

[REDACTED]

Wien/Innsbruck, 4. Juni 2012

ZVR-Zahl

Stellungnahme **Bürgerinitiative** [REDACTED]

Sehr geehrte [REDACTED]

die Rechtsservicestelle-Alpenkonvention von CIPRA Österreich nimmt zu Ihrer Anfrage bezüglich eines nachhaltigen Verkehrskonzeptes in Lieferung wie folgt Stellung:

Zur Aufgabenstellung:

Die Rechtsservicestelle-Alpenkonvention sieht ihre Aufgabe darin, Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwendern – seien es Behörden, seien es Private – bei der Auslegung einzelner Bestimmungen der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle behilflich zu sein. Im Rahmen dieser Tätigkeit werden ausschließlich die Rechtsfragen, die in der jeweiligen Anfrage thematisiert werden, von den Experten der Rechtsservicestelle beantwortet. Diese unverbindlichen Rechtsmeinungen ersetzen in keinsten Weise behördliche Ermittlungen oder präjudizieren behördliche Entscheidungen.

Was den zu beurteilenden Sachverhalt betrifft, stützt sich die Rechtsservicestelle ausschließlich auf die Angaben in der Anfrage. Es ist nicht vorgesehen und auch nicht machbar, dass sie eigene Ermittlungen durchführt.

Es kann daher ein Behördenverfahren naturgemäß zu anderen Ergebnissen kommen als die Stellungnahme der Rechtsservicestelle. Dies insbesondere dann, wenn das Ermittlungsverfahren zeigt, dass der Sachverhalt ein anderer ist als jener, von dem der Anfragersteller/die Anfragerstellerin und mit ihm/ihr die Rechtsservicestelle ausging.

Zum gegenständlichen Projekt:

Vor dem Hintergrund einer starken verkehrsbedingten Schadstoff- und Lärmbelastung in [REDACTED] und der Befürchtung einer weiteren Verkehrszunahme bezieht sich Ihre Anfrage auf die Frage der Anwendbarkeit der Alpenkonvention und darauf, ob Bestimmungen der

Alpenkonvention zur Entwicklung eines Verkehrskonzeptes für die „Stadtautobahn in [REDACTED] verpflichten, welches verkehrslenkende Maßnahmen im Transit- und Nahverkehr umfasst und dabei den öffentlichen Verkehr einbindet.

[REDACTED] ist ein Stadtteil im Nordwesten der Stadt [REDACTED]. Die Stadt [REDACTED] fällt in den Anwendungsbereich der Alpenkonvention und scheint in der Liste der administrativen Einheiten des Alpenraumes auf (Anlage 1 zur Alpenkonvention, BGBl 477/1995 idF BGBl III 18/1999). Die Alpenkonvention und ihre Durchführungsprotokolle kommen daher zur Anwendung.

Thematisch sind in Hinblick auf Ihre Anfrage in erster Linie das Verkehrsprotokoll (VerkP) und das Raumordnungsprotokoll (RauP) der Alpenkonvention von Bedeutung. Beide Durchführungsprotokolle sind vor allem im Rahmen der Salzburger Raumordnung zu berücksichtigen.

Allgemeines zur Alpenkonvention und zu den Durchführungsprotokollen:

Die Rahmenkonvention und die Durchführungsprotokolle sind selbständige völkerrechtliche Verträge, die durch ihre Ratifikation Bestandteil der österreichischen Rechtsordnung wurden (vgl. BGBl 477/1995, BGBl III 230-238/2002).

Prinzipiell sind zwei Möglichkeiten der Umsetzung völkerrechtlicher Verträge in nationales Recht nach Art 49 iVm Art 50 B-VG vorgesehen. Nach Art 49 B-VG sind die in Art 50 B-VG bezeichneten Staatsverträge vom Bundeskanzler im BGBl kundzumachen. Ihre innerstaatlich bindende Kraft beginnt in der Regel nach Ablauf des Tages der Kundmachung. Dies gilt jedoch nicht für Staatsverträge bezüglich derer vom Nationalrat der Beschluss gefasst wurde, dass sie durch Erlassung von Gesetzen oder Verordnungen zu erfüllen sind (sog. Erfüllungsvorbehalt gemäß Art 50 B-VG).

Nach der Judikatur des VfGH ergibt sich aufgrund der vorbehaltlosen Kundmachung von Staatsverträgen die Vermutung für ihre unmittelbare Anwendbarkeit, sofern in den Verträgen nichts Gegenteiliges vorgesehen ist.

Die Durchführungsprotokolle wurden im Zuge ihrer parlamentarischen Umsetzung vom Nationalrat ohne einen Erfüllungsvorbehalt beschlossen, sodass für ihre Bestimmungen aufgrund ihrer im BGBl erfolgten Kundmachung prinzipiell die Vermutung der unmittelbaren Anwendbarkeit zum Tragen kommt. Dies wurde auch vom VfGH für die Durchführungsprotokolle durch den Beschluss vom 22.09.2003, B 1049/03-4, ausdrücklich bestätigt.

Die Durchführungsprotokolle haben somit den Rang eines einfachen Gesetzes.

Es ist jedoch für jede Protokollbestimmung im Einzelfall zu entscheiden, ob sie für eine unmittelbare Anwendung in Frage kommt. Lehre und Rechtsprechung legen dafür als Maßstab subjektive (Parteiwille) und objektive Kriterien an. In objektiver Hinsicht muss eine konkrete Norm hinreichend bestimmt sein. Dies ist nach der Rechtsprechung der Höchstgerichte gegeben, wenn sie einen Bestimmtheitsgrad aufweist, der eine Vollzugstauglichkeit im Sinne des Art 18 Abs 1 und 2 B-VG aufweist.¹ Als Verbote formulierte Bestimmungen weisen daher *prima facie* eine höhere Wahrscheinlichkeit der Vollzugstauglichkeit auf als bloße Gebote.

Nachstehend wird auf jene Bestimmungen der Durchführungsprotokolle eingegangen, die aus Sicht der Rechtsservicestelle für den vorliegenden Fall relevant sind.

¹ Nach dem Verfassungsgerichtshof ist „[e]ine Bestimmung eines Staatsvertrages [...] dann unmittelbar anwendbar, wenn sie sich an die Rechtsunterworfenen oder an die Vollzugsorgane des Staates richtet, wenn sie also unmittelbare Grundlage für einen generellen oder individuellen Verwaltungsakt oder ein Urteil sein kann.“ (VfGH 30.11.1990; 12558; 12.12.1987, 11585; 03.01.1990, 12281).

Zum Verkehrsprotokoll:

Die Forderungen der Bürgerinitiative, die aus der vorliegenden Anfrage hervorgehen, sind sehr allgemein gehalten. Es wird die Erstellung eines nachhaltigen Verkehrskonzeptes gefordert, wobei sich insbesondere ein Bezug zu **Art 1, 3, 7, 9 und 14 VerkP** herstellen lässt. Diese Bestimmungen zeichnen sich durch einen starken Verpflichtungsgrad aus („die Vertragsparteien verpflichten sich“). Sie sind im nationalen Recht umzusetzen und bei der Auslegung zu berücksichtigen, insbesondere bei Interessensabwägungen und Ermessensentscheidungen.

Art 1 VerkP listet die Ziele des Verkehrsprotokolls auf (lit a: Senkung der Verkehrsbelastung auf ein erträgliches Maß), die auch in anderen Bestimmungen zum Ausdruck kommen, insbesondere in Art 7 VerkP, der die allgemeine verkehrspolitische Strategie der Vertragsparteien vorgibt. Innerhalb der Raumordnung ist Art 1 VerkP unmittelbar anwendbar. Diese Norm legt bestimmte Maßnahmen nahe, insbesondere eine Verkehrsverlagerung durch Schaffung geeigneter Infrastrukturen und marktkonformer Anreize. Zur Umsetzung dieser Vorgaben eignen sich vor allem auch raumordnungsrechtliche Mittel.

Art 3 VerkP verpflichtet die Vertragsparteien zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung, die sowohl den Belangen der Umwelt, als auch den Belangen der Gesellschaft und der Wirtschaft Rechnung trägt. Einige Vorgaben dieser Norm sind in der Raumplanung (als Teil der Raumordnung) unmittelbar anwendbar. Im vorliegenden Fall relevant sind dabei insbesondere:

- Abs 1 lit b aa), bb): Erreichbarkeit auf umweltschonende, energie- und raumsparende sowie effiziente Weise; keine Gesundheitsgefährdung;
- Abs 1 lit c bb): optimale Auslastung der vorhandenen Infrastruktur;
- Abs 2: Beschränkung verkehrsbedingter Umweltbelastungen durch Raumordnungs- und Verkehrsplanungsmaßnahmen.

Art 7 VerkP enthält einige konkrete Forderungen, die unmittelbar anwendbar sind. Innerhalb der Raumordnung sind hierbei insbesondere lit a, c und d zu beachten.

- Rationelle und sichere Abwicklung des Verkehrs
- Abstimmung der Verkehrsträger, -mittel und -arten; Begünstigung der Intermodalität (lit a);
- Bestmögliche Nutzung der bestehenden Verkehrssysteme und -infrastrukturen, unter anderem durch den Einsatz von Telematik; Anlastung der externen Kosten und Infrastrukturkosten an den Verursacher (lit b);
- Verkehrsbeeinflussung mit raumordnerischen und strukturellen Maßnahmen zugunsten der Verlagerung der Transportleistungen im Personen- und Güterverkehr auf das jeweils umweltverträglichere Verkehrsmittel; Begünstigung intermodaler Transportsysteme (lit c);
- Erschließung und Nutzung der Reduktionspotentiale im Verkehrsaufkommen (lit d).

Unter den spezifischen technischen Maßnahmen des Verkehrsprotokolls findet sich mit **Art 9 VerkP** eine Bestimmung zum öffentlichen Verkehr, dessen Einbindung in das Verkehrskonzept in der vorliegenden Anfrage gefordert wird. Auch diese Norm ist innerhalb der Raumordnung unmittelbar anwendbar. Die Vertragsparteien verpflichten sich demnach zur Förderung der Einrichtung und des Ausbaus kundenfreundlicher und umweltgerechter öffentlicher Verkehrssysteme.

Art 14 VerkP fordert schließlich die Einführung verkehrsspezifischer Abgabensysteme, die Kostenwahrheit gewährleisten. Dies dient, im Sinne der Bürgerinitiative, der Verkehrslenkung (Beispiel „City-Maut“). Abgabensysteme sollen den Einsatz der umweltfreundlichsten Verkehrsträger und -mittel begünstigen (lit a), zu einer ausgewogeneren Nutzung der Verkehrsinfrastrukturen führen (lit b) sowie Anreize bieten,

Potentiale ökologischer und sozioökonomischer Belastungsminderung mit strukturellen und raumordnerischen Maßnahmen der Verkehrsbeeinflussung vermehrt zu nutzen (lit c).

Zum Raumplanungsprotokoll:

Neben dem Verkehrsprotokoll enthält auch das Raumplanungsprotokoll verkehrsrelevante Bestimmungen. In Hinblick auf die vorliegende Anfrage ist der innerhalb der Raumplanung unmittelbar anwendbare **Art 9 Abs 5 RauP** von Relevanz, der konkrete Maßnahmen anspricht, die Pläne und/oder Programme für die Raumplanung umfassen sollen. Er fordert Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung und zur Einschränkung des motorisierten Verkehrs, den verstärkten Einsatz umweltverträglicher sowie öffentlicher Verkehrsmittel und deren vermehrte Koordinierung.

Zur Salzburger Raumordnung:

In die Raumordnungskompetenz des Bundeslandes Salzburg fällt sowohl die überörtliche Raumplanung (Erlass von Landesentwicklungs- und Raumordnungsprogrammen, Sachprogrammen, Regionalprogrammen) sowie die örtliche Raumplanung (Flächenwidmungsplanung, Bebauungsplanung, Entwicklungskonzepte). In der Planungshierarchie sind die relevanten Bestimmungen des Verkehrsprotokolls und des Raumplanungsprotokolls der ersten Stufe der Raumordnungsziele und -grundsätze zuzuordnen. Diese bilden den Rahmen und den Maßstab, an dem die weiteren Planungsakte zu messen sind. In diesem Zusammenhang ist hinsichtlich der Bestimmtheiterfordernisse auf die übliche Regelungstechnik der „finalen Programmierung“ hinzuweisen, die dem Legalitätsprinzip genügt.

Die genannten Bestimmungen der Durchführungsprotokolle sind daher im nationalen Recht umzusetzen und bei der Auslegung zu berücksichtigen. Von besonderer Bedeutung in Hinblick auf die vorliegende Anfrage ist hierbei das **Salzburger Raumordnungsgesetz 2009 (ROG)**, das im Sinne der Protokolle auszulegen ist.

§ 2 Abs 1 ROG nennt als Ziele der überörtlichen Raumordnung unter anderem:

- den Schutz und die pflegliche Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere die Erhaltung und Wiederherstellung der Reinheit der Luft (Z 2);
- die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung in ihren Grundbedürfnissen in ausreichendem Umfang und angemessener Qualität, insbesondere auch in Hinblick auf Verkehrseinrichtungen (Z 5).

Die Siedlungsentwicklung hat sich gemäß § 2 Abs 2 Z 7 ROG an den Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs und sonstigen Infrastruktureinrichtungen zu orientieren unter Beachtung größtmöglicher Wirtschaftlichkeit dieser Einrichtungen.

Standortverordnungen der Landesregierung dürfen gemäß § 14 Abs 2 ROG nur in Übereinstimmung mit den genannten Raumordnungszielen und -grundsätzen des § 2 ROG erlassen werden. Bei der Entscheidung über den Erlass einer Standortverordnung sind die Auswirkungen eines Vorhabens insbesondere auf die Verkehrsstrukturen zu berücksichtigen. Auch das Landesentwicklungsprogramm gemäß § 9 ROG, worin auch die Hauptverkehrsachsen bestimmt sind, ist im Lichte der Ziele und Grundsätze des § 2 ROG auszulegen.

§ 25 Abs 2 Z 2 ROG sieht schließlich in Hinblick auf die örtliche Raumplanung vor, dass in den räumlichen Entwicklungszielen und -maßnahmen der Gemeinde grundsätzliche Aussagen zur angestrebten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung zu treffen sind.

Zusammenfassung:

Die unmittelbar anwendbaren Bestimmungen des Verkehrsprotokolls und des Raumplanungsprotokolls der Alpenkonvention sind bei der Erstellung eines Verkehrskonzeptes für [REDACTED] durch nationale Behörden zu berücksichtigen.

Die Rechtsservicestelle-Alpenkonvention empfiehlt der Bürgerinitiative, in Ihrem geplanten „Aktionsplan“ möglichst konkrete Forderungen zu formulieren und dabei auf einzelne Bestimmungen der Durchführungsprotokolle Bezug zu nehmen.

Ein formelles Antragsrecht auf Ausarbeitung eines nachhaltigen Verkehrskonzeptes im Rahmen allgemeiner Planungsakte (in Form von Gesetzes- oder Verordnungsakten) kommt ihr jedoch nach dem österreichischen Recht nicht zu.

Mit freundlichen Grüßen,

Die Rechtsservicestelle-Alpenkonvention

Die Stellungnahme ergeht in Kopie an:

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]