PPP-Modelle bei geeigneten Projekten ein sinnvolles Beschaffungsinstrument sein. In Deutschland finden bereits heute punktuell PPP-Modelle Anwendung, bei denen die Verantwortung für Planung, Bau, Betrieb und Instandhaltung von Autobahnabschnitten an ein privates Konsortium übertragen wird. Angesichts der insgesamt erfolgreichen, indes für einige Projekte auch gemischten Erfahrungen mit diesen Modellen in Deutschland ist eine kontinuierliche Weiterentwicklung und Optimierung zu empfehlen. Der systematische Aufbau von PPP-Kompetenz in der öffentlichen Verwaltung sowie die Optimierung der Vergabeverfahren sind dabei wichtige Voraussetzungen, um die Potenziale dieses Ansatzes möglichst effektiv auszunutzen. Aktuell fungiert bereits die im Staatsbesitz befindliche VIFG auf Bundesebene als PPP-Kompetenzzentrum, das ausgewählte PPP-Pilotprojekte im Bundesfernstraßenbau gemeinsam mit dem BMVBS begleitet und unterstützt. Die Vergabe und Umsetzung der einzelnen Projekte erfolgt allerdings auch bei PPP im Rahmen der Auftragsverwaltung durch die Straßenbauverwaltung des jeweiligen Landes, auf dessen Gebiet sich der Autobahnabschnitt befindet. Künftig wird es deshalb entscheidend darauf ankommen, vorhandene PPP-Kompetenz in die Fläche zu tragen. Durch eine systematische Weitergabe und Verbreitung von PPP-Expertise innerhalb der Straßenbauverwaltungen der Länder, in Anlehnung an den niederländischen "PPP Knowledge Pool", ließen sich die Effizienzpotenziale von PPP-Modellen bei geeigneten Projekten möglichst effektiv und umfassend nutzen.

3. Bürgerbeteiligung effektiver gestalten

Abbildung 20: Empfehlungen: Bürgerbeteiligung effektiver gestalten



Wo liegen Deutschlands Schwachstellen?

In Deutschland fand die Bürgerbeteiligung zu Infrastrukturprojekten bislang häufig deutlich zu spät im Verfahren statt. Der erste formelle Verfahrensschritt in Deutschland, der eine persönliche Interaktion zwischen Vorhabenträger und betroffenen Bürgern verbindlich vorsieht, ist der Erörterungstermin im Zuge des Planfeststellungsverfahrens. Zu diesem Zeitpunkt hat der Vorhabenträger den Streckenverlauf jedoch bereits parzellengenau geplant, so dass die technische Planung und die Linienführung faktisch bereits weitgehend feststehen. Substanzielle Änderungen an der Ausgestaltung des Projekts sind damit in diesem Stadium nur noch schwer möglich und wenig realistisch, so dass die Gefahr von Konfrontationen und eskalierenden Konflikten steigt.

Das in Deutschland aktuell vorherrschende Beteiligungsformat der schriftlichen Stellungnahmen erschwert zudem eine wirkungsvolle Einbindung aller Betroffenen. Adäquate Kommunikationsansätze zum aktiven Einbezug der lokalen Öffentlichkeit, beispielsweise über Informationsveranstaltungen und andere Formen zielgruppengerechter Ansprache, finden noch zu selten Anwendung. Zudem sind die in Deutschland üblichen komplexen Fachgutachten als Informationsgrundlage für die Bürgerbeteiligung ungeeignet, da sie zwar eine Vielzahl von Fakten zugänglich machen, aber eine auch dem Laien zugängliche, sachliche Auseinandersetzung mit dem Projekt und seinen möglichen Auswirkungen in der Regel nicht unterstützen.

Was kann man aus dem Ausland lernen?

In allen analysierten europäischen Vergleichsländern findet die Einbindung der Bürger in der Regel deutlich früher im Planungs- und Genehmigungsprozess statt als bislang in Deutschland. Damit werden die Bürger in einem Stadium einbezogen, in dem Änderungen am Vorhaben noch leichter möglich und mit vertretbaren Mehrkosten zu realisieren sind. Die Bürgerbeteiligung gewinnt hierdurch an Glaubwürdigkeit und verringert die Gefahr von eskalierenden Konflikten in späteren Prozessphasen. In allen vier untersuchten Ländern wird die Öffentlichkeit bereits beteiligt, bevor eine Festlegung auf eine bestimmte Lösungsvariante erfolgt, so beispielsweise in den Niederlanden im Rahmen einer Konsultation in der Untersuchungsphase oder in Frankreich im Rahmen der dem eigentlichen Genehmigungsverfahren vorgelagerten "débat public". Elemente der Bürgerbeteiligung sind damit Teil eines ergebnisoffenen Verfahrens, in dem Vorhaben schrittweise konkretisiert werden.

Das Spektrum der konkreten Ansätze variiert dabei zwischen den einzelnen Ländern. Während beispielsweise in Österreich recht spezifische, rechtlich verbindliche Beteiligungsregeln existieren, spielen in Dänemark neben rechtlichen Vorgaben vor allem freiwillige Beteiligungsansätze der Vorhabenträger und Behörden, die individuell auf das konkrete Projektvorhaben zugeschnitten

sind, eine wichtige Rolle. In Frankreich besteht mit der "commission nationale du débat public" (CNDP) zudem eine eigene Institution, die Beteiligungsverfahren bei großen Infrastrukturvorhaben professionell organisiert bzw. begleitet und unterstützt. Einige dieser Ansätze für eine frühe und aktive Einbindung der Bürger bieten erhebliches Potenzial zur Steigerung der Qualität und öffentlichen Akzeptanz von Vorhaben und somit zur Vermeidung von späteren Konflikten und Verzögerungen.

Lernen kann man insbesondere auch, dass für eine sachliche Auseinandersetzung mit möglichen Betroffenen eine verständliche Informationsgrundlage geschaffen werden muss, insbesondere eine allgemein verständliche Darstellung des Projekts und möglicher Projektauswirkungen. Diese sollten sich nicht an wissenschaftlichen Fragestellungen orientieren, sondern an den Informationsbedürfnissen derjenigen, mit denen der Dialog geführt werden soll.

Was ist zu tun?

Um die skizzierten Schwächen im Bereich der Bürgerbeteiligung zu adressieren, hat die Politik bereits verschiedene Maßnahmen eingeleitet:

- > Die Verabschiedung des Planungsvereinheitlichungsgesetzes im Frühjahr 2013 stellt einen wichtigen Fortschritt für die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung dar und ermöglicht flexible und individuelle Lösungen für jedes Vorhaben.³⁵⁾ In Folge des neuen Gesetzes hat die zuständige Behörde künftig die Pflicht, auf eine frühzeitige Information der betroffenen Öffentlichkeit durch den Vorhabenträger "hinzuwirken". Die Bürger sollen möglichst noch vor der förmlichen Antragstellung im Planfeststellungsverfahren informiert werden und Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung erhalten.
- > Die Bundesregierung beteiligt die Öffentlichkeit an der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2015. So können alle interessierten Bürger zur Grundkonzeption und zum Referentenentwurf Stellung nehmen.
- > Einige Bundesländer, wie z.B. Bayern und Baden-Württemberg, haben ihre Bürger an der Aufstellung der Länderlisten für den neuen Bundesverkehrswegeplan beteiligt.
- > Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) hat 2012 ein "Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung bei der Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor" veröffentlicht. Es enthält Vorschläge dazu, wie die bestehende formelle Beteiligung auf den unterschiedlichen Verfahrensebenen verbessert und um informelle Beteiligungsschritte ergänzt werden kann.

35) "Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren"

Mit Inkrafttreten des Planungsvereinheitlichungsgesetzes sowie den oben skizzierten neuen Beteiligungsansätzen befindet sich Deutschland auf einem guten Weg. Nun gilt es, das formelle Verfahren in der Praxis konsequent weiter um informelle Beteiligungsformate zu ergänzen und den Prozess der Bürgerbeteiligung zu professionalisieren. Um im deutschen Planungs- und Genehmigungsprozess eine qualitative Stärkung und Aufwertung der Bürgerbeteiligung zu erreichen, sind einige wesentliche Punkte zu beachten:

Zum einen sollte die Bürgerbeteiligung zu konkreten Projektvorhaben möglichst frühzeitig im Verfahren erfolgen. Entscheidend ist hierbei, dass die Bürger zu einem Zeitpunkt eingebunden werden, an dem nennenswerte Änderungen am Vorhaben noch leichter möglich sind. Im derzeitigen deutschen Planungsverfahren müsste dies in jedem Fall vor Abschluss des Raumordnungs- und Linienbestimmungsverfahrens geschehen. Die Beteiligung der Bürger an der Erstellung der Grundkonzeption und des Referentenentwurfs für den BVWP 2015 ist in diesem Sinne ein wichtiger Schritt und sollte auch in Zukunft weitergeführt werden. Ebenso ist die Beteiligung der Bürger an der Erstellung der Länderlisten für den BVWP zu begrüßen, wie sie im Zusammenhang mit den Vorbereitungen für den BVWP 2015 in einigen Bundesländern bereits erstmals erfolgt ist. Künftig sollte dieses sinnvolle Element einer früheren Bürgerbeteiligung durch einen verbreiterten Einsatz in allen Bundesländern gestärkt werden. Mit diesen Beteiligungsansätzen durchlaufen alle im BVWP enthaltenen Projekte bereits eine erste Öffentlichkeitsbeteiligung, was zu einer deutlichen Akzeptanzsteigerung beitragen könnte. Damit ein solcher Ansatz die Akzeptanz der Projekte tatsächlich erhöht, müssen Vorhabenträger und Behörden die Bereitschaft mitbringen, bei berechtigten Einwänden auch tatsächlich Änderungen am Vorhaben vorzunehmen.

Zum anderen sollten optionale informelle Beteiligungsformate auch nach der Verabschiedung der Bedarfspläne die frühzeitige Einbindung der Öffentlichkeit in konkrete Vorhaben ermöglichen. Eine Interaktion zwischen Bürgern und Vorhabenträgern, die über die Abgabe schriftlicher Stellungnahmen hinausgeht, ist besonders wichtig. Um tatsächlich alle relevanten Zielgruppen zu erreichen und die Akzeptanz zu erhöhen, ist eine aktive Einbindung der lokalen Öffentlichkeit, beispielsweise über Informations- und Diskussionsveranstaltungen sowie andere Formate zielgruppengerechter Ansprache – wie sie auch im Handbuch des BMVBS dargelegt werden – sinnvoll. Mit dem Planungsvereinheitlichungsgesetz hat der Gesetzgeber hierfür einen flexiblen Rechtsrahmen geschaffen, der es erlaubt, die Bürgerbeteiligung an den Erfordernissen der konkreten Bedingungen vor Ort auszurichten. Damit stehen die Behörden und Vorhabenträger nun in besonderer Weise in der Verantwortung, innerhalb dieses flexiblen Rechtsrahmens effektive Beteiligungsprozesse zu organisieren. Der Gesetzgeber sollte die künftigen Entwicklungen in diesem Bereich durch ein konsequentes Monitoring systematisch beobachten, um die Wirksamkeit des gewählten Ansatzes evalu-

ieren zu können. Enge gesetzliche Vorgaben zur genauen Ausgestaltung der Beteiligungsformate im Sinne eines Mikro-Managements sind hingegen nicht zu empfehlen. Vielmehr sollte die konkrete Art der Beteiligung auf den spezifischen Kontext und die individuellen Charakteristika der einzelnen Vorhaben zugeschnitten sein, um möglichst wirkungsvolle und maßgeschneiderte Beteiligungsprozesse sicherzustellen.

Daneben ist es von zentraler Bedeutung, dass die Bürger auf eine verständliche, zielgruppengerechte Informationsgrundlage zurückgreifen können. Dies ermöglicht einen informierten und sachlichen Dialog. Hierzu sind die teils komplexen technischen Informationen über Projektvorhaben allgemeinverständlich und kompakt aufzubereiten, um den Betroffenen die Abwägung der wesentlichen Vor- und Nachteile zu erlauben. Die aktuell vielfach übliche Bereitstellung komplexer Fachgutachten ist hierfür keinesfalls ausreichend.

Für die konkrete Umsetzung neuer Beteiligungsansätze ist ein Mentalitätswandel bei Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden erforderlich. Diese müssen die Potenziale einer aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung für einen erfolgreichen Projektverlauf erkennen und bei Bedarf über die bloße Erfüllung rechtlicher Vorgaben hinausgehen. Gleichzeitig müssen Kompetenzen für diese vielschichtige Aufgabe gestärkt werden.

Die Umsetzung einer aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung stellt eine komplexe kommunikative und organisatorische Herausforderung dar, die entsprechendes Know-how und Ressourcen erfordert. Vor dem Hintergrund der Vermeidung gesamtwirtschaftlicher Kosten durch fehlende Akzeptanz und zur Umsetzung der Empfehlungen aus dem "Handbuch für bessere Bürgerbeteiligung – Planung von Großprojekten im Verkehrssektor" des BMVBS muss die Finanzierung von Aufwendungen zur Bürgerbeteiligung und Kommunikation generell als förderungswürdig betrachtet werden. Die Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung und Kommunikation sollten grundsätzlich und in erforderlichem Maße im Rahmen der Projektkosten berücksichtigt werden.

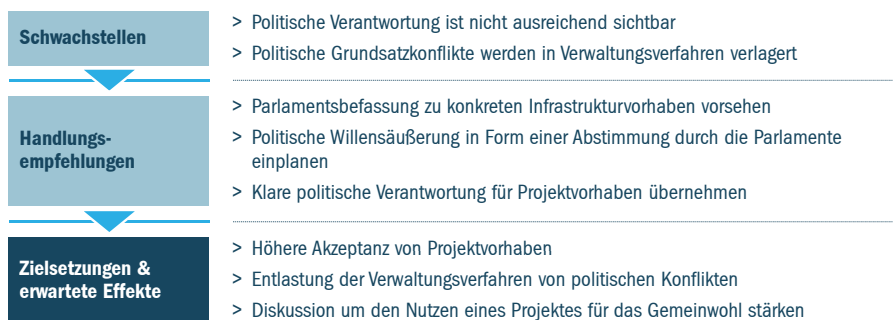
So sollten auch bei der DB AG und ihren Eisenbahninfrastrukturunternehmen als Vorhabenträgern für die Schieneninfrastruktur zusätzliche Anstrengungen für einen systematischen Kompetenzaufbau – insbesondere im Hinblick auf die Bürgerbeteiligung und Kommunikation bei Großprojekten – vorgenommen und unterstützt werden.

Neben der Stärkung von Vorhabenträgern und beteiligten Behörden könnte die Schaffung eines bundesweiten, öffentlich finanzierten Kompetenzzentrums für Bürgerbeteiligung – in Anlehnung an das französische Modell der CNDP – auch für Deutschland ein sinnvoller Schritt sein. Ein solches Zentrum könnte Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden beraten, unterstützen und damit

zu einer professionellen und umsichtigen Bürgerbeteiligung beitragen. Da das Kompetenzzentrum Beteiligungsprozesse im Rahmen der Bundesverkehrswege unterstützen würde, sollte eine solche unabhängige Institution auf Bundesebene angesiedelt sein. Analog der Vorgehensweise der französischen CNDP sollten für konkrete Projektvorhaben dann jeweils Ad-hoc-Projektgruppen unter Einbezug von Persönlichkeiten aus den betroffenen Regionen gebildet werden. Damit ließe sich die im bundesweiten Kompetenzzentrum gebündelte Expertise und Großprojekterfahrung effektiv mit Kenntnissen der Gegebenheiten und Stakeholderkonstellationen vor Ort verbinden.

4. Politische Legitimation großer Projekte stärken

Abbildung 21: Empfehlungen: Politische Legitimation großer Projekte stärken



Wo liegen Deutschlands Schwachstellen?

Im deutschen Planungs- und Genehmigungsprozess spielen die Parlamente als Volksvertretungen (auf Bundes- und Landesebene) insgesamt eine zu geringe Rolle. Die weitgehende Delegation der Entscheidungen bzgl. der konkreten Projektplanung von der politischen Ebene an administrative Fachbehörden kann zu einem Mangel an politischer Legitimierung und sichtbarem politischen Rückhalt für wichtige Verkehrsprojekte führen. Ungelöste politische Konflikte um Infrastrukturvorhaben drohen auf diese Weise in die Verwaltungsverfahren verlagert zu werden. Dies stellt für die involvierten administrativen Behörden eine erhebliche Herausforderung dar. Als Verwaltungsakte sind die Planfeststellungsbeschlüsse für Verkehrsprojekte generell juristisch leicht angreifbar, so dass die endgültige Entscheidungsfindung in der Praxis in vielen Fällen vor den Verwaltungsgerichten stattfindet. Verzögerungen und mangelnde Planbarkeit sind die Folge.

Was kann man aus dem Ausland lernen?

In allen betrachteten Vergleichsländern findet nach der Entscheidung über das "Ob" eines Vorhabens (in Deutschland im Rahmen der Ausbaugesetze für Bundesschienenwege und Bundesfernstraßen) eine sichtbarere politische Legitimation einzelner Projektvorhaben statt als dies in Deutschland der Fall ist. Während in den Niederlanden und in Frankreich alle wesentlichen Verfahrensschritte großer Verkehrsinfrastrukturprojekte durch offizielle Ministerentscheidungen abgeschlossen werden und dadurch ein hohes Maß an politischer Verbindlichkeit erhalten, spielt in Österreich und insbesondere in Dänemark das nationale Parlament eine entscheidende Rolle bei der weiteren Legitimierung konkreter Verkehrsinfrastrukturvorhaben. In Dänemark erfolgt die offizielle Baugenehmigung für konkrete Einzelvorhaben nicht als Verwaltungsakt, sondern in Form eines vom Parlament erlassenen Gesetzes (Baugesetz). Die Politik übernimmt mit dieser Vorgehensweise Verantwortung für konkrete Projektvorhaben und macht diese damit sichtbarer und verbindlicher.

Was ist zu tun?

Große Infrastrukturprojekte setzen stets eine Abwägung von verschiedenen Gütern und Interessen voraus. Auch nach der Berücksichtigung von verbindlichen rechtlichen Vorgaben zu Umwelt- und Lärmschutz, zur Raumordnung sowie zur Wirtschaftlichkeit von Vorhaben verbleibt ein Entscheidungsspielraum, innerhalb dessen Güter gegeneinander abgewogen und unterschiedliche Interessen gewichtet werden müssen. Wie die teils kontrovers geführten Diskussionen um verschiedene Großprojekte zeigen, sind solche Entscheidungen zutiefst politischer Natur. Infrastrukturprojekte brauchen demzufolge ein hohes Maß an politischer Legitimität und Verbindlichkeit, um Akzeptanz und Verlässlichkeit herzustellen.

Für eine Optimierung des Verfahrens in Deutschland wird es daher entscheidend darauf ankommen, bei besonders bedeutsamen, großen Infrastrukturprojekten das bestehende und weiterhin maßgebliche behördliche Planungs- und Genehmigungsverfahren nach dem Beschluss des BVWP und der Bedarfspläne durch weitere politische Entscheidungsschritte auf Einzelprojektebene zu flankieren. Von zentraler Bedeutung ist hierbei, dass für besonders wichtige Großvorhaben eine explizite Parlamentsbefassung mit einem ausreichend detaillierten Projektvorschlag erfolgt. Politische Grundsatzkonflikte im Zusammenhang mit einem Projektvorhaben könnten so im Parlament angemessen behandelt und debattiert werden.

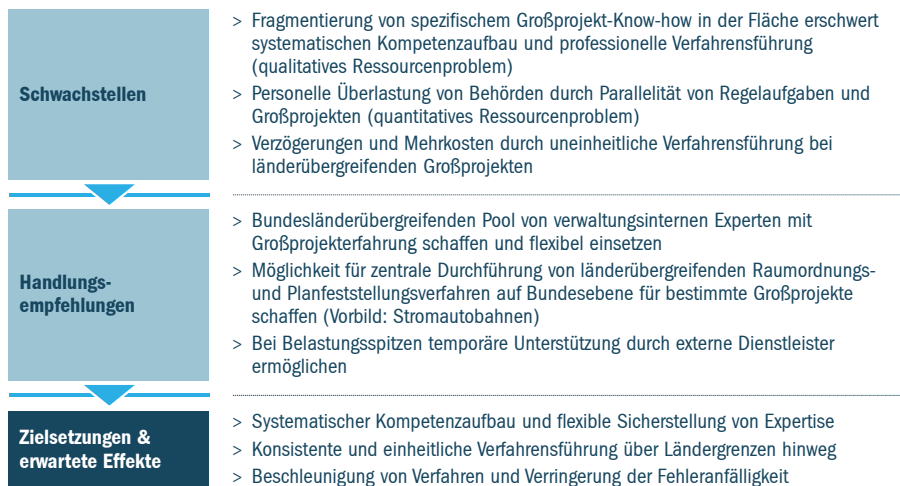
Dazu käme eine parlamentarische Beschlussfassung ohne Gesetzesrang in Betracht. Die Entscheidung für ein großes Verkehrsprojekt spiegelt stets auch politische und gesellschaftliche Abwägungen. Deshalb kann ein klarer sichtbares

Votum der Parlamente den demokratischen Mehrheitswillen und die Zielsetzung deutlicher sichtbar machen. Das kann auch zur Legitimität und Akzeptanz großer Verkehrsprojekte wesentlich beitragen. Diese Art der Parlamentsbefassung könnte im Deutschen Bundestag, und auch in den betroffenen Landesparlamenten stattfinden. Vieles spricht hierbei für eine Aufteilung der Zuständigkeit zwischen Bundes- und Landesparlament nach Projektgröße, wobei Landesparlamente nur eine Empfehlung an die Bundesebene aussprechen könnten, sich mit einem Vorhaben vertieft zu befassen.

Essentiell ist hierbei, dass der Debatte eine Beschlussfassung erfolgt, mit der das Parlament der Fortführung des Einzelprojektes offiziell zustimmt, Nachbesserungen der Planung einfordert oder dieses ablehnt. Eine solche explizite politische Willensäußerung kann den Projekten die erforderliche politische Legitimierung verleihen und den Willen der demokratischen Mehrheit deutlich sichtbar machen. Dies könnte einerseits die öffentliche Akzeptanz stärken und die administrativen Verwaltungsverfahren durch ein klares Mandat von politischem Druck entlasten. Andererseits könnte die explizite parlamentarische Befürwortung eines Infrastrukturvorhabens zu einer zurückhaltenderen Prüfung von Klagemöglichkeiten durch Verbände Anlass geben. Außerdem bietet ein solches Verfahren die Chance, die öffentliche Diskussion um den Nutzen eines Projektes für das Gemeinwohl zu stärken. Verschiedene Formen der parlamentarischen Beschlussfassung sind hierfür denkbar und müssten im Blick auf eine sinnvolle Integrierbarkeit in den bestehenden deutschen Planungs- und Genehmigungsprozess geprüft werden.

5. Behörden und Vorhabenträger für Genehmigungsverfahren fit machen

Abbildung 22: Empfehlungen: Ressourcen von Behörden



Wo liegen Deutschlands Schwachstellen?

In Deutschland ist der Planungs- und Genehmigungsprozess von Verkehrsinfrastrukturvorhaben aufgrund der Zuständigkeit der Verwaltungen der Länder für die Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren stark dezentralisiert. Zum Teil ist er in den Ländern sogar noch regionalisiert. Dies erschwert den nachhaltigen Aufbau von Expertise und Kompetenz für Infrastrukturgroßprojekte innerhalb der Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden, insbesondere im Hinblick auf die Organisation komplexer Bürgerbeteiligungsverfahren. In den einzelnen Behörden punktuell gesammelte Erfahrungen mit dem Management von Infrastrukturgroßprojekten bleiben im dezentralen System stark fragmentiert.

Zudem besteht in der behördlichen Praxis vielfach auch ein schlichtes quantitatives Ressourcenproblem, da große Verkehrsinfrastrukturprojekte häufig ohne zusätzliche personelle Ressourcen parallel zu den fortlaufenden Regelaufgaben der Behörden bearbeitet werden. Verzögerungen im zeitlichen Verfahrensablauf und eine erhöhte Fehleranfälligkeit sind die Folge.

Was ist zu tun?

Für die zügige, effiziente und qualitativ hochwertige Bearbeitung von Projektvorhaben brauchen die involvierten Behörden und Vorhabenträger spezifisches Know-how und eine ausreichende Personalausstattung. Vor dem Hintergrund der bereits im Status Quo auftretenden Engpässe und der zunehmenden Komplexität der Verfahren ist eine gezielte Verstärkung der Genehmigungsbehörden erforderlich. Eine adäquate Ressourcenausstattung und Zusammenarbeit der Behörden muss die höheren Anforderungen an Qualität, Beteiligung und Umweltprüfungen entsprechend reflektieren. Bei Belastungsspitzen sollte für bestimmte Aufgaben und Aktivitäten, die nicht originär die hoheitliche Prüf- und Genehmigungsfunktion betreffen, auch die zeitweise Einbindung externer, privater Dienstleister ermöglicht werden. So könnte beispielsweise die Organisation von Antragskonferenzen oder die Vorbereitung und operative Durchführung von Anhörungs- und Bürgerbeteiligungsveranstaltungen an private Projektmanagementunternehmen übertragen werden. Hierdurch ließen sich flexibel und bedarfsabhängig zusätzliche Ressourcen aktivieren, um zur Entlastung der Verwaltungsbehörden beizutragen. Ein solcher Ansatz bietet erhebliche Potenziale, um die Fehleranfälligkeit von Verwaltungsverfahren zu reduzieren und die Verfahrensdauer zu verkürzen.

Zudem kann die Schaffung eines variabel einsetzbaren, bundesländerübergreifenden Expertenpools – mit Selbsteintrittsrecht der Länder – innerhalb der Verwaltung zur Abmilderung von Personalengpässen und Überlastungstendenzen bei mit Großprojekten betrauten Fachverwaltungen beitragen. Ein solcher Expertenpool könnte den systematischen Aufbau von Expertise im Umgang mit großen Infrastrukturprojekten auch in der dezentralen, föderalen Struktur gewährleisten. Fachleute mit Expertise und Großprojekterfahrung in den einzelnen Fachbe-

reichen (z.B. Vergabeverfahren, Projektmanagement und Bürgerbeteiligung) könnten in diesem Expertenpool zusammengeführt und je nach regionalem Bedarf flexibel in unterschiedlichen Bundesländern eingesetzt werden. Hierdurch ließe sich das heutige Problem der Fragmentierung von Expertise in der Fläche deutlich entschärfen. Ein solches Modell kann auch in einer föderalen Struktur die Sicherung und Bündelung von Wissen und einen systematischen Kompetenzaufbau sicherstellen und damit zu professionelleren und effektiveren Verfahrensabläufen beitragen. Dies gilt gleichermaßen für die Genehmigungsbehörden wie auch für die dezentral organisierten staatlichen Vorhabenträger im Straßen- und Wasserstraßenbereich.

Mit der Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) besteht für die Planung und Projektdurchführung im Bereich der Bundesfernstraßen bereits ein guter Ansatz, der auch länderübergreifende Kooperation ermöglicht. Als öffentliche Projektmanagementgesellschaft wurde die DEGES 1991 mit dem Auftrag gegründet, die effiziente länderübergreifende Realisierung der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit (VDE) sicherzustellen. Zu den ursprünglichen Gründungsgesellschaftern (Bund und die fünf neuen Bundesländer) sind in den vergangenen Jahren die Freie und Hansestadt Hamburg (2007), das Land Schleswig-Holstein (2008), die Freie Hansestadt Bremen (2009) sowie das Land Hessen (2010) als neue Gesellschafter der DEGES hinzugekommen. Im Bereich der Planung und Koordinierung von Bauvorhaben existiert damit bereits ein Vorhabenträger im Rahmen der Auftragsverwaltung, der als erprobtes Modell für eine institutionalisierte und auch länderübergreifend mögliche Kooperation gelten kann. Als Vorhabenträger nimmt die DEGES jedoch naturgemäß keinerlei hoheitlichen Aufgaben im Hinblick auf Genehmigungsverfahren wahr. Für behördliche Genehmigungsverfahren bei länderübergreifenden Projekten fehlt bislang eine ähnlich systematische Kooperation zwischen den verantwortlichen Verwaltungen der Bundesländer. Alternativ oder ergänzend wären deshalb Maßnahmen für eine systematische Koordination der Schnittstellen zwischen den Behörden verschiedener Länder zu ergreifen.

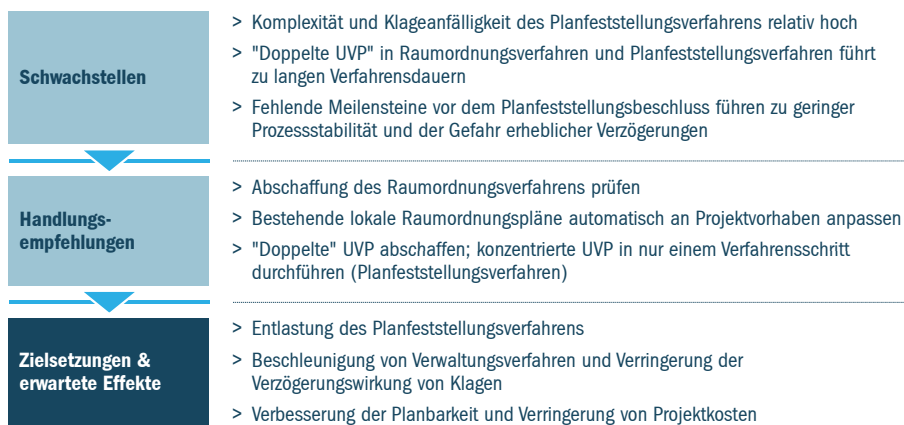
Denkbar wäre hier die Schaffung einer verbindlichen Vorgabe zur Einrichtung von länderübergreifenden Projektgruppen oder Arbeitsstäben für Projekte ab einer bestimmten Größenordnung. In diesen sollten die wesentlichen Parameter und Arbeitsschritte sowie die Zeitplanung für Genehmigungsverfahren verbindlich abgestimmt und dann in allen beteiligten Ländern einheitlich umgesetzt werden. Zu empfehlen wäre hierfür die Schaffung einer dauerhaften Struktur ähnlich der DEGES. Analog zur DEGES-Gesellschafterstruktur wäre es auch hier sinnvoll, wenn sich der Bund – unbeschadet der grundsätzlichen Zuständigkeit der Landesverwaltungen für die Genehmigungsverfahren – an einer solchen Struktur beteiligen würde, um eine übergeordnete Gesamtkoordination sicherzustellen.

Für bestimmte länderübergreifende Großprojekte mit strategischer Relevanz für die Leistungsfähigkeit des Gesamtnetzes sollte zudem die Möglichkeit geschaffen werden, das Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren durch eine einzige, zentrale Instanz auf Bundesebene konzentriert durchführen zu lassen. Damit könnte der administrative Koordinierungsaufwand für wichtige gesamtstaatliche Projekte reduziert und die Projektrealisierung beschleunigt werden.

Als Vorbild für ein solches konzentriertes, bundesweit einheitliches Genehmigungsverfahren könnten die 2011 in Kraft getretenen Regelungen des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes (NABEG) für den Ausbau der Stromübertragungsnetze gelten. Hier ersetzt die sogenannte Bundesfachplanung durch die Bundesnetzagentur für länderübergreifende Höchstspannungsleitungen die Raumordnungsverfahren in den einzelnen Ländern. Zudem ermöglicht es das NABEG, auch die Durchführung des Planfeststellungsverfahrens zentralisiert an die Bundesnetzagentur zu übertragen. Hierfür ist eine Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erforderlich.³⁶⁾ Mit einer ähnlichen Regelung für dringliche, national relevante Verkehrsinfrastrukturprojekte könnten solche Vorhaben deutlich zügiger und effizienter als bislang umgesetzt werden.

6. Verwaltungsverfahren vereinfachen – Prozessstabilität erhöhen

Abbildung 23: Empfehlungen Verwaltungsverfahren



36) Bundesnetzagentur (2012)

Wo liegen Deutschlands Schwachstellen?

Das derzeitige deutsche Genehmigungsverfahren ist gekennzeichnet durch einen langwierigen Verfahrensablauf mit fehlenden Meilensteinen und relativ hoher Klageanfälligkeit. So findet in Deutschland eine zeit- und ressourcenaufwendige "doppelte" UVP statt, bei der die Umweltverträglichkeit zunächst im Raumordnungsverfahren und anschließend im Planfeststellungsverfahren im Rahmen einer weiteren (vertiefenden) UVP geprüft wird. Gleichzeitig sind vor dem Planfeststellungsbeschluss im deutschen Genehmigungsprozess keine festen Meilensteine in Form verbindlicher Genehmigungszwischenschritte vorgesehen, die im Nachhinein nicht mehr rechtlich anfechtbar sind. Damit kann nach dem Planfeststellungsverfahren eine gerichtliche Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses, die sich auf Versäumnisse der UVP des vorangegangenen verwaltungsinternen Raumordnungsverfahrens bezieht, potenziell das über Jahre geplante Gesamtvorhaben zu Fall bringen oder zumindest erheblich verzögern.

Zudem überfrachtet das aktuelle deutsche System das Planfeststellungsverfahren. Angesichts der Komplexität der hier zu berücksichtigenden Umweltauswirkungen sind rechtlich nicht anfechtbare Verwaltungsverfahren gerade bei Großprojekten in der Praxis kaum zu gewährleisten, so dass die gerichtliche Anfechtung von Planfeststellungsbeschlüssen bei größeren Projekten inzwischen die Norm bildet. Im Ergebnis führen diese Punkte zu einem deutlichen Mangel an Prozessstabilität und zu einer erheblichen Verzögerungsgefahr.

Was kann man aus dem Ausland lernen?

In den betrachteten europäischen Vergleichsländern zeigen sich interessante Ansatzpunkte, die zu einer Abmilderung der aktuell in Deutschland bestehenden Probleme des Verwaltungsverfahrens beitragen könnten.

In Österreich und Frankreich werden bestehende lokale Flächennutzungspläne automatisch an Verkehrsinfrastrukturvorhaben angepasst, sobald diese offiziell genehmigt sind. Damit entfällt die Notwendigkeit eines Raumordnungsverfahrens, das der Prüfung der Kompatibilität von Projektvorhaben mit bestehenden Plänen und der anschließenden Anpassung des Vorhabens an die daraus abgeleiteten Auflagen dient. Hierin liegt erhebliches Potential für eine Beschleunigung und Straffung des Genehmigungsverfahrens.

In allen vier untersuchten Vergleichsländern findet die UVP nur zu einem einzigen Verfahrenszeitpunkt in konzentrierter Form statt. Die in Deutschland vorgesehene, ausgesprochen zeitintensive und aufwendige "doppelte" UVP, bei der die Umweltverträglichkeit zunächst im Raumordnungsverfahren und

anschließend im Planfeststellungsverfahren im Rahmen einer weiteren (vertiefenden) UVP geprüft wird, findet sich in ähnlicher Form in keinem der untersuchten Länder. Die konzentrierte Abwicklung der UVP in nur einem Verfahrensschritt bietet Potenziale für eine Verkürzung der Verfahrensdauer.

Zudem deuten die Erfahrungen aus dem Ausland (Dänemark, Österreich und Niederlande) darauf hin, dass eine projektbezogene SUP zu einem reibungsloseren Ablauf des Gesamtverfahrens beitragen könnte. Durch die vorgelagerte Grobprüfung konkreter Vorhaben bereits im Zuge der SUP können bestehende Umweltprobleme eines Vorhabens bereits in einem frühen Planungsstadium identifiziert und Lösungsmöglichkeiten vorsondiert werden, bevor die sehr detaillierte Auseinandersetzung von Fachbehörden und Fachverbänden auf Basis umfangreicher Gutachten einsetzt.

Was ist zu tun?

Angesichts der bestehenden Probleme ist es dringend erforderlich, die Prozessstabilität und Planbarkeit im deutschen Verfahren durch einen gestrafften und vereinfachten Verfahrensablauf vor dem Planfeststellungsbeschluss zu erhöhen.

In Deutschland sollte die Möglichkeit einer automatischen Anpassung bestehender Flächennutzungspläne an Projektvorhaben geprüft werden. Damit bestünde keine Notwendigkeit mehr für das Raumordnungsverfahren, in dem Vorhaben in Deutschland auf potentielle Konflikte mit bestehenden Raumordnungsplänen überprüft werden. Eine solche Reform des bestehenden Verfahrens könnte zu einer spürbaren Beschleunigung der Verfahrensabläufe beitragen, da mit der Prüfung der Raumverträglichkeit ein kompletter Verfahrensschritt entfällt und der Vorhabenträger im Anschluss keine Anpassung seiner Planungen an die ausgesprochenen Maßgaben/Auflagen vornehmen müsste.

Zudem wäre zu empfehlen, die UVP künftig in einem einzigen Verfahrensschritt, dem Planfeststellungsverfahren durchzuführen. Auf die bisherige Praxis der Aufspaltung der UVP auf das Raumordnungs- und das anschließende Planfeststellungsverfahren, die sich in keinem anderen der untersuchten Länder findet, wäre damit zu verzichten. Die Problematik, dass nach der Planfeststellung eine gerichtliche Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses, die sich auf die UVP des vorangegangenen verwaltungsinternen Raumordnungsverfahrens bezieht, die jahrelangen Vorarbeiten für weit fortgeschrittene Projekte aufgrund fehlender Meilensteine hinfällig macht, würde damit aufgelöst. Es bestünde unmittelbar nach Abschluss der dann einzigen UVP im Planfeststellungsverfahren eine Klagemöglichkeit. Nach Klärung etwaiger Klagen ließe sich das Projekt dann auf Basis eines rechtskräftigen Planfeststellungsbeschlusses realisieren.

Mit der Verfahrensvereinfachung durch den Wegfall der UVP im Raumordnungsverfahren ließen sich die Genehmigungsprozesse spürbar beschleunigen. Die potenzielle Verzögerungswirkung von Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss würde sich deutlich verringern. Somit könnte eine solche Vereinfachung die Planbarkeit von Verfahren und die Prozessstabilität spürbar verbessern.

Die Landesgröße Deutschlands und das Erfordernis der Prüfung einer Vielzahl von Vorhaben im Rahmen der Erstellung des BVWP lassen eine projektbezogene SUP für jedes Einzelvorhaben im BVWP keinesfalls ratsam erscheinen. Hierin unterscheidet sich Deutschland substantiell von den deutlich kleineren Vergleichsländern Dänemark, Niederlande und Österreich, die eine einzelprojektbezogene SUP für alle Bauvorhaben vorsehen. Der aktuell gewählte Ansatz einer gebündelten SUP für den BVWP in seiner Gesamtheit ist angesichts der deutschen Rahmenbedingungen ein angemessenes und praktikables Vorgehen. Dieses sollte in seiner Grundstruktur in jedem Falle beibehalten werden. Ergänzend zu dieser netzbezogenen SUP wird empfohlen zu prüfen, inwieweit eine selektiv anzuwendende projektbezogene SUP für einige herausgehobene Neubauvorhaben von nationaler strategischer Relevanz in das bestehende Verfahren integrierbar wäre. Mit einer solchen projektbezogenen SUP ließen sich bei besonders bedeutsamen und unter Umständen auch besonders kontroversen Neubauvorhaben zentrale Akzeptanzprobleme bereits in einem frühen Stadium identifizieren und bei den weiteren Schritten berücksichtigen.

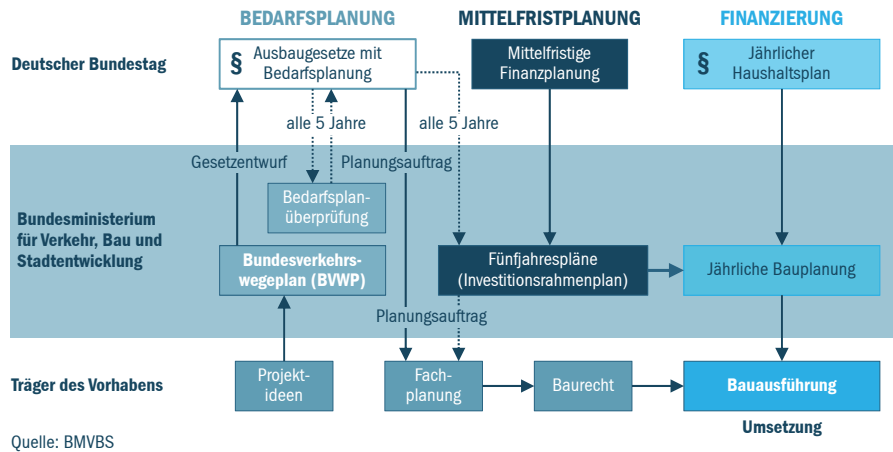
F. Anhang

1. Hintergrund: Der deutsche Planungs- und Genehmigungsprozess

Die Planung, Genehmigung und Bereitstellung von Verkehrsinfrastrukturprojekten im Bereich des Bundes folgt einem klar definierten, mehrstufigen Verfahren, an dem eine Vielzahl von Akteuren auf Bundes- und Landesebene beteiligt ist. Nach dem Grundgesetz ist der Bund verantwortlich für den Bau und Erhalt der Bundesverkehrswege³⁷⁾ sowie für die Finanzierung der hierzu erforderlichen Maßnahmen. Ausgangspunkt aller Planungen und zentrales politisches Steuerungsinstrument der Bundesregierung ist hierbei der Bundesverkehrswegeplan (BVWP), der als Rahmenprogramm alle von der Bundesregierung geplanten Investitionsprojekte für Straßen, Schienen und Wasserwege enthält. Der übergeordnete BVWP bildet die Basis für Bedarfspläne, die im Rahmen von Ausbaugesetzen für Schienenwege und Fernstraßen vom Deutschen Bundestag beschlossen werden.

Auf die grundsätzliche politische Entscheidung zur Aufnahme eines Vorhabens in den Bundesverkehrswegeplan sowie die Strategische Umweltprüfung für den Gesamtplan folgt das eigentliche administrative Genehmigungsverfahren für Einzelprojekte, das im Straßenbereich durch Behörden auf Länderebene, im Bahnbereich durch das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) und seine regionalen Außenstellen und im Bereich der Wasserwege durch die regionalen Außenstellen der Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt durchgeführt wird. Außerhalb des BVWP kann es zum Ersatzneubau von Brücken kommen, bei dem ebenfalls das administrative Genehmigungsverfahren zu durchlaufen ist. In den einzelnen Planungs- und Verfahrensschritten (Raumordnungsverfahren, Linienbestimmungsverfahren, Planfeststellungsverfahren) werden die im Bundesverkehrswegeplan und den Bedarfsplänen enthaltenen allgemeinen Projektplanungen schrittweise konkretisiert. Der Prozess wird schließlich mit der offiziellen Herstellung des Baurechts für ein Projekt durch den Planfeststellungsbeschluss abgeschlossen. Im Folgenden werden die wesentlichen Verfahrensschritte – von der übergreifenden Planung bis zur Genehmigung von Einzelprojekten – zusammenfassend dargestellt.

37) Dies beinhaltet Bundesschienenwege, Bundeswasserstraßen und Bundesfernstraßen.

Abbildung 24: Überblick Gesamtprozess**a) Bundesverkehrswegeplan³⁸⁾**

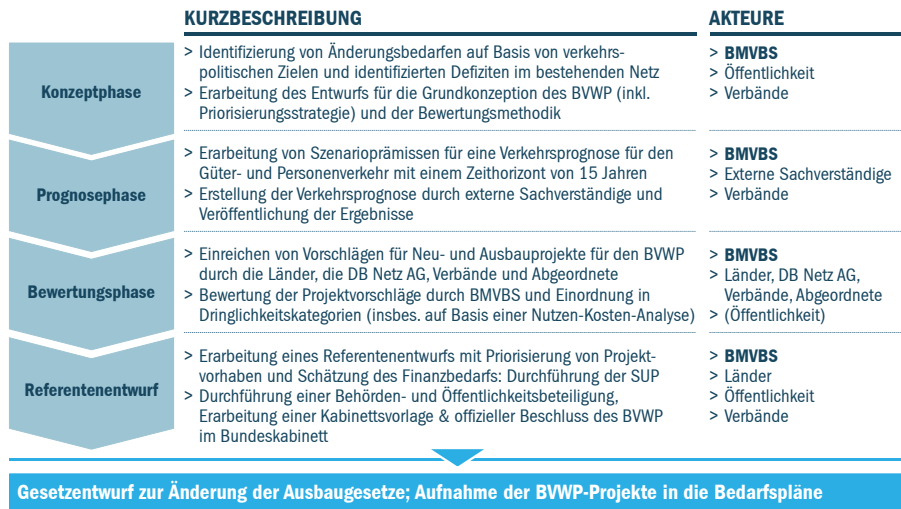
Der Umsetzung von Infrastrukturprojekten für die Verkehrsträger Schiene, Straße und Wasser in Deutschland geht ein abgestufter Planungs- und Genehmigungsprozess voraus. Die Basis aller weiterführenden Entscheidungen stellt der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) dar. Dieser bildet den übergeordneten politischen Rahmen der Verkehrsinfrastrukturplanung in Deutschland. Er wird durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) erarbeitet und durch die Bundesregierung beschlossen. Der BVWP fungiert dabei als langfristiges Planungsinstrument mit einer Laufzeit von 10 bis 15 Jahren, mit dem der Rahmen der geplanten Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur des Bundes definiert wird. Der BVWP selbst hat keinen Gesetzescharakter und ersetzt somit keine öffentlich-rechtlichen Genehmigungen. Allerdings bildet der BVWP die Ausgangsbasis für die Ausbaugesetze für Bundesschienenwege und Bundesfernstraßen und die zugehörigen Bedarfspläne, mit denen der Deutsche Bundestag den Bedarf für die ausgewählten Projekte gesetzlich festlegt.

Am Beginn des Verfahrens zur Erarbeitung des BVWP entscheidet die Bundesregierung zunächst grundsätzlich darüber, ob es Anlass zur Änderung oder Neufassung des bestehenden BVWP gibt. In der Regel ist dies alle 10 bis 15 Jahre der Fall.³⁹⁾ Wurde die Erarbeitung eines neuen BVWP durch die Bundesregierung beschlossen, so beginnt das offizielle Verfahren zur Erstellung des BVWP. Diese erfolgt in einem vierstufigen Verfahren, bestehend aus Konzept-, Prognose-, Bewertungsphase und dem Referentenentwurf. Am Ende dieses

38) Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf das Verfahren zur Erarbeitung des BVWP 2015, das im Jahr 2011 (Start der Konzept- und Prognosephase) begonnen wurde. Der aktuelle Zeitplan sieht den Kabinettsbeschluss für das Jahr 2015 vor.

39) Die aktuell laufende Erarbeitung einer neuen Grundkonzeption für den BVWP, die die Basis für den neuen BVWP 2015 bilden wird, wurde im 2009 geschlossenen Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vereinbart.

Abbildung 25: Überblick zur Erarbeitung des BVWP



Prozesses, der sich in der Regel auf rund fünf Jahre erstreckt, steht der neue BVWP mit den separaten Bedarfsplänen für die einzelnen Verkehrsträger und den dazugehörigen Ausbaugesetzen für die Verkehrsträger Straße und Schiene. Für Bundeswasserstraßen werden derzeit keine eigenen Ausbaugesetze verabschiedet. Der Bau der Bundeswasserstraßen richtet sich somit lediglich nach den im BVWP getroffenen Festlegungen. Erarbeitet wird der BVWP durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).

In der **Konzeptphase** identifiziert das BMVBS unter Berücksichtigung von allgemeinen Zielen der Verkehrspolitik und der aktuellen Defizite der Verkehrsnetze Änderungsbedarfe zum bestehenden BVWP. Zur Identifizierung von Defiziten werden Netzzustands- und Mängelanalysen erstellt, die auf einem Abgleich der aktuellen und prognostizierten Verkehrsentwicklungen mit den bestehenden Verkehrsnetzen basieren. Das Ergebnis dieser Phase ist je ein Entwurf für die Grundkonzeption, die u.a. übergeordnete Ziele der Verkehrspolitik, notwendige Änderungen gegenüber dem bisherigen BVWP sowie die Strategie zur Priorisierung von Projekten enthält, und für die Bewertungsmethodik, die das Bewertungsverfahren für Projektvorschläge definiert. Beide werden im Internet veröffentlicht. Sowohl die Öffentlichkeit (nur für den Entwurf der Grundkonzeption) als auch Verbände können innerhalb von vier Wochen schriftlich dazu Stellung beziehen. Verbände können sich darüber hinaus im Rahmen von Konsultationsgesprächen mit dem BMVBS aktiv beteiligen.

In der **Prognosephase**, die parallel zur Konzeptphase verläuft, lässt das BMVBS eine Verkehrsprognose über die zukünftige Entwicklung des Güter- und Personenverkehrs mit einem Zeithorizont von 15 Jahren erstellen. Als Grundlage für die eigentliche Verkehrsprognose werden zunächst Szenarioprämissen zu den wesentlichen Treibern der Verkehrsentwicklung (sozioökonomische Entwicklungen, Nutzer- und Transportkosten, verkehrspolitische Rahmenbedingungen) erarbeitet. Die Festlegung der Szenarioprämissen nimmt das BMVBS gemeinsam mit externen Gutachtern und unter Einbezug der Verbände vor. Auf Basis der so bestimmten Szenarioprämissen wird die Verkehrsprognose durch externe Sachverständige bzw. Forschungsinstitute erstellt. Im Einzelnen trifft die Verkehrsprognose Aussagen zu den künftigen Verkehrsverflechtungen innerhalb Deutschlands auf Kreisebene, zur Verteilung dieser Verkehrsmengen auf die Verkehrsinfrastruktur sowie zur Nutzung der verschiedenen Verkehrsträger. Die Prognoseergebnisse werden im Internet veröffentlicht und den Verbänden im Rahmen von Informationsveranstaltungen vorgestellt und erläutert. Die Verkehrsprognose bildet eine zentrale Informationsgrundlage für die anschließende Bewertung von Projekten und die Ausrichtung der Projektauswahl an den erwarteten verkehrlichen Bedarfen.

Im Anschluss werden innerhalb der **Bewertungsphase** Projekte von den Landesplanungsbehörden und Landesverkehrsministerien, der DB Netz AG, Verbänden und Abgeordneten sowie Bürgern vorgeschlagen. Zum einen werden hierbei aus fachlicher Sicht im jeweiligen Bundesland bestehende Engpässe und Netzlücken durch die Landesministerien ermittelt und auf dieser Basis entsprechende Infrastrukturvorhaben entwickelt. Zum anderen besteht für Kommunen die Möglichkeit, im Zuge von Regionalkonferenzen aus ihrer Sicht bestehende Bedarfe und angestrebte Projektvorhaben in den Vorhabenkatalog auf Landesebene einzubringen. Die so gesammelten Projektvorschläge für Neu- und Ausbau werden daraufhin hinsichtlich ihrer Erfolgsaussichten geprüft, durch den jeweiligen Landtag beschlossen und an das BMVBS weitergeleitet. Der Zeitrahmen dieser Phase ist sowohl von der personellen Kapazität der einzelnen Behörden und Ministerien, als auch von der Anzahl und Komplexität der eingereichten Vorhaben abhängig. Das BMVBS veröffentlicht die so vorgeschlagenen Projekte im Internet. Im Anschluss bewertet das BMVBS die eingegangenen Projektvorschläge für Aus- und Neubauvorhaben. Zentrales Bewertungsinstrument ist hierbei eine ausführliche Nutzen-Kosten-Analyse (NKA), die eine gesamtwirtschaftliche Bewertung des Projektvorschlags vornimmt. Auf Basis der zuvor erstellten feinräumigen Prognosen zum erwarteten Verkehrsaufkommen wird im Rahmen der NKA untersucht, welche Vor- und Nachteile ein Projekt hat. Die Projektauswirkungen werden monetarisiert, wobei unter anderem Umwelt- und Lärmwirkungen, die Verkehrssicherheit sowie Wirtschaftlichkeits- und Reisezeiteffekte Eingang in die Beurteilung finden. Die in Geldeinheiten ausgedrückten Projektauswirkungen werden dann den prognostizierten Baukosten gegenübergestellt. Projekte sind demnach gesamtwirtschaftlich sinnvoll, wenn ihr Nutzen größer

ist als die entstehenden Kosten und sich damit mindestens ein Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) von über 1,0 ergibt. Über die NKA hinaus werden für die Projekte umwelt- und naturschutzfachliche, städtebauliche sowie raumordnerische Beurteilungen erstellt. Auf Basis einer Gesamtbetrachtung dieser verschiedenen Untersuchungen und Bewertungen werden die Projektvorschläge schließlich in eine von drei Dringlichkeitskategorien eingeordnet, die maßgeblich für die Priorisierung von Projekten sind. Jedes Vorhaben wird dabei entweder der Kategorie "Vordringlicher Bedarf Plus", "Vordringlicher Bedarf" oder "Weiterer Bedarf" zugewiesen.⁴⁰⁾

Die Ergebnisse dieser Bewertungen werden durch das BMVBS gemeinsam mit den Projektvorschlägen zu einem **Gesamtplanentwurf** ausgearbeitet, der Aussagen zur Priorisierung von Verkehrsprojekten und zu den für Erhalt, Aus- und Neubau voraussichtlich zur Verfügung stehenden Finanzmitteln enthält. Dieser Vorentwurf des BVWP wird gemeinsam mit den Landesplanungsbehörden diskutiert und mündet schließlich in den Referentenentwurf, für den eine Strategische Umweltprüfung (SUP) durchgeführt wird. Dabei werden die Auswirkungen der geplanten Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen auf die Umwelt in Deutschland gesamthaft untersucht und in einem übergreifenden Umweltbericht zusammengefasst. Im Rahmen der SUP erfolgt zudem eine formelle Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung. Hierbei sind der Planentwurf des BVWP mit seinen Anlagen und der Umweltbericht zu den Auswirkungen des Plans für mindestens einen Monat zu veröffentlichen. Bürgerinnen und Bürger sowie Verbände haben dann die Möglichkeit, sich schriftlich zu diesen Unterlagen zu äußern und die Strategien der Verkehrswegeplanung im Hinblick auf deren Umweltauswirkungen in ihrer Gesamtheit zu hinterfragen. Projektbezogene Einzelfragen zum Trassenverlauf oder zu lokalen Eingriffen in Natur und Landschaft oder Eigentum sind in diesem Prozessschritt nicht Gegenstand der Erörterung. Nach Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen von Behörden, Bürgern und Verbänden wird der Entwurf ggf. angepasst, durch Konsultationsgespräche mit den Trägern öffentlicher Belange und den zuständigen Ressorts auf Landes- und Bundesebene abgestimmt und zu einer Kabinettsvorlage weiterentwickelt, die schließlich vom Bundeskabinett beschlossen wird. Damit ist der BVWP offiziell verabschiedet.

Der so beschlossene BVWP bildet die Grundlage für die **Gesetzentwürfe** zur Änderung der Ausbaugesetze für die Bundesschienenwege und die Bundesfernstraßen, die die Bundesregierung vorlegt. Die Ausbaugesetze enthalten jeweils eine Anlage, in der alle offiziell beschlossenen Projekte in Form von Bedarfsplänen aufgeführt sind. Die Bedarfspläne legen fest, welche Verkehrs-

40) Die Bewertung und Priorisierung einzelner Vorhaben ist der dritte Schritt der allgemeinen Priorisierungsstrategie für den BVWP 2015, mit der das künftige Gesamtvolumen an Investitionsmitteln auf die einzelnen Infrastrukturvorhaben verteilt werden soll. Zuerst wird entschieden, wie die Gesamtmittel auf Erhaltungsinvestitionen einerseits und auf Neu- und Ausbauinvestitionen andererseits aufzuteilen sind. Dann werden die Mittel für Neu- und Ausbauinvestitionen auf die drei Verkehrsträger Wasser, Straße und Schiene aufgeteilt. Abschließend erfolgt die Zuordnung von Vorhaben in die verschiedenen Dringlichkeitskategorien innerhalb der einzelnen Verkehrsträger.

infrastrukturprojekte in welcher Dringlichkeit geplant und aus dem Bundeshaushalt finanziert werden sollen. Die Gesetzentwürfe dienen der Aufnahme der Projektvorhaben des BVWP in diese Bedarfspläne. Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens werden die Entwürfe durch Bundestag und Bundesrat geprüft, ggf. angepasst und schließlich verabschiedet. Durch die Verabschiedung im Parlament werden die im BVWP enthaltenen Projekte offiziell in die Bedarfspläne des Bundesschienausbaugesetzes bzw. des Fernstraßenausbaugesetzes aufgenommen. Damit ist der Bedarf für die ausgewählten Projekte gesetzlich festgelegt.

Im Rahmen einer Bedarfsplanüberprüfung, die nach gesetzlichen Vorgaben alle fünf Jahre stattzufinden hat, werden die Bedarfspläne während der Laufzeit eines bestehenden BVWP gegebenenfalls an verkehrsbezogene und wirtschaftliche Entwicklungen angepasst. Diese Überprüfung erfolgt anhand neuerer Prognosen zur Verkehrsentwicklung und aktualisierter Kostenansätze für die Realisierung von Projekten. Dabei werden allerdings keine Projekte aus den Bedarfsplänen entfernt. Ebenso wenig kommen neue Projektvorhaben hinzu. Diejenigen Maßnahmen, bei denen die Überprüfung vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von weniger als 1 ergibt, werden jedoch vorläufig nicht realisiert. Damit findet eine indirekte Neupriorisierung von Projekten statt. Die Bedarfsplanüberprüfungen haben keine direkten Rückwirkungen auf den BVWP. Allerdings können die Erkenntnisse aus der Bedarfsplanüberprüfung Anlass für die Aufstellung eines neuen BVWP sein, mit dem die Verkehrsinfrastrukturpolitik an die neuen Gegebenheiten angepasst wird. Damit ist der Bedarf der einzelnen Projekte gesetzlich festgestellt und wird vor Gericht üblicherweise nicht in Frage gestellt. Im Bereich der Fernstraßen können die Länder für die Maßnahmen des vordringlichen Bedarfs und des weiteren Bedarfs mit Planungsrecht die noch ausstehenden Planungen aufnehmen.

b) Investitionsrahmenplan

In einem nächsten Schritt wird ein Fünfjahresplan, der sog. Investitionsrahmenplan (IRP), erstellt. Dieser konkretisiert den BVWP, indem er den Investitionsbedarf für die nächsten fünf Jahre für den Ersatz und die Erhaltung der Bestandsnetze, für die Fortführung der bereits im Bau befindlichen Maßnahmen und für die Vorhaben mit fortgeschrittenem Planungsstand festlegt. Hierfür stimmt sich das BMVBS zunächst mit der DB AG und den Auftragsverwaltungen für den Straßenbau der Länder ab. Anschließend werden die Vorhaben in die Kategorien A bis D aufgeteilt.⁴¹⁾ Daraufhin haben die Länder die Möglichkeit, durch die

41) Unter Kategorie A fallen für Bundesfernstraßenprojekte gebundene Mittel, die der Tilgung von Schulden für privat vorfinanzierte Vorhaben (Refinanzierung), der Abfinanzierung (noch ausstehende Zahlungen für bauliche Restleistungen) oder der Mautweiterleitung dienen. Kategorie B umfasst bereits begonnene Aus- und Neubauvorhaben der Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasser. Kategorie C enthält "Prioritäre Projekte im IRP-Zeitraum", d.h. Vorhaben der drei Verkehrsträger mit fortgeschrittenem Planungsstatus, für die das Baurecht entweder schon vorhanden ist oder aber innerhalb des IRP-Zeitraumens erworben werden kann. Kategorie D umfasst "Weitere wichtige Vorhaben", d.h. Straßen-, Schienen- und Wasserstraßenprojekte mit frühem Planungsstand die dementsprechend erst nach Ablauf des Geltungszeitraumes des IRP begonnen werden können.

jeweiligen Landesplanungsbehörden (LPB) zum Investitionsrahmenplan Stellung zu beziehen. Die Stellungnahmen werden unter Beachtung der Erfordernisse für das Gesamtnetz sowie aktueller Planungsentwicklungen geprüft und gegebenenfalls umgesetzt.

c) Raumordnungsverfahren

Ziel des Raumordnungsverfahrens (ROV) ist die Überprüfung der Raumverträglichkeit eines bestimmten Infrastrukturvorhabens. Hierbei wird das bei Neubaulprojekten in den vorherigen Planungsschritten räumlich noch recht abstrakte Verkehrsprojekt durch spezifischere Planungen für den Trassenverlauf weiterentwickelt und konkretisiert. In diesem Prozessstadium wird durch die Diskussion von konkreten Trassenoptionen also erstmals deutlich, welche Bürger bzw. Anwohner tatsächlich von einem Vorhaben betroffen sein könnten. Die jeweiligen Vorhabenträger priorisieren hierbei die Vorhaben bzgl. ihrer Umsetzung u.a. nach Dringlichkeit, Nutzen-Kosten-Verhältnis, Kapazitäten der Behörden und politischer Priorität. Anschließend wird für die raumbedeutsamen⁴²⁾ Projekte mit der höchsten Priorität das Raumordnungsverfahren vorbereitet. Hierzu werden die benötigten Unterlagen unter Leitung der Raumordnungsbehörde (ROB) von den Vorhabenträgern (je nach Verkehrsträger DB Netz AG, die zuständigen Landesämter für Straßenbau oder Wasser-Neubauämter bzw. Wasser- und Schifffahrtsämter) zusammengestellt.

Die ROB prüft zunächst anhand der §§ 3b, 3c UVPG, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss. Die UVP-Pflicht von Verkehrsvorhaben wird in Abhängigkeit von Verkehrsträger und Projektgröße unter Nummer 14 der Anlage 1: Liste "UVP-pflichtige Vorhaben" des UVPG gelistet. So sind beispielweise Bundesautobahnen und Schienenwege generell UVP-pflichtig. Soweit das Landesrecht nicht etwas anderes bestimmt, ist die UVP nach dem Planungsstand des jeweiligen Vorhabens durchzuführen. Die einzureichenden Unterlagen müssen u.a. die Darstellung der wichtigsten geprüften Alternativen enthalten. Dabei wird zunächst im Rahmen eines Scoping-Verfahrens über Inhalt und Umfang der UVP entschieden. Beim Scoping-Termin, der nach den Vorgaben des § 5 UVPG im Vorfeld der Erstellung der Raumordnungsunterlagen von der Landesplanungsbehörde durchzuführen ist, erörtern Vorhabenträger, Landesplanungsbehörde und Fachbehörden Inhalt und Umfang der beizubringenden UVP-Unterlagen. Zudem können Sachverständige und Dritte, wie z.B. Umweltverbände und ausgewählte sachverständige Bürger(iniativen) zum Scoping-Termin hinzugezogen werden.

42) Raumbedeutsam sind nach §3 Nr. 6 ROG Vorhaben, "...durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel."

Nach Einreichung der vollständigen Antragsunterlagen inklusive des nach den Scoping-Vorgaben erstellten Umweltverträglichkeitsgutachtens durch den Vorhabenträger bei der ROB prüft diese die Vollständigkeit der Verfahrensunterlagen. Danach trifft die ROB die Entscheidung über die förmliche Einleitung des ROV, dessen Dauer nach § 15 Abs. 4 Satz 2 des ROG auf maximal sechs Monate begrenzt ist. Im Zuge einer formellen Öffentlichkeitsbeteiligung werden die vollständigen Planunterlagen einen Monat lang in den vom geplanten Vorhaben betroffenen Gemeinden ausgehängt. Im Anschluss können innerhalb einer sechswöchigen Frist alle interessierten Bürger bzw. die betroffene Öffentlichkeit schriftliche Einwendungen gegen das Vorhaben einbringen. Diese werden gesammelt und an die ROB weitergeleitet. Im Rahmen von optionalen Erörterungsterminen können im Anschluss das Vorhaben selbst sowie die im Zuge der Öffentlichkeitsbeteiligung artikulierten Vorbehalte mit den Bürgern diskutiert werden.

Im Anschluss prüft die ROB auf Basis der zuvor eingereichten Unterlagen und unter Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen die Raumverträglichkeit sowie die Umweltverträglichkeit des geplanten Vorhabens. Abschließend kommt es zur landesplanerischen Beurteilung des Vorhabens, in der die Raumordnungsbehörde darlegt, inwiefern das geplante Vorhaben den Kriterien der Raumverträglichkeit entspricht. Dabei kann die zuständige Landesplanungsbehörde entweder feststellen, dass das Vorhaben raumverträglich, nicht raumverträglich oder unter gewissen Auflagen oder Bedingungen raumverträglich ist. Diese landesplanerische Beurteilung wird dem Vorhabenträger und den am Verfahren Beteiligten übermittelt. Darüber hinaus legen die Gemeinden die landesplanerische Feststellung für einen Monat zur Einsicht aus. Die Ergebnisse des ROV haben keine unmittelbare Rechtswirkung nach außen und sind als Gutachten nicht verwaltungsgerichtlich anfechtbar. Allerdings bildet das ROV als verwaltungsinternes gutachterliches Verfahren eine Informations- und Beurteilungsbasis, die im nachfolgenden Genehmigungsverfahren (Planfeststellung) zu berücksichtigen ist.

d) Linienbestimmungsverfahren

Dem Raumordnungsverfahren schließt sich gemäß § 16 FStrG und § 13 WaStrG für den Neubau von Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen das Linienbestimmungsverfahren an. Die Linienbestimmung wird von der jeweiligen Landesbehörde für Straßenbau für Bundesfernstraßen und vom zuständigen Wasser-Neubauamt bzw. Wasser- und Schifffahrtsamt für Wasserwege beim BMVBS beantragt. Dieses prüft die vorgesehene Linie und gibt sie nach Feststellung öffentlich bekannt. Dabei werden die durch das Projekt betroffenen Belange wie die Umweltverträglichkeit und die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens berücksichtigt. Die festgestellte Linie dient dann als Ausgangsbasis für die Entwurfsplanung zum Planfeststellungsverfahren. Die Linienbestimmung

entfaltet als behördeninternes Abstimmungsverfahren keine Außenwirkung. Außerdem ist innerhalb des Linienbestimmungsverfahrens keine explizite Bürgerbeteiligung vorgesehen. Diese findet hier nur statt, wenn für ein Vorhaben, das einer Linienbestimmung bedarf, kein Raumordnungsverfahren bzw. ein Raumordnungsverfahren ohne formelle UVP und schriftliche Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wurde und die UVP mit formeller Bürgerbeteiligung somit im Linienbestimmungsverfahren durchgeführt wird. Dies war in der Vergangenheit jedoch kaum der Fall. Es ist dem Vorhabenträger vorbehalten, die Öffentlichkeit via Internet über das Ergebnis des Linienbestimmungsverfahrens zu informieren. Das Linienbestimmungsverfahren muss innerhalb von drei Monaten abgeschlossen werden.

e) Planfeststellungsverfahren

Am Ende des deutschen Planungs- und Genehmigungsprozesses für Verkehrsinfrastrukturvorhaben steht das Planfeststellungsverfahren (PFV). Dieses stellt die Rechtmäßigkeit des geplanten Vorhabens fest und erlaubt dem Vorhabenträger durch den Planfeststellungsbeschluss mit dem Bau zu beginnen. Anders als das Raumordnungsverfahren, das lediglich behördenintern wirkt, kommt es durch das Planfeststellungsverfahren zu einer rechtlich verbindlichen Entscheidung.

Als Entscheidungsgrundlage für das PFV dient ein konkretisierter Entwurfsplan, der vom Vorhabenträger erstellt wird. Darüber hinaus werden die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens berücksichtigt. Im Gegensatz zu diesem bezieht sich das PFV auf eine parzellengenaue Planung des Vorhabens mit allen notwendigen Nebenmaßnahmen.

Verantwortlich für die Durchführung des Planfeststellungsvorhabens ist je nach Gesetzesrahmen und Art des Vorhabens entweder allein die Planfeststellungsbehörde oder, zusätzlich zur Planfeststellungsbehörde, auch die Anhörungsbehörde.⁴³⁾ Sollte die Planfeststellungsbehörde allein für das Verfahren verantwortlich sein, übernimmt diese die Aufgaben der Anhörungsbehörde.

Da für die Planfeststellung eine grundstücksgenaue Entwurfsplanung nötig ist, konkretisiert der jeweilige Vorhabenträger unter Beachtung der Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens seine Planungsunterlagen, so dass diese eine konkrete Betroffenheit der einzelnen Grundstücke erkennen lassen. Im Zuge dieser vorbereitenden Maßnahmen stimmen sich der Vorhabenträger und die Planfeststellungsbehörde (PFB) zunächst über die Antragsunterlagen ab. Außerdem werden im Rahmen eines Scoping-Termins Inhalt, Umfang und Untersuchungsrahmen der nun zu vertiefenden UVP und der für diese einzureichenden Unterlagen festgelegt. Diese zweite UVP kann gemäß § 16 Absatz 2 auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen des Vorhabens beschränkt werden,

43) In manchen Fällen sind Planfeststellungsbehörde und Anhörungsbehörde Teil der gleichen Verwaltungsbehörde. So fungiert in Berlin die Abteilung Verkehr VII E 1 der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt als Planfeststellungsbehörde für Bundesfernstraßen, während die Abteilung Grundsatzangelegenheiten die Funktion der Anhörungsbehörde ausübt.

die im Rahmen der UVP im ROV noch nicht berücksichtigt wurden. Zu diesem Scoping-Termin können Sachverständige und Bürgerinitiativen sowie Umweltverbände eingeladen werden. Die breite Öffentlichkeit kann durch Bürgerinformationen seitens des Vorhabenträgers oder durch Veröffentlichung der Ergebnisse seitens der PFB auf dem aktuellen Stand gehalten werden. Eine Beteiligung der breiten Öffentlichkeit am Scoping-Prozess ist rechtlich nicht vorgeschrieben. Anschließend bereitet der Vorhabenträger die Planfeststellungsunterlagen vor und führt die UVP durch.

Nach Abschluss der vorbereitenden Maßnahmen kommt es zu einem Anhörungsverfahren. Dieses beginnt, wenn der Vorhabenträger den konkreten Projektplan sowie die Unterlagen zur UVP bei der Anhörungsbehörde eingereicht hat. Innerhalb eines Monats, nachdem die Anhörungsbehörde die Unterlagen erhalten hat, fordert diese die betroffenen Gemeinden dazu auf, die Unterlagen für wiederum einen Monat öffentlich auszulegen. Somit können sich die betroffenen Bürgerinnen und Bürger ein Bild über das Vorhaben machen, das ihnen dann als Grundlage für etwaige Einwendungen dient. Dabei ist die Auslegung der Unterlagen unter Hinweis auf den Auslegungsort und -zeitraum von den Gemeinden bekanntzumachen. Auszulegen sind gemäß § 9 Abs. 1b Nr. 2 UVPG alle "entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen betreffend das Vorhaben, die der zuständigen Behörde zum Zeitpunkt des Beginns des Beteiligungsverfahrens vorgelegen haben". Bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist können all diejenigen, deren Belange vom Vorhaben berührt werden, schriftliche Stellungnahmen und Einwendungen bei der Anhörungsbehörde erheben. Nur diejenigen vom Vorhaben Betroffenen, die im Rahmen des Anhörungsverfahrens fristgerecht Einwendungen erheben, haben das Recht gegen den späteren Planfeststellungsbeschluss Klage zu erheben. Ansonsten kommt es zur Präklusion, also dem Verlust von Anfechtungs- und Klagerechten wegen Fristversäumnis.

Nach Ablauf der Einwendungsfrist führt die Anhörungsbehörde gemäß § 73 Abs.6 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) einen Erörterungstermin durch, in dessen Rahmen fristgerecht eingereichte Einwendungen und Stellungnahmen mit dem Vorhabenträger, den Behörden, den Betroffenen und denjenigen, die Einwendungen erhoben haben, mündlich erörtert werden. Obwohl der Erörterungstermin rechtlich nicht vorgesehen und somit nicht Pflichtbestandteil des Planfeststellungsverfahrens ist, findet dieser in der Praxis im Regelfall trotzdem statt. Der Erörterungstermin ist nach § 73 Abs.6 VwVfG mindestens eine Woche im Voraus öffentlich anzukündigen. Die Anhörungsbehörde erstellt anschließend eine Zusammenfassung der Ergebnisse aus dem Anhörungsverfahren und nimmt Stellung zu den nicht erledigten Einwendungen, die sie dann an die PFB weiterleitet. Durch die Übergabe dieses Berichts übergibt die Anhörungsbehörde gleichzeitig die weitere Verantwortung und alle relevanten Informationen an die PFB.

Abschließend wägt die PFB die während des Anhörungsverfahrens ersichtlich gewordenen positiven und negativen Aspekte des Vorhabens gegeneinander ab und erteilt einen Planfeststellungsbeschluss. Dieser wird von den betroffenen Gemeinden gemäß § 74 Abs.4 und 5 VwVfG inkl. der Vorhabenplanung zwei Wochen lang ausgelegt, wobei die Auslegung wiederum angekündigt werden muss. Darüber hinaus wird der Planfeststellungsbeschluss neben dem Vorhabenträger auch denjenigen, deren Einwendungen bearbeitet wurden, und den bekannten Betroffenen zugestellt. Sollten so mehr als 50 Zustellungen nötig sein, wird der Planfeststellungsbeschluss veröffentlicht. Gegen diesen können dann diejenigen, die ihre Einwendungen bereits zuvor an die Anhörungsbehörde kommuniziert haben, beim zuständigen Verwaltungsgericht einen Monat lang Klage einreichen.⁴⁴⁾

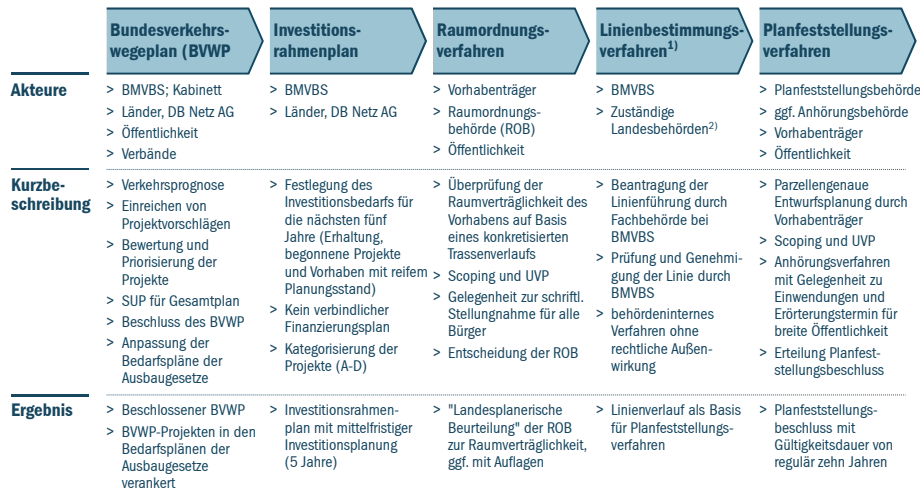
Die Umsetzung des Bauvorhabens muss durch den Vorhabenträger innerhalb der Gültigkeitsdauer des Planfeststellungsbeschlusses begonnen werden. Diese wird per Gesetz definiert und beträgt sowohl für Straßen- als auch für Schieneninfrastrukturvorhaben gemäß § 17c Nr.1 FStrG bzw. § 18c Nr.1 AEG zehn Jahre, wobei eine Verlängerung um maximal fünf Jahre bei der zuständigen Planfeststellungsbehörde durch den Vorhabenträger beantragt werden kann.

f) Realisierung

Für die Umsetzung von Straßeninfrastrukturvorhaben zeichnen die jeweiligen Landesbehörden für Straßenbau als Vorhabenträger verantwortlich. Hierfür veröffentlichen diese zunächst eine Ausschreibung für eine Ausführungsplanung, in der u.a. Geländeschnitte erstellt werden. Daraufhin werden Angebote geprüft und vergeben. An die Ausführungsplanung schließt sich die Ausschreibung und die Vergabe der eigentlichen Bauausführung an.

Bei Schieneninfrastrukturvorhaben ist die DB Netz AG für die Realisierung der Projekte verantwortlich. Die DB ProjektBau GmbH, eine Tochtergesellschaft der DB AG, ist für die Realisierung und Betreuung von Großprojekten für Eisenbahninfrastrukturunternehmen verantwortlich. In diesem Zusammenhang übernimmt die DB ProjektBau GmbH das Projektmanagement, die Planung und die Bauüberwachung für den Neubau von Strecken inklusive der durch diese nötigen Brücken und Tunnel. Dabei agiert die DB ProjektBau GmbH als Auftragnehmer anderer Tochtergesellschaften der DB AG, beispielsweise der DB Netz AG für Bauvorhaben im Bereich des Schienennetzes. Andere Auftraggeber können die DB Station&Service AG für Verkehrsstationen oder die DB Energie GmbH für Energieanlagen sein.

44) Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012)

Abbildung 26: Überblick Planungs- und Genehmigungsprozess Deutschland

1) Nur für Straßen und Wasserwege; entfällt bei Bahnprojekten

2) Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr bzw. zuständiges Wasser-Neubauamt bzw. Wasser- und Schifffahrtsverwaltung

2. Hintergrund: Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur in Deutschland

Das System der Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben ist einer der zentralen Bestimmungsfaktoren für die Qualität des Verkehrsnetzes. Dies gilt für die Höhe der bereitgestellten Mittel ebenso wie für das konkrete Verfahren der Mittelbereitstellung, das wichtige praktische Implikationen für Planungs- und Realisierungsprozesse hat. In Deutschland bestehen im Hinblick auf die Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur auf Bundesebene deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Verkehrsträgern. Im Folgenden werden deshalb die Finanzierungssysteme für die einzelnen Verkehrsträger gesondert dargestellt.

a) Straße

Infrastrukturvorhaben für den Verkehrsträger Straße werden in Deutschland zum einen durch Steuereinnahmen aus dem allgemeinen Bundeshaushalt, zum anderen durch Einnahmen aus der Lkw-Maut finanziert.

Bei den Steuern ist in erster Linie die Mineralölsteuer zu nennen – durch sie generierte Einnahmen für den Staat sind nach Artikel 1, Satz 1 des Straßenbaufinanzierungsgesetz (StrFinG) zu 50% für Zwecke des Straßenwesens zu verwenden. Allerdings wird diese gesetzliche Zweckbindung durch haushaltspolitische Entscheidungen regelmäßig auf allgemeine Zwecke des Verkehrs erweitert und damit weitgehend wirkungslos. Weitere durch Verkehrsinfrastrukturnutzer generierte Steuereinnahmen entstehen durch die Kraftfahrzeugsteuer und die Mehrwertsteuer auf Treibstoff, die in den allgemeinen Bundeshaushalt eingehen.

Seit 2005 wird die Lkw-Maut auf Autobahnen in Deutschland erhoben. Bis 2010 wurden die Einnahmen aus der Lkw-Maut für die Finanzierung der drei Verkehrsträger Schiene, Straße und Wasser verwendet. Seit dem 1. Januar 2011 werden alle Einnahmen aus der Lkw-Maut ausschließlich für den Verkehrsträger Straße verwendet, womit man sich einem Finanzierungskreislauf Straße annähert.

Die Ausgaben für Erhebung und Verwendung der Lkw-Maut beliefen sich im Bundeshaushalt 2012 auf 4,667 Milliarden Euro. Hierbei stellte der nutzerfinanzierte Bau und Erhalt der Bundesfernstraßen mit insgesamt 3,605 Milliarden Euro respektive 77% den größten Ausgabenanteil dar. Darunter fallen z.B. Erhaltungsmaßnahmen für Bundesautobahnen und Bundesstraßen sowie Bedarfsplanmaßnahmen. Einen weiteren relevanten Posten bildeten mit rund 580 Millionen Euro die Zahlungen für die Erhebung der Lkw-Maut u.a. an den Betreiber Toll-Collect GmbH. Außerdem ist das Bundesamt für Güterverkehr (BAG) in die Kontrolle einbezogen. Zudem sind jährlich zu leistende Entlastungszahlungen an das deutsche Güterverkehrsgewerbe zu nennen, die zur Finanzierung von sogenannten Harmonisierungsmaßnahmen wie zum Beispiel Aus- und Weiterbildungsprogrammen dienen und im Bundeshaushalt 2012 mit insgesamt rund 549 Millionen Euro zu Buche schlugen.⁴⁵⁾ Die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das BMVBS, ist alleiniger Gesellschafter der 2003 gegründeten Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH (VIFG). Die genannten Mittel für Bau und Erhalt der Bundesfernstraßen werden zunächst von der VIFG aggregiert und anschließend über ein Finanzmanagementsystem (FMS) zweckmäßig und bedarfsgerecht an die Träger der jeweiligen Vorhaben verteilt. Somit ist die Zweckbindung der Mauteinnahmen durch die VIFG institutionell verankert.

Neben den zuvor erwähnten 3,605 Milliarden Euro für den nutzerfinanzierten Bau und Erhalt von Bundesfernstraßen auf Basis der Lkw-Maut waren im Bundeshaushalt 2012 weitere 2,395 Milliarden Euro für den Bau und Betrieb der Bundesfernstraßen vorgesehen, die durch Steuern finanziert wurden.⁴⁶⁾

b) Wasserstraßen

Infrastrukturprojekte für den Verkehrsträger Wasserwege werden vollständig aus dem Bundeshaushalt finanziert. Im Bundeshaushalt 2012 beliefen sich die Ausgaben für den Bau und Betrieb der Bundeswasserstraßen auf 1,511 Milliarden Euro. Um-, Aus- und Neubaumaßnahmen an Bundeswasserstraßen stellten dabei mit rund 595 Millionen Euro den größten Kostenpunkt dar.⁴⁷⁾

45) Bundesministerium der Finanzen (2012) (alle Angaben); Sollwerte

46) Bundesministerium der Finanzen (2012)

47) ebenda

d) Schiene

Bei der Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen für den Verkehrsträger Schiene spielt neben dem Bund, der nach Art 87e Abs. 4 des Grundgesetzes zur finanziellen Beteiligung an Investitionen in die Bundesschienenwege verpflichtet ist, die Deutsche Bahn AG (DB AG) eine entscheidende Rolle. Die Mittelverwendung lässt sich prinzipiell in drei Kategorien aufteilen, in denen jeweils andere Verhältnisse der Finanzierungsquellen vorherrschen.

Bei Schieneninvestitionen stellt der Bund mittels Baukostenzuschüssen an die DB Netz AG den größten Anteil der Mittel. So wurden im Bundeshaushalt 2011 1,11 Milliarden Euro für Baukostenzuschüsse für Neu- und Ausbauinvestitionen sowie 2,5 Milliarden Euro für Bestandsinvestitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes eingeplant.⁴⁸⁾ Ergänzt werden die Bundesmittel durch eigene Investitionen der Infrastrukturunternehmen der DB, die durch Einnahmen aus dem operativen Geschäft gedeckt werden (2011: 967 Millionen Euro). Hinzu kommen Finanzmittel der EU sowie der Länder. Insgesamt betragen die durch die DB 2011 getätigten Infrastrukturinvestitionen 5,863 Milliarden Euro, wovon 5,128 Milliarden Euro auf die DB Netz AG entfielen. Etwa 70% des Investitionsvolumens wurden dabei von der DB Netz AG in das Bestandsnetz investiert. Schwerpunkte waren die Sanierung des Oberbaus mit rund 1,32 Milliarden Euro sowie die Erneuerung der Leit- und Sicherungstechnik mit rund 550 Millionen Euro und der Brücken mit rund 340 Millionen Euro. Rund 30% des Investitionsvolumens entfielen auf Neu- und Ausbauprojekte nach dem Bedarfsplan Schiene des Bundes.⁴⁹⁾ Investitionen in das Bestandsnetz fördert der Bund gemäß der 2009 zwischen Bund und DB AG geschlossenen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV), die noch bis Ende 2013 gültig ist, jährlich mit 2,5 Milliarden Euro. Die DB AG investiert entsprechend der LuFV jährlich mindestens 500 Millionen Euro, die vollständig durch Einnahmen aus dem operativen Geschäft gedeckt sind.⁵⁰⁾

Der Aufwand für Betriebsführung und Instandhaltung schließlich wird vollständig durch Einnahmen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen (DB Netz AG, DB Station & Service AG, DB Energie GmbH) gedeckt, die der DB unterliegen und die ihre Einnahmen von Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) beziehen. Diese entrichten Entgelte für Trassen- und Bahnhofsbenutzung sowie für Strom und Diesel.

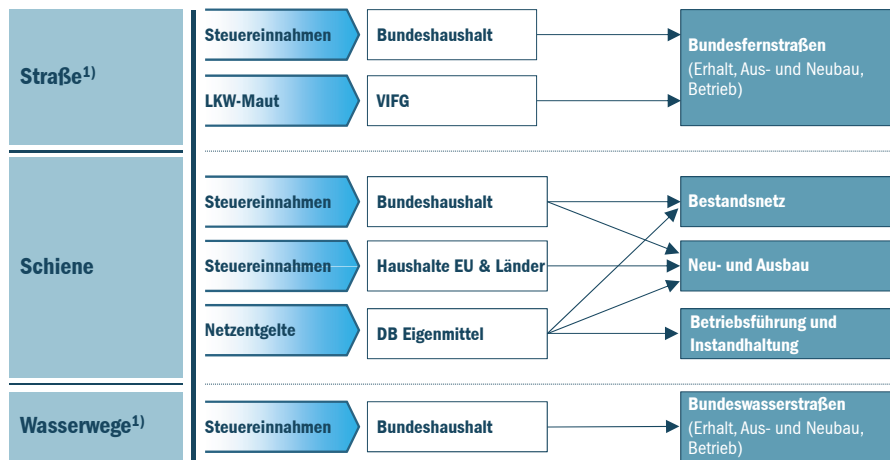
48) Bundesministerium der Finanzen (2011)

49) DB Netz AG (2011)

50) DB AG (2012)

Darüber hinaus hat die DB Netz AG 2011 einen sogenannten Netzfonds mit einem Volumen von 130 Millionen Euro aufgelegt, der sich vorwiegend aus Eigenmitteln der Bahn speist. Durch dieses Instrument sollen bis 2015 50 Projekte realisiert werden, die andernfalls einer deutlich längeren Finanzierungszeit bedurft hätten.⁵¹⁾ Hierbei liegt der Fokus auf Projekten mit einer vorteilhaften Relation von Investitionssumme, Bauzeit, erwartetem Produktivitätsgewinn und prognostiziertem Kapazitätswachst. Somit will die DB AG als Dachgesellschaft der DB Netz AG ihre Kapitalkosten durch zeitnahe Mehrerlöse mindestens decken und sich darüber hinaus eine höhere Flexibilität und Unabhängigkeit sichern, was die Realisierung von solchen Projekten angeht.

Abbildung 27: Überblick Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur in Deutschland



1) Hinzu kommen projektbezogene Mittel der Europäischen Union, insbesondere im Rahmen der Transeuropäischen Netze Verkehr (TEN-V)

51) DB Netz AG (2011)

3. Quellenverzeichnis

ASFINAG Autobahnen- und Schnellstraßen- Finanzierungs AG (2011):
Dienstanweisung zur Erarbeitung und Vorlage von Bundesstraßenprojekten.

ASFINAG Autobahnen- und Schnellstraßen- Finanzierungs AG (2011):
Neue Perspektiven: Geschäftsbericht, Nachhaltigkeitsbericht 2011.

Association des Meires des Alpes-Maritimes (2006): Procédure d'expropriation
pour cause d'utilité publique.

Baumgarten, S.; Petersen, K. (2009): How to Help Landowners by Preliminary
Expropriation.

Beckersa et al. (2005): Die ASFINAG und das österreichische Modell der
Fernstraßenfinanzierung.

Bertelsmann Stiftung (2012): Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung.
Prozessanalysen und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen,
Industrieanlagen und Kraftwerken.

bmvit – Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (2011):
Road Map Luftfahrt 2020.

bmvit – Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (2012):
Finanzierung der Schieneninfrastruktur.

bmvit – Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
(2006): Leitfaden zur Erstellung des Umweltberichtes im Rahmen der
strategischen Prüfung – Verkehr für Netzveränderungen im hochrangigen
Bundesverkehrswegenetz (SP-V-Leitfaden).

bmvit – Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (2002):
Generalverkehrsplan Österreich 2002, Verkehrspolitische Grundsätze und
Infrastrukturprogramm.

bmvit – Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (2012);
Gesamtverkehrsplan für Österreich.

bmvit – Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (2012):
Strategien für den Ausbau österreichischer Verkehrsinfrastruktur 2013-2018.

bmvit – Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (2012):
Verkehrsprognose Österreich 2025+ (VPÖ2025+).

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich (2013): Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000).

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich (2013): Strategische Prüfung im Verkehrsbereich.

Bundeskanzleramt (2013): Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Eisenbahn-Enteignungsentschädigungsgesetz, Fassung vom 28.02.2013.

Bundeskanzleramt (2013): Gesamte Rechtsvorschrift für Bundesstraßengesetz 1971, Fassung vom 28.02.2013.

Bundesministerium der Finanzen (2012): Bundeshaushalt 2012.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2000): Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000).

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2011): Rundschreiben zur Durchführung des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes (UVP-G 2000).

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007): Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen 2025.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012): Investitionsrahmenplan 2011 - 2015 für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012): Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Erarbeitung des Bundesverkehrswegeplans 2015.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013): Entwurf zur Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013): Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2011.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2012): Verkehr in Zahlen 2012/2013.

Bundesnetzagentur (2012): Leitfaden zur Bundesfachplanung.

Bundesverband der Deutschen Industrie/Hauptverband der Deutschen Bauindustrie/Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden (2011): Brückenertüchtigung jetzt – Ein wichtiger Beitrag zur Sicherung der Mobilität auf Bundesfernstraßen.

Bundesrechnungshof (2011): Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte.

Bundesrechnungshof (2012): Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder.

Commission nationale du débat public (2012): Background and Mandate.

Danish Ministry of the Environment (2007): Spatial Planning in Denmark.

Danish Ministry of the Environment (2007): The Planning Act in Denmark Consolidated Act No. 813 of 21 June 2007.

Danish Ministry of Transport (2010): PPP in Danish Transport Infrastructure.

Danish Ministry of Transport (2013): Danish Infrastructure Investments

Danish Ministry of Transport (2013): TERESA – The Analysis Model of the Danish Ministry of Transport. <http://www.trm.dk/en/topics/the+value+of+transportrelated+political+initiatives+to+society/teresa/>

Danish Ministry of Transport (2013): Funding - The State Guarantee Model. <http://www.trm.dk/en/topics/the+fixed+link+across+the+fehmar+n+belt/funding/>

Danish Parliament (2009): Act on Project Planning for a Fixed Link over the Fehmarn Belt, with Associated Land Facilities in Denmark.

DB Netz AG (2011): DB Netz AG investiert zusätzlich in Strecken und Anlagen.

DB Netz AG (2012): Geschäftsbericht 2011.

Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (2013): CPER 2007/2013. <http://www.datar.gouv.fr/cper-20072013-orientations-et-domaines-de-contractualisation>

Destatis (2013): Verkehr. Fachserie 8, Reihe 1.1.

Destatis (2013): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Fachserie 18, Reihe 1.4.

Deutsche Bahn AG (2012): Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung. Infrastrukturzustands- und Entwicklungsbericht 2011.

Deutsche Bahn AG (2012): Positionspapier "Die Finanzierung der Eisenbahn des Bundes".

Dias, L., Arts, J., Boonman, P. (2011): Tiering of SEA and EIA in Dutch Infrastructure Practice.

Dutch Government (2013): PPP and the Dutch Government.
<http://www.ppsbijhetrijk.nl/english>

Dutch Ministry of Finance (2002): Public Private Comparator.

Dutch Ministry of Finance (2002): Public Sector Comparator.

Dutch Ministry of Infrastructure and the Environment (2012): Fact Sheet Rijkswaterstaat.

Dutch Ministry of Infrastructure and the Environment (2012): Fact Sheet Amsterdam Road PPP (SAA). Setting the Standard for Dutch DBFM Deal Flow.

European Road Federation (2012): European Road Statistics. 11th edition.

Eurostat (2013): Government Finance Statistics.

Eversdijk, A., van Beek, P., Smits, W. (2008): The Public Private Comparator. A Dutch Decision Instrument in PPP-Procurement.

Femern A/S (2012): Facts & Figures: Approval Procedure.

Femern A/S (2013): Public authority approval in Denmark.

Femern A/S. 2012: Zahlen, Daten, Fakten: Genehmigungsverfahren.

Femern A/S. 2013: Geschäftsbericht 2012.

France Nature Environnement (2011): Participer à la concertation et au débat public.

Hessen Mobil (2013): Bau des Riederwaldtunnels.
http://www.mobil.hessen.de/irj/HSVV_Internet?rid=HMWVL_15/HSVV_Internet/nav/737/73710858-3cd1-3431-79cd-aae2389e4818,,,,11111111-2222-3333-4444-100000005033%26_ic_uCon=e3571a8d-2d65-4317-9cda-ae2389e48185.htm&uid=73710858-3cd1-3431-79cd-aae2389e4818

International Transport Forum/OECD (2013): Infrastructure Investment Data 1992 to 2010. <http://www.internationaltransportforum.org/statistics/investment/data.html>

Kommission "Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" (2000): Abschlussbericht.

Kommission "Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" (2012): Abschlussbericht.

Kraftfahrtbundesamt (2013): Statistik. http://www.kba.de/clin_033/nn_125282/DE/Statistik/Kraftverkehr/europaeischerLastkraftfahrzeuge/Inlandsverkehr/inlandsverkehr__node.html?__nnn=true

Landesbetrieb Rheinland-Pfalz (2013): Hochmoselübergang.
<http://www.hochmoseluebergang.rlp.de/>

Mayerl, J.; Ramaseder, S.(2004): Historische Entwicklung und Perspektiven der Finanzierung der hochrangigen Straßenverkehrsinfrastruktur in Österreich.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (2012): Direction générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (2012): Les services routiers de l'Etat.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (2013): L'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (2013): Les concessions autoroutières.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012): Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011): Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).

MIRT Projectenboek (2009): N31 Leeuwarden – Drachten.

Netherlands Commission for Environmental Assessment (2011): Key Sheet.

Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (2007):
Unterlage 1 zum Raumordnungsverfahren der Küstenautobahn A 22

Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (2007); Unterlage
1 zum Raumordnungsverfahren der Küstenautobahn A 22: Anlage zu Teil D

ÖBB Infrastruktur AG (2012): Die neue Hochleistungsstrecke Wien Meidling –
St. Pölten.

ÖBB Infrastruktur AG (2012): Lainzer Tunnel.

ÖBB-Infrastruktur AG (2012): Zielnetz 2025+ ÖBB-Infrastruktur AG.

ÖBB-Infrastruktur AG (2013): RAHMENPLAN 2013-2018: Investitionen und
Instandhaltung.

République Française (2011): Les autorisations et déclarations au titre de la loi
sur l'eau.

République Française (2013): Loi de Finances pour 2013.

Réseau Ferré de France (2009): Bilan Carbone Ferroviaire Global.

Réseau Ferré de France (2011): LGV Rhin-Rhône. En ligne pour 2011.

Réseau Ferré de France (2012): Charte pour la conduite de la concertation.

Réseau Ferré de France (2012): Charte pour la conduite de la concertation.
Biodiversité et grands projets ferroviaires.

Réseau Ferré de France (2012): LGV Rhin-Rhône. Une ligne nouvelle au coeur
de l'Europe.

Rijkswaterstaat (2008): PPP in the Netherlands.

Rijkswaterstaat (2010): Handreiking MIRT-verkenning.

Rijkswaterstaat (2012): Annual Review 2011.

Rijkswaterstaat (2012): Basic Principles of PPP.

Rijkswaterstaat (2012): Infrastructure Version of Tendering Instructions for Projects under Standard Rijkswaterstaat DBFM Agreement 3.0.

The Copenhagen Post (2012): Roads losing out to public transport.
<http://cphpost.dk/news/national/roads-losing-out-public-transport>

The Copenhagen Post (2013): Government reveals massive infrastructure plans.
<http://cphpost.dk/news/national/government-reveals-massive-infrastructure-plans>

Umweltbundesamt (2010): Genehmigungs- und Feststellungsverfahren in Österreich im Jahr 2010.

Umweltbundesamt GmbH (2012): UVE-LEITFADEN: Eine Information zur Umweltverträglichkeitserklärung, Überarbeitete Fassung 2012.

Ungar-Klein, D., Kornfeld, K. (2012): Future Business Austria Infrastrukturreport 2012: Status und Entwicklung der österreichischen Infrastruktur.

Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH (2013). <http://www.vifg.de>

Wäldwei (2013): DBFM Contract RW 31. <http://www.waldwei.com/>

World Bank (2012): The Logistics Performance Index.

World Bank (2010): The Logistics Performance Index.

World Economic Forum (2012): The Global Competitiveness Report 2012–2013.

World Economic Forum (2010): The Global Competitiveness Report 2010–2011.

Zentrum für Verwaltungsforschung mit Unterstützung des Österreichischen Städtebundes und des Bundeskanzleramtes (2011): Öffentliches Management und Finanzwirtschaft.

Ansprechpartner



Heiko Ammermann

Partner

Roland Berger Strategy Consultants, Frankfurt
Competence Center Civil Economics, Energy & Infrastructure

++49 40 37631-4407

heiko.ammermann@rolandberger.com



Dr. Thomas Schlick

Partner

Roland Berger Strategy Consultants, Frankfurt
Competence Center Automotive

++49 89 9230-8737

thomas.schlick@rolandberger.com

Amsterdam	Madrid
Barcelona	Manama
Beijing	Milan
Beirut	Montreal
Berlin	Moscow
Boston	Mumbai
Brussels	Munich
Bucharest	New York
Budapest	Paris
Casablanca	Prague
Chicago	Riga
Detroit	Rome
Doha	São Paulo
Dubai	Seoul
Düsseldorf	Shanghai
Frankfurt	Singapore
Gothenburg	Stockholm
Guangzhou	Stuttgart
Hamburg	Taipei
Hong Kong	Tokyo
Istanbul	Vienna
Jakarta	Warsaw
Kuala Lumpur	Zagreb
Kyiv	Zurich
Lagos	
Lisbon	
London	