

Bericht

des Verfassungsausschusses

über den Antrag der Abgeordneten Christian Hafenecker, MA, Kolleginnen und Kollegen betreffend Ministeranklage gemäß Art. 142 Abs. 2 lit. b B-VG wider die Bundesministerin a.D. für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie Leonore Gewessler

Die Abgeordneten Christian **Hafenecker**, MA, Kolleginnen und Kollegen haben den gegenständlichen Antrag am 26. März 2025 im Nationalrat eingebracht und wie folgt begründet:

„Mit Schreiben vom 24. November 2020 vereinbarte Bundesministerin a.D. Gewessler mit der ASFINAG die Evaluierung des Bauprogramms im Hinblick auf die im Regierungsprogramm vereinbarten Ziele („Klimacheck“). Am 1. Dezember 2021 erfolgte die Ergebnispräsentation, welche einem infrastrukturpolitischen Kahlschlag gleicht.

So wird der Lückenschluss der Wiener Außenring Schnellstraße S1 samt Lobau-Tunnel nicht weiterverfolgt, wodurch jahrzehntelange Vorarbeiten und Kosten von 150 Millionen Euro in den Sand gesetzt werden. Die damit mutwillig verhinderte Schließung des Straßenrings um Wien bringt die Bevölkerung der Bundeshauptstadt sowie die Bewohner der Umlandgemeinden, insbesondere von Eßling, Aspern, Groß-Enzersdorf und Raasdorf, um die so notwendige Verkehrsentslastung und die Erhöhung der Verkehrssicherheit. Immerhin brächte eine Reduktion des Verkehrsaufkommens auch eine Senkung von Lärm- und Luftschadstoffemissionen mit sich, was die Lebensqualität aller Betroffenen in der gesamten Region massiv erhöht hätte.

Damit in Verbindung deklarierte sich Bundesministerin a.D. Gewessler auch als Gegnerin des Baus der geplanten Marchfeld Schnellstraße S8, welche vom zukünftigen Knoten S1/S8 bei Wien bis zur Staatsgrenze in Marchegg führen und die Bewohner der Marchfeldgemeinden vom Durchzugsverkehr befreien sollte. Zudem würde sie Betriebsansiedlungen ermöglichen.

Der grünideologisch motivierten Baustoppwut fiel auch die Traisental Schnellstraße S34 zum Opfer. Seit rund einem halben Jahrhundert wurde diese den Bewohnern des niederösterreichischen Zentralraums und des Bezirks Lilienfeld versprochen. Nach zahlreichen, den Baubeginn um Jahre verzögernden Einsprüchen von Gegnern gab das Bundesverwaltungsgericht erst im April 2021 grünes Licht, indem es sämtliche Beschwerden abgewiesen hatte und der positiv beschiedenen Umweltverträglichkeitsprüfung Rechtskraft verlieh. Die Notwendigkeit der S34 liegt vor allem in der Entlastung des St. Pöltner Stadtverkehrs und seiner Zubringer, insbesondere der zu Hauptverkehrszeiten massiv frequentierten und daher stauanfälligen Bundesstraße B20, sowie der Attraktivierung der gesamten Region als Wirtschaftsstandort begründet. Der niederösterreichische Standortanwalt Dr. Christoph Pinter etwa prognostizierte die Schaffung von 550 neuen Arbeitsplätzen allein durch den Bau der Schnellstraße sowie eine Wertschöpfungssteigerung von 260 Millionen Euro¹. Nicht zuletzt würde die Traisental Schnellstraße Pendlern die Fahrzeiten beträchtlich verkürzen und in Kombination mit der wirtschaftlichen Aufwertung dem seit Jahrzehnten unter Abwanderung leidenden Bezirk Lilienfeld eine positive Zukunftsentwicklung

¹ https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20210709_OTS0071/noe-standortanwalt-pinter-sieht-stopp-fuer-strassenbau-projekte-als-heftigen-rueckschlag-fuer-den-wirtschaftsstandort

ermöglichen. Das Aus für den Bau der S34 in der geplanten Form (Knoten St. Pölten bis Wilhelmsburg Nord) stellt damit einen Anschlag auf die gesamte Region dar und raubt deren Bewohnern beträchtliche Entwicklungschancen.

Gestoppt wurde durch Bundesministerin a.D. Gewessler auch der Ausbau der Klagenfurter Schnellstraße S37 von der Kärntner Landeshauptstadt bis zur steirischen Landesgrenze, nachdem dessen Planungen bereits vor 15 Jahren aufgenommen worden waren. Auch dieses Straßenbauprojekt ist für den Wirtschaftsstandort wesentlich und vor allem angesichts der hohen Unfallzahlen auf der bisherigen B317 zur Erhöhung der Verkehrssicherheit unerlässlich. Allein seit 2015 wurden auf diesem Streckenabschnitt bei 283 Verkehrsunfällen 17 Menschen getötet².

All diese auf Initiative von Bundesministerin a.D. Gewessler aus dem ASFINAG-Bauprogramm gestrichenen Straßenbauprojekte sind infolge von Beschlüssen des Nationalrates Teil des geltenden Bundesstraßengesetzes 1971:³

Verzeichnis 2 Bundesstraßen S (Bundesschnellstraßen)		
Nr.	Bezeichnung	Beschreibung der Strecke
S 1	Wiener Außenring Schnellstraße	Knoten Vösendorf (A 2, A 21) – Knoten Rustenfeld (Einschließstrecke) – Knoten Schwechat (A 4) – Knoten bei Raasdorf (Einschließstrecke) – Knoten bei Raasdorf (S 8) – Knoten Wien/Süßenbrunn (S 2) – Knoten Eibesbrunn (A 5) – Knoten Korneuburg/West (A 22), einschließlich Knoten Rustenfeld – Leopoldsdorf (B 16) sowie einschließlich Knoten bei Raasdorf – Wien/Donau Stadt (Am Heidjöchl, Höhe Johann-Kutschera-Gasse)
S 2	Wiener Nordrand Schnellstraße	Knoten Wien/Hirschstetten (A 23) – Knoten Wien/Süßenbrunn (S 1) – Deutsch Wagram (S 1) (Anmerkung 1)
S 3	Weinviertler Schnellstraße	Knoten Stockerau/West (A 22, S 5) – Hollabrunn – Staatsgrenze bei Kleinhauzdorf
S 4	Mattersburger Schnellstraße	Mattersburg (B 50) – Knoten Mattersburg (S 31) – Knoten Wiener Neustadt (A 2, B 17)
S 5	Stockerauer Schnellstraße	Knoten Stockerau/West (A 22, S 3) – Knoten Jettsdorf (S 33) – Krems (B 3/B 37)
S 6	Semmering Schnellstraße	Seebenstein (B 54) – Knoten Seebenstein (A 2) – Semmeringtunnel – Knoten Bruck/Mur (S 35) – Knoten St. Michael (A 9/S 36)
S 7	Fürstenfelder Schnellstraße	Knoten bei Riegersdorf (A 2) – Fürstenfeld – Staatsgrenze bei Heiligenkreuz
S 8	Marchfeld Schnellstraße	Knoten bei Raasdorf (S 1) – Staatsgrenze bei Marchegg
S 10	Mühlviertler Schnellstraße	Unterweikersdorf (A 7) – Freistadt – Staatsgrenze bei Wulowitz
S 16	Arlberg Schnellstraße	Zams (A 12) – Arlbergtunnel – Bludenz/Ost (A 14)
S 18	Bodensee Schnellstraße	Knoten bei Dornbirn (A 14) – Staatsgrenze bei Höchst
S 31	Burgenland Schnellstraße	Eisenstadt/Ost (B 50) – Knoten Eisenstadt (A 3) – Knoten Mattersburg (S 4) – Steinberg-Dörfel (B 50)
S 33	Kremser Schnellstraße	Knoten St. Pölten (A 1, S 34) – Traismauer – Donaubrücke Traismauer – Knoten Jettsdorf (S 5), einschließlich Traismauer – Krems/Süd (B 33/B 37) (Anmerkung 2)
S 34	Traisental Schnellstraße	St. Pölten/Hafing (B 1) – Knoten St. Pölten/West (A 1) – Wilhelmsburg/Nord (B 20)
S 35	Brucker Schnellstraße	Knoten Bruck/Mur (S 6) – Knoten Peggau-Deutscheritz (A 9)
S 36	Murtal Schnellstraße	Knoten St. Michael (A 9/S 6) – Judenburg – Scheifling (S 37)
S 37	Klagenfurter Schnellstraße	Scheifling (S 36) – Friesach – Knoten Klagenfurt/Nord (A 2)

Anmerkung 1: Der zur Wagramer Straße führende Straßenzug wird ab dem Absprung der Umfahrung Süßenbrunn mit Verkehrsübergabe der Umfahrung Süßenbrunn als Bundesstraße aufgelassen.

Anmerkung 2: Der Straßenzug Traismauer – Krems/Süd (B 33, B 37) wird mit Verkehrsübergabe der Donaubrücke Traismauer als Bundesstraße aufgelassen.

Somit hat der Gesetzgeber den klaren Auftrag erteilt, sämtliche Bauvorhaben in der beschlossenen Form auch umzusetzen. Durch den einseitigen Straßenbaustopp verstieß Bundesministerin a.D. Gewessler daher gegen geltendes Recht und stellte sich in inakzeptabler Form über die Legislative. Dieser Ansicht sind offensichtlich auch die niederösterreichische Landeshauptfrau Mag. Johanna Mikl-Leitner (ÖVP), der Wiener Bürgermeister Dr. Michael Ludwig (SPÖ), der Präsident der Wiener Wirtschaftskammer Walter Ruck sowie der Präsident der Wirtschaftskammer Niederösterreich Wolfgang Ecker, wie sie in einer gemeinsamen Presseaussendung zum Lobau-Tunnel zum Ausdruck brachten:

„Johanna Mikl-Leitner, Landeshauptfrau von Niederösterreich: ‘Die völlig intransparenten Entscheidungen zum Lobautunnel und zum S1-Teilstück mit dem Anschluss zur S8 sind ein Schlag ins Gesicht für die gesamte Ostregion. Die Menschen vor Ort leiden und werden seit fast 20 Jahren verdrängt. Das ist ein untragbarer Zustand. Genau aus diesem Grund werden wir mit allen Mitteln darauf drängen, dass die Anliegen der Menschen vor Ort ernstgenommen und auch die Beschlüsse des Parlaments eingehalten werden. Denn die Menschen im Osten Österreichs einfach im Stich zu lassen, wird es nicht spielen.’

² <https://www.ocamtc.at/news/absage-von-strassenausbaue-kann-menschenleben-kosten-48139162>

³ <https://ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10011428>

Mit der seit vielen Jahren geplanten und im Bundesstraßengesetz festgeschriebenen Nordostumfahrung werde nicht nur der Durchzugsverkehr aus der Stadt verbannt, sondern auch die wesentliche Voraussetzung für die weitere Stadtentwicklung im Nordosten Wiens geschaffen. Die Planungen und Vorarbeiten wurden auch von den verantwortlichen Verkehrsstadträtinnen der Grünen mitentwickelt und vorangetrieben. Neben dem Ausbau der öffentlichen Verkehrsmittel, wie U-Bahn, neuen Straßenbahnen und Bussen brauche es für die neuen Stadtteile und ihre rund 60.000 zusätzlichen BewohnerInnen auch eine Verkehrsanbindung über die Straße, wie der Wiener Bürgermeister und Landeshauptmann Michael Ludwig betont: ‚Dieses über viele Jahre erarbeitete Projekt ist für die Entwicklung der gesamten Ostregion enorm wichtig. Es ist für die Stadt und die Stadtentwicklung von zentraler Bedeutung, insbesondere auch für die Entlastung der Bewohnerinnen und Bewohner durch die Umleitung des Durchzugsverkehrs. Es hat sämtliche demokratischen Entscheidungsprozesse durchlaufen und darf nicht aus politischer Willkür ohne jeglicher Rechtsgrundlage gestoppt werden‘.

Walter Ruck, Präsident der Wirtschaftskammer Wien: ‚Höchststrichterlich ist bereits 1990 entschieden worden, dass die ASFINAG im Bundesstraßengesetz verankerte Straßenprojekte umgehend realisieren muss. Der Aufsichtsrat der ASFINAG wiederum darf aus dem Bauprogramm der Gesellschaft keine Projekte streichen, die gesetzlich fixiert sind. Auch das ist juristisch belegt. Entscheidungen über wichtige Infrastrukturprojekte wie den Lobautunnel dürfen im BMK nicht willkürlich und ohne jegliche Rechtsgrundlage fallen. Diese Haltung ist umgehend zu korrigieren. Vorstand und Aufsichtsrat der ASFINAG sind gut beraten sich hier im Rechtsrahmen zu bewegen und so Schäden für die Aktiengesellschaft, den Wirtschaftsstandort und die Menschen in der Ostregion abzuwenden‘.

Wolfgang Ecker, Präsident der Wirtschaftskammer Niederösterreich, beschreibt die wirtschaftlichen Schäden für die gesamte Region, wenn der Lobautunnel nicht realisiert wird: ‚Allein in der Bauphase entgehen dem niederösterreichischen und Wiener Wirtschaftsstandort 1,5 Milliarden Euro zusätzliches Bruttoregionalprodukt. Außerdem werden damit 14.000 Arbeitsplätze nicht geschaffen.‘ Auch die weitere positive Entwicklung dieser aufstrebenden und stark wachsenden Region wird dadurch blockiert. ‚Selbst wenn der S1-Lückenschluss doch gebaut wird, endet die Straße kurz vor Groß-Enzersdorf praktisch im Niemandsland, wenn die Querung der Donau entfällt. Das bringt weder eine Verkehrsentslastung der permanent verstopften Südosttangente noch hilft es Wirtschaft oder Bevölkerung‘, so Wolfgang Ecker.⁴

Darüber hinaus kommt ein von der Wirtschaftskammer Wien bei der KWR KARASEK WIETRZYK Rechtsanwälte GmbH in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten ‚Zu Rechten, Pflichten und Haftung der Aufsichtsratsmitglieder der ASFINAG im Zusammenhang mit Änderungen des Bauprogramms‘ vom 09.12.2021 zu dem Ergebnis, dass die Argumentation des Bundesministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie zum Aus für den Lobau-Tunnel jeglicher rechtlichen Grundlage entbehrt:

„Die Aufsichtsratsmitglieder sind vorrangig an das Unternehmensinteresse gebunden. Überdies haben sie (wenn auch nachgeordnet) sonstige, insbesondere öffentliche Interessen zu berücksichtigen, wobei es im vorliegenden Fall divergierende öffentliche Interessen gibt, von denen manche für, viele jedoch gegen einen Baustopp bei der S 1 sprechen.

Das Informationsrecht des Aufsichtsrats gegenüber dem Vorstand verdichtet sich zu einer Informationspflicht, wenn die Informationen wie im vorliegenden Fall notwendige Grundlage der Entscheidung über ein zustimmungspflichtiges Geschäft sind.

Die Haftungsprivilegierung („Sicherer Hafen“) durch die Business Judgement Rule kommt nicht zur Anwendung, wenn es sich um rechtlich gebundene Entscheidungen handelt. Dies ist hier gegeben, weil der Bau der S 1 im BundesstraßenG festgelegt ist und dies nur vom Gesetzgeber geändert werden kann. Die Ansicht, es liege im BundesstraßenG eine bloße Ermächtigung vor, widerspricht der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofs und auch dem aus den Materialien ersichtlichen Willen des Gesetzgebers.

Der vorgesehene zeitliche Ablauf, wonach zunächst ein Beschluss des Bauprogramms durch Vorstand und Aufsichtsrat der ASFINAG erfolgt und danach die Zustimmung bzw das Einvernehmen mit dem BMK und dem BMF herzustellen ist, wurde von der Ministerin umgedreht. Ihre Aussage unter anderem in einer Pressekonferenz vom 1.12.2021, wonach (insbesondere) der Lobau-Tunnel

⁴ https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20211214_OT0102/ost-region-zum-lobautunnel-gesetze-sind-einzuhalten

nicht gebaut werde, war wohl als Weisung (oder als Kommunikation der relevanten Entscheidung an sich) gedacht. Derartige Weisungen sind aber gegenüber dem Aufsichtsrat (und dem Vorstand) aktienrechtlich unzulässig. Abweichende sondergesellschaftsrechtliche Regelungen eines Weisungsrechts liegen im Fall der ASFINAG nicht vor.

Ein Schaden der ASFINAG liegt aufgrund frustrierter Aufwendungen für Planungen und Grundstücksankäufe in Millionenhöhe vor. Hinzu kommen wohl mögliche Inanspruchnahmen der Gesellschaft aus Vertragsverletzungen. Kausalität ist jedenfalls bei jenen Aufsichtsratsmitgliedern gegeben, die für die Verankerung eines entsprechenden Baustopps im künftigen Bauprogramm stimmen.

Bezüglich des Verschuldens genügt bereits leichte Fahrlässigkeit und ist eine Beweislastumkehr vorgesehen, maW die Aufsichtsratsmitglieder müssten sich freibeweisen, dh beweisen, dass sie sorgfältig gemäß zum Wohl des Unternehmens gehandelt haben. Ein möglicher Interessenskonflikt einzelner Aufsichtsratsmitglieder, etwa mit Interessen eines Aktionärs, ändert nichts an der vorrangigen Bindung an das Unternehmensinteresse. Ein möglicher Haftungsausschluss gemäß § 84 Abs 4 iVm § 99 AktG kommt nicht zur Anwendung, da kein und jedenfalls kein gesetzmäßiger Beschluss der Hauptversammlung vorliegt.

Schadenersatzansprüche der Gesellschaft verjähren innerhalb einer Frist von 5 Jahren ab Kenntnis der Gesellschaft von Schaden und Schädiger, längstens innerhalb von 30 Jahren ab Schadenseintritt. Eine solche Kenntnis kann uU erst Jahre nach dem schädigenden Ereignis (zB Aufsichtsratsbeschluss) erfolgen, wenn beispielsweise von Vertragspartnern Ersatzansprüche geltend gemacht werden.

Insgesamt sind daher hinsichtlich der Aufsichtsratsmitglieder der ASFINAG, die einem geänderten Bauprogramm zustimmen, in dem gewisse im BundesstraßenG vorgesehene Straßenteile nicht (mehr) enthalten sind, die materiell-rechtlichen Voraussetzungen einer Innenhaftung gegenüber der Gesellschaft gemäß § 84 iVm § 99 AktG erfüllt.⁵

Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes vom 11.10.1990 (GZ: 90/06/0091):

„Es liegt nicht im Belieben der Bundesstraßenverwaltung, den Bau von im Gesetz ausdrücklich vorgesehenen Straßen, für die noch dazu bereits eine rechtswirksame Trassenverordnung vorliegt, hinauszuschieben, da dies letztlich auf eine Prüfung von Gesetz oder Verordnung hinausliefe, die Verwaltungsorganen nicht zusteht. Daher muß - jedenfalls bei Anwendung des Bundesstraßengesetzes in der Fassung vor der Novelle BGBl 1990/159, die hier noch nicht anzuwenden ist - davon ausgegangen werden, daß nach den gegebenen wirtschaftlichen Möglichkeiten die vorgesehenen Straßenprojekte ehestens durchzuführen sind.“⁶

Nach der letzten Ablehnung der Ministeranklage durch die ÖVP sind nun neue Beweismittel aufgetaucht. So präsentierte Walter Ruck, Präsident der Wirtschaftskammer Wien am 20. April 2022 ein Rechtsgutachten des Verfassungsrechtsexperten Heinz Mayer⁷, in dem dieser zum klaren Schluss kommt:

„Eine Weisung der Klimaschutzministerin an die ASFINAG zur Einstellung des Lobautunnels ist rechtlich nicht möglich und außerdem rechtswidrig.“⁸

Auch der Gesellschaftsrechtsexperte Jörg Zehetner unterstreicht in einem Gutachten, dass Schadenersatzansprüche von Vertragspartnern erfolgversprechend wären:

„Eine Geltendmachung durch Dritte ist durchaus möglich, deren Umfang ist davon abhängig, in welchem Ausmaß die ASFINAG derartige Verträge insbesondere bezüglich des Bauprojekts Lobautunnel abgeschlossen hat. Die Frist zur Geltendmachung richtet sich nach den allgemeinzivilrechtlichen Regeln der Verjährung von Schadenersatzansprüchen, sie beträgt also drei Jahre ab Kenntnis von Schaden und Schädiger, längstens jedoch 30 Jahre.“⁸

In einer Aussendung stellte die Wirtschaftskammer Wien zusammenfassend fest, was nun rechtlich belegt ist:

- „Der Baustopp verstößt gegen das Bundesstraßengesetz.

5 vgl. <https://www.wko.at/wien/news/gutachten-kwr-220411.pdf>

6 https://ris.bka.gv.at/JudikaturEntscheidung.wxe?Abfrage=Vwgh&Dokumentnummer=JWR_1990060091_19901011X01

7 vgl. <https://www.wko.at/wien/news/gutachten-lobau-tunnel-mayer-april-2022.pdf>

8 https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20220420_OTSO1111/wk-wien-auch-beim-lobautunnel-gilt-der-rechtsstaat

- Das Klimaministerium muss in der Umsetzung des Bauprogramms das Einvernehmen mit dem Finanzministerium herstellen.
- Ohne dieses Einvernehmen kann keine Beschlussfassung des Bauprogramms der ASFINAG erfolgen.
- Das Klimaministerium hat keine gesetzliche Grundlage, Baustopps zu verhängen.
- Entsprechende Weisungen der Bundesministerin sind rechtswidrig und können zivil- und strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen.
- Aus Sicht des Verfassungsrechts hat die Ministerin eine rechtliche Verantwortung gegenüber dem Nationalrat (Ministerklage), die auch bis zu einem Jahr nach ihrer Tätigkeit als Ministerin beschlossen werden kann.
- Aufsichtsratsmitglieder und Vorstände der ASFINAG, die dem geänderten Bauprogramm zugestimmt haben, können haftbar gemacht werden.“⁸

Die weitere Vorgehensweise ist für Verfassungsrechtsexperten Heinz Mayer klar:

„Aus verfassungsrechtlicher Sicht bestünde in diesem Fall auch eine rechtliche Verantwortung der Frau Bundesministerin gegenüber dem Nationalrat. Dieser könnte mit einfacher Mehrheit Anklage wegen schuldhafter Rechtsverletzung beim Verfassungsgerichtshof erheben.“ [...]

„Das letzte Wort hat nicht ein Verwaltungsorgan, sondern der Gesetzgeber. So ist das im Rechtsstaat. Sollte belegt werden, dass eine solche Weisung ergangen ist, hätte das eine Ministeranklage und in weiterer Folge auch zivil- und strafrechtliche Folgen.““

Der Verfassungsausschuss hat den gegenständlichen selbständigen Antrag erstmals in seiner Sitzung am 8. Mai 2025 in Verhandlung genommen. An der Debatte beteiligten sich außer dem Berichterstatter Abgeordneter Mag. Harald **Stefan** die Abgeordneten Mag. Wolfgang **Gerstl**, MMag. Dr. Michael **Schilchegger**, Mag. Agnes Sirkka **Prammer** und Mag. Gernot **Darmann**. Im Anschluss wurden die Verhandlungen vertagt.

Der Verfassungsausschuss hat den gegenständlichen selbständigen Antrag in seiner Sitzung am 12. März 2026 erneut in Verhandlung genommen. An der Debatte beteiligten sich die Abgeordneten MMag. Dr. Michael **Schilchegger**, Dr. Alma **Zadić**, LL.M. und Mag. Wolfgang **Gerstl**.

Bei der Abstimmung fand der gegenständliche Antrag keine Mehrheit (**dafür:** F, **dagegen:** V, S, N, G).

Zum Berichterstatter für den Nationalrat wurde Abgeordneter Ing. Johann **Weber** gewählt.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Verfassungsausschuss somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle diesen Bericht zur Kenntnis nehmen.

Wien, 2026 03 12

Ing. Johann Weber

Berichterstattung

Mag. Muna Duzdar

Obfrau