

CIPRA Österreich

Strozzigasse 10/7-8
1080 Wien
Österreich
oesterreich@cipra.org
www.cipra.at



Rechtsservicestelle Alpenkonvention
für Behörden und Zivilgesellschaft
bei CIPRA Österreich

Mit freundlicher Unterstützung durch das BMNT

 **Bundesministerium**
Nachhaltigkeit und
Tourismus

Herrn

Wien, am 20.05.2019

ZVR-Zahl 255345915

Stellungnahme zur Frage der Vereinbarkeit eines Fernpassscheideltunnels mit dem Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention, insbesondere Hochrangigkeit vor/nach Ausbau

Sehr geehrter Herr ***!

Zu Ihrer Anfrage an die Rechtsservicestelle Alpenkonvention bei CIPRA Österreich dürfen wir wie folgt Stellung nehmen:

Zur Vereinbarkeit des geplanten Fernpassscheideltunnels mit dem Verkehrsprotokoll, insbesondere zur Frage der Hochrangigkeit vor bzw. nach dem Ausbau

Der *** hat im Zusammenhang mit der geplanten Errichtung eines Fernpassscheideltunnels (mit ca. 1,4 km Länge) mit einem Fahrstreifen auf der fallenden Richtungsfahrbahn (von Reutte in Richtung Nassereith) und zwei Fahrstreifen für die steigende Richtungsfahrbahn (von Nassereith in Richtung Reutte) an die Rechtsservicestelle Alpenkonvention (RSS) bei CIPRA Österreich die Anfrage gerichtet, ob es sich bei der B 179 vor bzw nach diesem Ausbau um eine hochrangige Straße im Sinne von Art 11 des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention handelt:

*„..., als *** bin ich aktuell mit den Planungen des Landes Tirol zur Umsetzung eines Fernpass-Scheiteltunnels befasst. Das Land Tirol plant ja, eine besonders kurven- und im Winter schneereiche Strecke der Fernpassstraße B 179 von Kilometer 7,5 bis 13,5 durch den Bau eines Fernpassscheiteltunnels zu entschärfen. Der künftige Fernpassscheiteltunnel wird als rund 1,4 km langer Tunnel mit einem Fahrstreifen auf der fallenden Richtungsfahrbahn (von Reutte Richtung Nassereith) und zwei Fahrstreifen für die steigende Richtungsfahrbahn (von Nassereith Richtung Reutte) geplant.*

*Im Rahmen dieser Planungen stellt sich für uns *** auch die Frage der Vereinbarkeit dieser Ausbaumaßnahme mit dem Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention, wobei sich hier insbesondere die Frage stellt, ob es sich bei der B179 vor bzw. nach dem Ausbau um eine hochrangige Straße iSd. Art 11 Abs 1 Verkehrsprotokoll handelt.*

Bei meinen Recherchen bin ich auf eine von der Rechtsservicestelle verfasste Stellungnahme/Gutachten vom 25. April 2014 zum Projekt eines Stadttunnels Feldkirch gestoßen, bei der Sie sich unter anderem mit diesen Fragen auseinandersetzen.

Mein Frage deshalb an Sie: *Ist es möglich, seitens der Alpenkonventions-Rechtsservicestelle eine Stellungnahme/Gutachten zur Frage der Vereinbarkeit eines Fernpass-Scheiteltunnels mit dem Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention einzuholen? ...“*

Zu dieser Anfrage wird aus der Sicht der Rechtsservicestelle Alpenkonvention bei CIPRA Österreich nachfolgende rechtliche Beurteilung vorgenommen:

Zur Rolle der Rechtsservicestelle Alpenkonvention

Vorweg ist festzuhalten, dass sich die RSS als unabhängige, beratende Einrichtung bei CIPRA Österreich versteht, die Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwendern bei der Auslegung der Alpenkonvention und der dazu abgeschlossenen Protokolle behilflich ist. Im Rahmen dieser Tätigkeit werden jene Rechtsfragen, die in der jeweiligen Anfrage thematisiert werden, von den Expertinnen und Experten der RSS aus ihrer Fachsicht beantwortet. Sie präjudizieren keine behördlichen Entscheidungen.

Zum Begriff der „hochrangigen Straßen“ im Verkehrsprotokoll

Vor der Beantwortung der aufgeworfenen Rechtsfrage sei auf die Begriffsbestimmung der Alpenkonvention für „hochrangige Straßen“ eingegangen.

Das Verkehrsprotokoll enthält in seiner deutschen Fassung in Art 2 UAbs 6 folgende Begriffsbestimmungen für „hochrangige Straßen“:

„Alle Autobahnen und mehrbahnige, kreuzungsfreie oder in der Verkehrswirkung ähnliche Straßen“.

Vor der Auslegung dieser Begriffsbestimmung sind allerdings vorweg einige grundsätzliche rechtliche Aspekte zu erläutern.

Zum einen ist dabei zu berücksichtigen, dass es sich dabei um eine völkerrechtliche Regelung handelt. Es ist daher bei der Auslegung dieser Bestimmung das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge – kurz: die Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK), kundgemacht in BGBl 1990/243 – anzuwenden. Nach Art 31 ff dieser Konvention ist für die Auslegung zwar primär der Wortlaut maßgeblich. Zusätzlich sind bei Unklarheiten im Sinne eines teleologischen Ansatzes aber auch Ziel und Zweck der Norm zu beachten.

Es sind bei der Auslegung also das Regelungsziel des Protokolls in seiner Gesamtheit und dabei insbesondere die Präambel, die ja typischerweise die Ziele und Motive der Regelung beschreibt, zu beachten. Aus der Präambel sei in diesem Zusammenhang vor allem der Hinweis auf die besondere Empfindlichkeit des Ökosystems Alpen hervorgehoben und die Anmerkung, dass die geografischen und topografischen Verhältnisse in dieser Region die Schadstoff- und Lärmbelastung zusätzlich verstärken.

Weiters ist bei der Auslegung zu berücksichtigen, dass es sich beim Verkehrsprotokoll um einen mehrsprachigen Vertrag handelt. Wie der gesamte Normbestand der Alpenkonvention, ist auch dieses Protokoll in allen im Alpenkonventionsanwendungsgebiet angewendeten Staatssprachen, also in Deutsch, Französisch, Italienisch und Slowenisch abgeschlossen worden. Dabei sind alle vier Sprachfassungen gleich verbindlich. Bei der Auslegung sind daher alle vier Sprachfassungen zu berücksichtigen.

Der Ständige Ausschuss hat zwar vor der Annahme des Verkehrsprotokolls in seiner Sitzung vom 24. bis 26. Mai 2000 in Chur festgestellt, dass das Protokoll in sprachlicher und stilistischer Hinsicht vollkommen harmonisiert sei. Gerade bei einem Vergleich der vier Sprachfassungen für die Begriffsbestimmung „hochrangige Straßen“ zeigen sich allerdings dann doch einige inhaltliche Abweichungen.

Die deutsche Fassung lautet:

„Alle Autobahnen und mehrbahnige, kreuzungsfreie oder in der Verkehrswirkung ähnliche Straßen“.

Damit sind neben den Autobahnen alle sonstigen mehrbahnigen, kreuzungsfreien Straßen erfasst und zusätzlich alle „in der Verkehrswirkung ähnlichen Straßen“. Im letzten Punkt bleibt dabei der Ausbaugrad der Straße, der Hochrangigkeit zugeordnet wird, unberücksichtigt.

Die französische Fassung lautet:

„Autoroutes à deux ou à plusieurs chaussées, exemptes de croisement, ou toute route ayant un impact assimilable à celui d'une autoroute.“

Die französische Fassung erfasst demnach

- zwei- oder mehrbahnige, kreuzungsfreie Autobahnen und
- alle in der Verkehrswirkung einer Autobahn ähnliche Straßen.

Die italienische Fassung lautet:

„Tutte le autostrade e le strade a più corsie, prive di intersezione a raso, che per i loro effetti in termini di traffico sono assimilabili alle autostrade.“

Die italienische Fassung umfasst somit ähnlich der französischen

- alle Autobahnen und
- alle mehrbahnigen, kreuzungsfreien Straßen, die in ihrer Verkehrswirkung Autobahnen ähnlich sind.

Die slowenische Fassung lautet:

„Vse avtoceste in vecpasovne, izvenljivojske ali po ucinkovitosti prometa podobne ceste.“

Die slowenischsprachige Fassung umfasst daher, der deutschen entsprechend,

- alle Autobahnen,
- sonstige mehrbahnige, kreuzungsfreie Straßen und
- alle in der Verkehrswirkung ähnliche Straßen.

Ein Vergleich der vier Sprachfassungen lässt erkennen, dass sie sich nicht unwesentlich voneinander unterscheiden.

Bereits der Begriff „Autobahnen“ ist im Hinblick darauf, dass die Vertragsparteien in ihrer innerstaatlichen Rechtsordnung damit unterschiedliche Bedeutungsinhalte ver-

binden, mit Unklarheiten behaftet. Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch versteht man darunter durch Mittelstreifen in zwei Richtungsfahrbahnen getrennte, mehrspurige, kreuzungsfreie Schnellstraßen, die nur für bestimmte Kraftfahrzeuge zugelassen sind.

Die in der Definition neben dem Begriff „Autobahnen“ verwendeten Begriffsmerkmale „mehrbahnige, kreuzungsfreie Straßen“ sowie „in der Verkehrswirkung ähnliche Straßen“ relativieren allerdings die unterschiedlichen Verständnisse, die mit dem Begriff „Autobahnen“ in den Vertragsstaaten verbunden werden.

„Mehrbahnig“ ist eine Straße, die mehr als eine Richtungsfahrbahn aufweist, wobei eine bauliche Trennung nicht zwingend vorliegen muss. „Kreuzungsfrei“ ist eine Straße, die keine niveaugleichen Querungen aufweist.

Schwieriger zu beantworten ist die Frage, wodurch die „Verkehrswirkung“ einer Straße bestimmt ist. Man wird dabei wohl an die Verbindungs- bzw Transitfunktion anknüpfen müssen. Es wird zu prüfen sein, ob eine Straße nur vom lokalen Verkehr genutzt wird, oder ob sie auch den Verkehr angrenzender Autobahnen bzw mehrbahniger, kreuzungsfreier Straßen übernimmt. Ob sie also eine fehlende Hauptverbindung substituiert und damit einen entsprechend frequentierten Anschluss zwischen solchen Streckenabschnitten darstellt. Zweck des letztgenannten Tatbestandes in der Definition ist es offensichtlich, im Sinne eines Auffangtatbestandes eine funktionale Betrachtungsweise zu gewährleisten.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die französische und die italienische Sprachfassung die „Verkehrswirkung“ mit dem Begriff „Autobahn“ verknüpfen, während dies in der deutschen und slowenischen Sprachfassung offen gehalten ist und ausschließlich auf die Wirkung der Straße, unabhängig vom Ausbaugrad abgestellt wird. Nachdem solche Divergenzen im Sinne der WVK nach Ziel und Zweck des Verkehrsprotokolls, also teleologisch auszulegen sind, und eines der prioritären Ziele dieses Protokolls die Vermeidung zusätzlichen Transitverkehrs ist, wird der aus der deutschen und der slowenischen Fassung ableitbaren Bedeutung der Vorrang einzuräumen sein. Auch die Erläuterungen zur Regierungsvorlage für die Genehmigung des Verkehrsprotokolls im Nationalrat (1095 Blg.NR XXI GP) betonen, dass mit dem in Art 11 Abs 1 des Verkehrsprotokolls festgeschriebenen Verzicht auf neue, umweltbelastende hochrangige alpenquerende Straßenachsen eine wichtige Grundlage für die künftige Entwicklung des Transits im ökologisch so sensiblen Alpengebiet geschaffen wurde.

Hervorzuheben ist außerdem, dass laut dem erweiterten Beschlussprotokoll der 15. Sitzung des Ständigen Ausschusses der Alpenkonferenz vom 29. bis 31. März 2000 in Chateau-d'Oex auch ein sogenannter „Lückenschluss“, durch den eine durchgehende Straße erzeugt wird, unbestritten unter den Verzicht, wie er in Art 11 Abs 1 des Verkehrsprotokolls festgeschrieben ist, fällt.

Das Projekt Fernpassscheiteltunnel

Die B 179 Fernpassstraße wird in der Vorstudie 2017 für den Fernpassscheiteltunnel, erstellt vom Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Straßenbau, Sachgebiet Brücken- und Tunnelbau, als eine der am stärksten frequentierte Landesstraßen Tirols bezeichnet. Vor allem während der Hauptreisezeiten (Ferien, Wochenende) wird die Fernpassstraße als stark überlastet bezeichnet und es wird in dieser Vorstudie darauf hingewiesen, dass es häufig zu Stauungen kommt.

Speziell der Streckenabschnitt im Bereich der Fernpasshöhe (von der Kurve an der Südrampe bis zum Blindsee) stellt ein wesentliches Nadelöhr auf der gesamten Fernpassstrecke dar. Mit dem geplanten Projekt „Fernpassscheiteltunnel“ soll dieser kritische

Abschnitt entschärft werden. Das Vorhaben liegt in den Gemeinden Nassereith im Bezirk Imst und Biberwier im Bezirk Reutte.

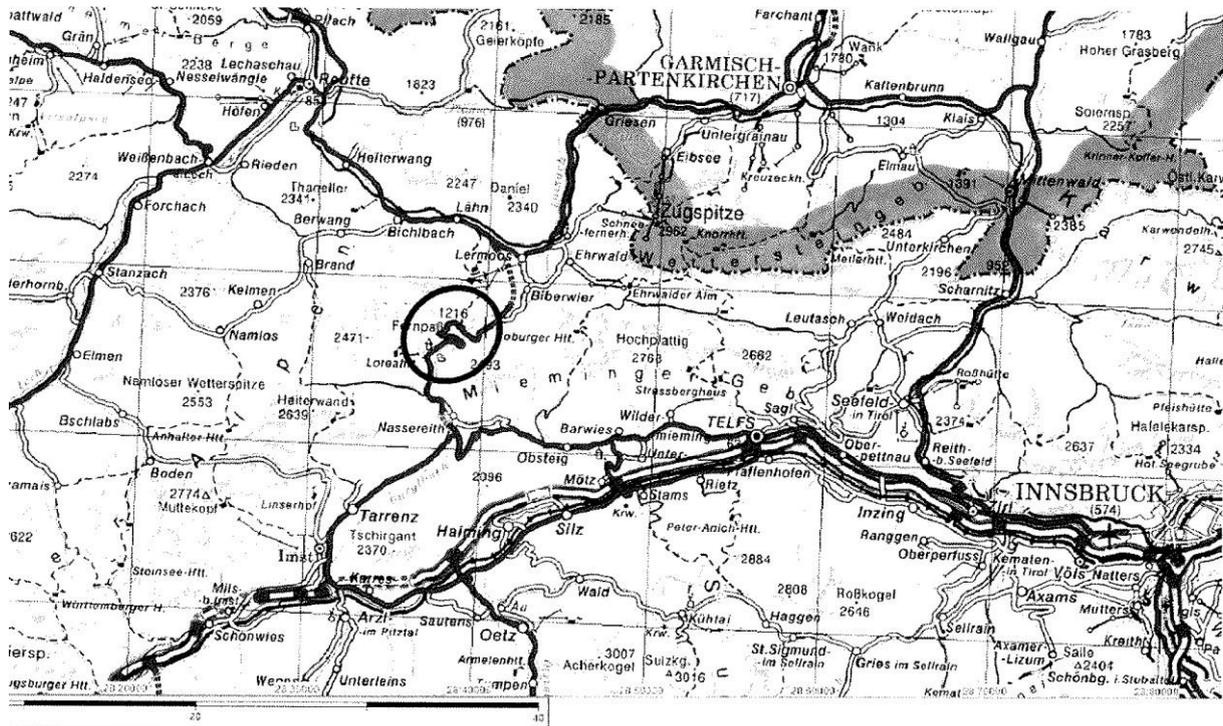


Abb. 1: Projektgebiet

(Quelle: Amt der Tiroler Landesregierung: Fernpass-Scheiteltunnel Vorstudie 2017.)

Der künftige Fernpassscheiteltunnel soll bei einer Länge von 1385 m mit Gegenverkehr errichtet werden, mit einem Fahrstreifen auf der fallenden Richtungsfahrbahn (von Reutte in Richtung Nassereith) und zwei Fahrstreifen für die steigende Richtungsfahrbahn (von Nassereith in Richtung Reutte).

Geplanter Baubeginn für das Projekt ist das Jahr 2021; angesichts der prognostizierten Baudauer von vier Jahren ist mit einer Fertigstellung im Jahre 2025 zu rechnen.

Laut der von *** GmbH erarbeiteten Verkehrsstudie zur B 179 Fernpassstraße ergibt sich bereits für das Jahr der Fertigstellung, also für 2025, eine durchschnittliche tägliche Verkehrsbelastung von rund 20.000 Kfz/24h (bei Fortsetzung der erwarteten starken Entwicklung mit einem Plus von 4%/Jahr bei Pkw-ähnlichen und Lkw-ähnlichen Fahrzeugen).

Die Fernpassstraße aus Sicht der Alpenkonvention

Der Fragesteller ersucht die RSS um Beurteilung, ob die B 179 Fernpassstraße vor bzw nach der geplanten Errichtung des Fernpassscheiteltunnels als hochrangige Straße im Sinne von Art 11 des Verkehrsprotokolls zur Alpenkonvention einzustufen ist.

Dazu ist einleitend anzumerken, dass die RSS bereits in ihrer Stellungnahme vom 6. Juni 2014 zum geplanten Letzetunnel unter Berufung auf die Analyse des Verkehrsprotokolls durch E*** (in: Grundfreiheiten im Spannungsfeld von Verkehr und Nachhaltigkeit, 2014) die Auffassung vertreten hat, „dass auch eine Straße, die weder mehrbahnig noch kreuzungsfrei ist, durchaus eine hochrangige Straße im Sinne des Verkehrsprotokolls darstellen kann, vorausgesetzt ihre Verkehrswirkung entspricht jener einer Autobahn.“

Diese Auslegung gewährleistet die größtmögliche Effektivität der Begriffsdefinition und damit auch des Art 11 Abs 1 des VP“.

In der Fußnote zu dieser Feststellung wurde in der damaligen Stellungnahme des RSS festgehalten, dass „in Österreich ... somit auch eine Landesstraße eine hochrangige Straße im Sinne des Verkehrsprotokolls sein (kann), wenn sie in ihrer Verkehrswirkung einer Autobahn ähnelt. Die trifft beispielsweise auf die Fernpassstraße B 179 oder die Ennstalstraße B 320 zu, bei welchen es sich um Landesstraßen handelt.“

Begründet wurde diese Rechtsansicht des RSS damals mit dem Auffangtatbestand in der Begriffsbestimmung des Art 2 Uabs 6 des Verkehrsprotokolls, wonach das Verkehrsprotokoll auch eine solche Straße als hochrangig erfasst, die in ihrer Verkehrswirkung ähnlich ist. Zweck dieses Auffangtatbestandes ist es, wie auch bereits auf Seite 4 dritter Absatz ausgeführt wurde, eine funktionale Betrachtungsweise zu gewährleisten. Entscheidend ist allein die Wirkung des Verkehrs auf einer Straße, nicht hingegen der Grad des Straßenausbaus. Wenn eine Straße also nicht nur dem lokalen Verkehr dient, sondern den Verkehr angrenzender Autobahnen bzw mehrbahniger, kreuzungsfreier Straßen übernimmt, damit also eine fehlende Hauptverbindung ersetzt und dadurch einen wesentlichen und entsprechend stark frequentierten Anschluss zwischen solchen Streckenabschnitten darstellt, ist sie funktional als hochrangig einzustufen.

Diese von der RSS in der seinerzeitigen Stellungnahme unter Berufung auf die bereits erwähnte Analyse des Verkehrsprotokolls durch E*** vorgenommene Beurteilung der B 179 Fernpassstraße als funktional hochrangige Straße im Sinne des Art 2 Uabs 6 des Verkehrsprotokolls beruhte auf dem Umstand, dass sie die deutsche Autobahn A 8 und die österreichische A 12 Inntalautobahn verbindet und ihre Benützer dabei große Umwege über die A 12 Inntalautobahn über Kufstein oder die Rheintal/Walgau Autobahn A 14 und die Arlberg Schnellstraße vermeiden können.

Die Bewertung des geplanten Fernpassscheiteltunnels aus der Sicht der Alpenkonvention

Aus den der RSS zur Verfügung stehenden Unterlagen über den Längsschnitt des Bauprojekts „Fernpassscheiteltunnel“ ist zu entnehmen, dass die Südrampe 5,5% Steigung/Gefälle aufweisen soll; der kurz nach dem Tunnel Richtung Nord folgende neue Scheitelpunkt der Gesamtstrecke geht in einen Abschnitt mit 3,6% Gefälle Richtung Reutte und Deutschland über. Danach soll nach einer kurzen Bestandstrecke mit eben dieser Neigung der bereits ausgebaute Abschnitt mit der Umfahrung Lermoos – Biberwier folgen.

Das gesamte Baulos umfasst 3,038 km.

Den Lageplänen ist zu entnehmen, dass der großteils dreispurig und zur Gänze kreuzungsfrei geplante Neuabschnitt sowohl die für Schwer-LKW problematische, weil enge Haarnadelkurve, wie auch die Steigungen bis 8% auf der derzeitigen, zudem deutlich längeren Scheitelstrecke einspart.

Aus der Vorstudie geht u.a. hervor, dass der Fahrbahnquerschnitt im dreispurigen Tunnel bei 11,75 m plus je 1 m Seitenstreifen beiderseits liegen wird; im Richtung Nord anschließenden zweispurigen Abschnitt ist der Fahrbahnquerschnitt mit 8 m vorgesehen (plus je 1 m Bankett beidseits). Mit dem zweispurigen Abschnitt wird der derzeit sehr kurvige Streckenabschnitt der B 179 oberhalb des Blindsees mittels Einschnitt und einem weiten Rechtsbogen sowie einem Linksbogen in der Linienführung verbessert.

Die Projektierungsgeschwindigkeit liegt bei durchgängig 80km/h.

Eine Beurteilung dieses Ausbauprojektes aus Alpenkonventionssicht gibt keine Veranlassung dafür, die bisher für die B 179 Fernpassstraße festgestellte Hochrangigkeit zurückzunehmen. Ganz im Gegenteil, die mit dem Projekt geplanten Begradigungen, Verbreiterungen und Verflachungen werden die Attraktivität für den Durchzugsverkehr sogar wesentlich steigern und somit noch ein größeres Verkehrsaufkommen erwarten lassen.

Das von den Befürwortern des Scheiteltunnelprojektes immer wieder als Argument vorgebrachte Lkw-Fahrverbot hat aus Alpenkonventionssicht keine Relevanz. Die Frage der Einstufung einer Strecke als hochrangig im Sinne von Art 2 Uabs 6 des Verkehrsprotokolls ist unabhängig davon zu beantworten, mit welchen Fahrzeugen diese Straße befahren werden darf. Wenn in der Verkehrsstudie des Ingenieurbüros Dipl. Ing. Dr. Helmut Köll aus dem Jahre 2014 über die Auswirkungen einer Änderung des Lkw-Fahrverbots auf der B 179 Fernpassstraße die Erwartung einer Verdreifachung des Lkw-Schwerverkehrs genannt wird, weil diese Route eine direktere und kostengünstigere Alternative zur Kufsteinroute darstellt, so rechtfertigt und unterstreicht diese Prognose allerdings letztlich die Qualifikation dieser Straße als hochrangige Verkehrsrouten. Schließt diese Studie doch mit dem Fazit, dass „eine Aufhebung des Lkw-Fahrverbots am Fernpass ... zu einer massiven Verlagerung des Schwerverkehrs über die schnellere, billigere und schwächer belastete A 7 und die Fernpassroute in der Größenordnung von zusätzlich 2400 Lkw/ Werktag führen“ würde.

Wenn auch nicht Teil des geplanten Projekts eines Fernpassscheiteltunnels, so doch Teil der sog. „Fernpassstrategie“ sind die Überlegungen zum zusätzlichen Bau eines sog. „Tschirganttunnels“, mit dem zur Entlastung der Orte am Mieminger Plateau das Tschirgantmassiv (der westliche Ausläufer des Mieminger Plateaus) von Haiming bis Nassereith untertunnelt werden soll. Seitens der Tiroler Politik wird zwar betont (siehe Tiroler Tageszeitung vom 21. März 2019), dass mit den Projekten Fernpassscheiteltunnel und Tschirganttunnel keine neue Transitroute durch Tirol entstehen soll. Das letztere Projekt wurde allerdings 2014, abgesehen von der Höhe der damit verbundenen Kosten, vor allem auch wegen dem vehementen Widerstand der Transitgegner vorläufig zurückgestellt, die darin eine Etappe einer neuen Transitroute Ulm – Mailänderblickten.

Jedenfalls bestätigen aber auch diese Pläne die Hochrangigkeit der B 179 Fernpassstraße. Würde doch auch dieses Projekt letztlich die Verbindung zwischen der deutschen A 7 und der Inntalautobahn optimieren und zu einer weiteren deutlichen Attraktivierung der Fernpassroute führen, was trotz der derzeitigen 7,5 Tonnage-Beschränkung jedenfalls auch eine zusätzliche Steigerung des Verkehrsaufkommens erwarten lässt.

Die schon für den bisherigen Bestand der B 179 Fernpassstraße aus Alpenkonventionssicht diagnostizierte funktionale Hochrangigkeit würde durch den geplanten Scheiteltunnel nicht nur nicht in Frage gestellt, sondern zusätzlich bestätigt und unterstrichen.

Mit freundlichen Grüßen,
die Rechtsserviceestelle Alpenkonvention