

230.057
Interdisziplinäres Seminar nachhaltige Mobilität
WS 2022/23

Bundesstraßenplanung

Rechtliche Grundlagen, Zuständigkeiten und Verfahren am Beispiel des Lobautunnels

Tom Brandstetter
11702353

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung
2. Fragestellung
3. Rechtlicher Rahmen
4. Absteckung des Projekts
5. Zielsetzung
6. Prozessablauf
7. Aktuelle Entwicklungen
8. Ausblick
 - a. für die Eignung der rechtlichen Rahmenbedingungen
 - b. für den Lobautunnel

1. Einleitung

Wäre die Planung des Lobautunnels ein Mensch, wäre dieser inzwischen längst volljährig. Er würde vermutlich arbeiten oder studieren, hätte vielleicht sogar eine eigene Familie mit Kindern. Vor 21 Jahren beschloss die Regierung unter Wolfgang Schüssel den formellen Startschuss und schuf die rechtliche Grundlage für das Projekt (vgl. BGBl I 2002/50). Doch der anschließende Planungsprozess stellte sich als langwierig heraus, erfuhr immer wieder neue Rückschläge und verzögerte sich fortlaufend. Inzwischen ist das Projekt zu einem politischen Spielball geworden – elf Regierungen hatte die Republik seither – und ist zuletzt unter Bundesministerin Gewessler gestoppt worden (vgl. Bundeskanzleramt 2023; ORF 2021). Das mediale Echo ist groß: Während manche die Absage des Lobautunnels insbesondere aus Klimaschutzgründen als längst überfällig ansehen, befürchten andere durch den ausbleibenden Ausbau des Straßennetzes den Verkehrskollaps. Aus juristischer Sicht wirft insbesondere die (Un-)Rechtmäßigkeit des Projektstopps Fragen auf, die facheinschlägig teils stark umstritten scheinen.

2. Fragestellung

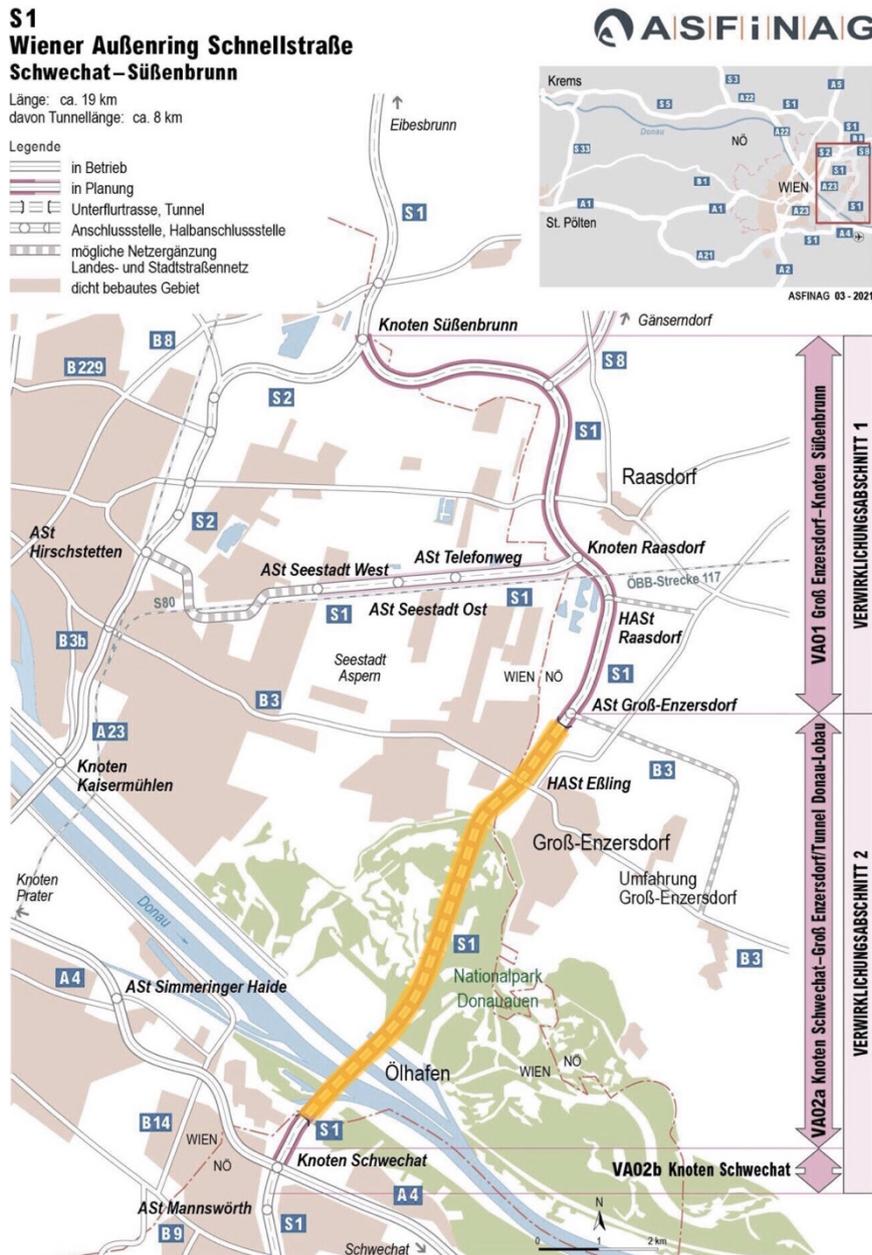
Um das umfassende und vielschichtige Projekt Lobautunnel genauer betrachten zu können, bedarf es in einem Rechtsstaat wie Österreich der Auseinandersetzung mit den rechtlichen Grundlagen. Anhand dieser soll der Projektablauf in weiterer Folge ausgeführt, Begriffe erläutert und kompetenzrechtliche Fragen geklärt werden. Ziel der Arbeit ist es, die rechtlichen Grundlagen der Bundesstraßenplanung am Beispiel des Lobautunnels zu erläutern. Dies umfasst insbesondere Zuständigkeiten, Entscheidungen und Verfahrensabläufe im Planungsprozess. Dabei stellt diese Arbeit keinen Anspruch daran, die rechtlichen Instrumentarien der Bundesstraßenplanung in seiner gänzlichen Bandbreite aufzuschlüsseln und auf jegliche Eventualität einzugehen, sondern soll vielmehr einen Überblick über konkrete Verfahrensschritte anhand des Lobautunnels exemplarisch aufzuzeigen. Neben Gesetzestexten wurden Gutachten, Studien, Stellungnahmen und Zeitungsartikel zur Behandlung des Forschungsinteresses verwendet.

3. Rechtlicher Rahmen

In den Artikeln 10 bis 15 des Bundes-Verfassungsgesetzes finden sich die allgemeinen Regelungen betreffend der Kompetenzzuweisung, wobei Artikel 10 Abs. 1 Z. 9 für den hier zutreffenden Fall festlegt, dass das „Verkehrswesen bezüglich [...] Angelegenheiten der wegen ihrer Bedeutung für den Durchzugsverkehr durch Bundesgesetz als Bundesstraßen erklärten Straßenzüge“ Bundessache ist. Jene Bestimmungen, welche Straßen demnach als Bundesstraße erklärt sind, findet sich wiederum im Bundesstraßengesetz. § 1 Abs. 1 BStG hält hierzu fest: „Die in den einen Bestandteil dieses Bundesgesetzes bildenden Verzeichnissen angeführten Straßenzüge werden zu Bundesstraßen erklärt“. Die Verzeichnisse, auf die hier verwiesen werden, sind gegliedert in Verzeichnis 1 (Bundesstraßen A) und Verzeichnis 2 (Bundesstraßen S) und listen die im Parlament beschlossenen Straßenplanungen auf. Der Lobautunnel wird hier als Teil der S1-Wiener Außenring Schnellstraße aufgelistet, konkret der Streckenabschnitt zwischen Knoten Schwechat und Knoten Raasdorf. Somit fällt der Lobautunnel nach rechtlichen Aspekten grundsätzlich in die Kompetenz des Bundes, wobei die nachfolgenden Ausführungen in Kapitel 6 auch Teilkompetenzen in Verantwortung der Länder sehen.

4. Absteckung des Projekts

Die geplante Strecke der S1 verläuft an der Grenze zwischen Wien und Niederösterreich und wird von der ASFINAG in zwei Verwirklichungsabschnitte gegliedert, wobei der Lobautunnel als Untertunnelung des Nationalparks Donauauen Teil des Verwirklichungsabschnitts 2 ist. Das Projekt weist Verknüpfungen mit zwei weiteren Straßenbauvorhaben auf, der Stadtstraße Aspern und der S1 Spange, allerdings greifen hier teilweise andere kompetenzrechtlichen Bestimmungen. Daher gilt es das Projekt für die folgende Ausarbeitung klar abzugrenzen. Im Rahmen dieser Arbeit wird das in Abbildung 1 gelb markierte Teilstück, welches den untertunnelten Streckenabschnitt der S1 darstellt, als Lobautunnel verstanden.



5. Zielsetzung

Mit dem Bau des Streckenabschnitts von Schwechat bis Süßenbrunn soll der Regionenring um Wien geschlossen werden. Der darin enthaltene Lobautunnel bildet eine zusätzliche sechste Donauquerung für die Stadt Wien und zielt auf eine Verkehrsentslastung ab. Insbesondere die A 23 Südosttangente, die A 4 Ost Autobahn und der 22. Wiener Gemeindebezirk sollen durch den Lückenschluss entlastet werden (vgl. Ahrens et al. 2017: 4; ASFINAG 2022).

6. Prozessablauf



Abbildung 2: Prozessablauf
Quelle: Eigene Darstellung

Der in Abbildung 2 schematisch abgebildete Prozessablauf stellt die wichtigsten Schritte im Projekt dar. Die ersten Planungen reichen bis in die 1990er-Jahre zurück, wobei der formale Prozessbeginn Anfang der 2000er mit Durchführung der sogenannten SUPer NOW (Strategische Umweltprüfung Entwicklungsraum Nordosten Wiens) startete. Die SUP (Strategische Umweltprüfung) ist ein Instrument der strategischen Planung, welches entsprechend des SP-V-G bei Erweiterungen oder Änderungen des Bundesstraßennetzes den anderen Verfahrensschritten vorzuschalten ist (vgl. Pürgy & Hofer 2019: 1083). Entstanden ist dieses gesetzlich verankerte Vorverfahren aus der SUP-RL heraus, welche im Juni 2001 von der EU mit dem Ziel, die Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen zu prüfen, verabschiedet wurde (vgl. EU-Richtlinie 2001/42/EG). Die Umsetzung in nationales Recht erfolgte in Österreich für den Verkehrsbereich im Jahr 2005 mit dem SP-V-G, welches vorgeschaltete Prüf- und Anhörungsverfahren für Änderungen des BStG vorsieht (vgl. Pürgy & Hofer 2019: 1084). § 2 SP-V-Gesetz führt aus, was unter einer Netzveränderung zu verstehen ist und hält fest, dass insbesondere der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (im folgenden Bundesministerin genannt), den Ländern sowie der ASFINAG das Initiativrecht bei solchen Netzänderungen zukommt. Das Ergebnis einer SUP bildet nach § 6 SP-V-Gesetz der Umweltbericht, welcher die voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen bewerten und mögliche Alternativen prüfen soll. Auch wenn die SUP-RL mit dem Beginn der SUPerNOW im Jahr 2001 bereits vorlag, gab es aufgrund noch ausstehender Implementierung auf nationaler Ebene jedoch keine verbindlichen rechtlichen Vorgaben für die Planung des Lobautunnels.

Parallel zur Durchführung der SUPerNOW und bereits vor Vorliegen derer Ergebnisse im Februar 2003 gab es auf politischer Ebene nennenswerte Entwicklungen. So ging am 31.01.2002 ein Antrag auf Abänderung des BStG ein, welcher die Aufnahme der S1 Wiener Außenring Schnellstraße in Verzeichnis 2 vorsah. Am 28.02.2002 folgte unter Zustimmung von SPÖ, ÖVP und FPÖ die Beschlussfassung im Nationalrat (vgl. Parlament Österreich 2023). Mit Aufnahme der S1 in das Verzeichnis des BStG erfolgte auch die Festlegung von Knotenpunkten im Streckenverlauf, welche betreffend des Lobautunnels nach aktueller Fassung des BStG mit Knoten Schwechat (A 4) und Knoten bei Raasdorf (Einschließstrecke) bezeichnet sind.

Den nächsten Schritt im Planungsprozess einer Bundesstraße stellt die Genehmigung des Vorhabens durch Bescheid der Bundesministerin dar, in welchem der Straßenverlauf entsprechend der Verzeichnisse festgelegt wird (vgl. § 4 Abs. 1 BStG). Bis zur BStG-Novelle 2004 wurde dies mittels Trassenverordnung anstatt Bescheid vollzogen. Antragslegitimiert ist im Bescheidverfahren die ASFINAG, welche für den relevanten Streckenabschnitt der S1 am 26.03.2009 erstmals einen Antrag stellte. Bis 2012 gingen drei weitere Änderungsanträge ein (vgl. BMVIG 2015: 7). Das Genehmigungsverfahren für den Lobautunnel wurde dabei, wie für Neubauprojekte betreffend Bundesstraßen grundsätzlich notwendig, im Rahmen einer teilkonzentrierten UVP (Umweltverträglichkeitsprüfung) durchgeführt (vgl. § 23a Abs. 1 UVP-G). Keine UVP-Pflicht liegt lediglich dann vor, wenn geringfügige Ausbaumaßnahmen geplant sind, wobei hier allerdings materienrechtliche Genehmigungen einzuholen und gegebenenfalls Trassenfestlegungsverfahren durchzuführen sind (vgl. Pürgy & Hofer 2019: 1083). Die UVP ist genauso wie die SUP durch eine Richtlinie auf europäischer Ebene verankert und in Österreich seit 2000 hauptsächlich im UVP-Gesetz geregelt. Sie hat zum Ziel, umweltschädliche Auswirkungen von Vorhaben zu prüfen und zu minimieren sowie die Öffentlichkeit in einem transparenten Prozess zu beteiligen (vgl. § 1 Abs. 1 UVP-G). Die Bestimmungen für UVP-Verfahren betreffend Bundesstraßen sind im 3. Abschnitt des UVP-G zu finden. Es wird zwischen ordentlichem (im Fall des Lobautunnels zutreffend) und vereinfachtem Verfahren unterschieden (vgl. § 23a Abs. 1-2 UVP-G). Maßgeblicher Unterschied der beiden Varianten ist der Entfall des Umweltverträglichkeitsgutachtens (vgl. § 24c Abs. 1 UVP-G) und der Parteistellung von Bürger*inneninitiativen im vereinfachten Verfahren (§ 19 Abs. 1 UVP-G). Das Trassenfestlegungsverfahren des Lobautunnels erfolgte demnach integriert im ordentlichen UVP-Verfahren, weshalb sowohl das BStG als auch das UVP-G den planerische Ermessensspielraum eingrenzen. Das BStG trifft insbesondere in den §§ 4, 7, 7a, das UVP-G in § 24f Aussagen zu den Genehmigungskriterien, auf deren Grundlage die Bundesministerin eine Entscheidung zu treffen hat. Diese umfassen unter anderem die Verkehrserfordernisse, den Schutz von Leben und Gesundheit der Nachbar*innen sowie zu erwartende Emissions- und Immissionsbelastungen. Der Erhebung von Grundlagen und deren Bewertung unter Einbezug von Sachverständigen kommt im Entscheidungsprozess somit eine elementare Rolle zu. Der Spielraum der Trassenwahl wird für die Bundesministerin dahingehend eingeschränkt, als dass nur genehmigungsfähige Varianten entsprechend des Ergebnisses der UVP in Betracht kommen (vgl. Pürgy & Hofer 2019: 1095). Der Ablauf des UVP-Verfahrens für Bundesstraßen geht aus §§ 24, 24a-h hervor und umfasst im Wesentlichen folgende Schritte: Projekteinreichung inkl. Umweltverträglichkeitserklärung, öffentliche Auflage des Antrags, Erstellung des Umweltverträglichkeitsgutachtens, öffentliche Auflage des Gutachtens, öffentliche Erörterung, mündliche Verhandlung und abschließende Entscheidung durch Bescheid (vgl. BMK 2023). Die Genehmigung des Lobautunnels erfolgte am 26.03.2015 mittels Trassenbescheid, in welchem der Straßenverlauf als zwei-röhriger Tunnel unter dem Nationalpark Donau-Auen vom Knoten Schwechat bis zur Umfahrung Groß-Enzersdorf beschrieben wird (vgl. BMVIG 2015: 8).

Durch den soeben angeführten anzustrebenden Schutz von Leben und Gesundheit der Nachbar*innen bei der Trassenwahl ergeben sich Rechte für weitere Parteien im Verfahren. Die Frage der Parteistellung begründet sich aufbauend auf § 8 AVG und wird in § 7a Abs. 2 BStG klargestellt. Als Nachbar*innen gelten demnach Personen, welche durch den Projektbau oder -betrieb bzw. deren Eigentum oder dingliche Rechte gefährdet werden könnten. Durch die Parteistellung können Nachbar*innen etwaige Einwendungen innerhalb einer Auflagefrist von sechs Wochen schriftlich beim Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie einbringen (vgl. § 4 Abs. 5 BStG). Durch die Einführung der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit im Jahr 2014 können Bescheidbeschwerden nun auch vor den Verwaltungsgerichten bekämpft werden (vgl. Pürgy & Hofer 2019: 1093 f.). Im Falle des Lobautunnels wurde der Genehmigungsbescheid vor dem BVwG bekämpft, wodurch einige Nebenbestimmungen abgeändert werden mussten. Abgesehen davon wurde die Beschwerde jedoch abgewiesen. Die folgende Bekämpfung vor dem VfGH, wurde nach Abtretung an den VwGH im Juni 2021 als unzulässig zurückgewiesen, womit nach wie vor ein rechtskräftiger UVP-Bescheid vorliegt.

Das UVP-Verfahren wurde teilkonzentriert durchgeführt, wodurch alle betroffenen Materiengesetze konzentriert und in einem Verfahren abgewickelt wurden. Da es sich beim Bau des Lobautunnels um eine Bundeskompetenz handelt, können jedoch nur die in Artikel 10-14 B-VG angeführten Bundessachen konzentriert genehmigt werden. Dies umfasst für den Lobautunnel das UVP-G, das

ForstG, das BStG, das STSG und das LFG. Materien, welche nach Artikel 15 B-VG im Wirkungsbereich der Länder verbleiben, müssen demnach separat in eigenen Verfahren behandelt werden. Dies betrifft im konkreten Fall das Wasserrecht und das Naturschutzrecht, welche von Wien bzw. Niederösterreich verfahrensrechtlich eigenständig behandelt werden müssen. Aufgrund noch anhängiger Beschwerden liegen hier derzeit in mehreren Fällen keine rechtskräftigen Bewilligungen vor (vgl. Mayer 2022: 47).

Im Anschluss an die Aufnahme der Bundesstraße in das Verzeichnis des BStG und an die erfolgte Genehmigung durch Bescheid kann die Bundesministerin gemäß § 14 Abs. 1 BStG zum Bundesstraßenplanungsgebiet erklären. Dies geschah für den Lobautunnel am 11.04.2007, wodurch eine fünfjährige Bausperre in Kraft trat (vgl. BGBl II 2007/84). Sollte für den Bau einer Bundesstraße die Notwendigkeit von Enteignungen bestehen, so sind die relevanten Bestimmungen in den §§ 17-20 BStG zu finden. In weiterer Folge übernimmt die ASFINAG im Rahmen des ASFINAG-Ermächtigungsgesetzes die Verantwortung für den Bau der Straße (vgl. Pürgy & Hofer 2019: 1103). Auf die Struktur der ASFINAG und deren Rolle im Umsetzungsprozess wird in Kapitel 7 genauer eingegangen. Den nächsten Schritt stellt die Aufnahme des Streckenabschnitts in den Rahmenplan der ASFINAG dar, in welchem alle geplanten Neubauprojekte inklusive Beschreibung, Zeitplan und Kostenschätzung enthalten sind. Der Rahmenplan muss jährlich mit der Bundesministerin abgesprochen werden und bedarf in Übereinkunft mit dem*der Bundesminister*in für Finanzen einer Zustimmung (vgl. Damjanovic 2021a: 146 f.). Die technische Detailplanung und letztendliche Bauausführung obliegt somit der ASFINAG im Rahmen der durch Bescheide festgelegten Bestimmungen sowie der Richtlinien und Vorschriften für den Straßenbau (vgl. Pürgy & Hofer 2019: 1084). Für den Lobautunnel wurde aufgrund der angesprochenen ausständigen Bewilligungen betreffend Wasser- und Naturschutzrecht mit der Bauführung noch nicht begonnen.

7. Aktuelle Entwicklungen

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass sich das Verfahren rund um den Lobautunnel komplex und langwierig gestaltet. Auch die strategische Verknüpfung des Projekts mit der Stadtstraße und S1 Spange resultiert in einer Reihe von Abhängigkeiten. Über den Prozess hinweg gab es eine Vielzahl von Gutachten, Untersuchungen und Studien, welche den Planungskomplex untersuchten, bewerteten und Empfehlungen aussprachen. Politische Zielsetzungen auf Bundes- und Landesebene, Pläne wie der STEP und das Mobilitätskonzept sowie Annahmen zur Verkehrsentwicklung haben sich über die Jahre weiterentwickelt, weshalb auch die Stadt Wien die Notwendigkeit sah, eine überarbeitete Entscheidungsgrundlage herzustellen. Deshalb wurde 2017 im Auftrag der MA 18 eine Studie über die Auswirkungen der Lobautobahn vom Institut für Verkehrswissenschaften der TU Wien durchgeführt (vgl. BMK 2021: 63). Die Studie folgert anhand einer Verkehrsmodellierung und dem Vergleich von sechs Szenarien, dass „aus verkehrlicher Sicht der Stadt Wien [...] der Lobautunnel nicht erforderlich“ ist (Knoflacher et al. 2017: 59). Im Anschluss an die Studie wurden deren Ergebnisse in einer sogenannten Expert*innengruppe diskutiert und wiederum Stellung bezogen. Die Zusammensetzung der Gruppe wurde von der Stadt Wien vorgegeben und umfasste mehrere Planer*innen aus Praxis und Forschung sowie einen Vertreter der MA 23. In mehreren Workshops wurden inhaltliche Empfehlungen, Handlungsmöglichkeiten und Maßnahmen erarbeitet und in einem Bericht zusammengefasst (vgl. Ahrens et al. 2017: 3 ff.; BMK 2021: 64). Laut diesem ist, stark vereinfacht formuliert, der Bau des Lobautunnels notwendig, um eine zielgerichtete Siedlungs-, Raum- und Wirtschaftsentwicklung zu ermöglichen, gleichwohl eine Zunahme des KFZ-Verkehrs und der Treibhausgasemissionen zu erwarten ist (vgl. BMK 2021: 65 ff.). Es zeigt sich, dass der kontroverse Diskurs rund um den Lobautunnel weitreichend ist und sowohl aus fachlicher als auch politischer Sicht keineswegs Konsens vorherrscht.

Im Jahr 2021 gab es neue Entwicklungen, als die grüne Bundesministerin Leonore Gewessler Bezug nehmend auf das Regierungsprogramm 2020-2024 zuerst ankündigte, alle Projekte der ASFINAG evaluieren und temporär aussetzen zu wollen und nach erfolgter Evaluierung im Dezember verkündete, dass der Bau des Lobautunnels nicht mehr angestrebt werde (vgl. Damjanovic 2021a: 145 f.). Die Reaktion der Medien- und Politiklandschaft war enorm und warf der Bundesministerin teils Fehlverhalten und rechtswidriges Handeln vor. So kündigte Wiens Bürgermeister Michael Ludwig

juristische Schritte an und Verkehrsstadträtin Ulli Sima stellte Schadensersatzforderungen in den Raum (vgl. Winterer 2021).

Für das bessere Verständnis der polarisierenden Debatte ist es notwendig, die Struktur und rechtliche Verankerung der ASFINAG zu beleuchten. Grundsätzlich ist nach § 1 Abs. 1 BStG zwar der Bund für die Errichtung von Bundesstraßen zuständig, jedoch wurden diese Rechte und Pflichten entsprechend § 34b BStG mit Verweis auf den Fruchtgenussvertrag und das ASFINAG-Ermächtigungsgesetz an die ASFINAG übertragen. Die von der ASFINAG ausgeübten Aufgaben der Bundesstraßenverwaltung umfassen dabei unter anderem Finanzierung, Planung, Bau und Erhaltung der Bundesstraßen (vgl. § 2 Abs. 1 ASFINAG-G). Damjanovic (2021b: 4 f.) verdeutlicht die Grenzen dieser Ausgliederung anhand der Differenzierung von hoheitlichen und nicht-hoheitlichen Befugnissen. Demnach verbleiben hoheitliche Befugnisse wie etwa Planungsentscheidungen über die Festlegung und Auflassung von Bundesstraßen, die Bestimmung des Streckenverlaufs und die Festlegung der Mauthöhe beim Bund. Nicht-hoheitliche Befugnisse, welche hauptsächlich Durchführungsaufgaben darstellen, werden hingegen auf die ASFINAG übertragen. Trotz der Übertragung entsprechender Befugnisse räumt dies der ASFINAG keine uneingeschränkte Entscheidungsfreiheit ein, da der rechtliche Rahmen dem Bund nach wie vor eine Reihe von Ingerenzrechten zugesteht (vgl. Damjanovic 2021b: 5). So geben § 7 Abs. 2 BStG, § 10 ASFINAG-Ermächtigungsgesetz und § 10 ASFINAG-G vor, dass die Bundesministerin Zielvorgaben setzen, Verordnungen und Dienstanweisungen für Planung und Bau von Bundesstraßen erlassen sowie im Rahmen einer jährlichen Abstimmung mit der ASFINAG eine begleitende Kontrollfunktion übernehmen soll. Die Verantwortung verbleibt trotz der Übertragung beim Bund, da die Straßenverwaltung nach wie vor eine staatliche Aufgabe darstellt (vgl. Merli 2003: 64).

Bezug nehmend auf die aktuellen Entwicklungen rund um den Lobautunnel hat die Bundesministerin diese Verantwortung des Bundes dahingehend wahrgenommen, als dass sie das Projekt aufgrund der Ergebnisse des von ihr in Auftrag gegebenen Evaluierungsberichts nicht weiterverfolgen wird. Diese Ankündigung fand anschließend auch Einzug im jährlichen aufgesetzten Bauprogramm der ASFINAG, welches den Lobautunnel nicht mehr enthält und in der Aufsichtsratssitzung am 14.12.2021 angenommen wurde (vgl. Mayer 2022: 45 f.). Daraufhin meldeten sich verschiedene Parteien zu Wort, welche das Verhalten der Bundesministerin missbilligten und teils scharf kritisierten. So erhoben sowohl die Anwaltskanzlei KWR Karasek Wietrzyk in einem von der Wirtschaftskammer Wien in Auftrag gegebenem Rechtsgutachten, als auch Jurist Heinz Mayer in einem Beitrag der Österreichischen Zeitschrift für Wirtschaftsrecht schwere Vorwürfe. Anderer Auffassung sind das BMK selbst und die Rechtsprofessorin Dragana Damjanovic, welche in einer rechtlichen Stellungnahme die Zulässigkeit der Vorgehensweise untermauerten. Die in der Debatte vorgebrachten Argumente beider Seiten sollen im Folgenden kurz dargelegt werden.

Die Kritiker*innen berufen sich bei ihren Ausführungen insbesondere auf das Aktiengesetz, welchem die ASFINAG als Aktiengesellschaft grundsätzlich unterworfen ist. Dort wird in § 70 Abs. 1 AktG festgehalten, dass der Vorstand in eigener Verantwortung und demnach weisungsfrei zu handeln habe. Somit habe die Bundesministerin keine Befugnis, dem Vorstand Weisungen zu erteilen bzw. sei die Anordnung des Baustopps schlichtweg unwirksam (vgl. Mayer 2022: 48). Die Bundesministerin könne in Bezug auf Zielvorgaben lediglich auf einer allgemeineren Abstraktionsebene Festlegungen treffen. Ein Eingriff in konkrete operative Entscheidungen sei jedoch nicht vorgesehen (vgl. Damjanovic 2021b: 7). Darüber hinaus sei die ASFINAG sogar zum unverzüglichen Bau von genehmigten Projekten verpflichtet, da aus einem Erkenntnis des VwGH aus dem Jahr 1990 hervorgehe, dass bei Vorliegen eines rechtswirksamen Trassenbescheids (damals noch Trassenverordnung) geplante Straßenprojekte nicht hinauszuschieben und ehesten durchzuführen seien (vgl. VwGH 11.10.1990, 90/06/0091). Dem Argument der Bundesministerin, dass aufgrund der nicht mehr aktuellen Entscheidungsgrundlage eine Neubewertung erfolgen müsse, wird entgegengestellt, dass das BVwG in seiner Entscheidung über die Genehmigung im Jahr 2018 sehr wohl die aktuelle Sachlage zu berücksichtigen hatte (vgl. Mayer 2022: 49). Dem Verfassungs- und Verwaltungsjurist Heinz Mayer (2022: 50) nach könnte das vermeintliche Fehlverhalten der Bundesministerin rechtliche Konsequenzen in Form einer Anklage wegen schuldhafter Rechtsverletzung sowie Amtsverlust nach sich ziehen.

Die Gegenseite teilt die Auffassung des unrechtmäßigen Handelns nicht und begründet dies insbesondere mit § 10 ASFINAG-G und § 10 ASFINAG-Ermächtigungsg. Demnach seien im Rahmen der jährlichen Abstimmung von ASFINAG und Bundesministerin nicht nur Zielvorgaben zu setzen, sondern auch die begleitende Kontrolle zu gewähren. Durch die Vorlage entsprechender Bilanzen müsse die Bundesministerin die Finanzierung sicherstellen, womit konsequenterweise die Abstimmung des gesamten Aufgabenbereichs gemeint sei (vgl. Damjanovic 2021b: 6). Bezugnehmend auf die Weisungsfreiheit der Vorstände nach dem AktG wird vorgebracht, dass diese durch das in § 10 ASFINAG-Ermächtigungsg und Artikel IV Abs. 2 Fruchtgenussvertrag festgelegte jährliche Zustimmungsrecht eingeschränkt würde und ein alleiniges Heranziehen von § 70 Abs. 1 AktG daher zu kurz greifen würde (vgl. Damjanovic 2021b: 11 f.). Der Ermessensspielraum, weshalb jene Zustimmung verweigert werden könne, sei groß, da hierzu keine expliziten Einschränkungen in Gesetz und Vertrag zu finden seien (vgl. Damjanovic 2021b: 8). Als konkretes Beispiel würde im Fruchtgenussvertrag die Vorgabe umweltschutzbezogener Maßnahmen gegenüber der ASFINAG angeführt werden (vgl. Damjanovic 2021b: 7). Selbst wenn die Abstimmung des jährlichen Rahmenplans auf rein wirtschaftliche Gesichtspunkte abzielen würde, so könne aufgrund der volkswirtschaftlichen Berücksichtigung negativer externer Effekte ein Straßenbauprojekt durchaus versagt werden. Der Bau des Lobautunnels würde durch die zu erwartende Umwelt- und Klimabelastung erhebliche negative Externalitäten nach sich ziehen, welche in die gesamtwirtschaftliche Betrachtung miteinfließen würden (vgl. Damjanovic 2021a: 153). Der Auffassung, dass der Bau von genehmigten Projekten unverzüglich zu erfolgen habe, wird entgegengehalten, dass das gesetzlich verankerte jährliche Zustimmungsrecht der Bundesministerin obsolet wäre, wenn sich ohnehin ein Bauzwang aus den Verzeichnissen des BStG und Trassenbescheid ergeben würde. Die Durchführung weiterer gesetzlich vorgeschriebener Genehmigungsverfahren wie die naturschutz- und wasserrechtlichen Bewilligungen für den Lobautunnel, würde unter diesem Gesichtspunkt ebenfalls keinen Sinn ergeben, da auch im Falle eines negativen Ausgangs gebaut werden müsste. Gleiches gelte für die Bestimmung, dass der Trassenbescheid ohne Baumaßnahmen nach einer Frist von 10 Jahren außer Kraft tritt, obgleich hier ein vermeintlicher Zwang vorliegen würde (vgl. Damjanovic 2021b: 14). Des Weiteren führt Damjanovic (2021a: 150) die Novelle BGBl I 159/1990 für das BStG an, in welcher nach § 4a der Bundesregierung betreffend die gesamtwirtschaftliche Beurteilung dezidiert auch nach bereits erfolgter Festlegung der Trasse die Möglichkeit der Evaluierung des Projekts zukommt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Interpretation von § 10 ASFINAG-Ermächtigungsg in der juristischen Debatte eine zentrale Rolle zukommt. Nachdem hier insbesondere auf Aspekte der Wirtschaftlichkeit eingegangen wird, stellt sich die Frage, wie weit die Legitimation der Bundesministerin reicht, um Projekte aus anderweitigen Gründen zu versagen. Folgend den Ausführungen von Dragana Damjanovic müssen die durch den Lobautunnel zu erwartenden negativen Umwelteinflüsse jedoch in einer volkswirtschaftlich umfassenden Betrachtung ohnehin Berücksichtigung finden. Daher berechtigt die laut des Evaluierungsberichts des BMK zu erwartende besonders schlechte Klimawirkung des Lobautunnels die Bundesministerin durchaus das Projekt mittels einer Wirtschaftlichkeitsprüfung im Rahmen der jährlichen Abstimmung mit der ASFINAG zu untersagen.

8. Ausblick

a) für die Eignung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Die Ausführung des Planungsprozesses rund um den Lobautunnel hat gezeigt, dass in der Bundesstraßenplanung in Österreich eine Vielzahl von Gesetzen Anwendung findet. Dabei scheint eine gute Projektvorbereitung wesentlich, um einen zügigen und reibungslosen Projektablauf zu ermöglichen. Kernelemente dieses Prozesses bilden die SUP und UVP, welche so konzipiert sind, dass sie ineinandergreifen, um eine umfassende Bewertung und Konkretisierung des Projekts zu ermöglichen. Durch die noch ausstehende Umsetzung der SUP-RL in nationales Recht Anfang der 2000er war dies jedoch nicht gegeben. Die Ergebnisse der SUPerNOW fanden im Planungsprozess kaum Beachtung und die Festlegung der Trasse erfolgte durch den Gesetzgeber ohne Begründung und scheinbar ohne fachliche Entscheidungsgrundlage.

Durch die Übertragung von Aufgaben der Bundesstraßenverwaltung auf die ASFINAG wurden staatliche Befugnisse teils ausgelagert. Die Abgrenzung jener übertragenen Aufgaben von den beim Bund verbleibenden hoheitlicher Verantwortungen ist, wie anhand des Lobautunnels deutlich wurde, unter juristischer Betrachtung aktuell nicht eindeutig möglich. Daher bedarf es einer Klarstellung durch Anpassung des ASFINAG-Ermächtigungsgesetzes und des Fruchtgenussvertrags. In Verbindung mit der Teilkonzentration von UVP-Verfahren betreffend Bundesstraßen ergibt sich eine Kompetenzzersplitterung auf Bund, Länder und ASFINAG. Dies resultiert in der Planungspraxis teils in Interessenskonflikten, welche die Handlungsfähigkeit einschränkt und Prozesse verzögert oder gar unmöglich macht. Die Zweckhaftigkeit der Teilkonzentration kann daher infrage gestellt werden und ist sinnbildlich für die komplexe Kompetenzverteilung in der österreichischen Raumordnung.

Während sich der Aufgabenbereich der ASFINAG als Bundesstraßenverwaltung hauptsächlich mit dem motorisierten Individualverkehr bzw. Güterverkehr beschäftigt, setzt sich eine gesamtheitliche Mobilitätsplanung auch mit weiteren Formen von Infrastruktur und Fortbewegung auseinander. Unter dem Aspekt einer multimodalen Betrachtung stellt sich die Frage, inwieweit beispielsweise die vorherrschende Trennung in ASFINAG und ÖBB zweckmäßig oder im Sinne einer integrierten Planung eher hinderlich ist.

Unter der Annahme, dass die vorgebrachten Einwände der Kritiker*innen an Leonore Gewessler's Verhalten valide sind, sollte die Gesetzesgrundlage schnellstmöglich überarbeitet werden, sodass sie im Einklang mit den angestrebten Klimaschutzziele stehen kann. Eine Mobilitätswende, wie sie es das Pariser Klimaabkommen und das aktuelle Regierungsprogramm notwendig machen, kann nur durch Änderung des Status quo und konsequente Maßnahmen im Bereich der Verkehrsplanung erreicht werden. Dabei sollte der rechtliche Rahmen den Gesetzgeber ermächtigen, gut begründete Dinge zu tun und nicht daran zu hindern.

b) für den Lobautunnel

Der Stopp des Lobautunnels scheint für den Moment fixiert, er taucht nicht mehr im Bauprogramm der ASFINAG auf und auch Bundesministerin und Finanzminister haben diesem zugestimmt. Solange sich die politische Lage nicht ändert, ist daher von keiner Fortführung des Projekts auszugehen. Jedoch findet sich die S1 nach wie vor in Verzeichnis 2 des BStG und es liegt weiterhin ein gültiger Trassenbescheid vor. Eine Wiederaufnahme ins Bauprogramm wäre somit theoretisch möglich, was insbesondere im Falle einer Neubesetzung des Postens der Bundesministerin relevant werden könnte. Um dem vorzubeugen, müsste der Streckenabschnitt aus dem BStG gestrichen werden, was gemäß § 3 Abs. 1 Z. 3 SP-V-Gesetz der Durchführung einer SUP bedarf. Doch selbst wenn der Lobautunnel in den Verzeichnissen des BStG verbleibt und er aufgrund neuer politischer Verhältnisse abermals im Bauprogramm der ASFINAG auftauchen sollte, wären die nach wie vor ausstehenden bzw. angefochtenen naturschutz- und wasserrechtlichen Bewilligungen erforderlich.

Die Frage, was die Absage des Projekts für das Zusammenwirken mit der Stadtstraße und der S1 Spange bedeutet, bleibt vorerst offen, insbesondere da in diesen Fällen teils andere kompetenzrechtliche Regelungen greifen und andere Entscheidungsträger*innen involviert sind. Es bleibt zu hoffen, dass das Verkehrsrecht inmitten des politischen Streits der Ideologien einen geeigneten Rahmen für resiliente Planungsprozesse bieten kann.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Streckengrafik (In Anlehnung an ASFINAG, 2021)

Abbildung 2: Prozessablauf (eigene Darstellung)

Literaturverzeichnis

Ahrens, Gerd-Axel; Himpele, Klemens; Mentz, Horst; Rosinak, Werner; Scholl, Bernd; Schremmer, Christof; Zech, Sibylla (2017): Bericht der ExpertInnengruppe

ASFINAG (2021): S 1 Wiener Außenring Schnellstraße Streckengrafik Schwechat – Süßenbrunn [online] https://www.asfinag.at/media/ajrhaxol/s1_schw-sbr_ba-bl-2_2-20.pdf [06.01.2023]

ASFINAG (2022): S 1 Wiener Außenring Schnellstraße - Schwechat bis Süßenbrunn [online] <https://www.asfinag.at/bauen-erhalten/bauprojekte/s-1-wiener-aussenring-schnellstrasse-schwechat-bis-sussenbrunn/> [28.12.2022]

BMK (2021): Evaluierung des Bauprogramms der Zukunft in Umsetzung des Regierungsprogramms – Schlussfolgerungen [online] https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:2196bd8a-cc6e-4e61-b625-ed2f29f621c2/ASFINAG-Bauprogramm_Schlussfolgerungen_20211129.pdf [03.01.2023]

BMK (2023): Ablaufschema einer Umweltverträglichkeitsprüfung [online] https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:5c17f52e-b6c5-4f09-9ed7-138263201dfc/Ablaufschema_UVP.pdf [10.01.2023]

BMVIT (2015): Bescheid - GZ. BMVIT-312.401/0020-IV/ST-ALG/2015 [online] <https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:4162e058-e275-4e08-864d-3bbc3bf2256f/bescheid.pdf> [18.01.2023]

Bundeskanzleramt (2023): Regierungen seit 1945 [online] <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/geschichte/regierungen-seit-1945.html> [18.01.2023]

Damjanovic, Dragana (2021a): Lobautunnel – rechtswidriger Baustopp oder sachentsprechende Entscheidung angesichts geänderter Voraussetzungen?, in: ÖZW Heft 4 vom 15.09.2021, S. 145-154

Damjanovic, Dragana (2021b): Zusammenwirken der BMK und der ASFINAG bei der Planung und Bauausführung von Bundesstraßen [online] https://www.bmk.gv.at/themen/verkehrsplanung/publikationen/ASFINAG-bauprogramm_TU_Studie.html [18.01.2023]

Knoflacher, Hermann; Frey, Harald; Ripka, Igor; Leth, Ulrich (2017): Auswirkungen der Lobauautobahn auf die Stadt Wien [online] https://www.fvv.tuwien.ac.at/fileadmin/mediapool-verkehrsplanung/Bilder/Forschung/Online_Volltext_Publikationen/tu-auswirkungen-lobauautobahn.pdf [03.01.2023]

Mayer, Heinz (2022): Aus für den Lobau-Tunnel?, in: ÖZW Heft 2 vom 15.03.2022, S. 45-50

Merli, Franz (2003): Öffentliches Gut als Gegenstand von Public Private Partnerships – Das Beispiel der Bundesstraßen, in: Studiengesellschaft für Wirtschaft und Recht, Public Private Partnership, Linde, S. 59-83

ORF (2021): Gewessler stoppt Lobautunnel [online] <https://orf.at/stories/3238554/> [18.01.2023]

Parlament Österreich (2023): Bundesstraßen-Übertragungsgesetz (599/A) [online] <https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXI/A/599> [05.01.2023]

Pürgy, Erich; Hofer, Thomas E. (2019): Verkehrsrecht, in: Holoubek/Potacs (Hrsg), Öffentliches Wirtschaftsrecht, S.1059-1268

Winterer, Matthias (2021): Kommt der Lobautunnel? [online] <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/wien-politik/2112850-Kommt-der-Lobautunnel.html> [18.01.2023]