

II. Rechtsstatus im Unionsrecht

Das BLawiP wurde von der EG als internationales Abkommen iSv Art 216 Abs 1 AEUV geschlossen. Gestützt wurde seine Annahme auf die im Jahre 2006 geltende agrarpolitische Rechtsgrundlage, nämlich Art 37 EGV (jetzt Art 43 Abs 2 AEUV).⁶ Das Europäische Parlament wurde entsprechend der damaligen Rechtslage lediglich im Wege der Anhörung in den Annahmeprozess einbezogen.⁷ Heute wäre gemäß Art 218 Abs 6 lit a Z v AEUV die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich.

Abschluss BLawiP nach EGV	Nach heutigem Recht gem. AEUV
Art 37 EGV Landwirtschaft	Art 43 Abs 2 AEUV Landwirtschaft
Art 300 Abs 2 UAbs 1 Satz 1 EGV Rat mit qM auf Vorschlag EK	Art 218 Abs 5 AEUV Rat mit qM auf Vorschlag EK
Art 300 Abs 3 UAbs 1 EGV Rat nach Anhörung des Parlaments	Art 218 Abs 6 lit a Z v AEUV Rat nach Zustimmung EP (da Art 43 Abs 2 AEUV jetzt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorsieht)

III. Vertragsparteien

Vertragsparteien auf Seiten der EU sind die Union selbst sowie ihre Mitgliedstaaten Österreich, Deutschland, Frankreich, Italien und Slowenien. Von den an der AK beteiligten Drittstaaten ist bislang lediglich Liechtenstein Vertragspartei des BLawiP geworden. Demgegenüber hat die Schweiz die Ratifizierung im Jahre 2010 abgelehnt. Monaco hat das BLawiP bislang nicht ratifiziert.⁸

IV. BLawiP als gemischtes Abkommen

A. Rechtliche Konstruktion des gemischten Abkommens

Das BLawiP wird allgemein als ein gemischtes Abkommen qualifiziert. Dem entspricht auch seine (nicht bindende) Einordnung in Eurlex, der Vorschriftendatenbank der EU.⁹ Als gemischtes Abkommen gilt eine internationale

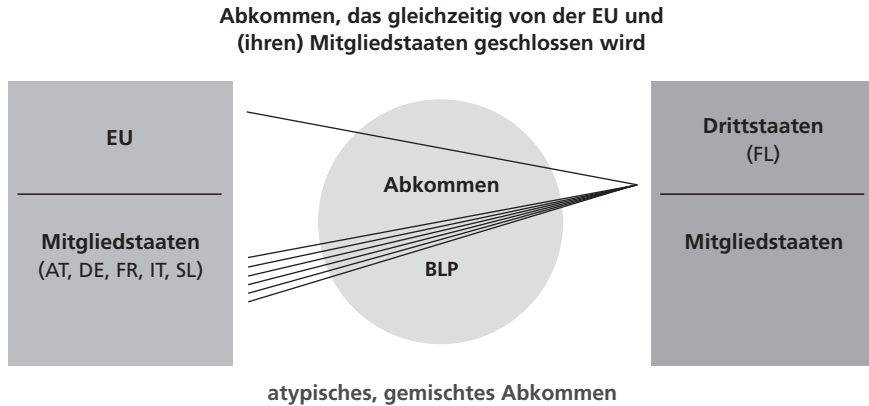
6 Im Weiteren wird stets auf Art 42 Abs 2 AEUV Bezug genommen.

7 Vgl Art 300 Abs 2 UAbs 1 Satz 1 iVm Art 300 Abs 3 UAbs 1 EGV.

8 Vgl Schmid, Alpenkonvention und Landwirtschaft, in Kerschner (Hrsg), Landwirtschaft im Fokus des europäischen Umweltrechts – Nachhaltigkeit in Theorie und Praxis, 199 (292).

9 Vgl [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:22006A0930\(01\)&qid=1607784519952](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:22006A0930(01)&qid=1607784519952) (22.12.2020).

Vereinbarung, die gleichzeitig von der EU und ihren Mitgliedstaaten mit einem oder mehreren Drittstaaten geschlossen wird.¹⁰ Daraus folgt, dass durch ein gemischtes Abkommen eine Vielzahl völkerrechtlicher Rechtsbeziehungen entsteht, nämlich zwischen jeder der Vertragsparteien auf EU-Seite und jedem einzelnen am Abkommen beteiligten Drittstaat.



Üblicherweise sind an gemischten Abkommen auf EU-Seite alle Mitgliedstaaten beteiligt, es können aber auch, wie beim BLawiP, nur einige wenige sein. Das ist im Hinblick auf seine Umsetzung insofern nicht ganz unproblematisch, als am BLawiP mehrere Mitgliedstaaten nicht teilnehmen, die zwar selbst nicht Alpenanrainer sind, jedoch ebenfalls über Berggebiete verfügen (zB Spanien, Polen, Rumänien) und entsprechende Interessen haben. Auf alle Fälle wird man feststellen dürfen, dass Aufmachung und äußere Form des BLawiP für ein gemischtes Abkommen eher ungewöhnlich sind. Anders als in so gut wie allen anderen gemischten Abkommen wird nämlich formal weder im Abkommen selbst noch in dem zu seiner Annahme ergangenen Beschluss zwischen den auf Unionseite einerseits und auf Seiten der Drittstaaten andererseits beteiligten Vertragsparteien unterschieden. Ein vergleichender Blick auf das mit Korea geschlossene gemischte Freihandelsabkommen illustriert diesen Umstand.

BLawiP	Freihandelsabkommen mit Korea
BESCHLUSS DES RATES vom 19. Juni 2006 über die Genehmigung, im Namen der Europäischen Gemeinschaft, des Protokolls zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Berglandwirtschaft	BESCHLUSS (EU) 2015/2169 DES RATES vom 1. Oktober 2015 über den Abschluss des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten <u>einerseits</u> und der Republik Korea <u>andererseits</u>

¹⁰ Vgl. Mögele, Art 216 AEUV, in Streinz (Hrsg), EUV/AEUV³ (2018) Rz 42 f.

Erklären könnte man diese Abwicklung allenfalls damit, dass sich die Mitgliedstaaten hinsichtlich der nicht in EU-Zuständigkeit fallenden Gegenstände (siehe B.) nicht nur gegenüber Liechtenstein, sondern auch untereinander binden wollten.

B. Gründe für Abschluss des BLawiP als gemischtes Abkommen

Dass auf den Abschluss eines gemischten Abkommens zurückgegriffen wurde, beruht auf dem Umstand, dass im BLawiP auch Fragen geregelt sind, die nicht in die Zuständigkeit der EU fallen, so dass diese gegenüber Drittstaaten insoweit keine völkerrechtlichen Verpflichtungen eingehen durfte (zB hinsichtlich bestimmter raumplanerischer Fragen, dem Grundstücksverkehr, der Infrastruktur usw). Somit sind auch für die Umsetzung des BLawiP teils die EU, teils die beteiligten Mitgliedstaaten zuständig. Für die Punkte, die in die Zuständigkeit der EU fallen, ergibt sich das aus Art 216 Abs 2 AEUV,¹¹ für die Fragen im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten aus dem Umstand, dass nur sie insoweit völkerrechtlich verpflichtet werden. Die genaue Zuständigkeitsaufteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten wurde allerdings nicht ins BLawiP aufgenommen, was etwa in der Form eines Anhangs hätte geschehen können. Auch wurde dem BLawiP keine Erklärung der EU-Vertragsparteien über die interne Zuständigkeitsverteilung beigefügt.¹²

C. „EU-Anteil“ am BLawiP

Um den EU-Anteil am BLawiP auszuleuchten, ist es ratsam, die zum Abschluss des Protokolls verwendete Rechtsgrundlage in den Blick zu nehmen. Dabei handelte es sich, wie der Annahmebeschluss zum Ausdruck bringt, um Art 37 EGV, die damals geltende vertragliche agrarrechtliche Rechtsgrundlage. Daraus lässt sich ableiten, dass das BLawiP die EU aus unionsrechtlicher Perspektive insofern bindet, als es um ihre Zuständigkeiten im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) geht, dh im Kern um die Produktion von und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Wie es der fünfte Erwägungsgrund des Annahmebeschlusses zum Ausdruck bringt, lassen sich die im BLawiP aufgestellten Ziele und vorgesehenen Maßnahmen wie die Förderung der Berglandwirtschaft, die Verbesserung der Lebensbedingungen, die Bodennutzung, der Einsatz von naturgemäßen Bewirtschaftungsmethoden, von Maßnahmen zu Gunsten der Forstwirtschaft oder zur Absatzförderung und Vermarktung den agrarpolitischen Zielen und Vorschriften des AEUV zuordnen.¹³ Eine gewisse Ausnahme muss für den Forstbereich gelten, da die GAP die Forstwirtschaft als

11 Vgl *Mögele*, in Streinz, Rz 54.

12 Vgl dazu *Mögele*, in Streinz, Rz 76.

13 Vgl insb Art 39 iVm Art 11 AEUV.

solche nicht erfasst,¹⁴ forstwirtschaftlich relevante Förderungen jedoch zulässt, wenn sie für die Verfolgung agrarpolitischer Ziele notwendig sind.¹⁵ Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die EU ihre Beteiligung am BLawiP in erster Linie in einer entsprechenden Ausgestaltung der GAP und insbesondere der Politik der ländlichen Entwicklung sieht.¹⁶

Aufgabenbereich	AEUV
<i>die Förderung der Berglandwirtschaft,</i>	Art 39 Abs 2 lit a
<i>die Verbesserung der Lebensbedingungen,</i>	Art 39 Abs 1 lit b
<i>die Bodennutzung,</i>	Art 39 Abs 1 lit a iVm Art 11 und Art 191
<i>der Einsatz von naturgemäßen Bewirtschaftungsmethoden,</i>	Art 11
<i>von Maßnahmen zugunsten der Forstwirtschaft oder</i>	Art 39 iVm Art 11
<i>zur Absatzförderung und Vermarktung</i>	Art 41 lit b

V. Generelle Verpflichtungen der Vertragsparteien aus dem BLawiP

A. Völkerrecht

Wie bereits ausgeführt, ist das BLawiP für die EU völkerrechtlich gegenüber Liechtenstein verbindlich, und zwar mangels völkerrechtlich relevanter Zuständigkeitsaufteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten für das gesamte Abkommen. Demgegenüber entfaltet das BLawiP für die EU keine völkerrechtlichen Verpflichtungen gegenüber den beteiligten Mitgliedstaaten. Das wäre im Übrigen unionsrechtlich unzulässig, da Union und Mitgliedstaaten auf einem Gebiet wie der GAP, das einer Unionszuständigkeit unterfällt, die von der EU auch ganz überwiegend wahrgenommen wurde,¹⁷ keine völkerrechtlichen Vereinbarungen schließen dürfen.¹⁸ Die am BLawiP beteiligten Mitgliedstaaten sind völkerrechtlich gegenüber Liechtenstein und im Hinblick

14 Vgl *Priebe*, Art 38 AEUV, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV (71. EL August 2020) Rz 36.

15 So insb die Art 21 ff und 34 der VO (EU) 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl 2013 L 347/487.

16 So auch *Norer/Bloch*, Agrarrecht, in Dauses/Ludwigs (Hrsg), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts (50. EL März 2020) 85.

17 Vgl Art 38 iVm Art 4 Abs 2 lit d AEUV.

18 Vgl EuGH, Rs C-370/12, *Pringle*, EU:C:2012:756, Rz 101 unter Berufung auf Art 3 Abs 2 AEUV.

auf nicht in die EU-Zuständigkeit fallende Gegenstände wohl auch untereinander gebunden, und zwar auch hier mangels Zuständigkeitsaufteilung für das gesamte Abkommen.

B. EU-Recht

Gemäß Art 216 Abs 2 AEUV ist das BLawiP für die Mitgliedstaaten, und zwar alle, auch unionsrechtlich verbindlich, allerdings nur im Hinblick auf die betroffenen Unionszuständigkeiten. Das bedeutet insbesondere, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer agrarpolitischen Befugnisse an der Umsetzung des BLawiP mitwirken müssen.

Bindung	EU	AT, DE, FR, IT, SL/alle MS
<i>völkerrechtlich</i>	<ul style="list-style-type: none"> • ggü Liechtenstein • nicht ggü MS 	AT, DE, FR, IT, SL <ul style="list-style-type: none"> • ggü Liechtenstein • untereinander für Zuständigkeiten außerhalb GAP
<i>unionsrechtlich</i> Art 216 Abs 2 AEUV: <i>„Die von der Union geschlossenen Übereinkünfte binden die Organe der Union und die Mitgliedstaaten.“</i>	Im Hinblick auf ihre landwirtschaftlichen Zuständigkeit gem Art 43 AEUV	alle MS im Hinblick auf ihre Zuständigkeiten zur GAP-Umsetzung

VI. Verpflichtungen aus dem BLawiP

A. Völkerrechtliche Verpflichtungen

Völkerrechtlich könnten die EU und die beteiligten Mitgliedstaaten lediglich von Liechtenstein, dem einzigen beteiligten Drittstaat, wegen Verstoßes gegen Verpflichtungen aus dem BLawiP in Anspruch genommen werden.¹⁹ Hier wäre zunächst zu klären, welche völkerrechtlichen Verpflichtungen sich für die EU und ihre Mitgliedstaaten aus dem BLawiP gegenüber Liechtenstein ergeben. Wenn man nicht davon ausgehen will, dass Liechtenstein durch das BLawiP eine Art Mitspracherecht bei der Gestaltung der GAP in Berggebieten eingeräumt werden sollte, dürfte es sich am ehesten um Pflichten zur Zusammenarbeit handeln.

Was mögliche inhaltliche Verpflichtungen angeht, so bedarf es einer Auslegung der im BLawiP enthaltenen Bestimmungen nach den Regeln des Art 31 WVK.²⁰

19 Für nicht in EU-Zuständigkeit fallende Fragen kommt theoretisch auch eine völkerrechtliche Haftung der beteiligten Mitgliedstaaten untereinander in Betracht.

20 „(1) Ein Vertrag ist nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen.“

B. Ansprüche aus Völkerrecht

Im Lichte des Art 31 WVK ist es insbesondere von Bedeutung, ob die Vertragsparteien durch die verwendete Begrifflichkeit ihren Bindungswillen zum Ausdruck gebracht haben. Angesichts der im BLawiP an vielen Stellen verwendeten Formeln, die eher auf Absichtserklärungen denn auf rechtlichen Bindungswillen schließen lassen („*sind sich einig*“, „*setzen sich dafür ein*“, „*sind bestrebt*“, „*bemühen sich darum*“) ist es fraglich, ob Liechtenstein als einziger am BLawiP beteiligter Drittstaat die EU oder die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Erfüllung ihrer Pflichten aus dem Protokoll völkerrechtlich in Anspruch nehmen könnte.²¹ Das gilt auch im Hinblick auf den vagen Charakter seiner zentralen Bestimmungen.²² Als völkerrechtlich beachtliche Verpflichtungen kämen wohl am ehesten die Pflichten zur übergreifenden Zusammenarbeit mit Drittstaaten in Betracht.²³

C. EU-Recht

Die Mitgliedstaaten könnten im Hinblick auf die in den Bereich der GAP fallenden Elemente des BLawiP die EU jedoch nicht völkerrechtlich in Anspruch nehmen, da dies, wie gezeigt, gegen EU-Recht verstieße.

Allerdings könnten die Mitgliedstaaten die EU ggf unionsrechtlich belangen, sollte diese ihre sich aus dem BLawiP ergebenden Verpflichtungen auf dem Gebiet der GAP nicht erfüllen, da das BLawiP als internationales Abkommen gem Art 216 Abs 1 AEUV zu einem integralen Bestandteil des EU-Rechts

(2) Für die Auslegung eines Vertrags bedeutet der Zusammenhang außer dem Wortlaut samt Präambel und Anlagen

a) jede sich auf den Vertrag zielende Übereinkunft, die zwischen ein Vertragsparteien anlässlich des Vertragsabschlusses getroffen wurde;

b) die Urkunde, die von einer oder mehreren Vertragsparteien anlässlich des Vertragsabschlusses abgefasst und von den anderen Vertragsparteien als eine sich auf den Vertrag beziehen die Urkunde angenommen wurde.“

21 Vgl zur Prüfung der völkerrechtlichen Verbindlichkeit von internationalen Abkommen und ihren Bestimmungen *Nückel*, Rechtlicher Charakter des Pariser Übereinkommens – *hard law* oder *soft law*?, ZUR 2017, 525 (526) im Hinblick auf das Pariser Klimaübereinkommen.

22 *Bergmann*, Alpenkonvention, in *Bergmann* (Hrsg), Handlexikon der Europäischen Union⁵ (2015) – „Die Protokolle definieren raumplanerische und politische Ziele, enthalten idR jedoch keine völkerrechtlich verbindlichen Ge- oder Verbote. Dies bedeutet, dass die Vertragsparteien durch die Alpenkonvention zu keinen Änderungen auf der Ebene des innerstaatlichen Rechts und/oder Verwaltungspraxis verpflichtet wurden.“

23 Vgl etwa Art 19–21 BLawiP.

geworden ist²⁴ und gegenüber sekundärem Unionsrecht Vorrang genießt.²⁵ Insoweit könnte ein Mitgliedstaat ggf im Wege der Nichtigkeitsklage gem Art 263 AEUV oder der Untätigkeitsklage gem Art 265 AEUV vorgehen.

Die EU könnte auf der Grundlage des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs internationaler EU-Abkommen vor nationalem Recht²⁶ ihrerseits die Mitgliedstaaten unionsrechtlich in Anspruch nehmen, etwa durch die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren (Art 258 AEUV), um in den Fällen, in denen die GAP-Umsetzung den Mitgliedstaaten obliegt, die Beachtung des BLawIP einzufordern.²⁷ Dass es in der Rechtspraxis zu solchen Konsequenzen kommt, ist allerdings sehr unwahrscheinlich, da die Mitgliedstaaten selbst im Rat vertreten sind und somit über die EU-Gesetzgebung im Bereich der GAP wesentlich mitentscheiden. Außerdem müssten die sich aus dem BLawIP ergebenden Verpflichtungen konkret genug sein, um eine Pflichtverletzung darlegen zu können.

D. Unmittelbare Geltung und Wirkung

Auf der Individualebene stellt sich die Frage, ob sich in der EU einzelne vor Gericht unmittelbar auf das BLawIP berufen könnten. Das ist zwar grundsätzlich möglich, nach der Rechtsprechung des EuGH allerdings nur unter engen Voraussetzungen.²⁸ Zum einen müsste das BLawIP nach seiner Rechtsnatur und Systematik generell geeignet sein, um im Unionsrecht unmittelbar zu gelten. Zum anderen bedürfte es einer klaren und eindeutigen Verpflichtung, deren Erfüllung oder Wirkungen nicht vom Erlass eines weiteren Rechtsaktes abhängen darf.

Zwar wird man dem BLawIP die generelle Eignung zur unmittelbaren Geltung nicht absprechen können, doch legen ein Blick auf die durchweg recht allgemein gehaltenen Normen des BLawIP, auf den in Art 3 BLawIP verankerten Finanzierungsvorbehalt, auf die relativ unpräzise Fassung der Pflichten in Art 19 BLawIP sowie die beiden von der EU anlässlich seiner Billigung abgegebenen Erklärungen²⁹ die Annahme nahe, dass seiner unmittelbaren Anwendung erhebliche Bedenken begegnen würden.³⁰ Gleichwohl wäre im Streitfall

24 Vgl *T. Weber*, Energieprotokoll und Europarecht – Was bleibt von der Alpenkonvention übrig? in *Essl/Schmid* (Hrsg), *Das Protokoll „Energie“ der Alpenkonvention* (2016) 27 (29) zur gleichgelagerten Frage der Stellung des Energieprotokolls im EU-Recht.

25 Vgl *Mögele*, in *Streinz*, Rz 59.

26 *Mögele*, in *Streinz*, Rz 60.

27 Vgl dazu *Mögele*, in *Streinz*, Rz 56.

28 Vgl dazu *Mögele*, in *Streinz*, Rz 61 ff.

29 Vgl *ABl* 2006 L 271/70.

30 Vgl dazu *Ehl*, *EurUP* 2019, 539 (544) mwN.

jede Bestimmung anhand dieser Kriterien gesondert auf ihren Verpflichtungsgehalt zu prüfen.

Vor diesem Hintergrund überrascht nicht, dass es im Hinblick auf die Umsetzung der im BLawiP enthaltenen Vorgaben im Rahmen der GAP bislang nicht zu rechtlichen Streitfällen gekommen ist. Insoweit unterscheidet sich das BLawiP von anderen Protokollen wie etwa vom Naturschutzprotokoll, vom Bodenschutzprotokoll oder vom Bergwaldprotokoll, deren Anwendung im innerstaatlichen Recht durchaus zu konkreten rechtlichen Auswirkungen führt.³¹

E. Fazit

Will man an dieser Stelle ein Fazit ziehen, so wird man das BLawiP als ein in dreierlei Hinsicht bemerkenswertes gemischtes Abkommen qualifizieren müssen. Zum einen formell, da der gemischte Charakter des Protokolls weder in der Aufmachung des Abkommens selbst noch in jener des Annahmebeschlusses zum Ausdruck kommt. Zweitens konnten sich am BLawiP wegen seiner Fokussierung auf die Alpen und seiner Einbettung in die AK neben der EU nur wenige Mitgliedstaaten beteiligen, obwohl auch andere Mitgliedstaaten Berggebiete aufweisen, in denen sich ähnliche Probleme stellen dürften. Schließlich enthält das BLawiP gegenüber Liechtenstein völkerrechtlich verbindliche Festlegungen, die zumindest mittelbar auch die Gestaltung der GAP als Unionspolitik betreffen.

Liechtenstein	gegenüber	EU und MS	Völkerrecht
EU und MS	gegenüber	Liechtenstein	Völkerrecht
EU	gegenüber	MS	EU-Recht, nicht aus Völkerrecht
MS	gegenüber	EU	EU-Recht, nicht aus Völkerrecht

VII. Umsetzung des BLawiP durch die EU-Seite

A. Art 19 BLawiP

Was diesen Aspekt angeht, so ist auf die generellen Verpflichtungen gem Art 19 BLawiP hinzuweisen. Danach verpflichten sich die Vertragsparteien, die Durchführung dieses Protokolls im Rahmen der geltenden staatlichen Ordnung durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen.

³¹ Vgl dazu *Cuypers*, AVR 2016, 435 (450 ff).