

CIPRA Österreich

Dresdner Straße 82/7. OG
1200 Wien
Österreich
oesterreich@cipra.org
www.cipra.at
www.alpenkonventionsrecht.at



CIPRA
LEBEN IN
DEN ALPEN

Rechtsservicestelle Alpenkonvention
für Behörden und Zivilgesellschaft
bei CIPRA Österreich

Mit freundlicher Unterstützung durch das BMK

 Bundesministerium
Klimaschutz, Umwelt,
Energie, Mobilität,
Innovation und Technologie



Wien, 6. August 2024
ZVR-Zahl: 255345915

Stellungnahme: „Fernpassstraße B 179“; Fernpass-Paket



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

Der Antragsteller hat iZm der Präsentation des Tiroler Landtags des Fernpasspakets am 24.01.2024 an die Rechtsservicestelle die Frage gerichtet, inwieweit der Ausbau des Lermooser Tunnels mit einer zweiten Röhre sowie die Errichtung des Fernpassscheiteltunnels und diverse andere Ausbaumaßnahmen mit der Alpenkonvention vereinbar sind, insbesondere mit Blick auf das Verkehrsprotokoll und das Verbot der Schaffung neuer alpenquerender Transitrouten:

*„Sehr geehrte Damen und Herren,
die Tiroler Landesregierung hat gestern ihre konkreten Pläne für einen Ausbau der B179 Fernpass-Bundesstraße präsentiert. Teil der Präsentation war der Ausbau der Fernpassstraße mit einer zusätzlichen Tunnelröhre für den Lermooser Tunnel sowie einem neuen Fernpass-Scheiteltunnel, außerdem diverse Straßenausbaumaßnahmen die in Summe 500 Millionen Euro schwer sind. Damit*

kommt das Fahrverbot für LKW über 7,5 Tonnen mit Ausnahme des Ziel- und Quellverkehrs unter Druck. In unseren Augen wird mit der höheren Flüssigkeit des Verkehrs am Fernpass das bisherige Fahrverbot für LKW rechtlich nicht zu halten sein. Wäre es möglich, seitens der CIPRA Rechtsservice-stelle die nunmehr konkret vorliegenden Pläne auf ihre Zulässigkeit im Sinne der Alpenkonvention, im Besonderen betreffend das Verkehrsprotokoll und das Verbot der Schaffung neuer alpenquerender Transitrouten zu prüfen? Sie finden die gestern von der Tiroler Landesregierung präsentierten Pläne unter diesem Link: <https://www.tirol.gv.at/verkehr/landesstrassen-und-radwege/fernpass-paket>

Zur Finanzierung des Ausbaus der B179 Fernpass-Bundesstraße wurden auch bereits das Tiroler Straßengesetz sowie ein Gesetz über eine Fernpass-Maut-GmbH bereits von der Tiroler Landesregierung in Begutachtung geschickt und werden in den kommenden Monaten dem Tiroler Landtag vorgelegt werden.“

I. Beurteilungsrahmen der Rechtsservicestelle (kurz: RSS)

Die Rechtsservicestelle-Alpenkonvention (in der Folge auch abgekürzt als RSS) sieht ihre Aufgabe darin, Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwendern - seien es Behörden, seien es Private - bei der Auslegung einzelner Bestimmungen der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle behilflich zu sein. Im Rahmen dieser Tätigkeit werden ausschließlich die Rechtsfragen, die in der jeweiligen Anfrage thematisiert werden, von den Experten der Rechtsservicestelle beantwortet. Diese unverbindlichen Rechtsmeinungen ersetzen in keiner Weise behördliche Ermittlungen oder präjudizieren behördliche Entscheidungen. Was den zu beurteilenden Sachverhalt betrifft, stützt sich die Rechtsservicestelle ausschließlich auf die Angaben in der Anfrage. Es ist nicht vorgesehen und auch nicht machbar, dass sie eigene Ermittlungen durchführt. Es kann daher ein späteres Behördenverfahren naturgemäß zu anderen Ergebnissen kommen als die Stellungnahme der Rechtsservicestelle. Dies insbesondere dann, wenn das Ermittlungsverfahren zeigt, dass der Sachverhalt ein anderer ist als jener, von dem der Anfragensteller/die Anfragenstellerin und mit ihm/ihr die Rechtsservicestelle ausging.

II. Zur Alpenkonvention und den Protokollen

Das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) als sog. „Rahmenkonvention“ und die dazu ergangenen Durchführungsprotokolle (Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Berglandwirtschaft, Naturschutz und Landschaftspflege, Bergwald, Tourismus, Bodenschutz, Energie und Verkehr) sind jeweils selbständige völkerrechtliche Verträge, die durch ihre Ratifikation Bestandteil der österreichischen Rechtsordnung geworden sind (BGBl Nr. 477/1995, BGBl III Nr. 230 – 238/2002).

Die österreichische Bundesverfassung (B-VG) sieht zwei Möglichkeiten der Umsetzung völkerrechtlicher Verträge in nationales Recht vor. Nach Art 49 B-VG sind die in Art 50 B-VG bezeichneten Staatsverträge vom Bundeskanzler im Bundesgesetzblatt kundzumachen; dadurch werden sie Teil der Österreichischen Rechtsordnung. Nach Ablauf des Tages der Kundmachung sind sie auch nach innerstaatlichem Recht verbindlich. Sofern in den Verträgen nichts Gegenteiliges festgelegt ist und eine konkrete Vertragsnorm im Sinne des Legalitätsprinzips inhaltlich ausreichend bestimmt ist, muss sie von den zuständigen Vollzugsbehörden wie ein einfaches nationales Gesetz angewendet werden.

Dass gilt allerdings nicht für Staatsverträge, für die der Nationalrat festgelegt hat, dass sie durch die Erlassung von Gesetzen oder Verordnungen zu erfüllen sind, für die also ein sog. Erfüllungsvorbehalt beschlossen wurde. Solche völkerrechtlichen Verträge werden erst auf der Basis der dazu ergangenen innerstaatlichen Rechtsnormen umgesetzt.

Nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes besteht für Staatsverträge, die ohne Erfüllungsvorbehalt kundgemacht wurden, die Vermutung der unmittelbaren Anwendbarkeit. Die Durchführungsprotokolle zur Alpenkonvention sind vom Nationalrat ohne Erfüllungsvorbehalt beschlossen worden, sodass für sie durch die Kundmachung im Bundesgesetzblatt die Vermutung der unmittelbaren Geltung besteht. Dies wurde vom Verfassungsgerichtshof im Beschluss vom 22. September 2003 Zl. B 1049/03 -4 ausdrücklich bestätigt.

Die Durchführungsprotokolle haben demnach innerstaatlich den Rang eines Bundes- oder Landesgesetzes.

III. Zur Aufgabenstellung

Sachverhalt:

Die B 179 Fernpassstraße ist eine 49,4 Kilometer lange Bundesstraße. Sie verläuft von der Staatsgrenze bei Vils (politischer Bezirk Reutte) bis nach Nassereith (politischer Bezirk Imst). Wesentliche Stationen der Fernpassstraße sind der Lermooser Tunnel sowie der namensgebende Fernpass auf 1.210 Metern Seehöhe. Am nördlichen Ende der B 179 schließt diese im Grenztunnel Füssen an die deutsche Autobahn A 7 an, am südlichen Ende geht sie zuerst in die B 189 (Mieminger Straße) über, welche über Anschlussstellen bei Telfs und Imst an die A 12 (Inntalautobahn) anschließt.

Durch die Tiroler Landesregierung wurden im Zuge des „Fernpasspakets“ Anfang des Jahres verschiedene Ausbaumaßnahmen der Fernpassstraße präsentiert (vgl. tirol.gv.at/verkehr/landesstrassen-und-radwege/fernpass-paket/). Kernstück des Pakets sind zwei Tunnelprojekte. Einerseits die Errichtung des Fernpassscheiteltunnels, andererseits der Ausbau des Lermooser Tunnels um eine weitere Tunnelröhre.

Zum Projekt Fernpassscheiteltunnel (in der Folge auch Fernpasstunnel oder Scheiteltunnel genannt):

Der Scheiteltunnel hat eine geplante Länge von 1443 Metern und weist eine Höhendifferenz von 70 Metern auf. Er soll drei Fahrspuren umfassen, wovon zwei Spuren in Fahrtrichtung Reutte verlaufen würden. Die bestehende zweispurige Straße über den Pass soll in Betrieb bleiben und jeweils mit zwei Halbanchlussstellen mit Parallelrampen vor und nach dem Tunnel angebunden werden. Das Vorhaben liegt in den Gemeinden Nassereith im Bezirk Imst und Biberwier im Bezirk Reutte. Ziel des Projekts ist insbesondere die Entschärfung eines kritischen Streckenabschnitts im Bereich der Fernpasshöhe (von der Kurve an der Südrampe bis zum Blindsee – dieser Bereich stellt ein wesentliches „Nadelöhr“ der Fernpassstrecke dar) (siehe dazu schon Stellungnahme der RSS vom 20.05.2019).

Zum Projekt Lermooser Tunnel:

Als zweites Tunnelprojekt soll auf Kilometer 15,54 bis Kilometer 19,67 der B 179 der Lermooser Tunnel um eine zweite Tunnelröhre ergänzt sowie saniert werden. Dabei soll laut Angaben des

Landes Tirol jede Röhre nur einen Streifen enthalten, es soll kein Ausbau auf vier Spuren erfolgen (tirol.gv.at/verkehr/landesstrassen-und-radwege/fernpass-paket/lermooser-tunnel/). Langfristig wird eine Verflüssigung des Verkehrs angestrebt und soll bei Sperren kein Ausweichverkehr durch Ortsgebiet mehr erforderlich sein. Begründet werden die Maßnahmen auch mit einer Anpassung des Lermooser Tunnels an die nötigen Sicherheitsanforderungen, bspw. das Erfordernis eines alle 500 Meter bestehenden Fluchtwegs, welcher unter anderem von Einsatzorganisationen befahren werden kann.

Zum weiteren Fernpasspaket:

Das Paket enthält zudem weitere Maßnahmen wie Abfahrverbote, Unterführungen, Lärmschutzwände und Dosierampeln. Durch die Errichtung einer Fernpassmaut im Jahr 2028 im Anschluss an die Inbetriebnahme des Fernpasstunnels sollen die in den nächsten fünfzehn Jahren nötigen Ausgaben für diese Maßnahmen in Höhe von 15 Millionen Euro finanziert werden (tirol.gv.at/verkehr/landesstrassen-und-radwege/fernpass-paket/fernpass-durchzugsmaut/).

Zur Verkehrsbelastung der Fernpassstraße:

Laut einer Verkehrsstudie des Ingenieur-Büros Dipl. Ing. Dr. Köll aus dem Jahr 2014 lag die durchschnittliche tägliche Belastung an Reisetagen bereits im Sommer 2012 bei insgesamt 26.203 KFZ und an Reisetagen im Winter 2011/2012 bei 24.329 KFZ. Dies deckt sich auch mit den Ergebnissen einer Vorstudie aus dem Jahr 2017 des Amtes der Tiroler Landesregierung anlässlich der ursprünglich für 2021 geplanten Errichtung des Scheiteltunnels wonach die B 179 eine der am stärksten frequentierten Landesstraßen Tirols darstellt (siehe schon Stellungnahme der RSS vom 20.05.2019 bzw. *Kahl*, Rechtsgutachten betreffend verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Errichtung des Fernpassscheideltunnels [2018] 29 f mwN). Demnach wurde schon damals für das ursprüngliche Fertigstellungsjahr 2021 von einer durchschnittlichen täglichen Verkehrsbelastung von 20.000 KFZ/24h ausgegangen, wobei eine erwartete starke Entwicklung von 4 %/Jahr bei PKW- und LKW-ähnlichen Fahrzeugen zu berücksichtigen ist (Stellungnahme der RSS vom 20.05.2019). Aufgrund des während der Covid-Zeit erhöhten Individualverkehrs liegt es nahe, dass das Wachstum während der Corona-Jahre noch höher war (vgl etwa *Statista*, Veränderung der Nutzung von Fortbewegungsmitteln in Österreich aufgrund der Corona Pandemie 2020, de.statista.com/statistik/daten/studie/1187757/umfrage/mobilitaetsveraenderung-in-oesterreich-waehrend-der-corona-pandemie/).

Rechtliche Beurteilung:

Zum befürchteten Aus für die 7,5-Tonnen-LKW-Beschränkung auf der B 179:

Aktuell gilt auf der B 179 Fernpass-Straße zwischen Straßenkilometer 0,00 in der Gemeinde Nassereith und Straßenkilometer 47,957 in der Stadtgemeinde Vils ein Fahrverbot für LKW mit einem höchstzulässigen Gesamtgewicht von mehr als 7,5 Tonnen (Verordnung der Landesregierung vom 1. Dezember 2009, LGBl 2009/95). Die RSS kam schon in ihrer Stellungnahme vom 20.05.2019 zu dem Schluss, dass das LKW-Fahrverbot aus Perspektive der Alpenkonvention (und des Verkehrsprotokolls) nicht von Belang ist (damals in Zusammenhang mit dem Tatbestandsmerkmal der Hocharrangigkeit der B 179). Ist die Verkehrswirkung einer Straße am Maßstab der Alpenkonvention bzw ihrer Durchführungsprotokolle doch unabhängig davon zu beurteilen, ob die Straße von PKW oder LKW befahren wird.

Grundlegendes zur Alpenkonvention und ihren Durchführungsprotokollen:

Die Alpenkonvention (in Folge: AK) ist ein völkerrechtlicher Vertrag, welcher für Österreich am 22.03.1999 in Kraft getreten ist. Es handelt sich dabei um einen Rahmenvertrag, in welchem Grundlegendes geregelt wird, während in den Durchführungsprotokollen die Maßnahmen zur Durchführung des Abkommens festgelegt werden. Das Durchführungsprotokoll „Verkehr“ (in Folge: VP) ist in Österreich am 18.12.2002 in Kraft getreten. Vertragsparteien dieses Protokolls sind die Alpenstaaten Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, die Schweiz, Slowenien und die Europäische Union. Es wurde durch den Nationalrat ohne Erfüllungsvorbehalt gemäß Art 50 Abs 2 Z 4 B-VG genehmigt, dh es ist einer unmittelbaren Anwendung grundsätzlich zugänglich. Ob eine einzelne Bestimmung tatsächlich unmittelbar anwendbar ist, ist für das VP als Staatsvertrag am Maßstab des Bestimmtheitsgebots gemäß Art 18 B-VG und für das VP als internationale Übereinkunft im Sinne von Art 216 AEUV nach unionsrechtlichen Kriterien zu prüfen. Hinsichtlich unmittelbar anwendbarer Bestimmungen des VP greift der Anwendungsvorrang des Unionsrechts.

Da es sich bei der AK und ihren Durchführungsprotokollen um völkerrechtliche Verträge handelt, hat deren Auslegung nach den Regeln der Art 31 ff der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK, BGBl 1990/243) zu erfolgen. Die Auslegung hat dabei insbesondere nach dem Wortlaut sowie dem Ziel und Zweck des Vertrags zu geschehen. Auch sind gemäß Art 33 WVK die verschiedenen Sprachfassungen (deutsch, französisch, italienisch, slowenisch) bei der Auslegung zu berücksichtigen.

Das Verkehrsprotokoll und das Verbot der Schaffung neuer alpenquerender Transitrouten:

Da die gegenständliche Fragestellung so weit gehalten ist, dass darunter die Prüfung eine Vereinbarkeit mit sämtlichen Protokollen der AK verstanden werden kann, ist auf das bereits oben zur Aufgabenstellung Gesagte zu verweisen und anzuführen, dass die Beantwortung dieser Fragestellung mit den zur Verfügung stehenden Unterlagen nicht machbar ist und insofern den Rahmen einer Stellungnahme der RSS sprengen würde. Die Prüfung erfolgt insofern ausschließlich am Maßstab des Verkehrsprotokolls.

Das „Verbot der Schaffung neuer alpenquerender Transitrouten“ findet sich in Art 11 Abs 1 VP. Gemäß dieser Bestimmung verzichten die Vertragsparteien auf den Bau neuer hochrangiger Straßen für den alpenquerenden Verkehr. Art 11 Abs 1 VP ist nach hM (sowohl nach völker-, als auch nach unionsrechtlichen Maßstäben) unmittelbar anwendbar (so auch *BMLFUW*, Umsetzungshandbuch Alpenkonvention [2007] 99; *Kahl*, Rechtsgutachten 20). Somit kann mitunter alleine aufgrund dieser Bestimmung ein Vorhaben zu untersagen sein. Allerdings sieht Art 8 Abs 2 dritter Satz VP eine Ausnahme vom Anwendungsbereich des Protokolls vor. Demnach fallen Projekte, welche zum Zeitpunkt der Annahme des Protokolls „[...] im Rahmen [der jeweiligen vertragsstaatlichen] Rechtsordnung beschlossen sind oder für die der Bedarf gesetzlich festgestellt ist [...]“ nicht unter den Anwendungsbereich des VP (im Wortlaut: „Diese Bestimmungen präjudizieren nicht das Recht jeder Vertragspartei, den Bau von Verkehrsinfrastrukturen vorzunehmen, die zum Zeitpunkt der Annahme dieses Protokolls im Rahmen ihrer Rechtsordnung beschlossen sind oder für die der Bedarf gesetzlich festgestellt ist.“). Insofern ist auch vom Verbot des Art 11 Abs 1 VP nur der Bau „neuer“ hochrangiger Straßen umfasst, dh betroffen sind nur solche Straßen, welche nicht unter die genannte Ausnahme gemäß Art 8 Abs 2 VP fallen.

Was das gegenständliche Vorhaben und die diesbezüglichen Fragen an die RSS betrifft, ist nun im Einzelnen zu klären, ob Art 11 Abs 1 VP auf die geplanten Maßnahmen auf der B 179 anzuwenden ist. Der besseren Übersicht halber werden in der Folge die einzelnen Tatbestandselemente dieser Bestimmung jeweils mit eigener Überschrift angeführt. Sollte Art 11 Abs 1 VP nicht anwendbar sein, stellt sich unter Umständen noch die Frage der Anwendbarkeit des Art 11 Abs 2 VP. Nach dieser Bestimmung darf ein „hochrangiges Straßenprojekt für den inneralpinen Verkehr“ nur unter bestimmten Voraussetzungen errichtet werden.

„verzichten“:

Diese auf den ersten Blick „weiche“ Formulierung ist dem Charakter des Protokolls als völkerrechtliche Vereinbarung geschuldet. Inhaltlich handelt es sich allerdings – auch in Zusammenhalt mit den übrigen Sprachfassungen – um eine Verpflichtung, keine neuen hochrangigen Straßen für den alpenquerenden Verkehr zu bauen (*Glantschnig*, Artikel 11 Verkehrsprotokoll – Kann er das Schreckgespenst „Alemagna“ verhindern? in *Essl/Schmid* [Hrsg], Das Protokoll „Verkehr“ der Alpenkonvention [2019] 33 [35]). Der Verzicht kommt insofern einem Verbot gleich (*Hartlieb*, Alpen transit – Wegweisungen des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention RdU 2023, 30 [31]).

„Bau“:

Mit dem Begriff „Bau“ in Art 11 Abs 1 VP ist sowohl der Neu- wie auch der Ausbau von hochrangigen Straßen für den alpenquerenden Verkehr gemeint, sofern dieser mit einer Kapazitätserweiterung einhergeht (*Bertel*, Kurzstudie zu ausgewählten Fragestellungen zum Protokoll „Verkehr“ der Alpenkonvention [2022] 5 unter Verweis auf *Ehlotzky*, Grundfreiheiten im Spannungsfeld von Verkehr und Nachhaltigkeit – eine Analyse anhand des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention [2014] 181 ff). Dies entspricht dem Zweck von Art 11 Abs 1 VP, wonach das existierende hochrangige Straßennetz nicht vergrößert werden soll (*Glantschnig* in *Essl/Schmid* 35; *Bertel*, Kurzstudie 5 unter Verweis auf *Ehlotzky*, Grundfreiheiten 181 ff). Auch eine systematische Auslegung führt zu diesem Ergebnis (Stellungnahme der RSS vom 12.06.2019 mwN: „Neben dem Begriff „Bau“ kommen im Verkehrsprotokoll aber auch die Begriffe „Neubau“ und „Ausbau“ vor. Daraus kann geschlossen werden, dass der Begriff „Bau“ gleichsam als Überbegriff sowohl Neubau- wie auch Ausbaumaßnahmen umfasst. Wengleich die einzelnen Sprachfassungen diese Auslegung auch nicht uneingeschränkt stützen, so ist letztlich doch davon auszugehen, dass Art 11 Abs 1 VP nicht nur den Neubau, sondern auch den Ausbau miterfassen will.“).

Damit fallen sowohl der geplante Scheiteltunnel wie auch die Erweiterung des Lermooser Tunnels unter diesen Begriff. Ergibt sich aus den geplanten Maßnahmen doch jeweils eine Kapazitätserweiterung – so soll der Scheiteltunnel dreispurig (statt der bisher lediglich zweispurigen Fahrbahn) errichtet werden. Zusätzlich soll die Straße über den Fernpass in Betrieb bleiben und vor und nach dem Tunnel eine Anbindung über zwei Anschlussstellen erfolgen. Die zweite Röhre des Lermooser Tunnels wiederum soll zwar laut Angaben auf der Homepage des Landes Tirol nur einspurig geführt werden, aus den der RSS vorliegenden Planungsunterlagen ergibt sich allerdings, dass eine Kapazitätserweiterung stattfindet – so ist nach dem Ausbau eine Führung des Verkehrs auf zwei Spuren je Tunnelröhre möglich (vgl dazu unten auf S. 10 f dieser Stellungnahme).

„neuer“:

Gem Art 11 Abs 1 VP ist den Vertragsparteien nur die Errichtung „neuer“ alpenquerender hochrangiger Straßen untersagt. Worum es sich bei „neuen“ Straßen handelt, kann unter Rückgriff auf

Art 8 Abs 2 VP ermittelt werden. Wie weiter oben bereits ausgeführt, beinhaltet Art 8 Abs 2 VP einen Ausnahmetatbestand für den Bau von Verkehrsinfrastrukturen, welche zum Zeitpunkt der Annahme des Verkehrsprotokolls im Rahmen der jeweiligen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten schon beschlossen waren bzw für welche der Bedarf gesetzlich festgestellt wurde. Mit der Annahme eines völkerrechtlichen Vertrags ist die Zustimmung aller an seiner Abfassung beteiligten Staaten gemeint (dies ergibt sich aus Art 9 WVK, worauf *Glantschnig in Essl/Schmid* 33 [35] zutreffend hinweist). Die Annahme des VP erfolgte insofern auf der sechsten Alpenkonferenz am 31.10.2000 in Luzern. Zu diesem Zeitpunkt war die Errichtung namentlich der B 179 noch nicht gesetzlich beschlossen und auch der Bedarf an dieser Straße nicht gesetzlich festgestellt. Allerdings war bereits im Verzeichnis 1 (Bundesstraßen A [Bundesautobahnen]) des Bundesstraßengesetzes (BGBl 1971/286 in der Fassung BGBl I 1997/31) im Verlauf der damals verzeichneten B 314 auch der Verlauf der nunmehrigen B 179 enthalten (B 314 Fernpaß Straße von Haiming [A 12] - Tschirganttunnel- Nassereith - Umfahrung Reutte - Staatsgrenze bei Vils). 2002 wurde (mit LGBl 2002/68) im Tiroler Landesstraßengesetz (Anlage 2, Landesstraßenverzeichnis B) die B 179 in der derzeitigen Form eingefügt.

Das am 31.10.2000 auf der sechsten Alpenkonferenz von Österreich eingereichte Verzeichnis der Vertragsstaaten über die Verkehrsinfrastrukturen, die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Protokolls von den Vertragsparteien beschlossen sind oder für die der Bedarf gesetzlich festgestellt ist, enthielt einen Eintrag für das Vorhaben „B 179 Fernpass Straße Nassereith – A12 (Ast. Ötztal) Tschirganttunnel 5,0 km“. Das Vorhaben wurde an dieser Stelle als „Straße gemäß Art 11 Abs 2 [VP, Anm] (hochrangige Straßenprojekte für den inneralpinen Verkehr)“ gelistet.

Nach Auffassung des VfGH (VfSlg 19.126/2010) handelt es sich bei diesem Verzeichnis lediglich um eine Erklärung, „[...] die [...] die politischen Voraussetzungen für die Annahme des Verkehrsprotokolls im Rahmen der Ministerkonferenz bildete[n] [...]“, der jedoch keinerlei rechtliche Wirkung zukäme. Nach *Glantschnig* kommt der genannten Projektliste allerdings aufgrund der durch die Vertragsstaaten praktizierten Übung gemäß Art 31 Abs 3 lit b WVK bei der Vertragsauslegung rechtliche Relevanz zu (*Glantschnig in Essl/Schmid* 33 [36 ff]), weil die Liste Bedingung für die Annahme des Verkehrsprotokolls gewesen und der Auftrag für die Vorlage vom Ständigen Ausschuss einstimmig gefasst worden sei. Anderes wäre auch mit dem Grundsatz von Treu und Glauben nach Art 26 WVK („Ist ein Vertrag in Kraft, so bindet er die Vertragsparteien und ist von ihnen nach Treu und Glauben zu erfüllen“) nicht vereinbar, welcher bei der Auslegung des Begriffs „neu“ in Art 8 Abs 2 VP ebenfalls zu berücksichtigen ist. Denn nach Art 31 Abs 3 lit c WVK ist außer der Wort-, systematischen und teleologischen Interpretation auch „[...] jeder in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbare[r] einschlägige[r] Völkerrechtssatz [anzuwenden].“ Somit spricht für die rechtliche Relevanz des anlässlich des Vertragsschlusses eingereichten Projektverzeichnisses auch eine Auslegung nach Art 31 Abs 3 lit c WVK. Nach dem Grundsatz von Treu und Glauben müssen die Vertragsparteien auf anlässlich des Vertragsschlusses gemachte Erklärungen vertrauen können. Da im von Österreich eingereichten Verzeichnis die B 179 als „Straße gemäß Art 11 Abs 2 [VP, Anm] (hochrangige Straßenprojekte für den inneralpinen Verkehr)“ definiert wurde, hat eine Auslegung von Art 8 Abs 2 VP auch gemäß Art 31 Abs 3 lit c WVK so zu erfolgen, dass von der Ausnahme nur der (Aus-)Bau der B 179 im Rahmen innerstaatlicher Verkehrsprojekte umfasst ist, nicht aber der (Aus-)Bau für den alpenquerenden Verkehr.

„hochrangig“:

Gemäß Art 2 UAbs 6 VP handelt es sich bei hochrangigen Straßen um „alle Autobahnen und mehrbahnige[n], kreuzungsfreie[n] oder in der Verkehrswirkung ähnliche[n] Straßen.“

Zur Frage der Hochrangigkeit nahm die RSS bereits iZm der B 179 ausführlich Stellung: Demnach kann *„auch eine Straße, die weder mehrbahnig noch kreuzungsfrei ist, durchaus eine hochrangige Straße im Sinne des Verkehrsprotokolls darstellen [...], 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 [weshalb] es sich bei der B 179 um eine hochrangige Straße [handelt].“* Der Auffangtatbestand des Art 2 UAbs 6 VP erfasst demnach nicht nur alle Autobahnen und mehrbahnigen, kreuzungsfreien Straßen, sondern auch sämtliche in der Verkehrswirkung ähnliche Straßen. Damit soll eine *„funktionale Betrachtungsweise gewährleistet“* werden, sodass auch Straßen, welche auf einem bestimmten Abschnitt zwischen hochrangigen Straßen eine Verbindungsfunktion haben und insofern besonders verkehrsbelastet sind, als hochrangig einzustufen sind (Stellungnahme der RSS vom 20.05.2019). Dabei kommt es nicht auf den Ausbaugrad der jeweiligen Straßen an, sondern ausschließlich auf deren Verkehrswirkung. Die B 179 und daran anschließend die B 189 verbinden die deutsche Autobahn A 7 mit der österreichischen A 12 (Inntalautobahn), was die Fernpassstraße sowie das weiter anschließende Verbindungsstück zur A 12 in Form der B 189 zu einer stark belasteten Transitroute (vgl dazu die oben angeführte Verkehrsstudie des Ingenieurbüros Dipl. Ing. Dr. Köll aus dem Jahr 2014 sowie jene des Amtes der Tiroler Landesregierung aus 2017 zur Verkehrsbelastung der B 179) und somit im Ergebnis zu einer hochrangigen Straße iSv Art 11 VP macht (Stellungnahme der RSS vom 20.05.2019). Übernehmen doch diese Straßen den gesamten Transitverkehr kommend von der A 7 bis zur A 12 Inntalautobahn. Dass der Verkehr auf der B 179 nicht gleich schnell wie auf Autobahnen oder mehrbahnigen kreuzungsfreien Straßen fließen kann, ändert nichts an der Hochrangigkeit der B 179 (aA Kahl, Rechtsgutachten 22 ff mwN), liegt doch der Zweck des VP insbesondere im Schutz der „besonders empfindliche[n] Ökosysteme und Landschaften“ im Alpenraum und wird in der Präambel zum VP auch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Schadstoff- und Lärmbelastung durch die „geographische[n] und topographische[n] Verhältnisse“ im Alpenraum vergrößert wird.

Da durch den dreispurigen Scheiteltunnel zusätzlich zur zwei Fahrstreifen fassenden Passstraße und durch die Errichtung einer zweiten Röhre des Lermooser Tunnels eine Kapazitätserweiterung erfolgt, wird die Attraktivität der B 179 für den Transitverkehr weiter gesteigert und es ist dementsprechend stärkerer Verkehr zu erwarten. In diesem Zusammenhang wurde auch schon in der Stellungnahme der RSS vom 20.05.2019 betont, dass die funktionale Hochrangigkeit der B 179 Fernpassstraße durch den geplanten Scheiteltunnel *„[...] nicht nur nicht in Frage gestellt, sondern zusätzlich bestätigt und unterstrichen [wird].“*

„alpenquerend“:

Gemäß Art 2 UAbs 1 VP handelt es sich bei einer alpenquerenden Straße um eine Straße mit Quelle und Ziel außerhalb des Alpenraums, was im Ergebnis auf eine Querung des Alpenhauptkamms hinausläuft (*Glantschnig in Essl/Schmid 33 [38]*).

Art 11 Abs 1 VP wäre insofern auf den geplanten Ausbau der B 179 nicht anwendbar, da es sich bei dieser Straße zwar um eine hochrangige, aber rein geographisch um keine alpenquerende Straße im Sinne von Art 2 UAbs 1 VP handelt, liegen doch weder Quelle (Gemeinde Vils) noch Ziel

(Gemeinde Nassereith) außerhalb des Alpenraums (worauf auch *Kahl*, Rechtsgutachten 26 hinweist). Ähnlich wie dies beim Tatbestand der Hochrangigkeit der Fall ist, wird allerdings auch für den Tatbestand des „alpenquerenden Verkehrs“ in der Literatur von einer funktionalen Betrachtungsweise ausgegangen: Demnach sind auch Straßen, welche für sich alleine nicht über den Alpenhauptkamm führen, als alpenquerend einzustufen, wenn durch sie eine bislang fehlende Verbindung geschlossen und dadurch eine alpenquerende Route geschaffen wird (vgl etwa *Glantschnig* in *Essl/Schmid* 33 [38]; *Kahl*, Rechtsgutachten 26 f). Da die B 179 (mit der B 189) die deutsche Autobahn A 7 und die österreichische A 12 (Inntalautobahn) verbindet, ist in weiterer Folge eine Überquerung des Alpenhauptkamms über die A 13 (Brennerautobahn) sowie die italienische A 22 möglich. Zudem ist als zweites Tatbestandsmerkmal nach herrschender Meinung im Rahmen einer funktionalen Betrachtungsweise die Verkehrswirkung des jeweiligen Verbindungsstücks heranzuziehen (vgl für mehrere *Hartlieb*, RdU 2023, 30 [32]; *Kahl*, Rechtsgutachten 29). Schon die angeführten Studien aus den Jahren 2014 und 2017, wonach es sich bei der B 179 um eine der am stärksten frequentierten Landesstraßen Tirols handelt, legen insofern nahe, dass auch die erforderliche Verkehrswirkung als Transitstrecke gegeben ist und **es sich bei der B 179 insofern im Ergebnis um eine alpenquerende Straße handelt. Deren Ausbau im Sinne einer Kapazitätserweiterung ist somit gem Art 11 Abs 1 VP untersagt.**

Anzuführen ist, dass für die Errichtung des Scheiteltunnels auch Effizienzargumente in Anschlag gebracht werden („Flüssigkeit des Verkehrs“). Ein solches Argument könnte etwa sein, dass die Errichtung des Tunnels der Umgehung von Verzögerungen und Staus auf der Passstraße diene, welche auf die Beschaffenheit der Straße mit steilen Böschungen und engen Kurven in Verbindung mit winterlicher Witterung und Wetterereignissen zurückzuführen seien. Zudem werde durch die Errichtung des Tunnels, welcher mit 1,4 Km Länge (statt 4,8 Km Passstraße) lediglich eine Steigung von 70 Höhenmetern (statt 200 Höhenmetern auf der Passstraße) umfasst, Treibstoff gespart. Derartige Effizienzargumente entsprechen auch der Zielbestimmung gemäß Art 1 Abs 1 lit d VP, wonach die Vertragsparteien auch verpflichtet sind, durch eine nachhaltige Verkehrspolitik den „[...] inneralpine[n] und alpenquerende[n] Verkehr durch [...] Steigerung der Effektivität und Effizienz der Verkehrssysteme und durch Förderung umwelt- und ressourcenschonender Verkehrsträger [...]“ zu gewährleisten.

Im Ergebnis ist zuzugestehen, dass der Verkehr auf der B 179 durch die Errichtung des Scheiteltunnels gewiss insofern effizienter wird, als der stauanfällige Streckenabschnitt zwischen der Haarnadelkurve im Süden und dem Blindsee im Norden im Regelfall nicht mehr zwingend befahren werden muss. Allerdings würden statt vormals zwei Fahrstreifen zur Passüberquerung nach dem Tunnelbau insgesamt fünf Fahrstreifen (drei Fahrstreifen im Tunnel plus zwei Fahrstreifen über den Pass) zur Verfügung stehen, was angesichts des dokumentiertermaßen stets zunehmenden Verkehrs auf der Fernpassstraße zwangsläufig zu einer verstärkten Verkehrswirkung der Route aufgrund dieses Kapazitätsausbaus führen muss. Damit bleibt es aber hinsichtlich der geplanten Errichtung des Scheiteltunnels bei einem nach Art 11 Abs 1 VP unzulässigen Ausbau einer neuen hochrangigen Straße für den alpenquerenden Verkehr.

Soweit den Informationen auf der vom Anfragesteller verlinkten Homepage des Landes Tirol entnehmbar, dient die Errichtung der zweiten Röhre im Lermooser Tunnel in erster Linie Sicherheitszwecken. Es soll zu keiner Kapazitätserweiterung kommen, da geplant sei, den Verkehr in jeder Röhre nur einspurig zu führen („*Es erfolgt kein Ausbau auf vier Spuren. Der Normalverkehr bleibt einspurig in jeder Röhre.*“ – vgl tirol.gv.at/verkehr/landesstrassen-und-radwege/fernpass-

paket/Lermooser-tunnel/). Eine Kapazitätserweiterung scheint dennoch auch bezüglich des Lermooser Tunnels geplant zu sein, denn laut Angaben auf der Homepage des Landes Tirol könne „[b]ei Reinigungs- oder Bauarbeiten [...] der Verkehr in einer Röhre auch im Gegenverkehr geführt werden.“ Das Ausmaß der zweiten Röhre ermöglicht also – zumindest theoretisch – die Führung des Verkehrs auf zwei mal zwei Fahrspuren (am angegebenen Ort). Dies deckt sich auch mit den der RSS vorliegenden Plänen, wonach je Tunnel eine Markierung mit zwei Fahrstreifen möglich sein soll.

Als Ziel des Ausbaus wird auf der Homepage auch angegeben, dass die Flüssigkeit des Verkehrs erhöht werden soll, wofür eine Kapazitätserhöhung des Tunnels nötige Voraussetzung ist. Die logische Folge von solcherart ermöglichtem flüssigerem Verkehr ist eine höhere mögliche Zahl an passierenden Fahrzeugen. **Es liegt somit auch was den Bau der zweiten Tunnelröhre für den Lermooser Tunnel angeht, im Ergebnis ein nach Art 11 Abs 1 VP unzulässiger Ausbau einer neuen hochrangigen Straße für den alpenquerenden Verkehr vor.**

Was die weiteren geplanten Maßnahmen wie die Einführung weiterer Abfahrverbote, die Errichtung von Dosierampeln, Unterführungen, Lärmschutzwänden und einer Fernpassmaut betrifft, handelt es sich dabei um keine kapazitätserweiternden Maßnahmen für den alpenquerenden Verkehr, sondern liegt im Gegenteil deren Hauptziel darin, den Verkehr bzw dessen Auswirkungen zu dämpfen. Sie fallen insofern nicht unter Art 11 Abs 1 VP. Da es sich bei der B 179 um eine alpenquerende Straße handelt, kommt auch Art 11 Abs 2 VP nicht zur Anwendung.

IV. Conclusio

Der geplante Bau des Scheiteltunnels sowie der Ausbau des Lermooser Tunnels sind nicht mit Art 11 Abs 1 des VP der AK vereinbar.

Die genannten weiteren geplanten Maßnahmen sind mit dem Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention vereinbar.

Mit freundlichen Grüßen,
die Rechtsservicestelle Alpenkonvention