

Im Auftrag von

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

TEIL KLIMACHECK

im Rahmen der Studie **MOBILEX**

ERARBEITUNG EINES MOBILITÄTSGESETZES FÜR DIE UMSETZUNG KLIMASCHUTZFREUNDLICHER NORMEN IM ÖSTERREICHISCHEN VERKEHRSRECHT

Projektteam

JuristInnen

Univ.-Prof.ⁱⁿ MMag.^a Dr.ⁱⁿ Eva Schulev-Steindl, LL.M.; Mag. Christoph Romirer, MA; Lukas Liebenberger, Verena Toso (Universität Graz)

Univ.-Prof.ⁱⁿ Mag.^a Dr.ⁱⁿ Erika Wagner; Univ.-Prof. RA Dr. Wilhelm Bergthaler; Mag.^a Daniela Ecker, LL.B.; Christoph Sieber; Phillip Reiter (JKU Linz)

VerkehrsexpertInnen

Dipl.-Ing. Andreas Käfer (TRAFFIX Verkehrsplanungs GmbH)

ÖkonomInnen

Univ.-Prof. Mag. Dr. Karl Steininger; Raphaela Maier, BSc MSc; Stefan Nabernegg, BSc MSc (Universität Graz)

SystemwissenschaftlerInnen

Univ.-Prof. Mag. Dr. Alfred Posch; Eva Fleiß, PhD; Annina Thaller, MSc (Universität Graz)

UNIVERSITÄT GRAZ
UNIVERSITY OF GRAZ



TRAFFIX®

JKU
JOHANNES KEPLER
UNIVERSITÄT LINZ

TEIL KLIMACHECK

VORGABEN DER ALPENKONVENTION FÜR DAS ÖSTERREICHISCHE VERKEHRSRECHT

Univ.-Prof.ⁱⁿ Mag.^a Dr.ⁱⁿ Erika Wagner, Phillip Reiter (JKU Linz)

Stand: Februar 2022

im Rahmen der Studie **MOBILEX**

ERARBEITUNG EINES MOBILITÄTSGESETZES FÜR DIE UMSETZUNG KLIMASCHUTZFREUNDLICHER NORMEN IM ÖSTERREICHISCHEN VERKEHRSRECHT

Inhaltsverzeichnis

I.	Kurzversion Alpenkonvention: Zusammenfassung und Implikationen des Klimachecks (zum Zeitpunkt der Erarbeitung laut Projektzeitplan)	1
II.	Einleitung.....	7
III.	Alpenkonvention	8
A.	Allgemeines	8
B.	Ursprung und Anwendungsbereich	8
C.	Aufbau und Zielsetzung	9
IV.	Die Alpenkonvention aus völkerrechtlicher Sicht.....	11
V.	Die Alpenkonvention aus unionsrechtlicher Sicht.....	12
VI.	Das Verkehrsprotokoll.....	14
A.	Allgemeines	14
B.	Struktur des Verkehrsprotokolls	15
C.	Ziele und Grundverpflichtungen des Verkehrsprotokolls	15
D.	Spezifische Maßnahmen	20
E.	Verkehrsverlagerung mit Hilfe indirekter Verhaltenssteuerung.....	26
VII.	Judikatur und gelebte Praxis.....	28
VIII.	Resümee	29
IX.	Checkliste der relevanten Bestimmungen des Protokolls Verkehr.....	31

Abkürzungsverzeichnis

Abs	Absatz
AK	Alpenkonvention
Art	Artikel
AWG	Abfallwirtschaftsgesetz
betr	betreffend
bzgl	bezüglich
bzw	beziehungsweise
dt	deutsche/-er/-es
etc	et cetera
et al.	et alii / und Andere
ggf	gegebenenfalls
iSd	im Sinne des/der
iZm	in/im Zusammenhang mit
KEK	Klima- und Energiekonzept
lit	litera
österr	österreichische/-er/-es
Rz	Randzahl/-ziffer
sog	sogenannte/-er/-es
SP-V	strategische Prüfung Verkehr
SUP	strategische Umweltprüfung
ua	unter anderem
uE	unseres Erachtens
usw	und so weiter
UVE	Umweltverträglichkeitserklärung
UVGA	Umweltverträglichkeitsgutachten
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungs-Gesetz
VP	Verkehrsprotokoll
va	vor allem
vgl	vergleiche
Z	Ziffer

I. Kurzversion Alpenkonvention: Zusammenfassung und Implikationen des Klimachecks (zum Zeitpunkt der Erarbeitung laut Projektzeitplan)

Das **Regierungsübereinkommen 2020 – 2024 „Aus Verantwortung für Österreich“** enthält umfassende und weitreichende Agenden, die auf den aus Umwelt- und Klimaschutzgründen dringend notwendigen Umbau des Verkehrssektors abzielen. Es herrscht Konsens zwischen den Regierungsparteien (Seite 93 des Regierungsübereinkommens), dass die „Umsetzung des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention“ eine Agenda der Legislaturperiode darstellt.

Der Befund, dass die Alpenkonvention einer Umsetzung harrt, ist zutreffend: Die Alpenkonvention (AK) und ihr Durchführungsprotokoll Verkehr (VP) stellen für Österreich **sowohl verbindliches Völker- als auch Unionsrecht** dar. Die Umsetzung ist daher – auch abgesehen von der zu begrüßenden Passage im Regierungsprogramm – **rein rechtlich zwingend**.

Ihr Hauptanliegen besteht in der Umsetzung einer auf die Alpen zugeschnittenen Umweltpolitik im Verkehrsbereich, deren wichtigste Ziele im Sinne der Alpenkonvention in der Senkung der Belastungen und Risiken des inneralpinen und alpenquerenden Verkehrs sowie in der Verlagerung desselben von der Straße auf die Schiene liegen. Die Verpflichtungen aus der AK und dem VP stellen **direkte Vorgaben für das österreichische Verkehrsrecht** dar, und nehmen daher nicht nur die Verwaltung, sondern auch den **Gesetzgeber in die Pflicht, diesen zu entsprechen. Geht es um den Schutz des alpinen Gebiets, so besteht auch kein Zweifel daran, dass dieser auch den Schutz vor negativen, durch den Verkehr verursachten, klimatologischen Umwelteinflüssen erfasst**. Das wurde zuletzt auch im aktuellen Klimaaktionsplan 2.0 der Alpenkonvention ganz deutlich hervorgehoben. Bedenkt man, dass das VP in Österreich seit 18.12.2002 in Kraft ist und im Unionsrecht seit 25.09.2013 zum Rechtsbestand zählt, so ist Handlungsbedarf jedenfalls zu konstatieren. Als Bestandteil des sog *acquis communautaire* folgt die Judiziabilität durch den EuGH. Das kann insb von Relevanz sein, als bei Eingriffen in die Grundfreiheiten (insb Warenverkehrsfreiheit) aufgrund von Verkehrsbeschränkungen, etwa aus klimatologischen Erwägungen, die Ziele und Instrumente der Alpenkonvention zur Rechtfertigung herangezogen werden können (vgl zu den sektoralen Fahrverboten auf Basis des IG-L, EuGH 15.11.2005, C 320/03 und 21.12.2011, C.28/09). Da auch die Nachbarländer – jedenfalls über die Mitgliedschaft zur EU – an das VP gebunden sind, ist der zentrale Schutzgedanke des VPs – nämlich der Schutz der sensiblen alpinen Umwelt vor schädlichen Verkehrseinflüssen – auch für alle anderen MS europarechtlich bindend. Das dt Bundesverfassungsgericht hat in seinem revolutionären Urteil vom 24.3.2021 (1 BvR 2656/18 ua) ausgesprochen, dass *„das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel zunimmt.“*

Das VP wurde ohne Erfüllungsvorbehalt beschlossen und zieht damit die Vermutung der unmittelbaren Wirksamkeit nach sich. Allerdings stoßen sowohl die AK als auch das VP oftmals an die **Grenze der für die Vollziehung notwendigen Bestimmtheit. Um diese zentrale Unschärfe zu überwinden, gilt es detailliertere Ausführungsbestimmungen zu schaffen, die die erforderliche Bestimmtheit und damit Vollzugstauglichkeit nach sich ziehen.** Aus europarechtlicher Sicht sind nationale Umsetzungsmaßnahmen Österreichs wegen Art 194 AEUV jedenfalls unproblematisch, da wohl niemand das VP als Harmonisierungsmaßnahme zugunsten des Warenverkehrs einstufen würde (so aber die Wegekosten-RL). Dafür, dass Österreich Schutzmaßnahmen zugunsten der Alpen als Vorreiter ergreift, ist auch aus Sicht des Schutzes der Biodiversität und der kleinbäuerlich strukturierten, auf einen funktionierenden Lebensraum angewiesenen bäuerlichen Bevölkerung ein „Gebot der Stunde“. Nicht zuletzt steht durch den Klimawandel der Tourismus in den Alpen, eine beachtliche Stütze der österreichischen Volkswirtschaft (gerade im Winter), auf dem Spiel. Im Lichte des Urteils des dt BVfG vom 24.3.21 gebieten die Grundrechte des Schutzes des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit die Verpflichtung des Staates, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen. Sie begründen eine **objektivrechtliche Schutzverpflichtung auch in Bezug auf künftige Generationen.**

Ein erster Klimacheck ergibt, dass das Verkehrsprotokoll zahlreiche Möglichkeiten enthält, die bislang zu Unrecht nicht ausgeschöpft wurden; dazu im Folgenden:

Art 1 VP sieht die Verpflichtung der Vertragsparteien zur nachhaltigen Verkehrspolitik unter Wahrung des **Vorsorge-, Vermeidungs- und Verursacherprinzips** vor. Es handelt sich bei Art 1 VP um eine generell gehaltene Zielbestimmung, die den Vertragsparteien eine **ergebnisbezogene Verantwortung** auferlegt. Nimmt man das Ernst (was man ja muss), dann ist in der Verkehrspolitik und deren Umsetzung den klimatologischen Risiken und Restrisiken – besser heute als morgen – auf allen Verkehrswegen Rechnung zu tragen.

Art 3 Abs 1 VP befasst sich mit nachhaltigem Verkehr und Mobilität. Er sieht eine Verpflichtung der Vertragsparteien zu einer abgestimmten Umwelt- und Verkehrspolitik zur Begrenzung verkehrsbedingter Belastungen und Risiken bzw einer Reduktion von CO₂ auf ein Maß, welches die Tragfähigkeit der betroffenen Umweltmedien nicht überfordert, vor. Art 3 Abs 1 VP stellt eine rechtlich **verbindliche Zielsetzung dar. Auch diese bedarf freilich noch einer Konkretisierung.**

Ganz im Einklang mit dieser Vorgabe hat das **Regierungsübereinkommen 2020 – 2024 „Aus Verantwortung für Österreich“** als Agenda, dass sich Österreich für die **zwischenstaatliche Einhaltung einsetzen wird (S 93) – Österreich kann dabei als Vorreiter mit konkretisierenden Normen zum VP (sei es als eigener Abschnitt in einem Mobilitätsgesetz – sei es als Alpenkonventionsbegleitgesetz) einen wesentlichen Schritt zur Einleitung der Mobilitätswende in ganz Europa beitragen.**

Art 3 Abs 2 ist demgegenüber konkreter. Er sieht die Entwicklung von nationalen, regionalen und lokalen Zielvorgaben und Maßnahmen mit Berücksichtigung der naturräumlichen wirtschaftlichen und soziokulturellen Gegebenheiten vor. Art 3 Abs 2 VP wie auch noch der zu erörternde Abs 10 bilden eine Grundlage für über Geschwindigkeitsbeschränkungen bzw Nacht- und Sonntagsfahrverbote hinausgehende Verkehrsbeschränkungen.

Art 6 VP bietet die Grundlage zur Ergreifung weitergehender Maßnahmen auf Grund naturräumlicher Gegebenheiten bzw aus Gründen der Gesundheit, Sicherheit und des Umweltschutzes und dient als Appell an die nationalen Gesetzgeber zum umfassenden Klimaschutz.

Art 7 trägt den Titel „Allgemeine Verkehrspolitische Strategien“. Sein erster Absatz normiert die Verpflichtung zu einem aufeinander abgestimmten grenzüberschreitenden Verkehrsnetzwerk mit dem Fokus auf intermodalen Transportsystemen und der bestmöglichen Nutzung bestehender Verkehrssysteme und -infrastrukturen durch den Einsatz von Telematik. Weiters wird auch eine Verkehrsbeeinflussung durch raumordnerische und strukturelle Maßnahmen zur Verlagerung der Transportleistungen auf umweltfreundlichere Verkehrsmittel gefordert. Es besteht eine **Ergebnisförderungspflicht hinsichtlich der Abstimmung der Verkehrsträger-, mittel und -arten sowie der Begünstigung der Intermodalität und eine Ergebnispflicht hinsichtlich des Einsatzes von Telematik und der Erschließung von Reduktionspotenzialen im Verkehrsaufkommen**. Besonderes Augenmerk soll auf ein vernetztes, grenzüberschreitendes Verkehrsnetzwerk gelegt werden, wobei der Fokus auf dem intermodalen Verkehr liegt. Auch eine integrale Fahrplanentwicklung und eine Neuausrichtung des Schienenverkehrs sind anzustreben.

Art 7 Abs 2 VP sieht eine Sicherung der Verkehrswege vor Naturgefahren sowie in Gebieten mit besonderen Verkehrsbelastungen zum Schutz der Menschen und der Umwelt zur schrittweisen Reduktion der Schadstoff- und Lärmemissionen auf Grundlage der bestverfügbaren Technologie vor. Den Vertragsparteien wird hinsichtlich der Umsetzung der Maßnahmen ein sehr hohes Schutzniveau abverlangt.

Art 8 VP trägt den Titel „Projektelevaluations- und zwischenstaatliches Konsultationsverfahren“ und sieht Zweckmäßigkeit- und Umweltverträglichkeitsprüfungen sowie Risikoanalysen bei großen Neubauten und wesentlichen Änderungen oder Ausbauten vorhandener Verkehrsinfrastrukturen vor. Die Zweckmäßigkeitprüfung stellt ein neues Prüfinstrument dar, das im gegenwärtigen nationalen Infrastrukturrecht in dieser Form nicht vorzufinden ist.

Die Beschreibung des Art 9 VP kann kurzgehalten werden. Dieser normiert eine Förderungspflicht hinsichtlich der Einrichtung und des **Ausbaus kundenfreundlicher und umweltgerechter öffentlicher Verkehrssysteme**.

Art 10 VP ist direkter Ausfluss des allgemeinen Grundsatzes der AK, nämlich den **Verkehr von der Straße auf die Schiene** zu verlagern. Er sieht eine Verbesserung der

Bahninfrastrukturen durch den Bau und die Entwicklung großer alpenquerender Achsen einschließlich der Anschlüsse und angepasster Terminals vor.

Art 11 Abs 1 VP ist eine Norm von erheblichem Klimaschutzrechtlichem Potenzial. Sie sieht einen **Verzicht auf den Bau neuer hochrangiger Straßen für den alpenquerenden Verkehr vor und ist als direktes Verbot zu verstehen. Gemeint sind jene Routen, die den Alpenhauptkamm überqueren.**

Abs 2 sieht demgegenüber die **Zulässigkeit** für hochrangige Straßenprojekte **des inneralpinen Verkehrs unter erschwerten Bedingungen** vor. Kumulativ vorliegen müssen Vorsorge- und Ausgleichmaßnahmen, eine Alternativenprüfung im Hinblick auf den Bahnverkehr (auch kombinierter Verkehr), eine positive **Zweckmäßigkeitprüfung**, eine Risikoanalyse und UVP sowie die Berücksichtigung von Raumordnungsplänen/-programmen. Dabei muss auch der nachhaltigen Entwicklung Rechnung getragen werden. Geboten wäre bereits derzeit eine unmittelbare Anwendbarkeit dieser Norm bei sämtlichen **inneralpinen Straßenprojekten** – mögen sie UVP-pflichtig sein oder nicht. Diese Anforderungen gehen sogar weit über das hinaus – insb vor den Anforderungen der zu setzenden Ausgleichsmaßnahmen – was derzeit die UVP nach UVP-G bietet. Sollte bei aktuellen inneralpinen Straßenprojekten diese umfassende Zweckmäßigkeitprüfung unterblieben sein, so wäre sie uE – auch im Lichte der Rsp des EuGH zur unterbliebenen UVP trotz UVP-pflicht – unverzüglich – **nachzuholen**.

Art 12 VP sieht die Senkung der Umweltbelastungen des Flugverkehrs einschließlich des Fluglärms, die Verbesserung des öffentlichen Verkehrssystems von alpennahen Flughäfen in die verschiedenen Alpenregionen und die Begrenzung des Neubaus von Flughäfen sowie des erheblichen Ausbaus von bestehenden Flughäfen vor. Die Norm gebietet eine über die Staatsgrenzen hinausgehende Vernetzung der alpennahen Flughäfen und deren Transportmöglichkeiten. Eine koordinierte Verkehrs- und Flugverkehrspolitik bieten enormes klimaförderndes Potential.

Art 13 VP normiert Vorsorge- und Ausgleichsmaßnahmen hinsichtlich der weiteren Erschließung touristischer Anlagen sowie die Schaffung und Erhaltung von verkehrsberuhigten und verkehrsfreien Zonen und bildet die Grundlage für Maßnahmen zur autofreien Anreise und des autofreien Aufenthalts von Urlaubsgästen.

Art 14 VP trägt den Titel der Kostenwahrheit und sieht die Einführung eines verkehrsspezifischen Abgabensystems vor, das folgende Ziele vor Auge hat:

- Begünstigung der umweltfreundlichsten Verkehrsträger und -mittel
- ausgewogene Nutzung der Verkehrsinfrastruktur
- Strukturelle Maßnahmen der Verkehrsbeeinflussung zur ökologischen und sozioökonomischen Belastungsminderung

In dieser Hinsicht gilt es die Arbeiten an der neuen Wegekosten-RL abzuwarten und inwiefern in dieser auch die Kostenwahrheit im Klimaschutz zum Ausdruck kommt.

Art 16 VP trägt den Titel „Umweltqualitätsziele, -standards und -indikatoren“. Diese Bestimmung regelt die Festlegung von Umweltqualitätszielen (auch Klimazielen) zur Erreichung eines an die spezifischen Verhältnisse des Alpenraums angepassten nachhaltigen Verkehrs. Art 16 VP bietet eine Grundlage für **die Festsetzung von Klimaschutzindikatoren im Bereich bundes- und landesrechtlicher Materien in Bezug auf den Verkehr in Alpenraum**, an welche die unterschiedlichsten Maßnahmen, wie etwa solche verkehrsplanerischer Natur, oder auch Verkehrsbeschränkungen anknüpfen können. Auch diese Vorgaben harren einer Umsetzung und einer daran anknüpfenden Anwendung.

Implikationen: Bedarf nach einem Alpenkonventionsbegleitgesetz

Wie bereits oben dargestellt, handelt es sich beim Verkehrsprotokoll sowohl um verbindliches Völker- als auch Unionsrecht. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von einer doppelten Bindungswirkung. Diese hat zur Folge, dass der österreichische Gesetzgeber in die Pflicht genommen wird, den Vorgaben zu entsprechen bzw die Vorgaben des VPs in den jeweiligen Materiengesetzen umzusetzen. Es gilt daher die im VP bereits erarbeiteten umweltpolitischen Vorgaben in geeigneter Weise zu implementieren und gegebenenfalls zu erweitern. Dies geht Hand in Hand mit dem Erfordernis, bereits jetzt alle davon berührten nationalen Behörden und Gerichte zur Anwendung der Protokollbestimmungen – soweit Vollzugstauglichkeit gegeben ist oder Interpretationsbedarf besteht – zu bewegen.

Ziel des Alpenkonventionsbegleitgesetzes ist es, die Normen des VP der AK zu konkretisieren und damit die Inhalte der AK gemessen am Standard des Art 18 B-VG anwendbar zu machen. Das VP sieht in seinen Bestimmungen mehr oder weniger hinreichend konkrete Vorgaben für seine Vertragsparteien vor. Während zum Beispiel Art 11 VP ein effektives Mittel darstellt, um den Bau neuer, hochrangiger Straßen für den alpenquerenden Raum zu verhindern und indem die Verwirklichung von Bauvorhaben für neue, hochrangige, inneralpine Straßen an strenge Bedingungen geknüpft ist, sehen andere Bestimmungen bloß eine Förderpflicht vor, oder fordern lediglich unterstützende Maßnahmen.

Die Effektivität des VPs leidet auch darunter, dass abgesehen von Bestimmungen, wie die erwähnten zum Straßenbau in Art 11 VP oder in Art 8 VP, doch einige Artikel nicht hinreichend konkret im Sinne des nationalen Legalitätsprinzips formuliert sind. Bislang sind derartige Bestimmungen, wie beispielsweise in Art 3 oder 7 VP, von der Gesetzgebung und Vollziehung lediglich entsprechend zu berücksichtigen. Genau hier besteht Handlungsbedarf. Genau jene

nicht hinreichend konkretisierten Bestimmungen gilt es durch ein Begleitgesetz aufzugreifen und ihre Anwendbarkeit zu gewährleisten. Daran anknüpfend räumt Art 6 auch die Möglichkeit ein, zum Schutz des ökologischen sensiblen Alpenraumes sowie aus Gründen der Gesundheit, der Sicherheit und des Umweltschutzes Maßnahmen zu treffen, die über die im VP vorgesehenen hinausgehen.

Es folgen Grundüberlegungen zum Alpenkonventionsbegleitgesetz:

- Ziel ist die klimaverträgliche Verkehrsabwicklung im Sinne der AK und des VPs.
- Der Anwendungsbereich und die Begriffsbestimmungen decken sich mit jenen der AK und des VPs.
- Es bedarf einer konkreten Zuständigkeitsregelung zur Wahrung der Interessen der alpinen Umwelt zum Schutz vor schädlichen Umwelteinflüssen.
- Erhebung von Umweltindikatoren für nachhaltigen klimagerechten Verkehr in den Alpen, deren zuständige Stelle sowie Regelungen zur Auswertung der erhobenen Indikatoren
- Einordnung verkehrsrelevanter Umweltindikatoren und anknüpfend daran entsprechende verkehrsbeschränkende Maßnahmen
- Einrichtung einer Mobilitätskoordinationsstelle wie im Klimaaktionsplan beschrieben
- Umsetzung einer Zweckmäßigkeitprüfung
- Klarstellung des Verzichts auf den Bau hochrangiger Straßen für den alpenquerenden Raum
- Umsetzung von Art 10 VP: Gütertransporte ab einer gewissen Tonne mit einer Transportstrecke von über X km haben per Bahn oder durch andere Verkehrsmittel mit gleichwertigem oder geringerem Schadstoffpotential zu erfolgen.
- Vorsorge- und Ausgleichsmaßnahmen hinsichtlich der weiteren Erschließung touristischer Anlagen

II. Einleitung

Ein umfassender Umweltschutz geht mit einem wirksamen Klimaschutz einher. An diesen Gedanken anknüpfend, bemühte man sich seit den Fünfzigerjahren einen umfassenden Umweltschutz in der Alpenregion anzustreben, wo die Auswirkungen des Klimawandels intensiver ausfallen als andernorts. Dies stellte die Ausgangslage für die Schaffung einer Alpenkonvention (AK) und in weiterer Folge ihrer Durchführungsprotokolle dar. Das Hauptanliegen der AK und insbesondere ihres Protokolls *Verkehr* (VP) besteht in der Umsetzung einer auf die Alpen zugeschnittene Umweltpolitik im Verkehrsbereich, deren wichtigste Ziele in der Senkung der Belastungen und Risiken des inneralpinen und alpenquerenden Verkehrs sowie in der Verlagerung desselben von der Straße auf die Schiene liegen.

Das **Regierungsübereinkommen 2020 - 2024 „Aus Verantwortung für Österreich“** enthält umfassende und weitreichende Agenden, die auf den aus Umwelt- und Klimaschutzgründen dringend notwendigen Umbau des Verkehrssektors abzielen. Es herrscht Konsens zwischen den Regierungsparteien (Seite 93 des Regierungsübereinkommens), dass die „Umsetzung des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention“ eine Agenda der Legislaturperiode darstellt, weshalb im Zuge dieses Klimachecks die Bedeutung der AK und des VPs für das österreichische Verkehrsrecht dargestellt werden und aufgezeigt werden soll, welcher Ausführungsbestimmungen es bedarf, um sie wirksam umzusetzen und somit ihren Zielen Rechnung tragen zu können.

Eines kann vorab festgehalten werden: Die Verpflichtungen aus der AK und dem VP stellen sowohl aus völkerrechtlicher als auch aus unionsrechtlicher Sicht **direkte Vorgaben für das österreichische Verkehrsrecht dar** und nehmen daher nicht nur die Verwaltung, sondern auch den **Gesetzgeber in die Pflicht, diesen zu entsprechen. Geht es um den Schutz des alpinen Gebiets, so besteht auch kein Zweifel daran, dass dieser auch den Schutz vor negativen, durch den Verkehr verursachten, klimatologischen Umwelteinflüssen erfasst**. Dies wurde zuletzt auch im aktuellen Klimaaktionsplan 2.0 der Alpenkonvention ganz deutlich hervorgehoben.

Dafür, dass Österreich Schutzmaßnahmen zugunsten der Alpen als Vorreiter ergreift, ist auch aus Sicht des Schutzes der Biodiversität und der kleinbäuerlich strukturierten, auf einen funktionierenden Lebensraum angewiesenen bäuerlichen Bevölkerung ein „Gebot der Stunde“. Nicht zuletzt steht durch den Klimawandel der Tourismus in den Alpen, eine beachtliche Stütze der österreichischen Volkswirtschaft (gerade im Winter), auf dem Spiel. Im Lichte des Urteils des dt BVfG vom 24.3.21 gebieten die Grundrechte des Schutzes des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit die Verpflichtung des Staates, Leben und

Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen. Sie begründen eine **objektivrechtliche Schutzverpflichtung auch in Bezug auf künftige Generationen.**

III. Alpenkonvention

A. Allgemeines

Die AK ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den Alpenländern und ist rechtlich verbindlich. Vertragsparteien sind die Staaten Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, Österreich, die Schweiz, Slowenien sowie die Europäische Union. Der Langtitel der AK lautet "Übereinkommen zum Schutz der Alpen"¹ und bringt das Ziel der Konvention auf den Punkt. Bereits in der Präambel erkennen die Vertragsparteien die besondere Schutzwürdigkeit des Alpenraumes als Lebens-, Rückzugs- und Wirtschaftsraum sowohl für Menschen als auch für Pflanzen und Tiere an. Sie sind sich dessen bewusst, dass die fortschreitende Nutzung des Alpenraums seine ökologische Funktion gefährdet und wirtschaftliche Interessen daher mit ökologischen Erfordernissen harmonisiert werden müssen.² Die AK trat 1995 in Kraft und legt den Grundstein für einen rechtlichen Rahmen zum umfassenden Schutz des Alpenraums und dessen nachhaltige Entwicklung.

B. Ursprung und Anwendungsbereich

Die historischen Wurzeln der AK ragen bis zur Gründung der Internationalen Alpenschutzkommission, CIPRA, in das Jahr 1952 zurück.³ Bei der CIPRA handelt es sich um eine NGO, die es sich zum Ziel gemacht hat, sich für die Erhaltung des Natur- und Kulturerbes der Alpen einzusetzen.⁴ Konkrete Gestalt nahm die AK jedoch erst gegen Ende der achtziger Jahre im Zuge eines Auftrags des Europäischen Parlaments an. Gegenstand des Auftrags war die Erarbeitung eines Entwurfs für eine Konvention zum Schutz der Alpen, welcher aus der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission gemeinsam mit der CIPRA entstehen sollte.⁵ Auf diesem Entwurf aufbauend, verpflichteten sich die Umweltminister der sechs Alpenstaaten und Vertreter der EWG bei der ersten Alpenkonferenz 1989 in Berchtesgaden zur Formulierung eines internationalen Vertrags. Ergebnis der ersten Konferenz war die Resolution von Berchtesgaden, welche aus 89 Punkten besteht. In weiterer Folge kam es zur Vervollständigung und letztendlichen Unterzeichnung des völkerrechtlichen

¹ Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention), BGBl 1995/477 idF BGBl III 1999/18.

² Vgl Präambel der Alpenkonvention, BGBl 1995/477 idF BGBl III 1999/18.

³ Vgl Homepage <https://www.alpconv.org/de/startseite/> (aufgerufen am 04.05.2021).

⁴ Vgl Homepage <https://www.cipra.org/de/ueber-uns/> (aufgerufen am 04.05.2021).

⁵ Vgl *Heuck*, Infrastrukturmaßnahmen für den alpenquerenden und inneralpinen Gütertransport – Eine europarechtliche Analyse vor dem Hintergrund der Alpenkonvention (2013), S 17ff.

Vertrags am 7. November 1991 in Salzburg durch die Alpenstaaten Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Österreich, der Schweiz und der EWG. Die so entstandene AK wurde 1993 auch von Slowenien unterzeichnet. Als letzte Vertragspartei schloss sich Monaco auf der Grundlage eines separaten Zusatzprotokolls der AK an.⁶ Durch die Ratifizierung von Seiten Österreichs, Liechtensteins und Deutschlands trat die AK 1995 in Kraft. Mittlerweile wurde sie von allen Vertragsparteien ratifiziert.⁷

Art 1 Abs 1 AK legt den Anwendungsbereich der Konvention als das Gebiet der Alpen fest, so wie dieses in ihrer Anlage umrissen ist. Der so definierte Bereich erstreckt sich etwa von Avignon im Westen bis kurz vor Wien im Osten sowie von Monaco im Süden bis zur Höhe Münchens im Norden.⁸ Der Alpenbogen umfasst rund 190.912 km² über die acht Alpenstaaten verteilt und bietet ca. 14 Millionen Einwohnern ein Zuhause. In den Geltungsbereich fallen die in der Liste der AK angeführten 5934 Gemeinden.⁹ Als Abgrenzungskriterien dienen geologische Faktoren, eine Höhenlage von über 700 Metern sowie Vegetationszonen. Mit Hilfe der AK wurde das Gebiet der Alpen erstmals rechtsverbindlich definiert.¹⁰

C. Aufbau und Zielsetzung

Die AK enthält 14 Artikel und stellt als Rahmenkonvention allgemeine Verpflichtungen an die Vertragsparteien. Gemäß Art 2 Abs 1 AK bekennen sie sich zum Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzip. Dabei handelt es sich um Prinzipien, die im Umweltrecht wiederkehrend verankert sind.

Eine anerkannte Definition des Vorsorgeprinzips findet sich in Art 2 UAbs 10 VP als

*jenes Prinzip, demzufolge Maßnahmen zur Vermeidung, Bewältigung oder Verringerung schwerer oder irreversibler Auswirkungen auf die Gesundheit und die Umwelt nicht mit der Begründung aufgeschoben werden dürfen, dass die wissenschaftliche Forschung noch keinen eindeutigen Kausalzusammenhang zwischen den fraglichen Einwirkungen einerseits und ihrer potentiellen Schädlichkeit für die Gesundheit und die Umwelt andererseits nachgewiesen hat[.]*¹¹

Ebenfalls im VP verankert, enthält Art 2 UAbs 11 VP eine Definition für das Verursacherprinzip:

inklusive der Anlastung der Folgewirkungen ist jenes Prinzip, demzufolge die Kosten für die Vermeidung, Bewältigung und Verringerung der Umweltbelastung und für die

⁶ Vgl Homepage <https://www.alpconv.org/de/startseite/> (aufgerufen am 04.05.2021).

⁷ Vgl Schroeder, Die Alpenkonvention – Inhalt und Konsequenzen für das nationale Umweltrecht, NuR 2006/3, S 133.

⁸ Vgl ebd.

⁹ Vgl Heuck, Infrastrukturmaßnahmen für den alpenquerenden und inneralpinen Gütertransport, S 19.

¹⁰ Vgl Schroeder, Die Alpenkonvention – Inhalt und Konsequenzen für das nationale Umweltrecht, NuR 2006/3, S 133.

¹¹ Art 2 UAbs 10 Protokoll „Verkehr“, BGBl III 2002/234 idF BGBl III 2013/183.

*Sanierung der Umwelt zu Lasten des Verursachers gehen. Die Verursacher müssen soweit wie möglich die gesamten Kosten der Verkehrsauswirkungen auf Gesundheit und Umwelt tragen[.]*¹²

Dem Kooperationsprinzip folgend finden sich in der AK und seinen Durchführungsprotokollen mehrere Bestimmungen, die sowohl auf gesellschaftliche und staatsorganisatorische als auch auf internationale Kooperation abzielen.¹³

Diese drei Prinzipien ziehen sich wie ein Faden durch die Bestimmungen der gesamten AK und ihre Durchführungsprotokolle.

Art 2 Abs 1 AK führt weiter aus, dass die Vertragspartner eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller Alpenstaaten, ihrer alpinen Region sowie der EWG, unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen sicherstellen sollen.¹⁴ Unter „*ganzheitlicher Politik*“ soll in diesem Zusammenhang eine Politik verstanden werden, die einen Lebensraum in all seinen Facetten schützt. Es soll demnach sowohl ökologischen als auch wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aspekten Rechnung getragen werden. Durch die Formulierung „*unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen*“ kommt der ressourcenbezogene Ansatz der Konvention besonders zu Tage. Die Vertragsparteien werden in Anbetracht ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik verpflichtet, Umweltbelange zu integrieren, um Umweltgüter zu schonen und längerfristig in Takt zu halten.¹⁵

Diese Vorgaben stellen allerdings keine ausreichend determinierten verbindlichen Normen zur Vollziehung für die Vertragsparteien dar, sondern sind als Zielbestimmungen zu verstehen. Als zahnlos darf Art 2 Abs 1 AK dennoch nicht betrachtet werden, weist er doch einen gewissen Lenkungscharakter auf und kann bei innerstaatlicher Gesetzesanwendung von Relevanz sein. Auf die rechtliche Verbindlichkeit soll noch in der Folge eingegangen werden. In Art 2 Abs 2 AK¹⁶ werden zwölf Bereiche aufgezählt, hinsichtlich derer die Vertragsparteien Maßnahmen ergreifen können, um die Ziele der AK zu verwirklichen:

- a) Bevölkerung und Kultur
- b) Raumplanung
- c) Luftreinhaltung
- d) Bodenschutz
- e) Wasserhaushalt
- f) Naturschutz und Landschaftspflege
- g) Berglandwirtschaft

¹² Art 2 UAbs 11 Protokoll „Verkehr“, BGBl III 2002/234 idF BGBl III 2013/183.

¹³ Vgl Heuck, Infrastrukturmaßnahmen für den alpenquerenden und inneralpinen Gütertransport, S 35.

¹⁴ Art 2 Abs 1 Alpenkonvention, BGBl 1995/477 idF BGBl III 1999/18.

¹⁵ Vgl Heuck, Infrastrukturmaßnahmen für den alpenquerenden und inneralpinen Gütertransport, S 22-23.

¹⁶ Art 2 Abs 2 Alpenkonvention, BGBl 1995/477 idF BGBl III 1999/18.

- h) Bergwald
- i) Tourismus und Freizeit
- j) Verkehr
- k) Energie
- l) Abfallwirtschaft

Als Rahmenkonvention bietet die AK auch die Grundlage für die Präzisierung ihrer Ziele nach Art 2 Abs 3 AK¹⁷ in Form von Durchführungsprotokollen¹⁸ für die oben genannten Themengebiete, wobei dies für acht der zwölf auch geschehen ist. Besonderes Augenmerk soll in der Folge auf das Protokoll *Verkehr* gelegt werden.

IV. Die Alpenkonvention aus völkerrechtlicher Sicht

Die AK und ihre Protokolle sind völkerrechtliche Verträge im Sinne der Wiener Vertragsrechtskonvention¹⁹ (WVRK). Darunter ist eine zwischen zwei oder mehreren Staaten bzw Völkerrechtssubjekten schriftlich geschlossene internationale Übereinkunft zu verstehen, welche völkerrechtliche Rechte und Pflichten beinhaltet. Die AK und ihre Protokolle stellen zudem Staatsverträge im Sinne des Art 50 Abs 1 Z 1 B-VG²⁰ dar. Sie haben Gesetzesergänzenden bzw Gesetzesändernden Charakter. Der Abschluss solcher Verträge fällt gemäß Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG kompetenzrechtlich in die Zuständigkeit des Bundes und bedarf der Genehmigung des Nationalrates unter Mitwirkung des Bundesrates.²¹ Aus der rechtlichen Verbindlichkeit zwischen den Völkerrechtssubjekten folgt noch keine innerstaatliche Geltung. Dazu bedarf es der Transformation in innerstaatliches Recht. Die AK wurde mit Erfüllungsvorbehalt gemäß Art 50 Abs 2 Z 4 B-VG²² genehmigt, was zur Folge hat, dass sie durch Erlassung von Gesetzen zu erfüllen ist und keine unmittelbare Anwendung genießt. Wie bereits beschrieben, kann die AK dennoch nicht als zahnlos erachtet werden. Einerseits wurde sie von der Europäischen Union ratifiziert und stellt somit auch Unionsrecht dar, andererseits sind die Vertragsstaaten gemäß dem Grundsatz *pacta sunt servanda* nach Art 26 WVRK verpflichtet, sie nach Treu und Glauben zu erfüllen. **Zudem kommt der AK auch**

¹⁷ Art 2 Abs 3 Alpenkonvention, BGBl 1995/477 idF BGBl III 1999/18.

¹⁸ Diese Durchführungsprotokollen wären: Protokoll „Tourismus“, BGBl III 2002/230 idF BGBl III 2005/109; Protokoll „Berglandwirtschaft“ BGBl III 2002/231 idF BGBl III 2006/128; Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“, BGBl III 2002/232 idF BGBl III 2005/114; Protokoll „Bergwald“, BGBl III 2002/233 idF BGBl III 2005/112; Protokoll „Verkehr“, BGBl III 2002/234 idF BGBl III 2013/183; Protokoll „Bodenschutz“, BGBl III 2002/235 idF BGBl III 2006/130; Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“, BGBl III 2002/236 idF BGBl III 2005/113; Protokoll „Energie“, BGBl III 2002/237 idF BGBl III 2006/129.

¹⁹ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge („Wiener Vertragsrechtskonvention“), BGBl 1980/40.

²⁰ Vgl Art 50 Abs 1 Z1 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) BGBl 1930/1 idF BGBl I 1999/194.

²¹ Vgl Art 10 Abs 1 Z2 B-VG, BGBl 1930/1 idF BGBl I 1999/194.

²² Art 50 Abs 2 Z4 B-VG, BGBl 1930/1 idF BGBl I 1999/194.

im Zuge der völker- und unionsrechtkonformen Auslegung von innerstaatlichen Gesetzen Bedeutung zu.²³

Im Gegensatz zur AK selbst wurden die Durchführungsprotokolle ohne Erfüllungsvorbehalt genehmigt. **Dies hat nicht zwangsläufig zur Folge, dass ihre Normen im nationalen Recht unmittelbare Anwendbarkeit genießen.** In diesem Zusammenhang wird aber von der **Vermutung** der unmittelbaren Anwendbarkeit gesprochen, wenn nicht offenkundige Gründe im Wege stehen. Unter diese offenkundigen Gründe fallen etwa eine sich aus dem Inhalt oder Zweck ergebende Unanwendbarkeit für Gerichte und Verwaltungsbehörden oder eine fehlende ausreichende Bestimmtheit der jeweiligen Normen. Diese Hindernisse führen dazu, dass die Normen von innerstaatlichen Behörden nicht unmittelbar angewendet werden können und nur programmatisch sind. Sie bedürfen daher eines eigenen Gesetzgebungsaktes, weshalb Handlungsbedarf zu konstatieren ist.

Für die jeweiligen Bestimmungen der Durchführungsprotokolle bleibt daher festzuhalten, dass es für ihre unmittelbare Anwendbarkeit einer Einzelfallprüfung bedarf. Entscheidende Kriterien sind der Vertragsinhalt, der Adressatenkreis und die Konkretetheit.²⁴ Diese lassen sich zudem in subjektive und objektive Kriterien unterteilen. Bei der Auslegung der jeweiligen Norm im subjektiven Sinne ist das Augenmerk auf den Willen der Vertragsparteien zu richten. So kann eine unmittelbare Anwendbarkeit ausgeschlossen sein, wenn sich die jeweilige Vorgabe an die nationalen Gesetzgeber richtet.²⁵ Als objektives Kriterium kommt vor allem das Bestimmtheitsgebot nach Art 18 B-VG in Betracht, wonach eine Norm hinreichend bestimmt formuliert sein muss und keiner weiteren Präzisierung durch den Staat mehr bedarf.²⁶ In weiterer Folge soll im Zuge der Analyse der einzelnen Bestimmungen im Kapitel über das Verkehrsprotokoll auch deren unmittelbare Anwendbarkeit erörtert werden.

V. Die Alpenkonvention aus unionsrechtlicher Sicht

Die AK und ihre Protokolle stellen, wie bereits erörtert, völkerrechtlich verbindliche Verträge sowie Staatsverträge dar. Sie sollen aber auch von einem unionsrechtlichen Standpunkt betrachtet werden.

Sowohl bei der AK als auch bei ihren jeweiligen Durchführungsprotokollen handelt es sich um eine internationale Übereinkunft im Sinne des Art 261 AEUV. Da sie zwischen der EU, den

²³ Vgl. *Schroeder*, Das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention – Anwendung und Durchsetzung im Recht der Europäischen Union, in Essl/Schmid (Hrsg), Das Protokoll „Verkehr“ der Alpenkonvention (2019), S 18.

²⁴ Vgl. *Knechtl*, Die Aufgaben der Gemeinden nach der Alpenkonvention und ihren Protokollen (2020), S 19.

²⁵ Vgl. *Bußjäger*, Die unmittelbare Anwendung der Protokolle der Alpenkonvention in Österreich, NuR 2010/32, S 761.

²⁶ Vgl. *Hautzenberg*, Das Naturschutzprotokoll und seine unmittelbare Anwendung im österreichischen Naturschutzrecht, RdU 2013/144, S 238.

fünf EU-Alpenstaaten und den Drittstaaten Schweiz, Liechtenstein und Monaco abschlossen wurden, liegt ein *gemischtes Abkommen* vor. Der Rechtsprechung des EUGH zufolge genießen gemischte Abkommen denselben Status wie schlichte unionsrechtliche Abkommen.²⁷ Demzufolge greift Art 216 Abs 2 AEUV auch für gemischte Abkommen, was zu Folge hat, dass die AK und ihre Protokolle von Unionsorganen in ihrem Zuständigkeitsbereich anzuwenden sind. Sie gehen in weiterer Konsequenz auf EU-Ebene dem Sekundärrecht vor. Genau wie für die EU als Vertragspartei, sind die AK und ihre Protokolle auch für die EU-Alpenstaaten unionsrechtlich verbindlich, woraus resultiert, dass für die Mitgliedstaaten eine doppelte Bindung, eine völkerrechtliche und eine unionsrechtliche, besteht. Eine unionsrechtliche Bindung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die AK und ihre Protokolle nationales Unionsrecht darstellen und daher nationalem Recht vorgehen.²⁸ Sie sind dementsprechend „*von Amts wegen von den gesetzgebenden, vollziehenden und rechtssprechenden Organen der Mitgliedsstaaten zu beachten und anzuwenden.*“²⁹

Als Bestandteil des sog *acquis communautaire* folgt die Judiziabilität durch den EuGH. Dies kann insbesondere von Relevanz sein, als bei Eingriffen in die Grundfreiheiten, vor allem in die Warenverkehrsfreiheit, aufgrund von Verkehrsbeschränkungen, etwa aus klimatologischen Erwägungen, die Ziele und Instrumente der Alpenkonvention zur Rechtfertigung herangezogen werden können (vgl zu den sektoralen Fahrverboten auf Basis des IG-L, EuGH 15.11.2005, C 320/03 und 21.12.2011, C.28/09). Da auch die Nachbarländer – jedenfalls über die Mitgliedschaft zur EU – an das VP gebunden sind, ist der zentrale Schutzgedanke des VPs – nämlich der Schutz der sensiblen alpinen Umwelt vor schädlichen Verkehrseinflüssen – auch für alle anderen Mitgliedstaaten europarechtlich bindend. Das dt Bundesverfassungsgericht hat in seinem revolutionären Urteil vom 24.3.2021 (1BvR 2656/18 ua) ausgesprochen, dass „*das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel zunimmt.*“

Zudem sei an dieser Stelle auch erwähnt, dass aus europarechtlicher Sicht nationale Umsetzungsmaßnahmen Österreichs wegen Art 194 AEUV jedenfalls unproblematisch sind, da wohl niemand das VP als Harmonisierungsmaßnahme zugunsten des Warenverkehrs einstufen würde (so aber die Wegekosten-RL).

²⁷ EuGH, Rs C-239/03, *Kommission /Frankreich*, ECLI:EU:C:2004:598, Rz 25.

²⁸ Vgl *Schroeder*, Das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention – Anwendung und Durchsetzung im Recht der Europäischen Union, in *Essl/Schmid*, S 19.

²⁹ *Schroeder*, Grundkurs Europarecht (2017), § 6 Rz 8.

VI. Das Verkehrsprotokoll

A. Allgemeines

Ziel dieses Beitrags ist vor allem auch die Herausarbeitung der Vorgaben der AK für das österreichische Verkehrsrecht, weshalb im weiteren Verlauf speziell auf das Protokoll *Verkehr* (P5)³⁰ eingegangen werden soll.

Die Alpen sind das höchste Hochgebirge im Inneren Europas. Ihr Alpenbogen erstreckt sich über rund 1200 km³¹ und stellt eine der wichtigsten internationalen Verkehrsachsen dar. Ihre Straßen werden jährlich von über 10 Millionen LKWs, Millionen Touristen sowie der einheimischen Bevölkerung befahren.³² Vor ihrer Erschließung durch eine Straßeninfrastruktur stellten die Alpen ein immenses Hindernis für die angrenzenden Regionen dar. Der Ausbau der Straßen für den Individualverkehr führt zwar zu einer Erleichterung der Mobilität, fördert jedoch zugleich die Beeinträchtigung der Umwelt.³³ Die Umweltbelastungen des alpinen Raums in Folge des erhöhten Verkehrsaufkommens fallen aufgrund der Topografie der Täler intensiver aus als im Flachland. Damit einher gehen auch die negativen Auswirkungen auf Gesundheit, Landschaft und Biodiversität, denen sich die Vertragsparteien der AK und ihrer Protokolle auch bewusst sind. Ihr Ziel ist daher die Förderung nachhaltigerer Verkehrsträger sowie die Verlagerung des Güter- und Personenverkehrs von der Straße auf die Schiene. Zusätzlich soll auch auf den Bau neuer hochrangiger Straßen, wie Autobahnen, für den alpenquerenden Verkehr verzichtet sowie das wirtschaftliche Wohlergehen vom ständig steigenden Verkehrsaufkommen entkoppelt werden.³⁴

Während die AK grundlegende institutionelle Aspekte und allgemeine Vorgaben für die Vertragsparteien regelt, sind die Bestimmungen der einzelnen Durchführungsprotokolle im Vergleich konkreter. Sie bilden das eigentliche Herzstück der AK.³⁵

Das Verkehrsprotokoll wurde von Österreich bereits im Jahr 2002 ratifiziert und ist seit 18.12.2002 in Kraft. Die Europäische Union folgte elf Jahre später, wo das VP als Unionsrecht seit 25.09.2013 in Kraft ist.³⁶

Wie bereits oben erörtert, bietet Art 2 Abs 3 AK die rechtliche Basis zur Erlassung der Durchführungsprotokolle durch die Vertragsparteien. Art 2 Abs 2 lit j AK führt das Sachgebiet *Verkehr*, in dem es geeignete Maßnahmen zu ergreifen gilt, wie folgt aus:

³⁰ Protokoll "Verkehr", BGBl III Nr 234/2002 idF BGBl III Nr 108/2005.

³¹ Vgl Homepage <https://austria-forum.org/af/AEIOU/Alpen> (aufgerufen am 10.05.2021).

³² Vgl Homepage <https://www.alpconv.org/de/startseite/themen/verkehr/> (aufgerufen am 10.05.2021).

³³ Vgl *Wolf*, Die Alpenkonvention, NuR 2016/38, S 374.

³⁴ Vgl Homepage <https://www.alpconv.org/de/startseite/themen/verkehr/> (aufgerufen am 10.05.2021).

³⁵ Vgl *Schroeder*, Die Alpenkonvention, S 136.

³⁶ Vgl Homepage <https://www.alpconv.org/de/startseite/konvention/stand-der-ratifizierungen/> (aufgerufen am 07.05.2021).

Verkehr – mit dem Ziel, Belastungen und Risiken im Bereich des inneralpinen und alpenquerenden Verkehrs auf ein Maß zu senken, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensräume erträglich ist, unter anderem durch eine verstärkte Verlagerung des Verkehrs, insbesondere des Güterverkehrs, auf die Schiene, vor allem durch Schaffung geeigneter Infrastrukturen und marktkonformer Anreize, ohne Diskriminierung aus Gründen der Nationalität [sicherzustellen].³⁷

Beachtenswert erscheint bereits an dieser Stelle die genaue Umschreibung von geeigneten Maßnahmen zur Zielerreichung. Auf die Struktur des VPs, ihre konkreten Ziele und Grundverpflichtungen sowie spezifische Infrastrukturmaßnahmen und deren Anwendbarkeit soll in weiterer Folge genau eingegangen werden.

B. Struktur des Verkehrsprotokolls

Das VP lässt sich in die Präambel und fünf Kapitel mit 23 Artikeln unterteilen. Kapitel eins enthält allgemeine Bestimmungen. Darunter fallen die Ziele (Art 1 VP) des VP, die Grundverpflichtungen (Art 3 VP) der Vertragsparteien und Begriffsbestimmungen (Art 2 VP). Ebenfalls in Kapitel eins werden das Verhältnis zu den Bestimmungen aus den anderen Protokollen (Art 4 VP) sowie die Beteiligung von Gebietskörperschaften (Art 5 VP) und das Zusammenspiel mit weitergehenden nationalen Normen (Art 6 VP) geregelt.

Kapitel zwei des VP bestimmt spezifische Maßnahmen, welche sich in „A) Strategien, Konzepte und Planung“ sowie „B) Technische Maßnahmen“ und „C) Beobachtung und Kontrolle“ unterteilen lassen (Art 7 bis 16 VP).

In Kapitel drei finden sich Bestimmungen zu Koordination, Forschung, Bildung und Information (Art 17 bis 19 VP), gefolgt von Kapitel vier, das den Titel „Kontrolle und Bewertung“ trägt. Das fünfte und letzte Kapitel enthält Schlussbestimmungen. Diese enthalten neben den für völkerrechtliche Verträge üblichen Bestimmungen zur Unterzeichnung, Ratifizierung und Notifikation auch das Verhältnis zwischen der AK und dem VP.

C. Ziele und Grundverpflichtungen des Verkehrsprotokolls

Wie bereits aus Art 1 Abs 1 VP³⁸ hervorgeht, ist das zentrale Ziel des Verkehrsprotokolls die Verpflichtung der Vertragsparteien zu einer nachhaltigen Verkehrspolitik. Art 1 Abs 1 VP führt das Ziel der Nachhaltigkeit in fünf Unterpunkten näher aus. Gemäß Art 1 Abs 1 lit a VP sollen Belastungen und Risiken im Bereich des inneralpinen und alpenquerenden Verkehrs auf ein für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensräume erträgliches Maß reduziert werden. Dies soll unter anderem durch eine verstärkte Verlagerung des Verkehrs,

³⁷ Art 2 Abs 2 lit j der Alpenkonvention, BGBl 1995/477 idF BGBl III 1999/18.

³⁸ In Folge beziehen sich die Ausführungen auf die jeweiligen Bestimmungen des Protokolls „Verkehr“, BGBl III 2002/234 idF BGBl III 2013/183.

insbesondere des Güterverkehrs, auf die Schiene und durch die Schaffung einer geeigneten Infrastruktur sowie durch marktkonforme Anreize erreicht werden. Hierbei soll auch auf den Unterschied zwischen Art 1 Abs 1 lit a VP und dem Art 2 Abs 2 lit j AK hingewiesen werden, als im sonst identischen Text bei der Bestimmung des VPs die Beifügung „ohne Diskriminierung aus Gründen der Nationalität“ fehlt.

Art 1 Abs 1 lit b sieht für die Vertragsparteien eine Verpflichtung vor, zu einer nachhaltigen Entwicklung des Lebens- und Wirtschaftsraumes als Lebensgrundlage der im Alpenraum wohnenden Bevölkerung durch eine alle Verkehrsträger umfassende, aufeinander abgestimmte Verkehrspolitik der Vertragsparteien beizutragen. Gemäß Art 1 Abs 1 lit c sollen die Vertragsparteien Einwirkungen auf die Ressourcen, Kulturgüter und naturnahen Landschaften im Alpenraum mindern und so weit wie möglich vermeiden sowie gemäß Art 1 Abs 1 lit d den inneralpinen und alpenquerenden Verkehr durch Steigerung der Effektivität und Effizienz der Verkehrssysteme und die Förderung umwelt- und ressourcenschonender Verkehrsträger unter wirtschaftlich tragbaren Kosten gewährleisten. Art 1 Abs 1 lit e verpflichtet die Vertragsparteien zu einer nachhaltigen Verkehrspolitik, die faire Wettbewerbsbedingungen unter den einzelnen Verkehrsträgern gewährleistet.

Die in Art 1 Abs 1 VP genannten Ziele sind gemäß Art 1 Abs 2 VP wiederum unter Wahrung des aus der AK bekannten Vorsorge-, Vermeidungs- und Verursacherprinzips zu entwickeln. Im Gegensatz zur Bestimmung aus Art 2 Abs 1 AK ist das Vermeidungsprinzip nicht dezidiert angeführt, wird aber vom Vorsorgeprinzip mitumfasst. Das aus der Art 2 Abs 1 AK wiederum bekannte Kooperationsprinzip wird an dieser Stelle des VP zwar nicht ausdrücklich genannt, schlägt jedoch aus der Rahmenkonvention durch.³⁹ Die weite Formulierung der Zielsetzung des Art 1 VP enthält keinerlei bestimmte Lösung der alpinen Verkehrsproblematik, sondern hat zur Folge, dass sie von den jeweiligen Vertragsparteien zu erarbeiten sind. Es stehen sich in diesem Zusammenhang eine geringe normative Durchsetzungskraft auf der einen Seite und eine rechtlich bindende Vorgabe auf der anderen Seite gegenüber, die die Verantwortung auf die Vertragsparteien überwälzt.

Die Ziele des Art 1 VP sind weit formuliert und enthalten keine konkreten Lösungsansätze zur Bewältigung der Verkehrsprobleme im Alpenraum. Diese Lösungsansätze sind durch die einzelnen Vertragsparteien zu erarbeiten. **Trotz der schwachen normativen Wirkung bleibt es im Grundsatz jedoch bei einer rechtlich verbindlichen Zielsetzung, die den Vertragsparteien eine ergebnisbezogene Verantwortung auferlegt.**⁴⁰ **Nimmt man dies ernst, dann ist in der Verkehrspolitik und deren Umsetzung den klimatologischen Risiken und Restrisiken – besser heute als morgen – auf allen Verkehrswegen Rechnung zu tragen.**

³⁹ Vgl Heuck, Infrastrukturmaßnahmen, S 147.

⁴⁰ Vgl Heuck, Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen für den alpenquerenden und inneralpinen Gütertransport – Teil 1: Rechtliche Vorgaben aus dem Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention, NuR 2013/35, S 163.

Art 3 VP widmet sich dem nachhaltigen Verkehr und der Mobilität. Abs 1 sieht die Verpflichtung der Vertragsparteien zu einer abgestimmten Umwelt- und Verkehrspolitik zur Begrenzung verkehrsbedingter Belastungen und Risiken vor, die einerseits den Belangen der Umwelt und Gesellschaft und andererseits den Belangen der Wirtschaft Rechnung zu tragen hat. Dabei ist von einer grundsätzlichen Gleichwertigkeit der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Interessen auszugehen, die vom VP noch näher präzisiert werden.

Bezüglich der ökologischen Interessen normiert Art 3 Abs 1 lit a VP, dass ihnen insoweit Rechnung zu tragen ist, dass der Verbrauch von Ressourcen auf ein Maß gesenkt wird, welches sich innerhalb der natürlichen Reproduktionsfähigkeit bewegt, die Freisetzung von Stoffen auf ein Maß reduziert wird, welches die Tragfähigkeit der betroffenen Umweltmedien nicht überfordert und auch die Stoffeinträge in die Umwelt auf ein Maß begrenzt werden, welches Beeinträchtigungen ökologischer Strukturen und natürlicher Stoffkreisläufe vermeidet. Hinsichtlich der sozialen Interessen verpflichten sich die Vertragsparteien gemäß Art 3 Abs 1 lit b VP die Erreichbarkeit von Menschen, Arbeitsplätzen, Gütern und Dienstleistungen auf umweltschonende, energie- und raumsparende sowie effiziente Weise zu ermöglichen und dabei eine ausreichende Grundversorgung zu garantieren. Außerdem gilt es im Zuge der Umwelt- und Verkehrspolitik die Gesundheit der Menschen nicht zu gefährden und das Risiko von Umweltkatastrophen und die Zahl und Schwere von Unfällen zu reduzieren. Den Belangen der Wirtschaft ist gemäß Art 3 Abs 2 lit c derart Rechnung zu tragen, dass die Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrs erhöht wird, externe Kosten internalisiert werden, die optimale Auslastung der vorhandenen Infrastruktur gefördert wird, die Arbeitsplätze der wettbewerbsfähigen Betriebe und Unternehmen in den einzelnen Wirtschaftssektoren gesichert werden sowie auf Grund der besonderen Topografie der Alpen verstärkte Maßnahmen zur Lärmbekämpfung ergriffen werden.

Bei den eben dargestellten Bestimmungen handelt es sich wiederum um eine rechtlich verbindliche Zielsetzung, der es allerdings an einer hinreichenden Bestimmtheit fehlt. Ganz im Einklang mit dieser Vorgabe hat das **Regierungsübereinkommen 2020 – 2024 „Aus Verantwortung für Österreich“ als Agenda, dass sich Österreich für die zwischenstaatliche Einhaltung einsetzen wird (S 93) – Österreich kann dabei als Vorreiter mit konkretisierenden Normen zum VP (sei es als eigener Abschnitt in einem Mobilitätsgesetz – sei es als Alpenkonventionsbegleitgesetz) einen wesentlichen Schritt zur Einleitung der Mobilitätswende in ganz Europa beitragen.**

Art 3 Abs 2 VP ist gegenüber Abs 1 konkreter. Er führt weiter aus, dass die Vertragsparteien sich zur Entwicklung von nationalen, regionalen und lokalen Zielvorgaben, Strategien und Maßnahmen in Übereinstimmung mit den geltenden nationalen und internationalen Rechtsvorschriften im Verkehrsbereich verpflichten. Bei der Entwicklung der Zielvorgaben, Strategien und Maßnahmen ist den unterschiedlichen naturräumlichen, wirtschaftlichen und

soziokulturellen Gegebenheiten sowie den unterschiedlichen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Die Entwicklung der verkehrsbedingten Umweltbelastungen muss durch eine Kombination von ökonomischen Instrumenten, Raumordnungs- und Verkehrsplanungsmaßnahmen beschränkt werden.

Diese Bestimmung verpflichtet die Vertragsstaaten direkt, was zur Folge hat, dass sie tätig werden müssen. Es mangelt zwar an einer ausdrücklichen Erwähnung einer direkten Verhaltenssteuerung durch ordnungsrechtliche Maßnahmen, es ist aber davon auszugehen, dass die Bestimmung geeignet ist, verkehrsbedingte Umweltbelastungen zu beschränken. Art 3 Abs 2 VP wie auch noch der zu erörternde Abs 10 VP bilden daher eine Grundlage für über Geschwindigkeitsbeschränkungen bzw Nacht- und Sonntagsfahrverbote hinausgehende Verkehrsbeschränkungen.

Die Ausführungen zu Art 6 VP können kurz gehalten werden: Dieser bietet die Grundlage zur Ergreifung weitergehender Maßnahmen auf Grund naturräumlicher Gegebenheiten bzw aus Gründen der Gesundheit, Sicherheit und des Umweltschutzes und dient als Appell an die nationalen Gesetzgeber zum umfassenden Klimaschutz.

Art 7 VP lässt sich trotz seiner Einteilung in Kapitel zwei, also den spezifischen Maßnahmen, auch zu den allgemein gehaltenen Bestimmungen zählen, weshalb er auch bereits hier zu erörtern ist. Gemäß Art 7 Abs 1 verpflichten sich die Vertragsparteien, eine rationelle und sichere Abwicklung des Verkehrs in einem grenzüberschreitend aufeinander abgestimmten Verkehrsnetzwerk umzusetzen. Dem Abs 1 folgt sodann eine Aufzählung an Anforderungen für ein solches Netzwerk, die sich an die Vertragsstaaten richtet: Gefordert wird vom grenzüberschreitenden Verkehrsnetzwerk, dass es

- die Verkehrsträger-, mittel und -arten aufeinander abstimmt sowie die Intermodalitäten begünstigt (Art 7 Abs 1 lit a VP),
- die im Alpenraum bestehenden Verkehrssysteme und -infrastrukturen durch den Einsatz von Telematik bestmöglich nutzt und dem Verursacher, nach Belastungen differenziert, externe Kosten und Infrastrukturkosten anlastet (Art 7 Abs 1 lit b VP),
- mit raumordnerischen und strukturellen Maßnahmen eine Verkehrsbeeinflussung zugunsten der Verlagerung der Transportleistungen im Personen- und Güterverkehr auf das jeweils umweltverträgliche Verkehrsmittel und intermodale Transportsystem begünstigt (Art 7 Abs 1 lit c VP) und
- die Reduktionspotentiale im Verkehrsaufkommen erschließt und nutzt.

Die rechtliche Tragweite des Art 7 Abs 1 VP ist durchaus fragwürdig. Dem Wortlaut der Bestimmung folgend, werden die Vertragsparteien positiv in die Pflicht genommen, weshalb von keiner bloßen Verhaltenspflicht, sondern einer Ergebnispflicht auszugehen ist. Von keiner Ergebnispflicht ist hingegen in den Fällen der *Begünstigung* (Art 7 Abs 1 lit a und c VP) auszugehen, weshalb eine Ergebnisförderungspflicht als ausreichend erscheint. Die

Gestaltung der konkreten Maßnahmen zur Ergebniserzielung bzw -förderung bleibt jedoch den Vertragsstaaten überlassen.⁴¹

Unter der in Art 7 Abs 1 lit b VP beschriebenen Forderung zum Einsatz von Telematik ist die Verwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien zu verstehen, wie sie etwa bei elektronischen Mautsystemen verwendet wird. Eine vernetzte Verkehrstelematik ist in der Lage, Verkehrsflüsse zu optimieren, ermöglicht auch die Verknüpfung des intermodalen Verkehrs und ist daher auch geeignet, die Verlagerung des Verkehrs von der Schiene auf die Straße voranzutreiben und somit einen positiven Einfluss auf die Umwelt zu haben.⁴²

Gemäß Art 7 Abs 2 VP verpflichten sich die Vertragsparteien zur Sicherung der Verkehrswege vor Naturgefahren sowie in Gebieten mit besonderen Verkehrsbelastungen zum Schutz der Menschen und der Umwelt, zur schrittweisen Reduktion der Schadstoff- und Lärmemissionen aller Verkehrsträger auch auf der Grundlage der bestverfügbaren Technologie. Ferner haben die MS die zur Erhöhung der Verkehrssicherheit erforderlichen Maßnahmen bestmöglich vorzunehmen.

Art 7 Abs 2 VP räumt den Vertragsstaaten wiederum einen breiten Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum ein, was aus der Formulierung „*erforderliche*“ Maßnahmen hervorgeht. Durch die Wortwahl „*bestmöglich*“ wird, was die Vornahme der Maßnahmen betrifft, ein sehr hohes Schutzniveau den Vertragsparteien abverlangt.

Art 7 Abs 2 lit a VP sieht die Vornahme der bestmöglichen Maßnahmen zur Sicherung der Verkehrswege vor Naturgefahren vor, worunter der Bau zusätzlicher Infrastruktur, wie etwa ein entsprechender Lawinen- oder Erdbebenschutz, fällt. Alternativ ist auch an eine weniger flächenkonsumierende und ökologisch verträglichere Maßnahme, wie die Errichtung beziehungsweise den Erhalt von Schutzwäldern zu denken.⁴³

Aufgrund der besonderen Topografie der Alpen werden eigens in Art 7 Abs 2 lit c verstärkte Maßnahmen zur Lärmbekämpfung gefordert, für die grundsätzlich die bestmögliche Technologie zu verwenden ist. Da die Bestimmung nicht ausreichend konkret bestimmt ist, liegt es an den jeweiligen nationalen Gesetzgebern, hier eine Pflicht zu konkretisieren. Als wichtigste Maßnahme zur effektiven Lärmbekämpfung ist die Reduktion des Verkehrsaufkommens anzuführen. Soweit diese nicht realisiert werden kann, ist auf eine umweltverträglichere Verkehrsgestaltung zurückzugreifen. Als Beispiel hierfür soll eine Trassenplanung genannt werden, bei der auf Mindestabstände zur Straße Rücksicht genommen wird. Auch an einen aktiven Lärmschutz durch die Verwendung eines lärmschluckenden Asphaltbelags und Lärmschutzbauten, sowie auf der passiven Seite, durch Mehrfachverglasungen der Fenster angrenzender Wohnhäuser kann gedacht werden.⁴⁴

⁴¹ Vgl Heuck, Infrastrukturmaßnahmen, S 150.

⁴² Vgl Hecker, Die Akzeptanz und Durchsetzung von Systemtechnologien – Marktbearbeitung und Diffusion am Beispiel der Verkehrstelematik (1997), S 19.

⁴³ Vgl Heuck, Infrastrukturmaßnahmen, S 197.

⁴⁴ Vgl Schulze-Fielitz, Der Straßenverkehrslärm und das Umweltrecht, ZUR 2002, S 192.

D. Spezifische Maßnahmen

Durch Art 8 Abs 1 VP verpflichten sich die Vertragsstaaten bei großen Neubauten und wesentlichen Änderungen oder Ausbauten vorhandener Verkehrsinfrastrukturen Zweckmäßigkeitprüfungen, Umweltverträglichkeitsprüfungen und Risikoanalysen vorzunehmen. Den Resultaten ist in Hinblick auf die Ziele bei den in Art 8 Abs 1 VP genannten Maßnahmen Rechnung zu tragen. Art 2 UAbs 5 VP definiert „große Neubauten oder wesentliche Änderungen oder Ausbauten vorhandener Verkehrsinfrastrukturen“ als „Infrastrukturvorhaben mit Auswirkungen, welche nach UVP-Recht oder Bestimmungen internationaler Vereinbarungen Umweltverträglichkeitsprüfungen unterliegen“.⁴⁵

Die Kriterien für die Durchführung der vom VP vorgeschriebenen Zweckmäßigkeit-, Umweltverträglichkeitsprüfungen und Risikoanalysen richtet sich daher in erster Linie nach den auf nationaler Ebene erlassenen Gesetzen. Bezogen auf das österreichische Verkehrsrecht gilt es also die Bestimmungen zu UVP-pflichten Vorhaben nach § 3 UVP-G iVm Anhang 1⁴⁶ zu berücksichtigen.

Die durchzuführende Zweckmäßigkeitprüfung wird in Art 2 UAbs 12 VP definiert als

*„Prüfverfahren gemäß der nationalen Gesetzgebung anlässlich der Planung großer Neubauten oder wesentlicher Änderungen oder Ausbauten vorhandener Verkehrsinfrastrukturen, welches Abklärungen betreffend die verkehrspolitische Notwendigkeit sowie die verkehrlichen, ökologischen, ökonomischen und soziokulturellen Auswirkungen umfasst“.*⁴⁷

Von einer verkehrspolitischen Notwendigkeit ist bei einer Unerlässlichkeit des Vorhabens für das Funktionieren des vorhandenen Verkehrssystems auszugehen, wobei es auch das Hauptziel des VP, also die Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene, zu beachten gilt. Von einer verkehrspolitischen Notwendigkeit bestimmter Maßnahmen ist dementsprechend dann auszugehen, wenn ein erhöhter Bedarf an Transportkapazitäten nicht anders geschaffen werden kann. Mit der Klärung der verkehrlichen, ökologischen, ökonomischen und soziokulturellen Auswirkungen gibt Art 8 Abs 1 eine umfassende Effizienzprüfung vor.⁴⁸

Die nach Art 8 Abs 1 VP ebenso durchzuführende Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) stellt eines der bedeutendsten Instrumente zur Verwirklichung des Vorsorgeprinzips dar und ist daher noch vor etwaigen Verkehrsprojekten durchzuführen. Sinn und Zweck einer UVP ist es, die mittelbaren und unmittelbaren Auswirkungen auf Menschen und die biologische Vielfalt, einschließlich der Tiere, Pflanzen und deren Lebensräume, Boden, Wasser, Luft und Klima

⁴⁵ Art 2 UAbs 5 Protokoll „Verkehr“, BGBl III 2002/234 idF BGBl III 2013/183.

⁴⁶ Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit, BGBl 697/1993 idF I 80/2018.

⁴⁷ Art 2 UAbs 12 Protokoll „Verkehr“, BGBl III 2002/234 idF BGBl III 2013/183.

⁴⁸ Vgl Heuck, Rechtliche Vorgaben aus dem Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention, S 164.

sowie auf Sach- und Kulturgüter festzustellen, zu beschreiben und zu bewerten. Insbesondere gilt es auch Maßnahmen zu prüfen, durch die schädliche, belästigende oder belastende Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt verhindert, verringert oder günstige Auswirkungen vergrößert werden.⁴⁹ Eine UVP soll daher einen medienübergreifenden Umweltschutz gewährleisten. Bezogen auf Art 8 Abs 1 VP bleibt festzuhalten, dass in diesem, dem Wortlaut nach, von Umweltverträglichkeitsprüfungen die Rede ist. Dementsprechend ist die Bestimmung weit auszulegen, sodass auch andere Umweltprüfungen mitumfasst sind.

Des Weiteren fordert Art 8 Abs 1 VP eine Risikoanalyse in der Vorbereitungsphase eines unterfallenden Projekts. Darunter wird eine von der Zweckmäßigkeitprüfung und UVP verschiedene Analyse hinsichtlich der Verkehrssicherheit wie sie beispielhaft in Art 7 Abs 2 lit d VP gefordert wird, verstanden. Auch in Art 3 Abs 1 lit b sublit bb VP ist von einer Reduktion der Zahl und Schwere von Unfällen die Rede.

Die sich aus der Zweckmäßigkeitprüfung, UVP und Risikoanalyse ergebenden Bewertungsergebnisse gilt es demnach in einem Bewilligungsverfahren zu berücksichtigen.⁵⁰ Die Zweckmäßigkeitprüfung des VP stellt ein neues Prüfinstrument dar, das im gegenwärtigen nationalen Infrastrukturrecht in dieser Form nicht vorzufinden ist. Hier besteht besonderer Handlungsbedarf, denn sie geht über die bisher in nationalen Bewilligungsverfahren geforderten Prüfungen hinaus und wäre daher dringend im nationalen Recht umzusetzen.

Weiters sieht Art 8 Abs 2 VP vor, dass die Planungen für Verkehrsinfrastrukturen im Alpenraum zu koordinieren und zu konzertieren sind. Jede Vertragspartei verpflichtet sich bei Vorhaben mit erheblichen grenzüberschreitenden Auswirkungen, spätestens nach Vorlage der Prüfung vorherige Konsultationen, mit den davon betroffenen Vertragsparteien, durchzuführen. Abs 2 enthält zudem eine Schlüsselbestimmung in Satz drei, wonach diese Bestimmungen nicht das Recht jeder Vertragspartei präjudizieren, den Bau von Verkehrsinfrastrukturen vorzunehmen, die zum Zeitpunkt der Annahme des VP im Rahmen ihrer Rechtsordnungen beschlossen sind oder deren Bedarf gesetzlich festgestellt ist.

Art 9 VP sieht vor, dass sich die Vertragsparteien zur Förderung der Einrichtung und des Ausbaus kundenfreundlicher und umweltgerechter öffentlicher Verkehrssysteme verpflichten. Die Vertragsparteien tun dies zu dem Zweck der nachhaltigen Aufrechterhaltung und Verbesserung der Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur sowie der Erholungs- und Freizeitattraktivität des Alpenraums. Bei Art 9 handelt es sich um eine Förderungspflicht der Vertragsstaaten, die nicht hinreichend konkret ausgestaltet ist und daher einen weiten Gestaltungsspielraum eröffnet.

⁴⁹ Vgl §1 UVP-G, BGBl 697/1993 idF I 80/2018.

⁵⁰ Vgl Heuck, Infrastrukturmaßnahmen, S 164.

Art 10 VP regelt den Eisenbahn- und Schiffsverkehr. Im Vergleich zu den Vorgaben für den Straßenverkehr in Art 11 VP fallen die Bestimmungen weniger einschneidend aus und enthalten lediglich Verhaltenspflichten mit einem weiten Gestaltungsspielraum für die Vertragsstaaten. Die Vertragsparteien unterstützen gemäß Art 10 Abs 1 die Verbesserung der Bahninfrastrukturen durch den Bau und die Entwicklung großer alpenquerender Achsen einschließlich der Anschlüsse und angepasster Terminals (lit a), die weitere betriebliche Optimierung sowie Modernisierung der Eisenbahn, insbesondere im grenzüberschreitenden Verkehr (lit b), Maßnahmen mit dem Ziel, den Güterverkehr über längere Distanzen auf die Eisenbahn zu verlagern und die Tarifierung der Verkehrsinfrastrukturen stärker zu harmonisieren (lit c), intermodale Transportsysteme sowie die Weiterentwicklung der Eisenbahn (lit d) und die verstärkte Nutzung der Eisenbahn und die Schaffung kundenfreundlicher Synergien zwischen dem Personenfern- und dem Regional- sowie Ortsverkehr (lit e). In diesen Bestimmungen kommt auch der allgemeine Grundsatz der AK, nämlich die Verlagerung des alpinen Verkehrs von Straße auf die Schiene, zum Ausdruck. Während Art 11 VP Hindernisse für den Ausbau des hochrangigen Straßenverkehrs vorsieht, soll gemäß Art 10 VP die Bahn- und Schifffinfrastruktur gefördert und modernisiert werden. Eine effiziente Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene kann schließlich nur erreicht werden, wenn auch tatsächliche Transportalternativen angeboten werden können.⁵¹ Art 10 VP ist wiederum nicht hinreichend bestimmt, sodass seine rechtliche Tragweite gering ausfällt. Die Vertragsstaaten verpflichten sich lediglich zu unterstützenden Maßnahmen ohne Ergebnisspflicht.

Eine in Bezug auf das österreichische Verkehrsrecht besonders relevante Bestimmung findet sich in Art 11 VP. Dieser sieht vor, dass die Vertragsparteien auf den Bau neuer hochrangiger Straßen für den alpenquerenden Verkehr verzichten. Die Tatbestandsmerkmale gilt es in der Folge genauer zu betrachten.

Das *Verzichten* ist unter völkerrechtlichen Aspekten, wo alle Vertragsstaaten gleichberechtigt auf einer Ebene stehen, als negatives Versprechen auszulegen, wonach die Vertragsparteien den Bau neuer, hochrangiger alpenquerender Straßen unterlassen. Der Begriff *Bau* kommt in mehreren Bestimmungen des VPs vor sowie auch die Begriffe *Ausbau* und *Neubau*. Angesicht des Ziels des VPs spricht einiges dafür den Begriff *Bau* als Überbegriff für Neu- und Ausbauten anzusehen, sodass beide Vorhaben von der Bestimmung erfasst werden, schließlich soll das bisherige hochrangige alpine Straßennetz eben nicht erweitert werden.⁵² Unter *neuen* hochrangigen Straßen sind im Umkehrschluss aus Art 8 Abs 2 dritter Satz VP jene hochrangigen Straßenprojekte zu verstehen, welche nach der Annahme des VP durch die

⁵¹ Vgl. Heuck, Rechtliche Vorgaben des Verkehrsprotokolls, S 167.

⁵² Vgl. Glantschnig, Artikel 11 Verkehrsprotokoll – Kann er das Schreckgespenst „Alemagna“ verhindern? in Essl/Schmid (Hrsg), Das Protokoll „Verkehr“ der Alpenkonvention (2019), S 35.

Vertragsparteien aufgekomen sind. Es ist daher anzunehmen, dass der 31. Oktober 2000 als Stichtag dient, als sich die Vertragsstaaten im Zuge der sechsten Alpenkonferenz in Luzern an diesem Tage auf den Vertragstext einigten.⁵³ *Hochrangige Straßen* sind in Art 2 UAbs 6 VP als alle Autobahnen und mehrbahnige, kreuzungsfreie oder in der Verkehrswirkung ähnliche Straßen definiert. Dabei ist gerade die Formulierung „in der Verkehrswirkung ähnliche Straßen“ interessant, da sie einen Auffangtatbestand für alle Straßen darstellt, die eben weder Autobahnen noch mehrbahnig oder kreuzungsfrei sind und eine funktionale Betrachtungsweise nach sich zieht. Es ist daher bei der Verkehrswirkung an eine Verbindungs- oder Transitfunktion anzuknüpfen. Als Beispiel soll eine Straße dienen, die nicht nur vom lokalen Verkehr verwendet wird, sondern auch zwei angrenzende Autobahnen miteinander verbindet und somit Ersatz für eine Hauptverbindung darstellt.⁵⁴ Der letzte zu erörternde Begriff ist jener des *alpenquerenden Verkehrs*. Das VP gibt diesbezüglich eine weite Legaldefinition vor, die sich in Art 2 UAbs 1 VP findet. Als *alpenquerender Verkehr* ist demnach jener Verkehr mit Ziel und Quelle außerhalb des Alpenraumes gemeint. Sein Pendant stellt der *inneralpine Verkehr* dar, welcher in Art 2 UAbs 2 als Verkehr mit dem Ziel und Quelle im Alpenraum beziehungsweise der Verkehr mit Ziel oder Quelle im Alpenraum definiert wird. Es gilt zur Unterscheidung daher wieder eine gesamthafte Betrachtung anzustreben, ob eine Straße dem alpenquerenden oder inneralpinen Verkehr zuzuordnen ist. Eine an sich inneralpine Straße kann daher in einer Gesamtbetrachtung eine alpenquerende Route darstellen, wenn durch sie eine fehlende Verbindung erschlossen wird, wie dies etwa bei der S 36/37, der Murtal- und der Klagenfurter Schnellstraße, angenommen werden kann.⁵⁵

Abschließend bleibt auch noch die Frage zu klären, ob Art 11 Abs 1 VP unmittelbar anwendbar ist und sich somit der Einzelne vor nationalen Behörden und Gerichten auf die Bestimmung berufen kann. Dies ist zu bejahen, da Art 11 Abs 1 VP hinreichend bestimmt ist. Sinn und Zweck der Regelung ist die ausnahmslose Unterbindung des Baus neuer hochrangiger Straßen in Bezug auf den alpenquerenden Verkehr. Geschützt soll gerade das Individuum, seine Interessen, die menschliche Gesundheit und wichtige Naturgüter sein.⁵⁶

Art 11 Abs 2 VP regelt im Gegensatz zu Abs 1 Straßenprojekte für den inneralpinen Verkehr und führt deren Zulässigkeit aus. So heißt es, dass ein hochrangiges Straßenprojekt für den inneralpinen Verkehr nur dann verwirklicht werden kann, wenn

- die in der AK festgelegten Zielsetzungen⁵⁷ durch Vornahme entsprechender Vorsorge- oder Ausgleichsmaßnahmen auf Grund des Ergebnisses einer UVP erreicht werden können (Art 11 Abs 2 lit a VP),

⁵³ Vgl Ebd S 36.

⁵⁴ Vgl *Glantschnig*, Art 11 Verkehrsprotokoll, in Essl/Schmid (Hrsg), S 37.

⁵⁵ Vgl Ebd S 38.

⁵⁶ Vgl *Heuck*, Infrastrukturmaßnahmen, S 183.

⁵⁷ Vgl Art 2 Abs 2 lit j der Alpenkonvention, BGBl 1995/477 idF BGBl III 1999/18.

- 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 (Art 11 Abs 2 lit b VP),
- die Zweckmäßigkeitprüfung ergeben hat, dass das Projekt wirtschaftlich ist, die Risiken beherrscht werden und die Umweltverträglichkeitsprüfung positiv ausgefallen ist (Art 11 Abs 2 lit c VP) und
- den Raumordnungsplänen/-programmen und der nachhaltigen Entwicklung Rechnung getragen wird (Art 11 Abs 2 lit d VP).

Art 11 Abs 2 VP stellt somit kein negatives Versprechen von Seiten der Vertragsparteien dar, sondern regelt, unter welchen Voraussetzungen ein hochrangiges Straßenprojekt für den inneralpinen Verkehr verwirklicht werden kann. Dies ist ein Fall eines Erlaubnisvorbehalts. Grundsätzlich ist die Verwirklichung hochrangiger Straßenprojekte verboten und nur unter den eben angeführten Gesichtspunkten zulässig. Wiederum gilt es den Tatbestand zu analysieren. Unter dem Begriff „*Verwirklichung hochrangiger Straßenprojekte*“ fallen bauliche Maßnahmen unabhängig von ihrer Qualifikation als Neu- oder Ausbau.⁵⁸ Zu den Ausführungen einzelner Begriffe siehe weiter oben. Wichtig scheint es jedoch, auf die einzelnen Voraussetzungen näher einzugehen.

Gemäß Art 11 Abs 2 lit a VP sollen die in der AK in Art 2 Abs 2 lit j festgelegten Ziele durch Vornahme entsprechender Vorsorge- und Ausgleichsmaßnahmen auf Grund des Ergebnisses einer UVP erreicht werden können. Die durch den Verkehr entstehenden Risiken und Belastungen sollen ein erträgliches Maß nicht überschreiten. Es wird demnach auf den zu erbringenden Nachweis abgestellt, das Ziel des Sachgebiets *Verkehr* der AK zu erreichen. Eine genaue Vorgabe dieses Nachweises enthält die Bestimmung nicht, es dürften jedoch die in Art 16 VP geregelten Umweltindikatoren Berücksichtigung finden. Der Begriff der „*erträglichen Belastungen und Risiken*“ ist in Art 2 UAbs 3 VP definiert. Unter erträglichen Belastungen und Risiken sind jene Belastungen und Risiken zu verstehen, die im Rahmen von UVPs und Risikoanalysen mit dem Ziel zu definieren sind, den Anstieg der Belastungen und Risiken Einhalt zu gebieten und diese sowohl bei Neubauten wie auch bei bestehenden Infrastrukturen mit erheblichen räumlichen Auswirkungen durch entsprechende Maßnahmen soweit erforderlich zu verringern. Art 11 Abs 2 lit a VP führt weiter aus, dass auf Basis einer UVP für entsprechende Vorsorge- und Ausgleichsmaßnahmen zu sorgen ist. Im Umkehrschluss stellt Art 11 Abs 2 lit a VP eine Hürde für jene inneralpinen Verkehrsprojekte dar, bei denen Umweltbeeinträchtigungen nicht durch Vorsorge- und Ausgleichsmaßnahmen ausgeglichen werden können. Unter die geforderten Ausgleichsmaßnahmen fallen

⁵⁸ Vgl Heuck, Infrastrukturmaßnahmen, S 187.

Ersatzmaßnahmen, die geeignet sind, die Funktion des Naturhaushalts im Alpenraum gleichwertig zu ersetzen und dabei auch das Landschaftsbild gerecht zu berücksichtigen. Eine denkbare Wiederherstellungsmaßnahme, wie sie das Naturschutzprotokoll⁵⁹ kennt, wäre als Ausgleich zwar ebenso denkbar, scheitert jedoch beim Bau hochrangiger Straßen aus praktischer Sicht.

Als weitere Voraussetzungen für ein hochrangiges Straßenprojekt des inneralpinen Verkehrs dient eine Alternativenprüfung nach Art 11 Abs 2 lit b VP. Diese verlangt, dass 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. Es gilt daher, für jedes hochrangige Verkehrsprojekt die Alternativen zu evaluieren. In Frage kommen neben den in der Bestimmung nicht abschließend angeführten Maßnahmen auch andere geeignete verkehrsorganisatorische Maßnahmen, um dem Umweltschutz möglichst gerecht zu werden. Als Beispiel soll etwa die Implementierung eines Mautsystems dienen. Da der Bau hochrangiger Straßen mit einer Erhöhung der Risiken und Belastungen der Umwelt einhergeht, ist davon auszugehen, dass ein Neu- oder Ausbau der Eisenbahninfrastruktur die in der Regel umweltfreundlichere Alternative darstellt.⁶⁰

Art 11 Abs 2 lit c VP fordert als dritte Voraussetzung für inneralpine Verkehrsprojekte hochrangiger Straßen, dass im Zuge einer Zweckmäßigkeitprüfung von einer Wirtschaftlichkeit gesprochen werden kann, die UVP positiv ausgefallen ist und die Risiken beherrschbar sind. In diesem Zusammenhang soll auch auf die Ausführungen der bereits erörterten Bestimmung des Art 8 Abs 1 VP verwiesen werden.

Als letztes Erfordernis gilt es, gemäß Art 11 Abs 2 lit d VP den Raumordnungsplänen und -programmen sowie der nachhaltigen Entwicklung Rechnung zu tragen. Es wird also von den Vertragsstaaten eingefordert, sich an die eigenen Raumordnungspläne und -programme zu halten, welche auch den Bestimmungen des Protokolls *Raumplanung und nachhaltige Entwicklung*⁶¹ entsprechen müssen. Zudem gilt es, eine nachhaltige Verkehrspolitik im Sinne des oben erörterten Art 3 Abs 1 VP zu gewährleisten. Es sind demnach die Belange der Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft zu berücksichtigen.

Art 11 Abs 2 VP ist wie auch Abs 1 hinreichend konkret bestimmt und somit wiederum als unmittelbar anwendbar anzusehen. Abschließend führt Art 11 Abs 3 VP aus, dass die Vertragsparteien auf Grund der geographischen Verhältnisse und der Siedlungsstruktur des Alpenraums, die nicht in allen Fällen eine effiziente Bedienung mit öffentlichen Verkehrsmitteln erlauben, die Notwendigkeit der Schaffung und Erhaltung von ausreichend

⁵⁹ Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“, BGBl III 2002/236 idF BGBl III 2005/113.

⁶⁰ Vgl Heuck, Infrastrukturmaßnahmen, S 191.

⁶¹ Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“, BGBl III 2002/232 idF BGBl III 2005/114.

Verkehrsinfrastrukturen für einen funktionierenden Individualverkehr in den Randgebieten anerkennen.

Art 12 VP nimmt die Vertragsparteien in die Pflicht, die Umweltbelastungen des Flugverkehrs einschließlich des Fluglärms so weit wie möglich zu senken. Besonders auffallend ist die Forderung des Art 12 Abs 2, der weiter ausführt, dass öffentliche Verkehrssysteme von den alpennahen Flughäfen in die verschiedenen Alpenregionen mit dem Ziel der Befriedigung der Verkehrsnachfrage zu verbessern sind. Dies ohne die Belastung der Umwelt zu erhöhen. Zudem sollen die Vertragsparteien so weit wie möglich den Neubau von Flughäfen und den erheblichen Ausbau von bestehenden Flughäfen im Alpenraum begrenzen. Besonders Abs 2 bietet viel klimafreundliches Potential, ist aber so wie auch Abs 1 nicht hinreichend bestimmt.

Art 13 VP enthält die Anforderungen für die weitere Erschließung des Alpenraums durch touristische Anlagen. Der Artikel stellt keinen absoluten Verbotstatbestand dar, sondern nimmt die Behörden in die Pflicht zu erheben, ob sich die verkehrlichen Auswirkungen in einem, dem VP entsprechenden, erträglichen Ausmaß bewegen. Zudem gilt es, Vorsorge- und Ausgleichsmaßnahmen vorzuschreiben, die im Einklang zur Zielerreichung der gesamten Durchführungsprotokolle stehen. Die in Art 13 VP enthaltene Ermächtigung an die Behörden, Maßnahmen zu treffen, unterliegt einer Begründungspflicht: Gefragt wird nach einer nachvollziehbaren Offenlegung hinsichtlich der angeordneten Maßnahmen.⁶²

Art 16 VP trägt den Titel „*Umweltqualitätsziele, -standards und -indikatoren*“. Diese Bestimmung regelt die Festlegung von Umweltqualitätszielen (auch Klimazielen) zur Erreichung eines an die spezifischen Verhältnisse des Alpenraums angepassten nachhaltigen Verkehrs. Art 16 VP bietet eine Grundlage für **die Festsetzung von Klimaschutzindikatoren im Bereich bundes- und landesrechtlicher Materien in Bezug auf den Verkehr im Alpenraum**, an welche die unterschiedlichsten Maßnahmen, wie etwa solche verkehrsplanerischer Natur, oder auch Verkehrsbeschränkungen anknüpfen können. Auch diese Vorgaben harren einer Umsetzung und einer daran anknüpfenden Anwendung.

E. Verkehrsverlagerung mit Hilfe indirekter Verhaltenssteuerung

Neben den bisher erörterten direkten Verhaltenssteuerungen sieht das Verkehrsprotokoll auch die Schaffung indirekter Verhaltenssteuerung für die jeweiligen Normadressaten vor, um auch ihr Verhalten in eine umweltfreundlichere Richtung zu lenken. Dies kann unter anderem durch noch zu beleuchtende ökonomische Instrumente erreicht werden.

Die Schaffung marktkonformer Anreize findet sich bereits in der Zielbestimmung des Art 1 Abs 1 lit a VP, um das Ziel der Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene zu erreichen. Das

⁶² Vgl. *Mittermüller*, Erhöhtes Verkehrsaufkommen als Folge neuer touristischer Anlagen, in *Essl/Schmid* (Hrsg), Das Protokoll „Verkehr“ der Alpenkonvention (2019), S 54 und 55.

Verkehrsprotokoll sieht dafür insbesondere ein verkehrsspezifisches Abgabensystem und die Vornahme von Kompensationsmaßnahmen vor.

Im VP finden sich mehrere Bestimmungen, die auf die Einführung eines verkehrsspezifischen Abgabensystems abzielen. So finden sich in den bereits erörterten Tatbeständen des Art 3 Abs 1 lit c sublit aa VP, Art 7 Abs 1 lit b VP und Art 10 Abs 1 lit c VP Hinweise auf ein Tarifierungssystem. Am deutlichsten kommt die Einfuhr eines solchen Systems jedoch in Art 14 VP zum Ausdruck. Dieser sieht vor, dass die Vertragsstaaten schrittweise verkehrsspezifische Abgabensysteme einführen, welche es erlauben, auf gerechte Weise die wahren Kosten zu decken. Um auf die Verkehrslenkungseffekte durch eine bessere Anrechnung der wahren Kosten der verschiedenen Verkehrsträger hinzuwirken, einigen sich die Vertragsparteien auf die Umsetzung des Verursacherprinzips und unterstützen die Entwicklung und Anwendung eines Berechnungssystems zur Ermittlung der Wegekosten und der externen Kosten. Dabei sollen Systeme eingeführt werden, die

- den Einsatz der umweltfreundlichsten Verkehrsträger und -mittel begünstigen (Art 14 lit a VP);
- zu einer ausgewogeneren Nutzung der Verkehrsinfrastrukturen führen (Art 14 lit b VP);
- Anreize bieten, Potentiale ökologischer und sozioökonomischer Belastungsminderung mit strukturellen und raumordnerischen Maßnahmen der Verkehrsbeeinflussung vermehrt zu nutzen.

Art 14 VP zusammen mit Art 7 Abs 1 lit b VP sehen die Einführung eines Wegekostensystems auf Grundlage des Verursacherprinzips vor. Es ist dabei aufgrund des weiten Gestaltungsspielraums an verschiedene Modelle zu denken. In Frage kommen daher streckenabhängige Mauten, der Handel mit Transitrechten oder auch die Einführung zeitabhängiger Benutzungsgebühren. Bei einem so ausgestalteten Abgabensystem sollen die Infrastrukturkosten und externen Kosten mitumfasst sein. Art 2 UAbs 4 VP definiert die externen Kosten als Kosten, die nicht vom Nutzer von Gütern oder Diensten getragen werden. Sie umfassen die Kosten für die Infrastruktur, wo diese nicht angelastet werden, und die Kosten für Umweltverschmutzung, Lärm, verkehrsbedingte Personen- und Sachschäden. Bei dem zu errichtenden Abgabensystem stehen also außerfiskalische, umweltpolitische Ziele im Vordergrund.⁶³

Kompensationsmaßnahmen finden sich im VP für den Bau hochrangiger inneralpiner Straßen gemäß Art 11 Abs 2 lit a VP, als dieser eine entsprechende Vorsorge- oder Ausgleichsmaßnahme aufgrund des Ergebnisses einer UVP vorschreibt. An dieser Stelle soll auf die Ausführung zu Art 11 Abs 2 lit a VP verwiesen werden.

⁶³ Vgl. Heuck, Rechtliche Vorgaben aus dem Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention, S 168.

VII. Judikatur und gelebte Praxis

Bemerkenswerterweise gibt es bislang keine Entscheidungen von Unionsgerichten, die sich auf die Anwendung der AK bzw ihrer Durchführungsprotokolle beziehen. Das ist insoweit nicht verständlich, da die zentralen Normen des VPs unmittelbar anzuwenden wären und die Chance, ein klimapolitisches Statement zu setzen, bislang ungenützt geblieben ist. Sowohl in den Verfahren vor dem EuGH zum sektoralen Fahrverbot auf der Inntalautobahn⁶⁴ als auch in jenem zur Blockade der Brennerautobahn durch eine Umweltdemonstration⁶⁵, hätte der Gerichtshof das Verkehrsprotokoll miteinbeziehen können. Nur der Generalanwalt *Jacobs* im Fall *Schmidberger* bezog sich in seinem Schlussantrag auf die Reduktion des Individualverkehrs und die Verhängung bestimmter Fahrverbote im Sinne des VP und ließ dessen Ziele bei der Rechtfertigung von Eingriffen der Grundfreiheiten miteinfließen.⁶⁶

Da seit 2013 das Verkehrsprotokoll mittlerweile unmittelbares Unionsrecht darstellt, könnte sich in Zukunft jedoch ein anderes Bild abzeichnen. Denkbar wäre daher eine Berücksichtigung bei der Interpretation der einzelnen Grundfreiheiten, insbesondere für das Verbot von mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung gemäß Art 34 AEUV. Letztgenannter Artikel wird gerne herangezogen, um den immensen alpenquerenden LKW-Verkehr zu stützen. Die Zielbestimmungen der Art 1 und 3 VP sowie der Vorrang des öffentlichen Verkehrs gemäß Art 9 VP könnten als Argumente herangezogen werden, um Eingriffe in die Warenverkehrsfreiheit als zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses rechtfertigen zu können.⁶⁷

Auf nationaler Ebene lässt sich eine ebenso zurückhaltende Position gegenüber der AK und ihren Durchführungsprotokollen erkennen. Diese Haltung lässt sich am Beispiel des Verkehrsprojekts zur S 36 / S 37 veranschaulichen. Wie bereits oben erörtert, sind diese Schnellstraßen in einer Gesamtbetrachtung jedenfalls als alpenquerend einzustufen. Der VfGH sah jedoch in seinem Erkenntnis⁶⁸ die Ausnahmebestimmung des Art 8 Abs 2 VP als schlagend an und begründete dies damit, dass Streckenteile, nämlich die der B 317, bereits in das Verzeichnis 3 (Bundesstraßen B) im BStG 1971⁶⁹ aufgenommen wurden und 2002 lediglich in das Verzeichnis 2 (Bundesstraßen S) übergeführt worden sei. Dabei verkennt der VfGH, dass die S 36 erst seit 2002 als Schnellstraße ausgewiesen ist und sie weder vom Ausbaugrad noch von der Trassenführung der B 317 gleicht. Hinsichtlich der S 37 gilt

⁶⁴ EuGH, Rs C-28/09, *Kommission /Österreich*, ECLI:EU:C:2011:854.

⁶⁵ EuGH, Rs C-112/00, *Schmidberger*, ECLI:EU:C:2003:333.

⁶⁶ SchlA GA *Jacobs*, Rs C-112/00, ECLI:EU:C:2002:437, Rz 3, 108.

⁶⁷ Vgl *Schroeder*, Das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention, in *Essl/Schmid* (Hrsg), S21-22.

⁶⁸ VfSlg 19.126/2010.

⁶⁹ BGBl 286/1971 idF BGBl I 182/1999.

festzuhalten, dass sie erst im Jahre 2006 in das BStG aufgenommen wurde. Demzufolge kann weder für die S 36 noch für die S 37 der Ausnahmetatbestand des Art 8 Abs 2 VP im Gegensatz zum Erkenntnis des VfGH als anwendbar angesehen werden.⁷⁰ Leider wurde mit dieser Entscheidung das Potential des Art 11 VP nicht genutzt.

Das umweltrechtliche Potential der AK und vor allem des VPs lässt sich nur dann entfalten, wenn nationale Behörden und Gerichte ihre unmittelbar anwendbaren Normen auch tatsächlich im Zuge verkehrs-, planungs- und umweltrechtlicher Verfahren anwenden, was sie bislang vermissen lassen. Bei Zweifeln besteht immer noch die Möglichkeit den EuGH anzurufen, in höchstinstanzlichen Verfahren besteht die Pflicht hierfür von Amts wegen.⁷¹

VIII. Resümee

Die Alpenkonvention und ihr Durchführungsprotokoll *Verkehr* stellen für Österreich sowohl verbindliches Völker- als auch Unionsrecht dar. Ihr Hauptanliegen liegt in der Umsetzung einer auf die Alpen zugeschnittenen Umweltpolitik, deren wichtigste Ziele in der Senkung der Belastungen und Risiken des inneralpinen und alpenquerenden Verkehrs sowie in der Verlagerung desselben von der Schiene auf die Straße sind.

Aus der völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Verbindlichkeit Österreichs lässt sich eine doppelte Bindungswirkung ableiten. Diese hat zur Folge, dass der österreichische Gesetzgeber in die Pflicht genommen wird, den Vorgaben zu entsprechen bzw die Vorgaben des VPs in den jeweiligen Materiengesetzen umzusetzen. Es gilt daher, die im VP bereits erarbeiteten umweltpolitischen Vorgaben in geeigneter Weise zu implementieren und gegebenenfalls zu erweitern. Dies geht Hand in Hand mit dem Erfordernis, bereits jetzt alle davon berührten nationalen Behörden und Gerichte zur Anwendung der Protokollbestimmungen – soweit Vollzugstauglichkeit gegeben ist oder qua Interpretation hergestellt werden kann – zu bewegen.

Ziel des Alpenkonventionsbegleitgesetzes ist es, die Normen des VP der AK zu konkretisieren und damit die Inhalte der AK gemessen am Standard des Art 18 B-VG anwendbar zu machen. Dabei soll das neue nationale Mobilitätsgesetz genutzt werden, um auf diesem Wege das österreichische Verkehrsrecht im Sinne der Zielvorgaben der AK und des VPs zu beeinflussen. Das VP sieht in seinen Bestimmungen mehr oder weniger hinreichend konkrete Vorgaben für seine Vertragsparteien vor. Während zum Beispiel Art 11 VP ein effektives Mittel darstellt, um den Bau neuer, hochrangiger Straßen für den alpenquerenden Raum zu verhindern und indem die Verwirklichung von Bauvorhaben für neue, hochrangige, inneralpine Straßen an strenge

⁷⁰ Vgl *Glantschnig*, Art 11 Verkehrsprotokoll, in *Essl/Schmid* (Hrsg), S 38.

⁷¹ Vgl *Schroeder*, Das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention, in *Essl/Schmid* (Hrsg), S 32.

Bedingungen geknüpft ist, sehen andere Bestimmungen bloß eine Förderpflicht vor, oder fordern lediglich unterstützende Maßnahmen.

Die Effektivität des VPs leidet auch darunter, dass abgesehen von Bestimmungen, wie die erwähnten zum Straßenbau in Art 11 VP oder in Art 8 VP, doch einige Artikel nicht hinreichend konkret im Sinne des nationalen Legalitätsprinzips formuliert sind. Bislang sind derartige Bestimmungen, wie beispielsweise in Art 3 oder 7 VP, von der Gesetzgebung und Vollziehung lediglich entsprechend zu berücksichtigen. Genau hier besteht Handlungsbedarf. Genau jene nicht hinreichend konkretisierten Bestimmungen gilt es durch ein Begleitgesetz aufzugreifen und ihre Anwendbarkeit zu gewährleisten. Es gilt dabei, **zentrale Unschärfen zu überwinden und detailliertere Ausführungsbestimmungen zu schaffen, die die erforderliche Bestimmtheit und damit Vollzugstauglichkeit nach sich ziehen**. Daran anknüpfend räumt Art 6 auch die Möglichkeit ein, zum Schutz des ökologisch sensiblen Alpenraumes sowie aus Gründen der Gesundheit, der Sicherheit und des Umweltschutzes Maßnahmen zu treffen, die über die im VP vorgesehenen hinausgehen.

Diesen Grundüberlegungen folgend bedarf es für die Ausgestaltung eines Alpenkonventionsbegleitgesetzes eines Entwurfes, der folgende Regelungen vorsieht:

- Ziel ist die klimaverträgliche Verkehrsabwicklung im Sinne der AK und des VPs.
- Der Anwendungsbereich und die Begriffsbestimmungen decken sich mit jenen der AK und des VPs.
- Es bedarf einer konkreten Zuständigkeitsregelung zur Wahrung der Interessen der alpinen Umwelt zum Schutz vor schädlichen Umwelteinflüssen.
- Umsetzung des Art 16 VP: Erhebung von Umweltindikatoren für nachhaltigen klimagerechten Verkehr in den Alpen, deren zuständige Stelle sowie Regelungen zur Auswertung der erhobenen Indikatoren.
- Umsetzung des Art 3 iVm Art 10 VP: Einordnung verkehrsrelevanter Umweltindikatoren und anknüpfend daran entsprechende verkehrsbeschränkende Maßnahmen.
- Einrichtung einer Mobilitätskoordinationsstelle, wie im Klimaaktionsplan beschrieben.
- Umsetzung einer Zweckmäßigkeitprüfung im Sinne des Art 2 UAbs 12 iVm Art 8 VP
- Klarstellung des Verzichts für den Bau hochrangiger Straßen für den alpenquerenden Raum (Art 11 Abs 2 VP).
- Umsetzung von Art 10 VP: Gütertransporte ab einer gewissen Tonne mit einer Transportstrecke von über X km haben per Bahn oder durch andere Verkehrsmittel mit gleichwertigem oder geringerem Schadstoffpotential zu erfolgen.
- Vorsorge- und Ausgleichsmaßnahmen hinsichtlich der weiteren Erschließung touristischer Anlagen (Umsetzung des Art 13 VP).

IX. Checkliste der relevanten Bestimmungen des Protokolls Verkehr

Norm	Beschreibung und Ziele	Bestimmtheit	Konnex	Umsetzungsmöglichkeiten
Artikel 1	Verpflichtung der Vertragsparteien zur nachhaltigen Verkehrspolitik unter Wahrung des Vorsorge- Vermeidungs- und Verursacherprinzips	Generell gehaltene Zielbestimmungen, die den Vertragsparteien eine ergebnisbezogene Verantwortung auferlegt ~	-	-
Artikel 2	Keine Ziele, sondern Legaldefinitionen	Begriffsbestimmungen	-	-
Artikel 3 Abs 1	Verpflichtung der Vertragsparteien zu einer abgestimmten Umwelt- und Verkehrspolitik zur Begrenzung verkehrsbedingter Belastungen und Risiken Reduktion von CO2 auf ein Maß welches die Tragfähigkeit der betroffenen Umweltmedien nicht überfordert	Rechtlich verbindliche Zielsetzung, die die Mitgliedsstaaten noch konkretisieren können	Besondere Sensibilität des Alpenraums im Hinblick auf die Klimathematik für verkehrsbezogene Verkehrsgesetze (Straße, Schiene)	Bestimmung von klimabezogenen Kriterien der Verkehrspolitik im Alpenraum (auch verkehrsbeschränkende Maßnahmen sind möglich)
Artikel 3 Abs 2	Entwicklung von nationalen, regionalen und lokalen Zielvorgaben und Maßnahmen mit Berücksichtigung der naturräumlichen	+	StVO, BStG, Raumordnung	Bietet eine Grundlage für über Geschwindigkeitsbeschränkungen bzw Nacht-

	wirtschaftlichen und soziokulturellen Gegebenheiten			und Sonntagsfahrverbote hinausgehende Verkehrsbeschränkung
Artikel 4	Berücksichtigung der Ziele in den anderen Politiken	~	-	-
Artikel 6	Möglichkeit zur Ergreifung weitergehender Maßnahmen auf Grund naturräumlicher Gegebenheiten bzw aus Gründen der Gesundheit, Sicherheit und des Umweltschutzes	~	-	Art 6 VP dient als Appell an die nationalen Gesetzgeber zum umfassenden Klimaschutz
Artikel 7 Abs 1	<p>Verpflichtung zu einem aufeinander abgestimmten grenzüberschreitenden Verkehrsnetzwerk mit Fokus auf intermodale Transportsysteme und die bestmögliche Nutzung bestehender Verkehrssysteme und -infrastrukturen durch den Einsatz von Telematik</p> <p>Weiters wird auch eine Verkehrsbeeinflussung durch raumordnerische und strukturelle Maßnahmen zur Verlagerung der Transportleistungen auf umweltfreundlichere Verkehrsmittel gefordert</p>	<p>Ergebnisförderungspflicht hinsichtlich der Abstimmung der Verkehrsträger-, mittel und -arten sowie der Begünstigung der Intermodalität</p> <p>~</p> <p>Ergebnispflicht hinsichtlich des Einsatzes von Telematik und der Erschließung von Reduktionspotentialen im Verkehrsaufkommen</p> <p>+</p>	<p>RaumordnungsG, Raumordnungsprogramme, BStG, One MobilityG, ÖPNRV-G, StVO, BundesbahnG</p>	<p>Besonderes Augenmerk soll auf ein vernetztes, Grenzüberschreitendes Verkehrsnetzwerk gelegt werden, wobei der Fokus auf den Intermodalen Verkehr liegt. Auch eine integrale Fahrplanentwicklung und eine Neuausrichtung des Schienenverkehrs sind anzustreben.</p> <p>Zu denken wäre an die Umsetzung des "Europataktivs"</p>

<p>Artikel 7 Abs 2</p>	<p>Sicherung der Verkehrswege vor Naturgefahren sowie in Gebieten mit besonderen Verkehrsbelastungen zum Schutz der Menschen und der Umwelt zur schrittweisen Reduktion der Schadstoff- und Lärmemissionen auf Grundlage der bestverfügbaren Technologie</p>	<p>„Die Vertragsparteien verpflichten sich, die erforderlichen Maßnahmen bestmöglich vorzunehmen“ - es wird den Vertragsparteien ein sehr hohes Schutzniveau abverlangt</p>	<p>Raumordnung und Bauordnungen, BStG</p>	<p>Lawinen- oder Erdbebenschutz sowie der Erhalt von Schutzwäldern Sorgfältige Trassenplanung mit Mindestabständen zur Straße sowie Lärmschutzbauten</p>
<p>Artikel 8</p>	<p>Zweckmäßigkeit- und Umweltverträglichkeitsprüfungen sowie Risikoanalysen bei großen Neubauten und wesentlichen Änderungen oder Ausbauen vorhandener Verkehrsinfrastrukturen Koordination bei der Planung der Verkehrsinfrastruktur im Alpenraum</p>	<p>Ausreichend bestimmt +</p>	<p>UVP-G, Bauordnungen, Raumplanung SUPs</p>	<p>Wurde weitestgehend bereits umgesetzt, jedoch geht die Zweckmäßigkeitprüfung über die etablierten Prüfungen hinaus und bedarf einer Umsetzung</p>
<p>Artikel 9</p>	<p>Einrichtung und Ausbau kundenfreundlicher und umweltgerechter öffentlicher Verkehrssysteme</p>	<p>Nicht hinreichend konkret, lediglich eine Förderungspflicht -</p>	<p>One MobilityG, Bundesbahngesetz, Eisenbahngesetz, ÖPNRV-G Carsharing-G</p>	<p>Realisierbar durch das One Mobility Gesetz bzw dem Ausbau und der Verbesserung des Schienenpersonalsverkehrs sowie dessen Ergänzung durch hochrangige Busverkehre Attraktivitätssteigerung des Öffentlichen Verkehrs</p>

				(WLAN, Ladestationen, verbesserte Fahrgastinformation sowie Ausbau der Abteilungen für Fahrräder)
Artikel 10	Verbesserung der Bahninfrastrukturen durch den Bau und die Entwicklung großer alpenquerender Achsen einschließlich der Anschlüsse und angepasster Terminals	~ Betrifft den Güterverkehr, Modernisierung, Intermodalität sowie die Schaffung von Synergien zwischen Fern- und Nahverkehr im Personenverkehr	Bundesbahngesetz, Eisenbahngesetz, ÖPNRV-G	Art 10 ist direkter Ausfluss des allgemeinen Grundsatzes der AK. Eine effiziente Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene kann allerdings nur erreicht werden, wenn tatsächliche Transportalternativen geboten werden können, siehe auch zu Art 9
Artikel 11 Abs 1	Verzicht auf den Bau neuer hochrangiger Straßen für den alpenquerenden Verkehr	+	Raumordnungen BStG	Als direktes Verbot, eine Norm von erheblichem klimaschutzrechtlichem Potential, das durch eine einschränkende Judikatur unterlaufen wird (siehe unten: Judikatur und Praxis)
Artikel 11 Abs 2	Zulässigkeit für hochrangige Straßenprojekte des inneralpinen Verkehrs unter erschwerten Auflagen: - Vorsorge- und Ausgleichmaßnahmen - Alternativenprüfung gegenüber Bahnverkehr	+	Raumordnungen BStG, UVP-G, SUPs	Besonderes Augenmerk soll hierbei auch auf die Vorsorge- und Ausgleichsmaßnahmen

	<ul style="list-style-type: none"> - Positive Zweckmäßigkeitprüfung, Risikoanalyse und UVP - Berücksichtigung von Raumordnungsplänen/-programmen und der nachhaltigen Entwicklung 			gelegt werden, wie zB einer angepassten Trassenführung und Neubewaldung/Begrünung für jeden neuen Meter Asphalt
Artikel 12	Senkung der Umweltbelastungen des Flugverkehrs einschließlich des Fluglärms, die Verbesserung des öffentlichen Verkehrssystems von alpennahen Flughäfen in die verschiedenen Alpenregionen und die Begrenzung des Neubaus von Flughäfen sowie des erheblichen Ausbaus von bestehenden Flughäfen	~	LFG, ÖPNRV-G	Die Norm gebietet eine über die Staatsgrenzen hinausgehende Vernetzung der alpennahen Flughäfen und deren Transportmöglichkeiten Eine koordinierte Verkehrs- und Flugverkehrspolitik bietet enormes klimaförderndes Potential
Artikel 13	Vorsorge- und Ausgleichsmaßnahmen hinsichtlich der weiteren Erschließung touristischer Anlagen sowie die Schaffung und Erhaltung von verkehrsberuhigten und verkehrsfreien Zonen. Maßnahmen zur autofreien Anreise und des autofreien Aufenthalts von Urlaubsgästen	+	ÖPNRV-G Ansatz für Zero-Emission-zonen und regulatore Sandboxes	Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes und einer abgestimmten österreichweiten Planung eines Mikro-ÖV sowie Sharing Angebote auch zu touristischen Zwecken

<p>Artikel 14</p>	<p>Einführung eines verkehrsspezifischen Abgabensystems mit dem Ziel:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Begünstigung der umweltfreundlichsten Verkehrsträger und -mittel - Einer ausgewogenen Nutzung der Verkehrsinfrastruktur - Strukturelle Maßnahmen der Verkehrsbeeinflussung zur ökologischen und sozioökonomischen Belastungsminderung 	<p style="text-align: center;">+</p>	<p>Wegekosten-RL</p>	<p>Es gilt auf das Ergebnis der Verhandlungen zur Wegekosten-RL abzuwarten</p> <p>In Frage kommen jedoch streckenabhängige Mauten, der Handel mit Transitrechten oder auch die Einführung zeitabhängiger Benutzungsgebühren sowie die Förderung umweltfreundlicherer Verkehrsmittel und Nullemissionszonen</p>
<p>Artikel 16</p>	<p>Festlegung von Umweltqualitätszielen (auch Klimazielen) zur Erreichung eines an die spezifischen Verhältnisse des Alpenraums angepassten nachhaltigen Verkehrs</p>	<p style="text-align: center;">+</p>		<p>Möglichkeit der Festsetzung von Klimaschutzindikatoren im Bereich bundes- und landesrechtlicher Materien soweit Bezug zum Verkehr im Alpenraum</p>

Legende: + bedeutet klimafreundlich, - bedeutet klimaschädlich, ~ bedeutet klimaneutral

Literaturverzeichnis

Bergmair, Die Vorgaben der Alpenkonvention mit praktischen Beispielen (2018)

Bußjäger, Die unmittelbare Anwendung der Protokolle der Alpenkonvention in Österreich, NuR 2010/32, S 759-766

Glantschnig, Artikel 11 Verkehrsprotokoll – Kann er das Schreckgespenst „Alemagna“ verhindern?, in *Essl/Schmid* (Hrsg), Das Protokoll „Verkehr“ der Alpenkonvention (2019)

Hautzenberg, Das Naturschutzprotokoll und seine unmittelbare Anwendung im österreichischen Naturschutzrecht, RdU 2013/144, S 237-243

Hecker, Die Akzeptanz und Durchsetzung von Systemtechnologien – Marktbearbeitung und Diffusion am Beispiel der Verkehrstelematik (1997)

Heuck, Infrastrukturmaßnahmen für den alpenquerenden und inneralpinen Gütertransport – Eine europarechtliche Analyse vor dem Hintergrund der Alpenkonvention (2013)

Heuck, Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen für den alpenquerenden und inneralpinen Gütertransport – Teil 1: Rechtliche Vorgaben aus dem Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention, NuR 2013/35, S 162-168

Knechtl, Die Aufgaben der Gemeinden nach der Alpenkonvention und ihren Protokollen (2020)

Mittermüller, Erhöhtes Verkehrsaufkommen als Folge neuer touristischer Anlagen, in *Essl/Schmid* (Hrsg), Das Protokoll „Verkehr“ der Alpenkonvention (2019)

Schroeder, Das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention – Anwendung und Durchsetzung im Recht der Europäischen Union, in *Essl/Schmid* (Hrsg), Das Protokoll „Verkehr“ der Alpenkonvention (2019)

Schroeder, Die Alpenkonvention – Inhalt und Konsequenzen für das nationale Umweltrecht, NuR 2006/3, S 133-138

Schroeder, Grundkurs Europarecht⁵ (2017)

Schulze-Fielitz, Der Straßenverkehrslärm und das Umweltrecht, ZUR 2002, S 190–195

Wolf, Die Alpenkonvention, NuR 2016/38, S 369-377

Judikatur

EuGH, Rs C-112/00, *Schmidberger*, ECLI:EU:C:2003:333

EuGH, Rs C-239/03, *Kommission /Frankreich*, ECLI:EU:C:2004:598, Rz 25

EuGH, Rs C-28/09, *Kommission /Österreich*, ECLI:EU:C:2011:854

SchIA GA *Jacobs*, Rs C-112/00, ECLI:EU:C:2002:437, Rz 3, 108

VfSlg 19.126/2010

Links

Homepage <https://austria-forum.org/af/AEIOU/Alpen> (aufgerufen am 10.05.2021)

Homepage <https://www.alpconv.org/de/startseite/> (aufgerufen am 04.05.2021)

Homepage <https://www.alpconv.org/de/startseite/abis/alpenzustandsbericht/> (aufgerufen am 5.5.2021)

Homepage <https://www.alpconv.org/de/startseite/konvention/stand-der-ratifizierungen/> (aufgerufen am 07.05.2021)

Homepage <https://www.alpconv.org/de/startseite/organisation/staendiges-sekretariat/> (aufgerufen am 5.5.2021)

Homepage <https://www.alpconv.org/de/startseite/themen/verkehr/> (aufgerufen am 10.05.2021)

Homepage <https://www.cipra.org/de/ueber-uns/> (aufgerufen am 04.05.2021)

Rechtsquellen

Art 2 Abs 2 lit j der Alpenkonvention, BGBl 1995/477 idF BGBl III 1999/18

Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit, BGBl 697/1993 idF I 80/2018

Präambel der Alpenkonvention, BGBl 1995/477 idF BGBl III 1999/18

Protokoll „Berglandwirtschaft“, BGBl III 2002/231 idF BGBl III 2006/128

Protokoll „Bergwald“, BGBl III 2002/233 idF BGBl III 2005/112

Protokoll „Bodenschutz“, BGBl III 2002/235 idF BGBl III 2006/130

Protokoll „Energie“, BGBl III 2002/237 idF BGBl III 2006/129

Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“, BGBl III 2002/236 idF BGBl III 2005/113

Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“, BGBl III 2002/232 idF BGBl III 2005/114

Protokoll „Tourismus“, BGBl III 2002/230 idF BGBl III 2005/109

Protokoll „Verkehr“, BGBl III 2002/234 idF BGBl III 2013/183

Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention), BGBl 1995/477 idF BGBl III 1999/18

Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge („Wiener Vertragsrechtskonvention“), BGBl 1980/40

