

Rechtsservicestelle-Alpenkonvention
für Behörden und Zivilgesellschaft
bei CIPRA Österreich

Wien/Innsbruck, am 06.06.2014
ZVR-Zahl 255345915

**Auslegung von Begriffen im Verkehrsprotokoll laut Anfrage von [REDACTED]
[REDACTED] vom *** und der "Plattform gegen den L****" vom *****

Sehr geehrte [REDACTED]
[REDACTED]

Das Land V*** plant zur Verkehrsentslastung von F***und zur Verbesserung des Verkehrsflusses nach L*** die Errichtung eines Stadttunnels mit einer Länge von 3.950 m und einem Kreisverkehr mit 70 m Durchmesser. In den Planungsunterlagen wird festgestellt, dass diese Maßnahme nicht von der Alpenkonvention, Verkehrsprotokoll Art. 11, erfasst wird.

Dazu hat nun [REDACTED] und die „Plattform gegen den L****“ die Rechtsservicestelle Alpenkonvention um eine Stellungnahme ersucht und darum gebeten, den im Verkehrsprotokoll definierten Begriff der „hochrangigen Straßen“ zu klären.

Die Rechtsservicestelle-Alpenkonvention sieht ihre Aufgabe darin, Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwendern – seien es Behörden, seien es Private – bei der Auslegung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle behilflich zu sein. Im Rahmen dieser Tätigkeit werden ausschließlich jene Rechtsfragen, die in der jeweiligen Anfrage thematisiert werden, von den Expertinnen und Experten der Rechtsservicestelle beantwortet. Sie präjudizieren keine behördlichen Entscheidungen.

Im vorliegenden Fall gibt die Rechtsservicestelle nachstehende Stellungnahme ab¹:

Art. 11 des Verkehrsprotokolls (VP) lautet:

¹ Die vorliegende Stellungnahme beruht teilweise auf [REDACTED] Grundfreiheiten im Spannungsfeld von Verkehr und Nachhaltigkeit. Eine Analyse anhand des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention (im Erscheinen, Facultas/Nomos 2014), 198 ff.

Artikel 11

Straßenverkehr

„(1) Die Vertragsparteien verzichten auf den Bau neuer hochrangiger Straßen für den alpenquerenden Verkehr.

(2) Ein hochrangiges Straßenprojekt für den inneralpinen Verkehr kann nur dann verwirklicht werden, wenn

- a) die in der Alpenkonvention in Artikel 2 Abs. 2 lit. j festgelegten Zielsetzungen durch Vornahme entsprechender Vorsorge- oder Ausgleichsmaßnahmen auf Grund des Ergebnisses einer Umweltverträglichkeitsprüfung erreicht werden können,
- b) die Bedürfnisse nach Transportkapazitäten nicht durch eine bessere Auslastung bestehender Straßen- und Bahnkapazitäten, durch den Aus- oder Neubau von Bahn- und Schifffahrtsinfrastrukturen und die Verbesserung des Kombinierten Verkehrs sowie durch weitere verkehrsorganisatorische Maßnahmen erfüllt werden können,
- c) die Zweckmäßigkeitprüfung ergeben hat, dass das Projekt wirtschaftlich ist, die Risiken beherrscht werden und die Umweltverträglichkeitsprüfung positiv ausgefallen ist und
- d) den Raumordnungsplänen/-programmen und der nachhaltigen Entwicklung Rechnung getragen wird.

(3) Auf Grund der geographischen Verhältnisse und der Siedlungsstruktur des Alpenraumes, welche nicht in allen Fällen eine effiziente Bedienung mit öffentlichen Verkehrsmitteln erlauben, erkennen die Vertragsparteien in diesen Randgebieten gleichwohl die Notwendigkeit der Schaffung und Erhaltung von ausreichenden Verkehrsinfrastrukturen für einen funktionierenden Individualverkehr an.“

Die geplante Straßenbaumaßnahme, das Stadttunnel Feldkirch, liegt im Anwendungsbereich der Alpenkonvention. Ob sie unter den Abs.2 des Art. 11 VP fällt und die dort normierte Vorgangsweise anzuwenden ist, hängt nun davon ab, ob es sich hier um eine hochrangige Straße im Sinne des leg.cit. handelt.

1. Zum Begriff der „hochrangigen Straßen“ im Verkehrsprotokoll:

Das Verkehrsprotokoll definiert den Begriff der hochrangigen Straße in Art. 2 UAbs. 6 VP. Ein Vergleich der Sprachfassungen zeigt aber, dass seine Bedeutung dennoch nicht eindeutig geklärt ist:

- „‘hochrangige Straßen’: alle Autobahnen und mehrbahnige, kreuzungsfreie oder in der Verkehrswirkung ähnliche Straßen;“

Nach ihrem Wortlaut erfasst die deutsche Fassung:

1. Alle Autobahnen und
2. alle sonstigen mehrbahnigen, kreuzungsfreien [Straßen und]
3. alle in der Verkehrswirkung ähnlichen Straßen.

Im dritten Fall ist dabei nicht klar, ob die Verkehrswirkung einer Straße ausschließlich jener einer Autobahn oder aber jener einer Autobahn *oder* einer mehrbahnigen, kreuzungsfreien Straße ähneln muss.

- „‘Routes à grand débit’: autoroutes à deux ou à plusieurs chaussées, exemptes de croisement, ou toute route ayant un impact assimilable à celui d’une autoroute.“

Die französische Sprachfassung umfasst demnach:

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

- „‘strade di grande comunicazione’: tutte le autostrade e le strade a più corsie, prive di intersezioni a raso, che per i loro effetti in termini di traffico sono assimilabili alle autostrade;“

Die italienische Fassung erfasst somit:

1. Alle Autobahnen und
2. alle mehrbahnigen, kreuzungsfreien Straßen, die in ihrer Verkehrswirkung Autobahnen ähnlich sind.

- „‘ceste višjega reda’: vseavtoceste in večpasovne, izvennivojske ali poučinkovitostiprometapodobne ceste;“

Die slowenische Fassung orientiert sich an der deutschsprachigen und umfasst:

1. Alle Autobahnen und
2. alle sonstigen mehrbahnigen, kreuzungsfreien [Straßen und]
3. alle in der Verkehrswirkung ähnlichen Straßen.

Auch hier ergibt sich aus dem dritten Fall nicht eindeutig, ob sich die Ähnlichkeit nur auf Autobahnen oder auf Autobahnen *oder* mehrbahnige und kreuzungsfreie Straßen bezieht.

Es zeigen sich deutliche Bedeutungsunterschiede zwischen der deutschen, der französischen, der italienischen und der slowenischen Sprachfassung des Art. 2 UAbs. 6 VP. Am großzügigsten sind die deutsche und die slowenische Formulierung, die Autobahnen und mehrbahnige, kreuzungsfreie Straßen gesondert nennen. Die Wendung „in der Verkehrswirkung ähnliche Straßen“ stellt hier außerdem einen Auffangtatbestand

dar, der sich auf beide Kategorien beziehen lässt. Die französische Fassung ist enger formuliert. Die italienische Version schließlich schränkt den Geltungsbereich des Art. 2 UAbs. 6 VP stark ein.

Nun ist Art. 2 UAbs. 6 VP in allen vier Sprachen in gleicher Weise maßgebend und gemäß Art. 33 Abs. 3 Wiener Vertragsrechtskonvention² (WVK) ist zu vermuten, dass authentische Textfassungen dieselbe Bedeutung haben. Die einzelnen Elemente der Sprachfassungen sind somit genauer in ihrem systematischen Zusammenhang zu untersuchen. Zu beachten ist hierbei, dass sich die jeweiligen innerstaatlichen Straßenklassifikationen der Vertragspartner, so beispielsweise die österreichischen Differenzierungen zwischen hochrangigen und nicht hochrangigen bzw. zwischen höchstrangigen, hochrangigen und nicht hochrangigen Straßen, nicht mit dem Verkehrsprotokoll decken. Ob tatsächlich eine hochrangige Straße im Sinne des Verkehrsprotokolls vorliegt, ist im Einzelfall anhand der Kriterien des Art. 2 UAbs. 6 VP zu prüfen.

a) Autobahn

Im allgemeinen Sprachgebrauch ist eine Autobahn eine durch Mittelstreifen in zwei Richtungsfahrbahnen getrennte, mehrspurige, kreuzungsfreie Schnellstraße, die nur für bestimmte Kraftfahrzeuge zugelassen ist. Autobahnen werden von allen Sprachfassungen des Art. 2 UAbs. 6 VP *ex lege* als hochrangige Straßen erfasst. Den Begriff „Autobahn“ definiert das Verkehrsprotokoll allerdings nicht. Dafür hätte auf die Espoo-Konvention³ zurückgegriffen werden können. Die Vertragsparteien werden dem Begriff wohl primär jene Bedeutung zumessen, die ihm in den jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnungen zukommt.⁴ Die Folgen möglicher Auslegungsdivergenzen sollten sich aber aufgrund der weiteren von Art. 2 UAbs. 6 VP erfassten Tatbestände relativieren.

b) Mehrbahnige, kreuzungsfreie Straße

Neben Autobahnen beziehen die deutsche und die slowenische Fassung des Art. 2 UAbs. 6 VP alle mehrbahnigen und kreuzungsfreien Straßen mit ein. Mehrbahnig ist eine Straße, wenn sie mehr als eine Richtungsfahrbahn aufweist, wobei eine bauliche Trennung nicht ausschlaggebend ist.

Nach dem Wortlaut der französischen Fassung ist auf die Kriterien mehrbahnig und kreuzungsfrei nur im Zusammenhang mit Autobahnen abzustellen. Allerdings schließt der französische Text des Art. 2 UAbs. 6 VP auch alle in der Verkehrswirkung einer Autobahn ähnlichen Straßen mit ein, und zwar unabhängig davon, ob diese nun mehrbahnig und kreuzungsfrei sind oder nicht. Die italienische Sprachfassung wiederum stellt auf Straßen ab, die mehrbahnig und kreuzungsfrei sind, wobei diese darüber hinaus in ihrer

² Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23.5.1969, öBGBI. 1980/40.

³ Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen samt Anhängen und Erklärung vom 25.2.1991, öBGBI. III 1997/201.

⁴ Im österreichischen Recht werden Autobahnen in Verzeichnis 1 BStG aufgelistet. § 2 Abs. 1 BStG trifft hierzu folgende Einteilung: „Das Bundesstraßennetz besteht aus den Bundesstraßen A (Bundesautobahnen, Verzeichnis 1) und den Bundesstraßen S (Bundesschnellstraßen, Verzeichnis 2). Die Bundesstraßen eignen sich für den Schnellverkehr im Sinne der straßenpolizeilichen Vorschriften, weisen keine höhengleichen Überschneidungen mit anderen Verkehrswegen auf und dienen nicht der lokalen Aufschließung.“ § 2 Abs. 2 BStG ergänzt, dass Anschlussstellen außer am Anfang oder Ende einer Bundesstraße niveaufrei auszuführen sind.

Verkehrswirkung Autobahnen ähnlich sein müssen. Da nun die Verkehrswirkung einer mehrbahnigen und kreuzungsfreien Straße in der Regel jener einer Autobahn gleichen dürfte⁵, erfassen auch der französische und der italienische Text diesen Straßentyp: Mehrbahnige und kreuzungsfreie Straßen sind folglich stets von Art. 2 UAbs. 6 VP umfasst und sind hochrangige Straßen im Sinne des Verkehrsprotokolls.⁶

c) In der Verkehrswirkung ähnliche Straße

Die deutsche und die slowenische Sprachfassung enthalten einen Auffangtatbestand, wonach das Verkehrsprotokoll auch solche Straßen als hochrangig erfasst, die in ihrer Verkehrswirkung *ähnlich* sind. Der Wortlaut der Bestimmung ist allerdings nicht eindeutig. Die Ähnlichkeitsvoraussetzung könnte sich entweder auf Autobahnen *und* auf mehrbahnige, kreuzungsfreie Straßen oder aber ausschließlich auf Autobahnen beziehen. Dagegen berücksichtigt der Auffangtatbestand der französischen Fassung alle in der Verkehrswirkung einer Autobahn ähnlichen Straßen, nicht aber Straßen, die lediglich einer mehrbahnigen und kreuzungsfreien Straße ähneln. Da auch die italienische Fassung die Ähnlichkeit eindeutig auf Autobahnen bezieht, sind die deutsche und die slowenische Fassung in diesem Sinne auszulegen. Der Auffangtatbestand bezieht sich folglich auf Straßen, deren Verkehrswirkung jener einer Autobahn entspricht.

Problematisch ist die italienische Fassung, die nach ihrem Wortlaut nur jene in ihrer Verkehrswirkung einer Autobahn vergleichbaren Straßen erfasst, die auch mehrbahnig und kreuzungsfrei sind. Durch diese Formulierung schränkt sie den Geltungsbereich des Art. 2 UAbs. 6 VP stark ein, denn auch Straßen ohne getrennte Richtungsfahrbahnen und mit niveaugleichen Kreuzungen können durchaus eine Verkehrswirkung aufweisen, die jener einer Autobahn gleicht. Hier liegt folglich ein Widerspruch zwischen der deutschen, französischen und slowenischen Sprachfassung einerseits und der italienischen andererseits vor. Dieser ist unter Berücksichtigung von Ziel und Zweck des Protokolltextes zu lösen.

Zweck des Auffangtatbestandes des Art. 2 UAbs. 6 VP ist es, bei der Beurteilung, ob eine Straße hochrangig ist, eine funktionale Betrachtungsweise zu gewährleisten. Entscheidend ist allein die Wirkung des Verkehrs einer Straße, nicht dagegen der Grad des Straßenausbaus. Entsprechend ausgebaute Straßen werden bereits ausdrücklich als Autobahnen und als mehrbahnige, kreuzungsfreie Straßen erfasst. Im Ergebnis ist die italienische Fassung daher unbeschadet ihrem Wortlaut so auszulegen, 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 VP.⁷

⁵ So kann davon ausgegangen werden, dass diese gut ausgebaut (weite Kurvenradien, keine starken Steigungen), für den Schnellverkehr bestimmt und nur für bestimmte Kraftfahrzeuge zugelassen sind.

⁶ Österreichische Schnellstraßen im Sinne von § 2 Abs. 2 i.V.m. Verzeichnis 2 BStG sind in der Regel mehrbahnig ausgestaltet. Dadurch dass sie keine höhengleichen Überschneidungen aufweisen und über niveaufreie Anschlussstellen verfügen, sind sie auch kreuzungsfrei im Sinne des Verkehrsprotokolls.

⁷ In Österreich kann somit auch eine Landesstraße eine hochrangige Straße im Sinne des Verkehrsprotokolls sein, wenn sie in ihrer Verkehrswirkung einer Autobahn ähnelt. Dies trifft beispielsweise auf die Fernpassstraße B 179 oder die Ennstal Straße B 320 zu, bei welchen es sich um Landesstraßen handelt.

Abschließend bleibt zu prüfen, wodurch die Verkehrswirkung einer Straße bestimmt werden kann. Zielführend ist es, dabei an ihre Verbindungs- bzw. Transitfunktion anzuknüpfen. Die Verkehrswirkung einer Straße ist dann jener einer Autobahn ähnlich, wenn diese nicht nur vom lokalen Verkehr genutzt wird, sondern auch den Verkehr angrenzender Autobahnen bzw. mehrbahniger und kreuzungsfreier Straßen übernimmt. Die Straße substituiert dann die fehlende Hauptverbindung und stellt einen wesentlichen und entsprechend stark frequentierten Anschluss zwischen den anderen Streckenabschnitten dar. Sie fällt damit unter den Auffangtatbestand „in der Verkehrswirkung ähnliche Straßen“.⁸ Zumeist, aber nicht zwingend, eignet sich eine solche Straße auch für den Schnellverkehr.

2. Zum Stadttunnel F*:**

Nach den Planungsunterlagen, die der Rechtsservicestelle Alpenkonvention vorliegen, handelt es sich beim Stadttunnel F*** nicht um eine Autobahn oder um eine mehrbahnige, kreuzungsfreie Straße im Sinne der oben genannten lit. a) und b).

Weist der Stadttunnel jedoch die Verkehrswirkung einer „Autobahn“ im oben erläuterten Sinne auf, ist er eine in der Verkehrswirkung ähnliche Straße im Sinne der lit. c) und daher als hochrangige Straße im Sinne des Art. 2 UAbs. 6 VP zu qualifizieren. Dabei stellen weder die Ausgestaltung mit lediglich einem Fahrstreifen pro Fahrtrichtung, mit einem Kreisverkehr bzw. mit Kreuzungen noch die vorgesehene Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h *per se* ausschlaggebende Kriterien für die Beurteilung einer Straße als hochrangig oder nicht hochrangig dar.

Entscheidend hierfür ist alleine die Wirkung des Verkehrs im Stadttunnel. Wird dieser nicht nur vom lokalen Verkehr genutzt, sondern übernimmt er auch den Verkehr angrenzender Autobahnen bzw. mehrbahniger und kreuzungsfreier Straßen, substituiert der Tunnel die fehlende Hauptverbindung und stellt einen wesentlichen und entsprechend stark frequentierten Anschluss zwischen den anderen Streckenabschnitten dar.

Mit freundlichen Grüßen,
die Rechtsservicestelle Alpenkonvention

⁸ Schroeder/Weber K., Studie. Das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention (2008), Rn. 385.