

# Das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention. Zehn Jahre zähes Ringen bis zum Durchbruch.

von *Andreas Weissen*

An der VI. Alpenkonferenz am 31. Oktober 2000 in Luzern unterzeichneten die Umweltminister der Vertragsparteien der Alpenkonvention das Protokoll „Verkehr“. Damit konnte ein vorläufiger Schlussstrich unter einen zehnjährigen Verhandlungsprozess gezogen werden, der mehrmals zu scheitern drohte. Namentlich die Frage des Baus und Ausbaus „hochrangiger Strassen“ sorgte unter den Vertragsparteien während Jahren für heisse Köpfe.

Nach der Unterzeichnung durch die Minister geht das Verkehrsprotokoll an die nationalen Parlamente und an den EU-Rat, die das Vertragswerk ratifizieren, d.h. formell genehmigen müssen. Erst wenn drei Vertragsparteien das Protokoll ratifiziert haben, tritt es in Kraft, und zwar drei Monate nach der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde beim Verwahrer der Alpenkonvention, der Republik Österreich. Alle Vertragsparteien, die es ratifiziert haben, sind an die Bestimmungen des Protokolls gebunden. Das Verkehrsprotokoll gilt also erst dann für den gesamten Alpenraum, wenn alle Vertragsparteien es ratifiziert haben.

An der Alpenkonferenz in Luzern im vergangenen Oktober hat die Internationale Alpenschutzkommission (CIPRA) die Vertragsparteien aufgefordert, die acht bislang unterzeichneten Ausführungsprotokolle der Alpenkonvention (inklusive Verkehrsprotokoll) bis spätestens zum Internationalen Jahr der Berge 2002 zu ratifizieren.

## Zur zehnjährigen Geschichte des Verkehrsprotokolls

Kein anderes Protokoll der Alpenkonvention wurde so lange ausgehandelt wie das Verkehrsprotokoll. Mitte der neunziger Jahre drohte gar der Abbruch der Übung. Noch am Vorabend der VI. Alpenkonferenz in Luzern war die vorbehaltlose Unterzeichnung des Protokolls durch die Ministerinnen und Minister ungewiss. Italien wünschte noch vor der Unterzeichnung des Protokolls, eine Arbeitsgruppe zur Aktualisierung der Bestimmungen einzusetzen. Österreich seinerseits beharrte darauf, dass Italien noch vor der Unterzeichnung eine Liste mit den hochrangigen Strassenprojekten für den alpen-

querenden und inneralpinen Verkehr hinterlegen müsse. Schliesslich lenkten alle ein und das Verkehrsprotokoll wurde Ende Oktober 2000 in Luzern ohne Vorbehalt unterzeichnet.

Doch blenden wir zurück zu den Ursprüngen des Protokolls vor zehn Jahren:

Noch vor der I. Alpenkonferenz hatte die CIPRA in ihrem Leitbild für eine Alpenkonvention eine Reihe verkehrspolitischer Grundsätze formuliert. An erster Stelle forderte die CIPRA, dass sich der Verkehr den Bedürfnissen der einheimischen Bevölkerung anpassen muss. Die Gesundheit und die natürlichen Lebensgrundlagen der alpinen

Bevölkerung dürften nicht gefährdet werden. Die CIPRA verlangte konkret den Verzicht auf den Bau neuer Transitstrassen, die Verlagerung des Schwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene, die Einführung von Tempolimiten 80/100 Stundenkilometern im Alpenraum und Alpenvorland, die rasche Umrüstung des Motorfahrzeugbestandes auf schadstoffarme und leise Antriebsarten, die Einführung restriktiver Lärmgrenzwerte für Wohngebiete, den Ausbau des öffentlichen Verkehrs im Nahbereich, die Einstellung sämtlicher motorsportlicher Veranstaltungen im Alpenraum, die Einführung von Nachtfahrverboten und Schwerverkehrsabgaben usw.

An der I. Alpenkonferenz in Berchtesgaden 1989 formulierten die Umweltminister in einer Resolution die wichtigsten Problemfelder und Zielvorgaben für die Alpenkonvention. Für den Verkehr wurden folgende Ziele festgehalten<sup>1</sup>:

- Die Belastungen für Mensch und Umwelt durch den Verkehr in den Alpen und durch die Alpen ist zu verringern;
- Die Entwicklung und Einführung emissionsmindernder Technik bei motorisierten Fahrzeugen ist voranzutreiben;
- Das Angebot und die Akzeptanz des umweltschonenden öffentlichen Verkehrs ist zu verbessern, insbesondere in den Siedlungszentren und Tourismusgebieten des Alpenraums;
- Möglichst grosse Teile des alpenquerenden Güterverkehrs sind künftig auf der Schiene und im kombinierten Verkehr abzuwickeln. Dazu sind die vorhandenen Eisenbahntransversalen auszubauen und zusätzliche Strecken zu schaffen. Die Verladeterminals sollen so eingerichtet werden, dass ein frühzeitiges Verladen auf die Schiene möglich wird;
- Modelle der verstärkten Koordinierung der Verkehrsträger sollen beraten werden. So kann die Leistungsfähigkeit erhöht werden, die Verkehrsbedingungen werden rationalisiert und das Verkehrsaufkommen wird verringert.

Zwei dieser Zielvorgaben, nämlich die Verringerung der Belastungen und die Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs auf die Schiene, fanden an der II. Alpenkonferenz in Salzburg 1991 Eingang in die Rahmenkonvention. Im Artikel 2, Absatz 2, Buchstabe j des „Übereinkommen zum Schutze der Alpen (Alpenkonvention)“ verpflichten sich die Vertragsparteien dazu, geeignete Massnahmen zu ergreifen *„mit dem Ziel, Belastungen und Risiken im Bereich des inneralpinen und alpenquerenden Verkehrs auf ein Mass zu senken, dass für Menschen, Tiere, Pflanzen und ihre Lebensräume erträglich ist, unter anderem durch eine verstärkte Verlagerung des Verkehrs, insbesondere des Güterverkehrs, auf die Schiene, vor allem durch die Schaffung geeigneter Verkehrsinfrastrukturen und marktconformer Anreize, ohne Diskriminierung aus Gründen der Nationalität.“*

Noch bevor die Minister die Unterschrift unter die Rahmenkonvention setzten, nahm im September 1990 die Arbeitsgruppe „Verkehr“ unter schweizerischem Vorsitz die Ausarbeitung eines Protokolltextes in Angriff. Nach sechs Sitzungen hinter verschlossenen Türen übermittelte die Arbeitsgruppe im August 1992 dem Ständigen Ausschuss der Alpenkonferenz den Entwurf des Verkehrsprotokolls. Dabei stiessen die Artikel zum *„Handlungsbedarf im Schienenverkehr“* und zum *„Handlungsbedarf im Strassenverkehr“* bei der österreichischen Delegation und bei der CIPRA auf Ablehnung. An ihrer Jahreskonferenz in Schwangau im Oktober 1992 wiederholte die CIPRA in Anlehnung an ihr „Leitbild für eine Alpenkonvention“ die Anforderungen an ein Verkehrsprotokoll.

In der Folge verhandelte die Arbeitsgruppe weiter, konnte sich aber auf keinen gemeinsamen Protokolltext einigen. In der Resolution von Belluno am 6. Oktober 1994 kritisierte die CIPRA, dass „der derzeit vorliegende Entwurf“ den Vorgaben der Rahmenkonvention nicht gerecht wird. *„Was die Verkehrsbeamten ausgearbeitet haben, trägt nicht zu einer Senkung der Belastungen aus dem Verkehr bei. Kernpunkte des Protokolls sollten eigentlich die Inhalte der schweizerischen Alpen-Initiative (zwingende Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene und Verzicht auf neue alpenquerende Hochleistungsstrassen) sein. Die österreichischen Bundesländer haben angekündigt, die*

<sup>1</sup> Arn: Das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention, Semesterarbeit, ETH Zürich, August 1995, S. 17

<sup>2</sup> Regierung des Fürstentums Liechtenstein: Postulationsbeantwortung der Regierung an den Landtag betreffend Alpenkonvention und Letzetunnel, 14. November 2000, S. 6ff.

*anderen Protokolle nur bei einem den Anforderungen entsprechenden Verkehrs-Protokoll zu unterstützen.“* Die CIPRA regte an, in der verfahrenen Situation eine Arbeitsgruppe der Alpenregionen einzusetzen und mit der Ausarbeitung eines tragfähigen Protokolltextes zu beauftragen. Doch der Vorschlag verhallte ungehört.

Die Standpunkte unter den Vertragsparteien blieben unüberbrückbar. Die meisten Delegationen gaben sich mit einer vagen Formulierung zufrieden: *„Der Strassenbau ist auf die unbedingt notwendigen Vorhaben und Verbindungen zu beschränken. Bei größeren Projekten sind Umweltverträglichkeitsprüfungen obligatorisch. Zudem sind Umwelt- und Landschaftsschutzmassnahmen und solche zur Verminderung des Lärms in Gebieten mit übermässigen Belastungen vorzunehmen.“*<sup>3</sup> Die österreichische Delegation dagegen beharrte darauf, dass *„keine neuen, umweltbelastenden, hochrangigen alpenquerenden Strassen“*<sup>4</sup> mehr errichtet werden, es sei denn, eine ganze Reihe von Bedingungen würden erfüllt. Es sind dies konkret: die expliziten Ziele der Alpenkonvention müssen erreicht werden, die Verkehrsbedürfnisse können nicht durch bessere Auslastung bestehender Kapazitäten erfüllt werden, ein positives Ergebnis einer interdisziplinären verkehrsträgerübergreifenden Raum- und Umweltverträglichkeitsprüfung liegt vor und das Strassenprojekt findet die Zustimmung aller Vertragsparteien, auf die es sich auswirkt oder auswirken kann. Gerade der letzte Punkt führte zu heftigen Reaktionen, namentlich Deutschlands, das sich mögliche künftige Strassenbauvorhaben nicht durch das Vetorecht eines Nachbarstaates vermässeln lassen wollte. Die CIPRA erinnerte vergeblich daran, dass der Sinn internationaler Abkommen gerade darin bestehe, länderübergreifende und im Fall der Alpenkonvention alpenweite Regelungen zu treffen. Und sie mahnte die Verhandlungsdelegationen: *„Der Verkehrsbereich stellt einen für die Alpenbevölkerung besonders sensiblen Bereich dar, der für die Alpenkonvention eine echte Nagelprobe wird.“*

<sup>3</sup> Entwurf verkehrsprotokoll, Artikel 3, Herbst 1994

<sup>2</sup> Kompromissvorschlag der österreichischen Delegation, Verkehrsprotokoll, Artikel 3, 1995

<sup>4</sup> Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention - der Vorschlag der CIPRA, in: CIPRA-Info Nr. 41/1996

<sup>5</sup> CIPRA: Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention - der Vorschlag der CIPRA, in CIPRA-Info Nr. 41, S. 6f., Vaduz 1996

Doch die Arbeitsgruppe sah sich ausserstande, einen Kompromiss zu formulieren und bis im Juni 1995 ein unterschriftsreifes Verkehrsprotokoll vorzulegen, so wie dies die Minister an der III. Alpenkonferenz gewünscht hatten. Der Schweizer Vorsitz der Arbeitsgruppe Verkehrsprotokoll warf in der Folge entnervt das Handtuch und gab das Mandat an den Ständigen Ausschuss zurück. Der Ständige Ausschuss beauftragte daraufhin Österreich, in trilateralen Gesprächen mit Deutschland und Italien eine Lösung zu finden.

Bis zur IV. Alpenkonferenz in Brdo im Februar 1996 kam keine Einigung zustande. Deutschland wehrte sich gegen die Verankerung eines Konsensprinzips für neue hochrangige, alpenquerende Strassen. Österreich wiederholte sein „Junktim“, d.h. die Unterschrift unter die bisher ausgearbeiteten Protokolle erfolge erst, wenn ein taugliches Verkehrsprotokoll vorliege. Die Minister beschlossen auf Vorschlag des österreichischen Umweltministers Bartenstein, *„möglichst noch vor der Sommerpause einen endgültigen Durchbruch zu versuchen.“* Doch die Einladung zur gemeinsamen Sitzung der Umwelt- und Verkehrsminister blieb in Wien stecken. Die CIPRA<sup>5</sup> hatte zur Vorbereitung der Sitzung eine ganze Reihe von Textpassagen des Verkehrsprotokolls neu formuliert. Umsonst, wie sich zeigte.

Anfangs 1997 waren die Verhandlungen zum Verkehrsprotokoll vollständig blockiert. An einer Sitzung des Ständigen Ausschusses schlug Liechtenstein vor *„die Suppe neu zu würzen“*. Doch erst nachdem eine Delegation österreichischer Nicht-Regierungsorganisationen (ÖAV, Transitforum, CIPRA) nach Bonn reiste, zeigte die deutsche Delegation wieder Gesprächsbereitschaft.

Mitte Januar 1998 entschied der Ständige Ausschuss, eine Expertenrunde einzusetzen. Diese traf sich Ende März in Wien, um alle aktuellen hochrangigen Strassenprojekte auf den Tisch zu legen und Kriterien zu definieren. Die Arbeitsgruppe traf sich mehrmals, konnte sich jedoch nicht einigen.

An der V. Alpenkonferenz im Oktober 1998 beschlossen die Minister, dass das Verkehrsprotokoll unter dem Vorsitz Liechtensteins neu verhandelt werde. Die Arbeitsgruppe unter liechtensteinischem

Vorsitz arbeitete sehr schnell und legte nach vier Sitzungen einen Entwurf vor, der verschiedene neue Elemente, z.B. Begriffsbestimmungen und einen Artikel zur Nachhaltigkeit im Verkehr enthielt. Doch der Knackpunkt „hochrangige Strassen“ blieb allen Bemühungen zum Trotz ungelöst.

Der Ständige Ausschuss diskutierte unterschiedliche Textvarianten. Die CIPRA bemühte sich hinter den Kulissen um eine möglichst restriktive Fassung des Strassenartikels. Ende März 2000 gelang in Château-d'Oex an einer Sitzung des Ständigen Ausschusses der Durchbruch. Die Delegationsleiter zogen sich zu einer geschlossenen Beratungsrunde zurück und konnten sich dabei auf einen Text einigen, der die Zustimmung aller fand: Auf den Bau neuer hochrangiger Strassen für den alpenquerenden Verkehr wird

verzichtet; für den inneralpinen Verkehr dagegen können hochrangige Strassen verwirklicht werden, sofern die Zweckmässigkeits- und Risikoanalyse sowie die Umweltverträglichkeitsprüfung positiv ausfallen und die Transportbedürfnisse nicht durch eine bessere Auslastung der bestehenden Infrastrukturen oder durch neue Bahn- und Schifffahrtsprojekte erfüllt werden können. Erstmals fand ein Text die Zustimmung aller Delegationen.

Doch im Sommer zogen in Italien und Österreich bedrohliche Gewitterwolken auf. Die neue österreichische Regierung schlug einen strassenfreundlichen Kurs ein und überlegte sich ernsthaft eine Aufweichung des Strassenartikels des Verkehrsprotokolls. Dank aufwendiger Überzeugungsarbeit des Österreichischen Alpenvereins und der CIPRA-Österreich konnte Österreich in der Reihe behalten werden. Die italienischen Regionen ihrerseits drohten damit, ihre Zustimmung zum Verkehrsprotokoll zu verweigern. Gemäss italienischem Recht hat die „Consulta Stato-regioni dell'Arco alpino“ in allen Belangen der Alpenkonvention ein Vetorecht. Auch hier musste die CIPRA ein gerütteltes Mass an Überzeugungsarbeit leisten.

Am Vorabend der VI. Alpenkonferenz Ende Oktober in Luzern stand das Verkehrsprotokoll nochmals auf der Kippe. Italien verlangte an der Sitzung des Ständigen Ausschusses eine Reihe von Ergänzungen zum Protokoll, legte aber als einziges Land die Liste mit den bewilligten hochrangigen Strassenprojekten im Alpenraum nicht auf den Tisch. Dank geschickter Diplomatie des Vorsitzenden des Ständigen Ausschusses und der CIPRA gelang es, dass die Minister an der Alpenkonferenz dann die Ergänzungsanträge und Vorbehalte formell nicht mehr stellten.

Das Verkehrsprotokoll konnte am 31. Oktober 2000 nach zehnjährigen Irrungen und Wirrungen endlich unterzeichnet werden.

Nun steht die Ratifizierung in allen acht Alpenstaaten und in der Europäischen Union an. Es ist davon auszugehen, dass dieser Prozess in einzelnen Parlamenten nicht ohne Schlaufen und Stolpersteine abgehen wird. Bleibt zu hoffen, dass das Verkehrsprotokoll auch diese letzte Kurve schafft.



Der gemeinsame Binnenmarkt hat zu einer Explosion des Lastwagenverkehrs geführt. Die Zahl der schweren Brummer wächst viel schneller als das Bruttoinlandsprodukt (BIP). Foto: Andreas Weissen



In den Alpentälern zeigen sich die negativen Folgen der Lastwagenflut schneller und drastischer als in der Ebene. Der Boden ist knapp, die Schadstoffe bleiben im Talgrund hängen, die Hänge reflektieren und verstärken den Lärm.

(Foto: Alpen-Initiative)

## Die Bestimmungen des Verkehrsprotokolls

Das Verkehrsprotokoll enthält neben dem Artikel über den Strassenverkehr zahlreiche weitere Bestimmungen, die eine Lektüre lohnen<sup>6</sup>. Auffallend ist im Unterschied zu anderen Protokollen der Alpenkonvention der hohe Verbindlichkeitsgrad. Wo in anderen Protokollen steht „die Vertragsparteien bemühen sich“ oder „prüfen, ob und wie“ sie etwas unternehmen, „verpflichten“ sie sich im Verkehrsprotokoll zu Zielen und Massnahmen. Einzig im Artikel zum Luftverkehr finden sich die bekannten abschwächenden Formulierungen wie „soweit wie möglich zu begrenzen“.

Bereits in der Präambel wird herausgestrichen, dass der Alpenraum „besonders empfindliche Ökosysteme und Landschaften“ umfasst und „geografische und topografische Verhältnisse“ die „Schadstoff- und Lärmbelastung verstärken.“ Auch sind sich die Vertragsparteien bewusst, „dass der Verkehr in seinen Auswirkungen nie umweltneutral ist und verkehrsbedingte Umweltbelastungen wachsende ökologische, gesundheitliche und sicherheitstechnische Belastungen und Risiken schaffen, die ein gemeinsames Vorgehen erfordern“. Die Vertragsparteien sind deshalb bestrebt, „einen entscheidenden Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung sowie zu einer Verbesserung der Lebensqualität zu leisten und demzufolge das Verkehrsaufkommen zu reduzieren, die Verkehrsabwicklung in umweltschonender Weise zu gestalten und die Effektivität und Effizienz bestehender Verkehrssysteme zu erhöhen.“

Artikel 1 nennt die **Ziele** des Verkehrsprotokolls. An erster Stelle geht es darum, Risiken und Belastungen auf ein erträgliches Mass zu senken. Zur nachhaltigen Entwicklung des Lebens- und Wirtschaftsraumes braucht es „eine alle Verkehrsträger umfassende, aufeinander abgestimmte Verkehrspolitik der Vertrags-

parteien“. Negative Einwirkungen auf die Ressourcen des Alpenraums sind zu mindern und soweit wie möglich zu vermeiden. Effizienz und Effektivität der Verkehrssysteme sind zu steigern und umwelt- und ressourcenschonendere Verkehrsträger zu fördern. „Die Vertragsparteien verpflichten sich, den Verkehrsbereich unter Wahrung des Vorsorge-, Vermeidungs- und Verursacherprinzips zu entwickeln.“

Artikel 2 enthält verschiedene **Begriffsbestimmungen**. So werden unter anderem „alpenquerender“ und „inneralpiner Verkehr“ definiert, „externe Kosten“, „hochrangige Strassen“, „Umweltqualitätsziele“ und „Vorsorgeprinzip“. Die Definitionen erleichtern die Auslegung der Bestimmungen des Verkehrsprotokolls.

Artikel 3 verpflichtet die Vertragsparteien zu „**nachhaltigem Verkehr und Mobilität**“. Umwelt- und Verkehrspolitik sind so aufeinander abzustimmen, dass die verkehrsbedingten Risiken und Belastungen begrenzt werden. Für die drei Eckpfeiler der nachhaltigen Entwicklung bedeutet dies unter anderem: 1. **Umwelt**: die Senkung des Verbrauchs von Ressourcen auf das Mass der natürlichen Reproduktionsfähigkeit, 2. **Gesellschaft**: die Gewährleistung einer ausreichenden Grundversorgung, der Schutz der Gesundheit und die Reduktion des Risikos von Umweltkatastrophen sowie der Zahl und Schwere von Unfällen, 3. **Wirtschaft**: Erhöhung der Eigenwirtschaftlichkeit und die Internalisierung der externen Kosten sowie einer optimalen Auslastung vorhandener Verkehrsinfrastrukturen Rechnung zu tragen. - Schliesslich ergreifen die Vertragsparteien aufgrund der besonderen Topographie der Alpen verstärkte Massnahmen zur Lärmbekämpfung.

Artikel 4 schafft die **Verbindung zu den anderen Politiken**. Die Ziele des Verkehrsprotokolls sind auch in den anderen Politiken zu berücksichtigen. Dieser Artikel findet sich in allen Protokollen der Alpenkonvention.

Artikel 5 garantiert die **Beteiligung der Gebietskörperschaften**.<sup>7</sup> Die Vertragsparteien fördern die internationale Zusammenarbeit: „Die unmittelbar betroffenen Gebietskörperschaften werden in den verschiedenen Stadien der Vorbereitung und Umsetzung dieser Politiken und Massnahmen unter Wahrung ihrer Zuständigkeit im Rahmen der geltenden staatlichen

<sup>6</sup> Der Text des Verkehrsprotokolls sowie der Rahmenkonvention und aller anderen Protokolle findet sich auf der Homepage der CIPRA: [www.cipra.org](http://www.cipra.org)

<sup>7</sup> Gebietskörperschaften sind im Sprachgebrauch der Alpenkonvention regionale und kommunale Einheiten, die je nach der nationalen Rechtslage in konkreten Sachfragen über mehr oder weniger ausgeprägte Entscheidungsbefugnisse oder Mitspracherechte verfügen. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Gebietskörperschaften sind in den einzelnen Alpenländern sehr unterschiedlich. In eher zentralistischen Strukturen ist die regionale bzw. kommunale Autonomie gering im Unterschied zu eher föderalistischen Strukturen

*Ordnung beteiligt.*“ Auch diese Bestimmung steht in allen acht Protokollen der Alpenkonvention.

Artikel 6 ermächtigt die Vertragsparteien, **weitergehende Massnahmen** zum Schutz des ökologisch sensiblen Alpenraums, aufgrund von naturräumlichen Gegebenheiten oder aus Gründen der Gesundheit, der Sicherheit und des Umweltschutzes zu treffen. Auch die anderen Protokolle der Alpenkonvention enthalten analoge Bestimmungen.

In Artikel 7 verpflichten sich die Vertragsparteien zu einer „**allgemeinen verkehrspolitischen Strategie**“ im Interesse der Nachhaltigkeit. Sie setzen „*eine rationelle und sichere Abwicklung des Verkehrs in einem grenzüberschreitend aufeinander abgestimmten Verkehrsnetzwerk*“ um. Das Verkehrsnetzwerk stimmt die Verkehrsträger aufeinander ab, begünstigt die Intermodalität, nutzt die bestehenden Infrastrukturen bestmöglich unter anderem durch den Einsatz der Telematik, lastet „*dem Verursacher nach Belastungen differenziert, externe Kosten und Infrastrukturkosten*“ an, begünstigt mit raumordnerischen und strukturellen Massnahmen die Verlagerung des Verkehrs auf umweltverträglichere Verkehrsmittel und „*erschliesst und nutzt die Reduktionspotenziale im Verkehrsaufkommen*“.

Artikel 8 legt die Grundsätze für die **Projektelevaluation und zwischenstaatliche Konsultation** fest. Bei grossen Neubauten und wesentlichen Änderungen oder Ausbauten von Verkehrsinfrastrukturen nehmen die Vertragsparteien Zweckmässigkeitsprüfungen, Umweltverträglichkeitsprüfungen und Risikoanalysen vor und berücksichtigen dabei die Ziele des Verkehrsprotokolls. Haben Projekte erhebliche grenzüberschreitende Auswirkungen, werden die davon betroffenen Vertragsparteien konsultiert. Projekte, die bis zur Annahme des Protokolls (am 31. Oktober 2000) „*im Rahmen der Rechtsordnung beschlossen sind oder für die der Bedarf gesetzlich festgestellt ist*“ können ohne Rücksicht auf diese Bestimmung realisiert werden.

Artikel 9 widmet sich kurz und knapp dem **Öffentlichen Verkehr**: „Zur nachhaltigen Aufrechterhaltung und Verbesserung der Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur sowie der Erholungs- und

Freizeitaktivität des Alpenraums verpflichten sich die Vertragsparteien, die Einrichtung und den Ausbau kundenfreundlicher und umweltgerechter Verkehrssysteme zu fördern.“

Gemäss Artikel 10 unterstützen die Vertragsparteien die **Eisenbahn** für die Bewältigung des Verkehrs über lange Distanzen, namentlich durch die Verbesserung der Bahninfrastrukturen, durch den Bau grosser alpenquerender Achsen einschliesslich der Anschlüsse und angepasster Terminals, durch weitere betriebliche Optimierung und Modernisierung der Eisenbahn, durch intermodale Transportsysteme und „*die Schaffung kundenfreundlicher Synergien zwischen dem Personenfern- und dem Regional- sowie Ortsverkehr*“. Die Vertragsparteien unterstützten schliesslich Bestrebungen, den Transitgüterverkehr auf dem Landweg durch vermehrte Nutzung der Kapazitäten der **Schifffahrt** zu verringern.

Artikel 11 regelt - wie oben ausgeführt - den Bau neuer **Strassen**.

Artikel 12 verpflichtet die Vertragsparteien, die Umweltbelastungen des **Flugverkehrs** einschliesslich Fluglärm soweit wie möglich zu senken. Das Absetzen aus Luftfahrzeugen ausserhalb von Flugplätzen ist „*einzuschränken und erforderlichenfalls zu verbieten*“. Zum Schutz der Wildfauna wird der nicht-motorisierte Freizeit-Luftverkehr zeitlich und örtlich eingeschränkt. Die öffentlichen Verkehrssysteme von und zu den alpennahen Flughäfen werden verbessert, um „*soweit wie möglich*“ den Neubau und erheblichen Ausbau von Flughäfen im Alpenraum zu begrenzen.

Artikel 13 verlangt, dass die verkehrlichen Auswirkungen weiterer Erschliessungen mit **touristischen Anlagen** überprüft und nötigenfalls Vorsorge- und Ausgleichsmassnahmen vorgenommen werden. „*Dabei ist dem öffentlichen Verkehr Vorrang einzuräumen*.“ Die Vertragsparteien unterstützen die Schaffung und Erhaltung von verkehrsberuhigten und verkehrsfreien Zonen, die Einrichtung autofreier Tourismusorte sowie die autofreie An- und Abreise von Urlaubsgästen.

Artikel 14 betrifft die **Kostenwahrheit**. Die Vertragsparteien einigen sich auf die Umsetzung des Verursacherprinzips und unterstützen „*die Entwicklung*

und Anwendung eines Berechnungssystems zur Ermittlung der Wegekosten und der externen Kosten“. Abgabensysteme, die auf gerechte Weise die wahren Kosten decken, sollen schrittweise eingeführt werden. Die Systeme sollen namentlich den Einsatz der umweltfreundlichsten Verkehrsträger begünstigen und Anreize bieten, „*Potentiale ökologischer und sozioökonomischer Belastungsminderung mit strukturellen und raumordnerischen Massnahmen der Verkehrsbeflussung vermehrt zu nutzen*“.

Gemäss Artikel 15 wird das **Angebot und die Nutzung der hochrangigen Verkehrsinfrastrukturen** und die Reduktion der Umweltbelastung periodisch erfasst und in einem Referenzdokument festgehalten. Das Dokument dient den Vertragsparteien zur Erfolgskontrolle.

Artikel 16 schafft die Grundlage, um **Umweltqualitätsziele** zur Erreichung eines nachhaltigen Verkehrs festzulegen und umzusetzen. **Standards und Indikatoren** sind notwendig, welche den spezifischen Verhältnissen des Alpenraums angepasst sind und erlauben, die Belastungen der Umwelt und der Gesundheit durch den Verkehr zu bemessen.

Mit Artikel 17 vereinbaren die Vertragsparteien, Treffen zur **Koordination und Information** durchzuführen, um insbesondere die Auswirkungen der Massnahmen, gestützt auf das Verkehrsprotokoll, zu überprüfen und sich vor wichtigen verkehrspolitischen Entscheidungen zu verständigen.

Artikel 18 ist der **Forschung und Beobachtung** gewidmet. Die Vertragsparteien fördern und harmonisieren Forschungen und systematische Beobachtungen über Wechselbeziehungen zwischen Verkehr und Umwelt sowie über spezifische umweltfreundliche technologische Entwicklungen. Sie unterstützen Pilotprojekte zur Umsetzung nachhaltiger Verkehrskonzepte und -technologien. Schliesslich unterstützen sie die Untersuchungen über die Anwendbarkeit von Methoden der verkehrsträgerübergreifenden, strategischen Umweltprüfung.

Gemäss Artikel 19 fördern die Vertragsparteien die **Aus- und Weiterbildung** sowie die **Information der Öffentlichkeit** im Hinblick auf Ziele, Massnahmen und Durchführung des Verkehrsprotokolls.

Artikel 20 verpflichtet die Vertragsparteien, „die **Umsetzung** dieses Protokolls durch geeignete Massnahmen im Rahmen der geltenden staatlichen Ordnung sicherzustellen“.

Artikel 21 regelt die **Kontrolle der Einhaltung der Protokollpflichten**. Die Vertragsparteien erstatten dem Ständigen Ausschuss der Alpenkonferenz regelmässig Bericht über die getroffenen Massnahmen und deren Wirksamkeit. Der Ständige Ausschuss prüft die Berichte daraufhin, ob die Verpflichtungen erfüllt sind. Die Ergebnisse werden der Alpenkonferenz zur Kenntnis gebracht. Stellt sie eine Verletzung der Verpflichtungen fest, kann sie Empfehlungen verabschieden.

Artikel 22 verpflichtet die Vertragsparteien zur **regelmässigen Bewertung der Wirksamkeit** der Bestimmungen des Verkehrsprotokolls. Bei Bedarf werden sie geeignete Änderungen des Protokolls in die Wege leiten.

Artikel 23 bestimmt das **Verhältnis zwischen der Alpenkonvention** und dem Verkehrsprotokoll. Das Protokoll stützt sich auf Artikel 2 der Rahmenkonvention. Nur Vertragsparteien der Alpenkonvention können Vertragspartei des Verkehrsprotokolls werden. Nur Vertragsparteien des Protokolls können über die Fragen im Zusammenhang mit dem Protokoll entscheiden, z.B. über Änderungen.

Artikel 24 regelt die **Unterzeichnung und Ratifizierung** des Protokolls. Nach der VI. Alpenkonferenz in Luzern kann das Protokoll beim Verwahrer der Alpenkonvention, der Republik Österreich, unterzeichnet werden. Das Verkehrsprotokoll tritt drei Monate nach dem Tag in Kraft, an dem drei Staaten ihre Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde beim Verwahrer hinterlegt haben.

Artikel 25 überträgt dem Verwahrer der Konvention die **Notifikationen**. Die Republik Österreich hat demnach allen Vertragsparteien jede Unterzeichnung, jede Hinterlegung von Ratifikationsurkunden, den Zeitpunkt des Inkrafttretens, jede abgegebene Erklärung und jede Kündigung zu eröffnen.

## Bewertung des Verkehrsprotokolls aus der Sicht der CIPRA

Die Internationale Alpenschutzkommission (CIPRA) hat den langwierigen Verhandlungsprozess um die Alpenkonvention von Anbeginn kritisch und konstruktiv mitverfolgt. Bereits 1989 skizzierte die CIPRA erste Leitlinien<sup>8</sup> für ein Verkehrsprotokoll. An der Jahresfachtagung „Die Alpenkonvention - Zwischenbilanz“ 1992 in Schwangau stellte die CIPRA ihre Positionen<sup>9</sup> und Forderungen zur Diskussion. Nachdem die Verhandlungen unter Federführung der Schweiz nach fünf Jahren ohne Ergebnis abgebrochen wurden, unternahm die CIPRA mit einem „Vorschlag zum Verkehrsprotokoll“<sup>10</sup> 1996 einen erneuten Anlauf. 1998 gaben die Umweltminister an der V. Alpenkonferenz in Bled endlich grünes Licht, unter dem Vorsitz Liechtensteins ein neues Verkehrsprotokoll auszuarbeiten; die CIPRA und ihre Mitgliedsorganisationen hatten sich zuvor während Monaten für die Neuverhandlungen des Verkehrsprotokolls eingesetzt und bei verschiedenen Delegationen vorgeschlagen. Nach vier Sitzungen der Arbeitsgruppe, bei denen die CIPRA als Beobachter mitwirkte, konnte der liechtensteinische Vorsitzende Ende März 2000 in Château-d'Oex dem Ständigen Ausschuss der Alpenkonferenz ein neues Verkehrsprotokoll vorlegen. Die letzten Differenzen zum Artikel 11 betreffend den Strassenverkehr konnten dabei ausgeräumt werden. Bedenken der norditalienischen Regionen und einzelner österreichischer Bundesländer konnten im Verlaufe des Sommers geklärt werden. Damit war der Weg für die Unterzeichnung des Verkehrsprotokolls an der VI. Alpenkonferenz am 31. Oktober 2000 in Luzern geebnet.

An der Pressekonferenz der CIPRA in Luzern im Nachgang zur VI. Alpenkonferenz bewertete Vizepräsident Peter Hasslacher das Verhandlungsergebnis: *„Mit dem Verkehrsprotokoll liegt nun erstmals ein völkerrechtlich verbindlicher und für den gesamten Alpenraum geltender Rahmen für eine gemeinsame Verkehrspolitik der Alpenländer vor. Dieser verpflichtet nun auch die Vertragspartei EU zur gemeinsamen Umsetzung der Protokollinhalte. Aus CIPRA-Sicht ist das Kernprotokoll ‚Verkehr‘ durchaus gelungen und weist besondere Stärken auf.“*<sup>11</sup>

Zu den Stärken des Verkehrsprotokolls zählen nach Meinung der CIPRA:

- ✓ die Vertragsparteien verzichten auf den Bau neuer hochrangiger Strassen für den alpenquerenden Verkehr (Art. 11);
- ✓ der Bau hochrangiger Strassen für den inneralpinen Verkehr wird an strenge Bedingungen geknüpft (Art. 11);
- ✓ bei Verkehrsvorhaben mit erheblichen grenzüberschreitenden Auswirkungen sind vorgängig Konsultationen mit den Nachbarstaaten durchzuführen (Art. 8);
- ✓ im Alpenraum sind kundenfreundliche und umweltfreundliche öffentliche Verkehrssysteme einzurichten und auszubauen (Art. 9)
- ✓ die Vertragsparteien unterstützen die Verbesserung der Bahninfrastruktur, betriebliche Optimierungen sowie die Modernisierung der Bahn (Art. 10);
- ✓ das Ziel, schrittweise verkehrsspezifische Abgabesysteme einzuführen, um auf gerechte Weise die wahren Kosten zu decken (Art. 14);
- ✓ die Vertragsparteien erhalten und schaffen verkehrsfreie Zonen, richten autofreie Tourismusorte ein und fördern autofreie Anreise und Aufenthalte (Art 13);
- ✓ die Verkehrspolitik orientiert sich künftig an den Grundsätzen der Nachhaltigkeit (Art. 3) und nutzt und erschliesst unter anderem die Reduktionspotentiale im Verkehrsaufkommen (Art. 7);
- ✓ die Ziele des Verkehrsprotokolls werden auch in den anderen sektoralen Politiken berücksichtigt (Art. 4);
- ✓ die Beteiligung der unmittelbar betroffenen Gebietskörperschaften ist unter Wahrung ihrer Zuständigkeit gewährleistet (Art. 5)

<sup>8</sup> Danz, Walter: Leitlinien für eine Alpenkonvention, CIPRA Kleine Schriften, Band 5, 1989

<sup>9</sup> CIPRA: CIPRA-Positionen zur Alpenkonvention, München 1992 sowie Danz/Ortner(Hg.): Die Alpenkonvention, CIPRA-Schriften Band 10, München 1993

<sup>10</sup> CIPRA: Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention - der Vorschlag der CIPRA, in CIPRA-Info Nr. 41, S. 6f., Vaduz 1996

<sup>11</sup> Peter Hasslacher: Verkehrsprotokoll - Verhandlungsdauer: 10 Jahre 1990 - 2000, in: Pressemappe der CIPRA, Luzern 31. Oktober 2000

**Vergleich: CIPRA-Forderungen und Verkehrsprotokoll**

Forderungen der CIPRA 1992	Verkehrsprotokoll 2000	+ ≈ -
1 gesamtalpines Transitverkehrskonzept erstellen vor dem Bau neuer Eisenbahntransversalen	Art. 8, Abs. 2	≈
2 Verkehrsvolumen reduzieren und viel stärker auf öffentlichen Verkehr verlagern	Art. 7 Abs 1. lit d und lit. c Art. 10 Abs. 2	+
3 Wegekosten und externe Kosten den Verkehrsträgern voll anlasten	Art. 14 Art. 7 Abs. 1 lit. b	+
4 alpenspezifische, d.h. strengere Normen verbindlich einführen		-
5 kein Neubau und Ausbau von Transitstrassen	Art. 11	≈
6 Tourismusstrassen sowie Parkplatzangebot von Fremdenverkehrsorten begrenzen		-
7 Öffentlicher Verkehr soll Vorrang erhalten	Art. 9, Art. 13	-
8 Schienenverbindungen umweltverträglich ausbauen,	Art. 10 Art. 9	+
9 motorisierter Individualverkehr in Zonen und Dörfern einschränken	Art. 13 Abs, 2	≈
10 die Belastungen aus dem Luftverkehr reduzieren	Art. 12 Abs.1	-
11 Alternativen zu land- und forstwirtschaftlichen Erschliessungen prüfen		-
12 Ökobrücken einrichten		-
13 Auswirkungen des Luftverkehrs auf alpine Umwelt erforschen und alpenspezifische Umweltkriterien entwickeln	Art. 16 Abs 2	≈

+ erfüllt; ≈ teilweise erfüllt - nicht erfüllt

Selbstverständlich hätte sich die CIPRA einige Bestimmungen strenger und verbindlicher gewünscht, namentlich zum Flugverkehr oder zur Verlagerung von Gütern von der Strasse auf die Schiene. Auch fehlt ein Zeitplan, beispielsweise für die Einführung der Kostenwahrheit. Alles in allem aber bringt das Verkehrsprotokoll für die Bevölkerung und die Umwelt im Alpenraum einen wesentlichen Mehrwert.

Die Ziele, welche die CIPRA anlässlich der Jahresfachtagung von Schwangau 1992 aufstellte, erfüllt das Verkehrsprotokoll nur zum Teil. Die 13 Punkte des damaligen Positionspapiers<sup>12</sup> sind oben in einer Tabelle angegeben, mit dem Verweis auf die entsprechenden Artikel im aktuellen Verkehrsprotokoll.

Die Übersicht zeigt, dass das Verkehrsprotokoll 2000 nur in wenigen Punkten die Forderungen der Internationalen Alpenschutzkommission CIPRA voll erfüllt. Den meisten Bestimmungen fehlt die gewünschte Verbindlichkeit und Konkretheit, sie widerspiegeln den berüchtigten „kleinsten gemeinsamen Nenner“ unter den Vertragsparteien.

### Schlussbemerkung

Trotz zahlreicher Mängel ist der Abschluss des Verkehrsprotokolls unter dem Strich als positiv zu bewerten. Es bietet den Alpenstaaten eine wichtige Grundlage, endlich im Verkehrsbereich zusammen zu arbeiten und in Europa gemeinsam aufzutreten. In der Vergangenheit haben die Länder, insbesondere Österreich und die Schweiz, wenig koordiniert gehandelt und konnten so leicht gegeneinander aus-

<sup>12</sup> CIPRA-Positionen: Die Alpenkonvention - Zwischenbilanz, Schwangau 1992

gespielt werden. Erstmals stehen nun die Umriss eines alpenweiten Verkehrskonzeptes.

Allerdings wird das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention erst dann zu einem Erfolg, wenn die Risiken und Belastungen tatsächlich auf ein erträgliches Mass sinken. Davon sind wir nach wie vor weit entfernt. Im Gegenteil: Die Lastwagenflut durch die Alpen schwillt unaufhörlich an und verwandelt zahlreiche Alpentäler in dröhnende und stinkende Hexenkessel. Noch gibt es viel zu tun, um eine Trendwende im Verkehr zu erreichen. Drei Stichworte dazu sind die „Änderung der Förder- und Regionalpolitik der EU“, die „Überwälzung aller externen Kosten auf die Verursacher“ und die „Beschränkung der Zahl der LKW-Fahrten auf den Transitachsen“.

Neben dem Transit darf der Eigenverkehr und der Freizeitverkehr nicht vergessen werden. Hier sind die BewohnerInnen und BesucherInnen des Alpenraums gleichermaßen gefordert. Es widerspricht nämlich

dem Grundsatz der Nachhaltigkeit, wenn unsere Generation mit ihrer grenzenlosen Mobilitätssucht, die hohe Lebensqualität, die landschaftliche Schönheit und die Naturwerte des Alpenraum und damit die Chancen und Möglichkeiten der künftigen Generationen in wenigen Jahrzehnten gedankenlos verbrennt.

**Anschrift des Verfassers:**

Andreas Weissen  
Präsident von CIPRA-International  
Im Bretscha 22  
FL-9494 Schaan  
Tel. 00423 237 4030  
Fax 00423 237 4031  
e-mail: [cipra@cipra.org](mailto:cipra@cipra.org)

# ZOBODAT - [www.zobodat.at](http://www.zobodat.at)

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt](#)

Jahr/Year: 2001

Band/Volume: [66\\_2001](#)

Autor(en)/Author(s): Weissen Andreas

Artikel/Article: [Das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention. Zehn Jahre zähes Ringen bis zum Durchbruch. 43-52](#)