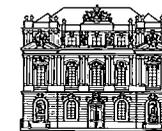


Inhalt

Vorwort	5
FRANZ: Die Fragilität der Ökosysteme des Hochgebirges	7
BÄTZING: Nachhaltige Naturnutzung im Alpenraum. Erfahrungen aus dem Agrarzeitalter als Grundlage einer nachhaltigen Alpen-Entwicklung in der Dienstleistungsgesellschaft	15
LICHTENBERGER: Die Alpen in Europa	53
MAYER: Der Bergwald als Garant zur Erhaltung der Gebirgslandschaft und seine Gefährdung	87
AULITZKY: Musterbeispiele vermeidbarer Erosions-, Hochwasser- und Lawinenschäden	105
THALER: Alpen transit – Entwicklungen, Einflußfaktoren und Handlungsstrategien	149
REST: Das Ende der Agrikultur? Zur Zukunft von Berglandwirtschaft und Tourismus im Rahmen endogener Regionalentwicklung	173
BÄTZING: Die Alpenkonvention – ein internationales Vertragswerk für eine nachhaltige Alpenentwicklung auf dem mühevollen Weg der politischen Realisierung	185

WERNER BÄTZING

Die Alpenkonvention – ein internationales Vertragswerk für eine nachhaltige Alpenentwicklung auf dem mühevollen Weg der politischen Realisierung



VERLAG
DER ÖSTERREICHISCHEN AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN

Die Alpenkonvention – ein internationales Vertragswerk für eine nachhaltige Alpenentwicklung auf dem mühevollen Weg der politischen Realisierung

WERNER BÄTZING

Vorwort

Die zum Zwecke der Erarbeitung einer „Alpenkonvention“ einberufenen „Alpenkonferenzen“ der Umweltminister der sieben betroffenen Staaten (A, CH, D, F, FL, I und YU bzw. SLO) im Oktober 1989 in Berchtesgaden und im November 1991 in Salzburg haben die Idee der Alpenkonvention in der breiten Öffentlichkeit bekanntgemacht. Da es sich dabei aber um eine überaus komplexe Materie handelt und zudem Informationen über die diskutierten Inhalte nur sehr spärlich an die Öffentlichkeit drangen, versucht dieser Beitrag, die wichtigsten Aspekte der Alpenkonvention herauszuarbeiten und allgemeinverständlich darzustellen, damit der vorwärtsweisende exemplarische Charakter dieses Vertragswerkes nicht im Gestrüpp der realpolitischen Umsetzungen verlorengeht.

Dieses Vorhaben wurde erleichtert durch die Jahresfachtagung der Internationalen Alpenschutzkommission CIPRA vom 1. bis 3. Oktober 1992 in Schwangau, Bayern, zum Thema „Die Alpenkonvention – eine Zwischenbilanz“. Auf Einladung der CIPRA diskutierten hochrangige Regierungsvertreter mit von der CIPRA geladenen internationalen Experten vor einer großen Öffentlichkeit über die wichtigsten Aspekte und Einzelthemen der Alpenkonvention, und dabei gab es eine Reihe von wichtigen Aussagen zum aktuellen Stand und zur geplanten Zukunft.

Vorgeschichte der Alpenkonvention und Entwicklung bis 1992

Mitte der 70er Jahre dieses Jahrhunderts wurden im Kontext der neuentstehenden Umweltbewegung die Probleme des Alpenraums zum ersten Mal auf der europäischen Ebene wahrgenommen, und in zahlreichen internationalen Tagungen und Kongressen forderte man eine gemeinsame „europäische Raumordnungspolitik“ für den gesamten Alpenraum (siehe BÄTZING/MESSERLI 1991, S. 7). Allerdings scheiterten die politischen Umsetzungen bereits im Anfangsstadium, und die damit verbundene Resignation prägte lange Jahre die Situation.

Angesichts der ständig wachsenden Umweltprobleme in den Alpen, deren Ausmaß nationale Lösungen weit überstieg, brachte die Internationale Alpen-

schutzkommission CIPRA 1986 die Idee einer Alpenkonvention als staatenübergreifendes Umweltschutzinstrument in die Diskussion ein. Das Instrument der Konvention – also die verbindliche (d. h. einklagbare)¹ Verpflichtung mehrerer Unterzeichnerstaaten zur gemeinsamen Erreichung von Zielen mittels gemeinsam festgelegter Maßnahmen innerhalb bestimmter Zeiträume – hatte sich weltweit im Bereich des Umweltschutzes bewährt („Berner Konvention“, „Washingtoner Artenschutzabkommen“, „Helsinki-Konvention“) und wurde als geeignet angesehen, die Umweltprobleme der Alpen zu lösen, weil auf diese Weise erstmals gemeinsame und verbindliche Rahmenbedingungen für den gesamten Alpenraum erarbeitet und festgelegt werden konnten, für die es zuvor keinerlei rechtliche Grundlage gab (siehe das Grundsatzreferat von WALTER DANZ, der die CIPRA-Aktivitäten zur Alpenkonvention maßgeblich prägte, in: DANZ, Hrsg. 1989, S. 63–79). Auf dem Hintergrund der Ökosystemforschung (v. a. der „Man-and-Biosphere“-Untersuchungen im Alpenraum) war weiterhin klar, daß die Probleme nicht sektoral gelöst werden konnten, sondern daß die Alpenkonvention einen ganzheitlichen, d. h. interdisziplinären und medienübergreifenden Lösungsansatz verfolgen müsse.

In einer Anfangsphase war es inner- und außerhalb der CIPRA noch umstritten, ob es bei der geplanten Konvention ausschließlich um den Bereich Umweltschutz gehen solle (Alpenschutzkonvention) oder ob das umweltverträgliche Wirtschaften und Handeln im Zentrum stehen solle (Alpenkonvention), aber es wurde dann schnell deutlich, daß der reine Schutzgedanke zu kurz greift, weil viele wertvolle und artenreiche Vegetationsgesellschaften in den Alpen erst vom Menschen durch eine angepaßte Nutzung und Bewirtschaftung mitgeschaffen wurden, so daß der Umweltschutz an der Weiterführung *dieser* Art und Weise der Bewirtschaftung – und damit an wirtschaftlichen Fragen – zentral interessiert sein muß. Seitdem spricht die CIPRA ganz bewußt nicht mehr von der *Alpenschutzkonvention*, sondern von der *Alpenkonvention*, und das 1989 von WALTER DANZ erarbeitete programmatische „Leitbild für eine Alpenkonvention“ (DANZ 1989) ist der Konzeption eines „nachhaltigen Wirtschaftens“ verpflichtet, ohne daß dieser Begriff (der im Kontext der UNCED-Konferenz in Rio de Janeiro 1992 zum Modewort wurde) explizit genannt wird.

Auf der internationalen Konferenz „Umweltpolitik im Alpenraum“ vom 24. bis 25. Juni 1988 in Lindau, Bodensee, demonstrierte die CIPRA auf der Grund-

¹ Die Frage der rechtlichen Verbindlichkeit von Konventionsbestimmungen ist sehr kompliziert und teilweise umstritten: Während Umweltverbände immer wieder ihre Verbindlichkeit bis hin zur Einklagbarkeit betonen (so auch die CIPRA bei den Diskussionen zur Alpenkonvention), verweisen Staatsrechtler auf die damit verbundenen juristischen Probleme, die Sanktionen gegenüber Vertragsverletzungen verunmöglichen oder zumindest sehr erschweren.

lage einer von WALTER DANZ durchgeführten alpenweiten Umfrage die gravierenden Mängel in der Umweltpolitik im Alpenraum und v. a. im Bereich der internationalen Zusammenarbeit und setzte damit die Forderung nach einer Alpenkonvention auch für eine breitere Öffentlichkeit auf die politische Tagesordnung.

Dann überschlugen sich die Ereignisse, als der deutsche Umweltminister KLAUS TÖFFER überraschend die Umweltminister der sieben Staaten mit Alpenanteil zum Oktober 1989 nach Berchtesgaden einlud, um über die Erarbeitung einer Alpenkonvention zu beschließen. Obwohl durch diese Initiative der Prozeß der Alpenkonvention wesentlich schneller in Gang kam, als selbst optimistische Umweltkreise erwartet hatten, waren mit diesem Vorgehen einige Probleme verbunden, die bis heute nachwirken: 1. Das Vorpreschen Deutschlands in der Alpenfrage erweckte bei einigen Staaten ein gewisses Mißtrauen, weil der deutsche Alpenanteil ja sehr klein ist und die Alpen im deutschen Kontext fast keine Rolle spielen. 2. Die Alpenkonvention wurde von Bonn aus – einer alpenfernen Hauptstadt – initiiert und mobilisierte im Alpenraum Ängste einer drohenden Überfremdung von außen.

Auf der Berchtesgadener Konferenz beschlossen die Umweltminister dennoch einstimmig, gemeinsam eine Alpenkonvention auszuarbeiten, und sie verabschiedeten als Richtlinie dafür eine 89-Punkte-Resolution, in der die wichtigsten Problemfelder und die anzustrebenden Lösungsrichtungen benannt wurden und die programmatisch auf ein „nachhaltiges Wirtschaften“ abzielte. Damit stellt sich die Alpenkonvention das äußerst anspruchsvolle Ziel, international verpflichtende Rahmenbedingungen zu erarbeiten, damit eine umweltverträgliche Nutzung des Alpenraums – also die richtige Balance zwischen Ökonomie und Ökologie – möglich wird. Dies stellt in Europa Neuland dar: Während bestehende Konventionen rein sektorale Ziele verfolgen, die oft sehr eng abgesteckt sind (z. B. Artenschutz, Luftreinhaltung) oder den Schutz von Meeren zum Ziel haben (Helsinki-Konvention, Nordsee-Konferenz), bezieht sich die Alpenkonvention auf einen von elf Millionen Menschen bewohnten und teilweise sehr intensiv genutzten Raum, in dem sich Wirtschafts- und Schutzinteressen kleinräumig ineinander verzahnen. Mit der Alpenkonvention wird zum erstenmal für eine europäische Region eine ernsthafte Ökologisierung des *gesamten* Wirtschaftens versucht. Es liegt auf der Hand, daß damit unzählige Schwierigkeiten und Probleme verbunden sind, denn es gibt dafür kein Modell, auf das man sich beziehen könnte.

Diese überkomplexe Gesamtthematik wurde auf der Berchtesgadener Konferenz folgendermaßen untergliedert: Weil der Prozeß der Erarbeitung konkreter Konventionsbestimmungen eine langwierige und aufwendige Angelegenheit ist, ist es aus politischen Gründen sinnvoll, zwischen einer sog. „Rahmenkonven-

tion“, die nur das allgemeine Prozedere festlegt und die relativ schnell erarbeitet werden kann, und den sog. „Protokollen“ zu unterscheiden, in denen die konkreten inhaltlichen Festlegungen formuliert werden.

Während die Rahmenkonvention zügig erarbeitet wurde und bereits auf der zweiten Alpenkonferenz 1991 unterzeichnet (aber noch nicht von den Parlamenten genehmigt) wurde, ist es bei den Protokollen schwieriger. Hier wurde ein zweistufiges Vorgehen festgelegt: In einer ersten Phase erarbeitet eine kleine, internationale Arbeitsgruppe aus hohen Beamten aller beteiligter Staaten unter der verantwortlichen Federführung eines Staates einen Protokoll-Entwurf, der in einer zweiten Phase dann allen Staaten zur Vernehmlassung vorgelegt wird und der nach allfälligen Änderungen dann auf einer der alle zwei Jahre stattfindenden Alpenkonferenzen der Umweltminister unterzeichnet wird.

Bisher wurde die Erarbeitung der folgenden Protokolle festgelegt (zum Stand der Erarbeitung siehe Literaturverzeichnis, in Klammern der jeweiligen federführende Staat):

- Berglandwirtschaft (Italien)
- Tourismus (Frankreich)
- Raumplanung (Frankreich)
- Verkehr (Schweiz)
- Naturschutz und Landschaftspflege (Deutschland)
- Bergwald (Österreich)
- Bodenschutz (Deutschland)
- Energie und Wasserhaushalt (Italien)

Mit diesen Protokollen sind die wichtigsten Problemfelder im Alpenraum abgedeckt.

Ein oft geäußertes Kritikpunkt besteht darin, daß die Öffentlichkeit über die Arbeit an der Alpenkonvention fast gar nicht informiert wurde und daß insbesondere die Arbeitsgruppen der hohen Beamten hinter verschlossenen Türen tagten. Weil die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen in den Händen der nationalen Regierungen lag und liegt, also von Brüssel, Bonn, Rom, Paris, Wien und Bern aus bestimmt wird, und weil dabei Vertreter der kantonalen oder „Länder“-Ebene in der Regel eher randlich berücksichtigt wurden, Vertreter der unteren politischen Ebenen und v. a. der Gemeinden aber gänzlich ausgeschlossen waren und sind, entstand im Alpenraum nicht zu Unrecht der Eindruck, hier werde von außen über die Alpen „in kolonialistischer Manier“ bestimmt. Und daß die erarbeiteten Protokoll-Texte bis zum Herbst 1992 der Vertraulichkeit unterlagen, verstärkte diesen Eindruck noch. Ziemlich unverständlich ist es dabei, daß selbst diejenigen Institutionen, die speziell zur Förderung des Berggebiets geschaffen worden waren – nämlich die IHG-Regionen in der Schweiz und die comunità montane in Italien –, gar nicht in die Diskussion um die Alpenkon-

vention einbezogen wurden. Ebenso wenig wurden die verschiedenen Interessengruppen und Verbände – mit Ausnahme der CIPRA, was erst mühsam erkämpft werden mußte – beteiligt, obwohl es sich sachlich angeboten hätte, das Protokoll Berglandwirtschaft beispielsweise zusammen mit den jeweiligen bergbäuerlichen Organisationen zu erarbeiten (die es in jedem Staat gibt) oder sie zumindest in Form von Anhörungen systematisch dabei einzubeziehen.

Der deutlichste politische Widerstand gegen die Alpenkonvention formierte sich 1991 in der Schweiz, und zwar in den Kantonen Wallis und Graubünden (siehe BRÄNDLI 1991, MAISSEN 1992), wobei (berechtigterweise) die Argumente gegen die Bevormundung von außen und (unberechtigterweise) die Abwehr eines die Wirtschaft zerstörenden Umweltschutzes im Zentrum standen (siehe dazu BÄTZING 1991). Dies führte dazu, daß der schweizerische Umweltminister FLAVIO COTTI auf der zweiten Alpenkonferenz in Salzburg die Rahmenkonvention nur mit dem Vorbehalt unterzeichnete, daß erst der genaue Inhalt der Protokolle bekannt sein müsse, bevor die Alpenkonvention dem Schweizer Parlament zur Ratifizierung vorgelegt werde.

Bei all den Schwierigkeiten und Widersprüchen, die bei der Arbeit an der Alpenkonvention auftreten, darf die zugrundeliegende Basisgemeinschaft nicht übersehen werden, nämlich die Tatsache, daß sich in den 80er Jahren eine Konvergenz in der Berggebietspolitik aller Staaten mit Alpenanteil (Frankreich mit dem „loi montagne“ 1985 als vorletzter, Slowenien mit der Abkehr vom Sozialismus als letzter Staat) in Richtung auf ein nachhaltiges Wirtschaften in dezentralen, eigenverantwortlichen Strukturen (Stichworte: Aufwertung der endogenen Potentiale, Verbindung Wirtschaft-Ökologie, Zurückdrängung rein exogen bestimmter Projekte, Aufwertung der Berglandwirtschaft, Stärkung der kulturellen Identität, Aufbau bzw. Stärkung föderalistischer Strukturen) ausbildete (siehe dazu die einzelnen Beiträge in: BÄTZING/MESSERLI 1991). Ohne diese relativ junge Gemeinsamkeit in der Berggebietspolitik hätte die Alpenkonvention wohl kaum das Interesse aller sieben betroffenen Staaten gefunden. Erstaunlicherweise wird diese wichtige Dimension im Kontext der Diskussion um die Alpenkonvention nie erwähnt.

Die Alpenkonvention im Herbst 1992

Auf der CIPRA-Konferenz in Schwangau vom 1. bis 3. Oktober 1992 ergaben sich auf Grund von Äußerungen von Regierungsvertretern wichtige neue Gesichtspunkte und Perspektiven zur Alpenkonvention:

1. Die Genehmigung der Rahmenkonvention durch die nationalen Parlamente ist bisher noch nicht erfolgt; die Lösung sei aber bevorstehend, so daß sie im Jahre 1993 geschehen könne. Weiterhin ist für das kommende Jahr

vorgesehen, in die Alpenkonvention auch das Fürstentum Monaco einzubeziehen.

2. In der Rahmenkonferenz gibt es derzeit keine internationale Klage-Instanz zur Sanktionierung von Mitgliedsstaaten, die beschlossene Maßnahmen nicht umsetzen, und damit fehlt der Alpenkonvention noch ein wesentliches Element, nämlich eine einklagbare Verbindlichkeit. Eine solche Instanz stellt ein grundsätzliches juristisches Problem dar, weil es kein Gericht in Europa gibt, das für Streitfälle der Alpenkonvention (also nur für eine bestimmte europäische „Region“) zuständig wäre. Dieses müßte erst neu aufgebaut werden, so wie die Alpenkonvention letztlich auch eine völlig neue politische Struktur in Europa darstellt. Zum Thema Klage-Instanz erklärte ein Regierungsvertreter, daß diese in absehbarer Zukunft auch nicht vorgesehen sei, weil es wohl noch Jahre dauern werde, bis die Protokolle präzise einklagbare Maßnahmen enthalten würden. Die jetzt in Arbeit befindlichen Protokolle, die „erste Generation“ der Protokolle, diene hauptsächlich dem Informationsaustausch zwischen den betreffenden Staaten, und erst eine bald anzuschließende „zweite Protokoll-Generation“ könne dann konkreter werden. Und gegenüber Tendenzen, in den Protokollen lediglich den allerkleinsten gemeinsamen Nenner festzuschreiben, betonte Prof. VOGEL in Vertretung von Umweltminister KLAUS TÖPFER, man dürfe inhaltlich nicht hinter die Resolution von Berchtesgaden zurückfallen; ob sich diese Position bei den anderen Regierungen durchsetzt, ist jedoch noch ungewiß.

3. Als Terminplanung wurde bekanntgegeben, daß auf der dritten Alpenkonferenz im Herbst 1993 (inzwischen auf Ende 1994 verschoben) die Protokolle Berglandwirtschaft, Tourismus, Verkehr, Raumplanung und Naturschutz/Landschaftspflege und auf der vierten Alpenkonferenz die Protokolle Bergwald, Bodenschutz und Energie/Wasserhaushalt unterzeichnet werden sollten.

4. Während Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich (und Slowenien als Beobachter) mit hochrangigen Regierungsvertretern in Schwangau vertreten waren, hatte die Schweiz lediglich einen kantonalen Vertreter zu den Podiumsdiskussionen entsandt, und der derzeitige Arge-Alp-Präsident, der Bündner Regierungsrat ALUIS MAISSEN, nahm seine Tagungszusage wieder zurück und übersandte statt dessen ein Papier, das die bekannten Argumente gegen die Alpenkonvention wiederholte (MAISSEN 1992): Es war deutlich zu spüren, daß die innenpolitischen Widersprüche die Schweiz in bezug auf die Alpenkonvention blockieren, und weder die Schweizer Regierung noch Umweltminister FLAVIO COTTI haben derzeit offensichtlich ein Interesse, diese unbefriedigende Situation zu verändern.

Trotz des Schweizer Abseitsstehens war in Schwangau von seiten der Regierungsvertreter deutlich der Wille zu verspüren, die Alpenkonvention nicht im Gestrüpp der Alltagspolitik „auf kleinster Flamme kochen zu lassen“ (wie viel-

leicht mancher Tagungsteilnehmer befürchtet hatte), sondern sie aktiv weiterzuentwickeln, wobei es allerdings noch längere Zeit zu dauern scheint, bis aus ihr ein wirklich greifbares und griffiges Instrument wird.

Den Regierungsvertretern gegenüber saßen in Schwangau von der CIPRA eingeladene internationale Experten, die die Alpenkonvention kritisch begutachteten und bewerteten. Ihre zentralen Kritikpunkte, Einwände und Verbesserungsvorschläge in bezug auf die Alpenkonvention als Ganzes lassen sich aus der Sicht des Autors in fünf Punkten zusammenfassen (siehe dazu CIPRA 1992):

1. Die bisherige Information über die Alpenkonvention war äußerst mangelhaft und war mit eine Ursache für die aufgetretene Opposition. Da die Vertraulichkeit der Protokollentwürfe im Herbst 1992 endete, sind jetzt alle Voraussetzungen gegeben, um die Bevölkerung breit informieren zu können. Einerseits bedarf es dazu nationaler Informationskampagnen, die von der Stellung des Alpenraums im jeweiligen nationalen Kontext und der jeweils spezifischen Situation und Problematik im nationalen Rahmen ausgehen und die die Alpenkonvention bewußt in diesen Kontext stellen. Andererseits bedarf es einer internationalen alpenweiten Informationskampagne, die die gemeinsamen Probleme aller Alpenregionen thematisiert und die die Alpen in den Kontext Europas stellt, und zwar mit einer doppelten Stoßrichtung, nämlich erstens der Stärkung eines gemeinsamen „Alpenbewußtseins“ im Alpenraum (was sich gegenwärtig mittels der großen gemeinsamen Probleme Verkehr, Massentourismus, Berglandwirtschaft in Ansätzen auszubilden beginnt) und zweitens der Sensibilisierung der Bevölkerung der großen europäischen Agglomerationen für die Probleme des Alpenraums und für ein umweltverträgliches Freizeitverhalten in den Alpen. Da das von der Alpenkonvention angestrebte nachhaltige Wirtschaften ein äußerst anspruchsvolles Ziel ist, kann es nur unter aktiver Mithilfe breiter Bevölkerungskreise gelingen: Aus diesem Grund ist es notwendig, über die Alpenkonvention und ihre Ziele sehr gründlich zu informieren, zu diskutieren und konstruktiv zu streiten – ohne eine große öffentliche Diskussion im Alpenraum über die Alpenkonvention, die etwa der dänischen und französischen Diskussion über die Maastrichter Verträge im Jahre 1992 oder der schweizerischen Diskussion über den EWR entsprechen müßte, dürfte die Alpenkonvention ihr Ziel nicht erreichen können.

2. Obwohl die kulturelle und politische Vielfalt im Alpenraum stark ausgeprägt ist und bei jeder Berggebietsförderungsmaßnahme das Schlagwort der dezentralen oder föderalistischen Strukturen fällt, war es erstaunlich, daß auf den beiden Alpenkonferenzen 1989 und 1991 davon kaum gesprochen wurde. Dies war in Schwangau – nach den dänischen und französischen Volksabstimmungen über die Maastrichter Verträge – plötzlich ganz anders, und praktisch

alle Regierungs- und EG-Vertreter betonten die Wichtigkeit föderalistischer Strukturen bei der Alpenkonvention. Allerdings mußte man genau hinhören, um diese Aussagen richtig zu bewerten: Der Föderalismus sei unverzichtbar, um die Alpenkonvention „umzusetzen“ oder „durchzusetzen“, hieß es immer wieder, aber von einer „Mitbestimmung“ oder „Mitwirkung“ der unteren politischen Ebenen an der Erarbeitung der Protokolle war nicht die Rede. Und die äußerst mangelhafte Informationspolitik von seiten der beteiligten Regierungen läßt vermuten, daß das politische Interesse daran auch nicht sehr ausgeprägt ist. In diesem Zusammenhang ist auf einschlägige „föderalistische“ Erfahrungen in Italien hinzuweisen: Mit der Regionalisierung des Jahres 1971 erhielten die „regioni“ die Aufgabe, die (zentralistischen) staatlichen „Rahmengesetze“ (Legge quadro) jeweils auf regionaler Ebene auszugestalten und mit Inhalt zu füllen. Dies führte dazu, daß jede Region dabei unterschiedlich nach ihren spezifischen Interessen vorging, so daß unüberschaubare Verhältnisse entstanden, die letztlich nur den Status quo zementierten und die eine einheitliche Berggebietspolitik verunmöglichten: Das staatliche Rahmengesetz sah z. B. die Einrichtung von „comunità montane“ als Basisstruktur der Berggebietspolitik vor, aber nur die Regionen mit Normalstatut gründeten diese comunità montane wie vorgesehen (wenn auch mit erheblichen internen Unterschieden); die Regionen mit Autonomiestatut dagegen sahen in ihnen eine mögliche Aushöhlung ihrer Autonomie durch den Zentralstaat, so daß sie den comunità montane nur ein Schattendasein ermöglichten (Val d'Aosta, Südtirol, Trentino) oder sie gar offiziell wieder abschafften (Sizilien) (siehe dazu BÄTZING 1990). Wenn die Alpenkonventionsprotokolle nicht auf föderalistische Weise erarbeitet, sondern lediglich föderalistisch umgesetzt werden, besteht die Gefahr „italienischer Verhältnisse“, also die Gefahr einer unübersichtlichen, uneinheitlichen und chaotischen Umsetzung, bei der die inhaltlichen Aussagen der Protokolle auf der Strecke bleiben und letztlich nur der Status quo gestärkt wird. Gerade in diesem Zusammenhang ist es äußerst bedauerlich, daß die Schweiz bei der Alpenkonvention derzeit faktisch abseits steht: Die Schweiz besitzt sehr lange und wichtige Erfahrungen mit *verbindlichen*, nicht beliebigen föderalistischen Entscheidungsstrukturen, auf die die Alpenkonvention dringend angewiesen ist.

3. Die in den Protokollen behandelten Inhalte betreffen viele Sachverhalte, die in den einzelnen Staaten bereits auf verschiedene Weise gesetzlich geregelt sind. Auffällig ist, daß in den bisher vorliegenden Protokoll-Entwürfen an keiner einzigen Stelle konkret auf bestimmte bestehende Gesetze verwiesen wird, so daß die Gefahr von möglichen Doppelspurigkeiten besteht. Dies beginnt bereits mit der Alpenabgrenzung: Obwohl in allen beteiligten Staaten das „klassifizierte Berggebiet“ auf Gemeindeebene gesetzlich festgelegt ist, hält sich die Alpenkonvention nicht daran, sondern entwirft eine neue, zusätzliche Alpenabgrenzung,

ohne die Differenzen zum klassifizierten Berggebiet auch nur zu erwähnen – und da diese Alpenabgrenzung in Salzburg zusammen mit der Rahmenkonvention unterzeichnet wurde, gibt es an diesem Punkt bereits die erste Doppelspurigkeit. Daraus könnten noch erhebliche Probleme erwachsen. Noch erstaunlicher und schwerer verständlich ist die Tatsache, daß in den Protokollen nirgendwo auf eine der zahlreichen Maßnahmen der nationalen Berggebietsförderung hingewiesen wird: Wenn die Alpenkonvention bewußt Ökonomie und Ökologie im Alpenraum verbinden will, dann müßte sie sich doch explizit auf diejenigen Ansätze beziehen, die dazu auf der nationalen Ebene in den einzelnen Staaten bereits erarbeitet wurden und die sich ja teilweise bereits bewährt haben. Hier ist in erster Linie an die verschiedenen Berggebietsgesetze zu denken (siehe dazu die einzelnen Beiträge in BÄTZING/MESSERLI 1991, die den gesamten Alpenraum abdecken) sowie an die gesetzlich verankerten Instrumentarien der Raumplanung von der Ebene der Nation hinab bis zur Gemeinde. Grundsätzlich und langfristig gesehen dürften die inhaltlichen Festlegungen der Alpenkonventionsprotokolle nicht ein neues Recht *neben* dem bereits bestehenden Recht schaffen (Gefahr von Doppelspurigkeiten, Kompetenzunklarheiten usw.), sondern sie müßten *in* das bestehende Recht systematisch einbezogen und eingebaut werden, sei es, daß Festlegungen der Protokolle in die jeweiligen Gesetze übernommen werden, sei es, daß sie die Anwendung von Gesetzesbestimmungen konkretisieren, präzisieren oder ergänzen. Selbstverständlich kann dieses Ziel nur in einem längeren politischen Prozeß erreicht werden, der den Zeithorizont der Protokollerarbeitung weit überschreitet, aber grundsätzlich ist in diesem Zusammenhang anzumerken, daß die Voraussetzungen dafür derzeit recht günstig sind: In *allen* Staaten mit Alpenanteil (außer Frankreich) werden derzeit die nationalen Berggebietsgesetze grundsätzlich überarbeitet; nachdem bei ihnen schon in den 80er Jahren eine gegenseitige inhaltliche Annäherung eingesetzt hatte, besteht jetzt theoretisch die Möglichkeit, diese Annäherung systematisch fortzuführen und die Alpenkonvention in allen sieben Staaten auf ein gemeinsames gesetzliches Fundament zu stellen (nationale Berggebietsgesetze mit gemeinsamer gesamtalpiner Stoßrichtung und jeweils spezifischer nationaler Ausdifferenzierung). Protokollbestimmungen wie die Ausweisung landwirtschaftlicher Vorrangflächen, Limitierungen beim Zweitwohnungsbau oder beim Ausbau von Schigebieten u. ä. könnten so im Rahmen der Alpenkonvention allgemein festgelegt werden, während ihre *konkrete* Umsetzung im *Kontext* – und nicht *neben* – den einschlägigen nationalen, kantonalen, regionalen und kommunalen Bestimmungen zu geschehen hätte. Erst dann, wenn die Alpenkonvention in diese Realität systematisch einbezogen wird, können ihre Festlegungen konkret umgesetzt werden, andernfalls müssen ihre „verbindlichen Festlegungen“ mehr oder weniger unverbindliche Empfehlungen ohne Rechtswirksamkeit bleiben.

Wie schwierig diese sehr komplexe Thematik zu verstehen ist, zeigte sich anschaulich auf der Schwangauer Konferenz, als man auf dem Podium und im Publikum längere Zeit engagiert über die inhaltliche Bestimmung des Begriffs „Ruhezzone“ im Naturschutz-Protokoll diskutierte, ohne daß die Diskutanten bemerkten, daß diese Diskussion eigentlich gegenstandslos war: Der Begriff „Ruhezzone“ (siehe dazu HASSLACHER 1992) existiert im nationalen Recht der betroffenen Staaten nicht, er ist also ein „untechnischer Begriff“, eine inhaltsleere „black box“, der erst mit Inhalt gefüllt wird, indem er in einen nationalen Rechtsbegriff „übersetzt“ wird. Und dabei gibt es erstens immer mehrere (rigidere und lockerere) „Übersetzungen“, und zweitens kann dabei jeder Staat unterschiedlich vorgehen, wenn im Protokoll bloß ein „untechnischer Begriff“ steht, dessen inhaltliche Bestimmungen rechtlich indifferent – d. h. in Rechtstermini übersetzungsbedürftig – sind. Die Verbindlichkeit der Protokoll-Bestimmungen stellt also ein gewaltiges grundsätzliches juristisches und politisches Problem dar, das nicht bloß viel guten Willen, sondern ein extrem hohes Maß an Fachwissen erfordert.

4. Die mit der Alpenkonvention intendierte Zusammenarbeit im Alpenraum wird durch die Tatsache erschwert, daß die nationalen Grenzen im Alpenraum heute noch ausgesprochen stark als Barrieren wirken. Bei vielen Sachthemen und Problemfeldern, die in den Protokollen angesprochen werden, gibt es keine alpenweit vergleichbaren Zahlen und Unterlagen, so daß erst eine Status-quo-Analyse notwendig wird, bevor ein gemeinsames, alpenweites Handeln richtig beginnen kann. Das bedeutet nicht, daß man mit der politischen Umsetzung der Alpenkonvention noch warten und erst eine längere Analyse-Phase absolvieren müsse, denn bei vielen aktuellen und brennenden Problemen gibt es keine wissenschaftlichen Differenzen mehr und sehr eindeutige, politische Handlungsempfehlungen, so daß die politische Umsetzung sofort beginnen könnte (WALTER DANZ hat diese „entscheidungsreifen Fragen“ zusammengestellt: DANZ 1992). Aber mittel- und langfristige ist die Umsetzung wichtiger Protokoll-Inhalte ohne genauere alpenweite Strukturdaten und Situationsanalysen nicht möglich. In Schwangau meinten Regierungsvertreter zwar, dies sei allein Aufgabe der Wissenschaft und der einschlägigen Wissenschaftsorganisationen, die eine alpenweite, wissenschaftliche Zusammenarbeit selbst aufbauen müßten, aber diese Position greift zu kurz: Zum gegenwärtigen Zeitpunkt erhalten Wissenschaftler nationale Forschungsgelder nur für Forschungen im jeweiligen nationalen Alpenterritorium, und bei den EG-Forschungsgeldern gibt es Probleme mit den Nicht-EG-Staaten Schweiz, Liechtenstein, Österreich und Slowenien, was dazu geführt hat, daß eine alpenweite Forschung nicht existiert (BERNING 1992). Auch wenn mit dem EWR die Bedingungen vielleicht etwas besser werden, so dürfte es noch Jahre dauern, bis allmählich alpenweite Wissenschaftsstrukturen und Alpenanalysen entstehen. Der

Prozeß der Erarbeitung und Umsetzung der Alpenkonvention wird dadurch erheblich beeinträchtigt und verzögert. Deshalb wäre eine politische Initiative zur Errichtung eines Forschungs- und Dokumentationszentrums für den Alpenraum, eines sog. „Alpen-Observatoriums“ (wie es im Raumplanungsprotokoll genannt wird) mit dezentralen Dienststellen in allen Alpenstaaten sehr dringlich. Seine Aufgabe läge nicht darin, selbst Forschung zu betreiben, sondern als föderalistisch aufgebautes Informations- und Koordinationssystem Impulse für alpenweite Forschungen zu geben und aktiv zwischen den politischen, kulturellen und Mentalitätsunterschieden im Alpenraum zu vermitteln, um den trennenden Charakter der nationalen Grenzen (die auch in den Köpfen der Wissenschaftler und Politiker vorhanden sind) zu verringern.

Ein ähnliches Problem stellt die Forderung nach einem ständigen Konventionssekretariat dar, das die Umweltminister bisher explizit abgelehnt haben. Sie sind der Meinung, daß ein kleines Sekretariat in demjenigen Staat, der jeweils den Vorsitz und die Koordination der Alpenkonvention übernimmt (1989–1991: Österreich, 1991–1993: Frankreich), ausreiche. Dagegen gibt es aber zahlreiche Erfahrungen mit bestehenden Konventionen, die eindeutig verweisen, daß ohne ein eigenständiges Sekretariat die Konventionsarbeit sehr langsam und mühevoll abläuft. Einem solchen Sekretariat, das nicht groß zu sein braucht, aber effizient arbeiten können muß, kommt eine wichtige Rolle als Motor bei der Erarbeitung der Protokolle und ihrer Umsetzung zu. Sein Fehlen könnte als Indiz für einen mangelnden Vollzugswillen der Alpenkonvention verstanden werden.

Der Stand der Protokoll-Entwürfe im Herbst 1992

Nachdem die Vertraulichkeit der Protokoll-Texte im Herbst 1992 aufgehoben wurde, ist es jetzt möglich, öffentlich und differenziert dazu Stellung zu nehmen. Die folgenden Ausführungen gründen sich auf die Ergebnisse einer CIPRA-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Schwangauer Konferenz (CIPRA 1992) und auf die Podiumsdiskussion in Schwangau zu den einzelnen Protokollen, die aus der persönlichen Sicht des Autors kommentiert werden.

1. Protokoll Raumplanung: Neben allgemeinen programmatischen Absichtserklärungen („sparsame Nutzung der Ressourcen“ u. ä.) enthält dieses Protokoll zahlreiche Einzelforderungen wie „Begrenzung des Zweitwohnungsbaus“, „Ausweisung von Schutzgebieten“, „Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung“, bei denen aber jeder Hinweis auf eine konkrete Umsetzung fehlt, so daß es sich um sehr pauschale Empfehlungen handelt. In Artikel 10 wird betont, daß die Verwirklichung der raumplanerischen Ziele dieses Protokolls „in Übereinstimmung mit den jeweiligen nationalen gesetzlichen Bestimmungen und Vorschriften der Vertragsparteien“ erfolgt, was positiv (mittelfristige Anpassung der nationalen

Gesetze an die Festlegungen der Alpenkonvention) oder negativ (Unterordnung der Alpenkonvention unter den jeweiligen nationalen Status quo) verstanden werden kann. Weiter heißt es in diesem Artikel: „Dazu gehört u. a. die Ausarbeitung von Programmen und Plänen für den Alpenraum auf der jeweils geeigneten Ebene: überregional, regional, überörtlich, örtlich“; auch diese Aussage läßt sich positiv verstehen, nämlich als Absichtserklärung, die Festlegungen der Protokolle gesetzlich abzusichern, indem sie rechtlich abgesicherter Bestandteil der Raumplanung werden. Allerdings sind die Aussagen hiezu so allgemein, daß sie erst einmal nicht mehr als eine generelle Willensbekundung darstellen. Und negativ fällt auf, daß man an dieser Stelle nur ganz allgemein die verschiedenen raumplanerischen Ebenen benennt, ohne auf die spezifischen Berggebietsstrukturen hinzuweisen.

Grundsätzlich handelt es sich bei dieser Thematik um einen Sachverhalt, der auch die anderen Protokolle betrifft: In jedem Protokoll gibt es – bzw. sollte es geben – Bestimmungen, die erst dann verbindliche Festlegungen werden, wenn sie Eingang in eine oder mehrere der gesetzlich verankerten Ebenen der Raumplanung finden. Insofern müßte oder sollte das Protokoll Raumplanung eine gewisse Rahmenfunktion für die anderen Protokolle erhalten (auch um Doppelspurigkeiten zu vermeiden); dafür fehlt aber im Text jeder Hinweis.

Langfristig gedacht, müßte diese Thematik im Protokoll Raumplanung zu einem verbindlichen Zonenkonzept für den gesamten Alpenraum entwickelt werden (mit Vorrangflächen für Siedlungen, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Gewerbe, Wasserwirtschaft, Tourismus, Verkehr, Naturschutz usw.), um die ausufernden Intensivnutzungen (Verkehr, Siedlungen, Tourismus) zu kanalisieren und um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen intensiven, extensiven und Nicht-Nutzungen herzustellen, denn dies stellt eine zentrale Voraussetzung für ein nachhaltiges Wirtschaften dar. Die Festlegungen im Protokoll Raumplanung können dafür aber grundsätzlich nur die allgemeine Leitidee bzw. die Grundkonzeption erarbeiten, die Konkretisierung müßte – unter aktivem Einbezug der betroffenen Bevölkerung – über die verschiedenen gesetzlichen Raumplanungsebenen vermittelt der jeweiligen Raumordnungspläne, Flächennutzungspläne usw. geschehen, ohne daß dabei aber die Leitidee total verwässert wird, noch die Umsetzung so unterschiedlich vorgenommen wird, daß unübersichtliche Verhältnisse entstehen – eine Aufgabe, die der Quadratur des Kreises nahekommen dürfte, die aber unverzichtbar ist.

Weitere Themen, die in diesem Protokoll geregelt werden müßten, wären einmal die Erarbeitung einer verpflichtenden Raum-, Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung für *alle* direkten und indirekten Eingriffe in die alpine Umwelt (also auch für Subventionen, Steuererleichterungen, Gesetze, Planungen) und zum anderen der Aufbau eines alpenweiten Finanzausgleichs zwischen

den wirtschaftsstarke und den strukturschwachen Alpenregionen, um so den Zwang zu umwelt- und sozialunverträglichen Erschließungen zu dämpfen.

2. Protokoll Naturschutz und Landschaftspflege: Dies unter deutscher Federführung erarbeitete Protokoll war das erste, das zur internationalen Vernehmlassung vorgelegt wurde und das dann v. a. von italienischer Seite stark kritisiert wurde, weil es inhaltlich viel zu umfassend sei und Aussagen zu Themen enthalte, die in andere Protokolle hineingehörten. Inzwischen liegt ein eigener Entwurf für dieses Protokoll als Vorschlag der italienischen Delegation vor (Juni 1992, 20 S.), und es wurde von deutscher Seite aus eine ausführliche Synopse der verschiedenen nationalen Positionen vorgelegt (2. Entwurf vom 7. Juli 1992, 46 S.). Es ist kein Zufall, daß hier die Widersprüche zwischen den Staaten besonders ausgeprägt sind, weil dieses das erste Protokoll ist, das der internationalen Vernehmlassung vorgelegt wurde und das zudem auf Grund zahlreicher Anhänge das bisher umfangreichste Protokoll darstellt. Und nicht zuletzt werden hier die unterschiedlichen Grundeinstellungen zur Alpenkonvention exemplarisch deutlich, wobei die Bandbreite der Positionen von Bayern (starkes Engagement für Umweltschutz) und Italien (starkes Engagement für Wirtschaftsförderung bei Ablehnung eines protektionistischen Umweltschutzes – siehe dazu BÄTZING 1990) markiert wird.

Ohne an dieser Stelle auf diese Diskussion eingehen zu können, kann man festhalten, daß das Protokoll derzeit die folgenden Themen konkret anspricht: Erarbeitung von 1. Bestandsaufnahmen als Grundlage des Naturschutzes/der Landschaftspflege (einschließlich der regelmäßigen Fortschreibung), 2. von landschaftsplanerischen Konzepten, Programmen und Plänen, 3. von UV-Prüfungen, 4. Einrichtung von Schutzgebieten und Aufbau von ökologischen Verbundnetzen, 5. Sicherung des Artenschutzes einschließlich der Wiederansiedlung einheimischer Arten und Entnahme- und Handelsverbote für gefährdete Arten. Indem die allgemeinen Festlegungen in den einzelnen Protokoll-Artikeln durch umfangreiche Anhänge präzisiert werden, erreicht dieses Protokoll eine inhaltliche Konkretisierung, die über die anderen Protokoll-Entwürfe weit hinausgeht. Trotzdem gilt auch hier, daß die konkrete, gesetzlich verbindliche Umsetzung nicht geklärt ist, so daß es sich de facto noch um Empfehlungen handelt. Allerdings gab es in der Sitzung der Protokoll-Arbeitsgruppe vom 23. bis 24. Juni 1992 einen „einmütigen Beschluß“, daß die Protokoll-Festlegungen einen verbindlichen Charakter haben müßten, so daß an dieser Thematik offenbar gearbeitet wird. Grundsätzlich könnte diese Protokoll-Struktur – relativ kurzer Protokoll-Text mit längeren Anhängen – für die anderen Protokolle ein Vorbild sein, indem in den Anhängen die Art und Weise der rechtsverbindlichen Umsetzung der Protokoll-Festlegungen so skizziert wird, daß die Umsetzung nicht mehr beliebig ausfällt.

In bezug auf die inhaltliche Konzeption dieses Protokolls fällt auf, daß man weitgehend vom klassischen Naturschutzgedanken ausgeht (Schutz der Natur vor menschlichen Aktivitäten). Die Tatsache, daß viele heute schützenswerte Biotope und Landschaften in den Alpen erst durch eine nachhaltige bäuerliche Bewirtschaftung mitgeschaffen wurden und ihre Erhaltung daher heute die Fortführung der nachhaltigen Bewirtschaftung erfordert (integraler Umweltschutz), wird im Protokoll-Text nur randlich angesprochen und spielt bei den geplanten Maßnahmen kaum eine Rolle. Insofern erscheint der Vorwurf eines „protektionistischen“ Umweltschutzes nicht ganz unberechtigt.

3. Protokoll Berglandwirtschaft: Die zu realisierenden Maßnahmen nennen die Ausweisung von land- und forstwirtschaftlichen Vorrangflächen, die Notwendigkeit von Fördermaßnahmen für die Berglandwirtschaft, die nachhaltige Art und Weise der Bewirtschaftung, die Sicherstellung einer Mindestbewirtschaftung (keine Anwendung der EG-Maßnahmen zur Beschränkung der landwirtschaftlichen Produktion), die Anerkennung der traditionellen bäuerlichen Betriebsformen einschließlich der Nebenerwerbsbetriebe (Absage an gravierende Strukturveränderungen), die Orientierung der landwirtschaftlichen Produktion auf geschützte Qualitätsprodukte und ihre dementsprechende Vermarktung, Entwicklungsmöglichkeiten für wirtschaftliche und soziale Dienstleistungen (Absage an einen rein protektionistischen Umweltschutz) sowie Aufrechterhaltung einer multifunktionalen Waldwirtschaft. Alle diese Maßnahmen sind sehr allgemein formuliert und in dieser Form nicht umsetzungsfähig, allerdings wird in Artikel 2 explizit formuliert, daß sich die Vertragsparteien verpflichten, „auf nationaler und regionaler Ebene die erforderlichen rechtlichen, administrativen und finanziellen Maßnahmen zu ergreifen, um diesem Protokoll Wirksamkeit zu verleihen“.

Angesichts der gegenwärtigen Situation der Berglandwirtschaft wäre es sehr wichtig, die ökologisch problematischen Intensivierungen und Extensivierungen/Verbrachungen möglichst präzise zu definieren und alle Fördermaßnahmen strikt an ein umweltverträgliches Wirtschaften zu binden. Und für die Regionen, in denen die Berglandwirtschaft flächenhaft zusammenbricht, wären Rahmenbedingungen zu entwickeln, die eine Bewirtschaftung in neuen Formen ermöglichen (Stichworte Flurbereinigung, Eigentumsfrage, Genossenschaften u. ä.). Nur randlich angesprochen wird in diesem Protokoll die Zusammenarbeit mit dem Tourismussektor, der als wichtiger lokaler und regionaler Abnehmer eine zentrale Rolle bei der Vermarktung der bäuerlichen Produkte spielen könnte. Weiterhin fehlen Bestimmungen zur Erhaltung alter Nutztierassen und Kulturpflanzenarten im Alpenraum, denen in Zukunft eine erhebliche Bedeutung zukommen dürfte (als wertvolles Genpotential für die europäische Landwirtschaft und als Element einer nachhaltigen Qualitätsproduktion).

4. Protokoll Tourismus: Dieser Protokoll-Entwurf zeichnet sich durch sehr allgemeine Formulierungen aus, die oftmals nicht einmal eindeutige Absichtserklärungen darstellen wie z. B. Art. 14: „Die Vertragsparteien erklären sich bereit, eine restriktive Regelung von Hubschraubereinsätzen für sportliche Zwecke vorzubereiten; strengere nationale Regelungen bleiben vorbehalten“, oder Art. 10: „Die Vertragsparteien haben sich darauf geeinigt, im Rahmen der nationalen Genehmigungsverfahren für Aufstiegshilfen eine Politik zu verfolgen, die den ökologischen, wirtschaftlichen und sicherheitstechnischen Anforderungen Rechnung trägt.“ Und MARIO BROGGI weist in einer Stellungnahme der CIPRA zu Recht darauf hin, daß wichtige Punkte der Resolution von Berchtesgaden in diesem Protokoll-Entwurf nicht mehr auftauchen, so daß er sogar weit hinter den damals anvisierten Stand zurückfällt.

Andererseits muß man berücksichtigen, daß im Tourismus die Konkurrenz zwischen den einzelnen Alpenregionen und -gebieten ganz besonders heftig ausgeprägt ist und daß es in diesem Protokoll auch um den Abbau von stark umweltbelastenden Wettbewerbsvorteilen einzelner Staaten geht. Vor einigen Jahren wäre es wohl noch völlig undenkbar gewesen, zu dieser Frage alle betroffenen Staaten an einen Tisch zu bekommen. Wenn man diesen Maßstab anlegt, dann stellt der vorliegende Protokoll-Entwurf immerhin einen gewissen Fortschritt dar; allerdings dürfte es wohl noch lange dauern, bis in diesem Bereich konkrete Maßnahmen vereinbart werden.

Um den Vertragsparteien Zeit zu geben, in Ruhe ein qualifiziertes Protokoll zu erarbeiten, ohne daß in der Zwischenzeit weitere negative Fakten und einseitige Konkurrenzvorteile eines Staates zu Lasten der Umwelt geschaffen werden, wäre es vordringlich, nach dem Vorbild der Tiroler Landesregierung eine fünf- oder zehnjährige Erschließungspause für den gesamten Alpenraum zu vereinbaren.

Inhaltliche Leitlinie dieses Protokolls müßte der Stopp des Ausbaus der touristischen Infrastruktur und die ökologische Sanierung (Luft- und Wasserverschmutzungen, Bodenversiegelung, Abfall) der Touristenzentren sein sowie die Entwicklung von umwelt- und sozialverträglichen nicht-technischen Tourismusformen in den strukturschwachen Alpenräumen. Zur Reduktion problematischer touristischer Monostrukturen wären Rahmenbedingungen festzulegen, die den Tourismus stärker als bisher in die Regionalwirtschaft einbeziehen (Zusammenarbeit mit Berglandwirtschaft und Handwerk, Erwerbskombinationen u. ä.).

5. Verkehr: Die Erarbeitung des Protokolls Verkehr wurde sehr spät begonnen, weil man erst das Ergebnis der Transitverhandlungen zwischen der EG und den Staaten Schweiz und Österreich im Kontext der EWR-EG-Verhandlungen abwartete. Der jetzt vorliegende Protokoll-Entwurf ist der einzige, der bewußt und durchgehend keinen verbindlichen, sondern lediglich einen empfehlenden

Charakter vorsieht, und es ist vielleicht kein Zufall, daß der betroffene federführende Staat, die Schweiz, an die Schwangauer Konferenz keinen eigenen Vertreter für dieses Protokoll entsandt hatte. Dies erscheint politisch sehr widersprüchlich, denn die aus ökologischer Sicht sehr „richtige“ Schweizer Transitpolitik dürfte sich langfristig nicht von der Schweiz allein, sondern nur im Kontext einer gemeinsamen alpenweiten Transitpolitik durchsetzen lassen, und dazu hätte das Protokoll Verkehr einen ersten wichtigen Schritt darstellen können.

Inhaltlich müßte es bei diesem Protokoll in erster Linie darum gehen, den Transitverkehr verpflichtend von der Straße auf die Schiene zu verlagern, den touristischen Verkehr immer mehr mit öffentlichen Verkehrsmitteln durchzuführen und beim Lokalverkehr das Dogma „Straßenerschließung“ in Frage zu stellen (Alternativen: kleine Seilbahnen und neue Bewirtschaftungsformen). Parallel dazu müssen die Kosten für den privaten Verkehr spürbar erhöht werden (Internalisierung der durch den Verkehr verursachten Kosten), und der motorisierte Individualverkehr müßte in bestimmten Regionen, Zonen, Tälern ganz oder teilweise eingeschränkt werden.

Umstritten ist derzeit noch die Frage, ob die Reduzierung des Lkw/Pkw-Verkehrs und die Aufwertung des öffentlichen Verkehrs mit einem Neubau von Eisenbahntunneln und -strecken (Basis-Tunnel für den Transitverkehr, neue Schmalspurverbindungen für den regionalen und touristischen Verkehr) verbunden werden soll oder nicht.

Neue Protokolle: Von den auf der zweiten Alpenkonferenz in Salzburg beschlossenen drei neuen Protokollen Bergwald, Bodenschutz und Energie- und Wasserhaushalt liegt bislang erst der Entwurf für das Protokoll Bergwald vor. Da diese drei Protokolle frühestens 1995 verabschiedet werden, soll hier darauf nicht näher eingegangen werden.

Zusammenfassende Bewertung der Alpenkonvention

Trotz aller Resolutionen, Konferenzen und Protokollfestlegungen stellt die Alpenkonvention im Herbst 1992 nicht mehr als eine unverbindliche Empfehlung ohne jede Rechtsverbindlichkeit dar, und selbst die Empfehlungen sind nur bei wenigen Sachthemen konkret und eindeutig, meist jedoch ziemlich allgemein, schwammig oder gar völlig nichtssagend formuliert. Auch wenn eine Minderheit von Regierungsvertretern diesen Zustand nicht verändern möchte, so ist bei der Mehrheit doch ein eindeutiger Wille erkennbar, aus der Alpenkonvention ein rechtlich verbindliches Instrument zu machen. Allerdings braucht dies noch viel Zeit und dürfte – wenn die Erarbeitung so weitergeht wie bisher – frühestens mit der zweiten Generation der Protokolle erreicht werden. Hinzu kommt, daß es bei der Definition dessen, was „rechtlich verbindlich“ genau meint, noch erhebliche

Differenzen und Diskussionen zwischen Regierungsvertretern, Umweltschützern und der Alpenbevölkerung geben dürfte.

Aus diesem Grund stellt sich die grundsätzliche Frage, ob es sich lohnt, sich weiterhin für die Alpenkonvention zu engagieren, oder ob man sie – wie verschiedene Umweltschützer meinen – als ein untaugliches Instrument zur Lösung der anstehenden Probleme ablehnt. Meines Erachtens sprechen die folgenden Argumente für die Alpenkonvention:

1. Die bisher gemachten Fehler bei der Vorbereitung der Alpenkonvention – in erster Linie die mangelhafte Information der Öffentlichkeit, die fehlende Mitwirkung der unteren politischen Ebenen und der fehlende Einbezug der berggebietspezifischen Erfahrungen – können korrigiert werden und stellen im derzeitigen Stadium noch lösbare Aufgaben dar.

2. Jede politische Initiative, die konkrete alpenweite Lösungsvorschläge erarbeiten will, wird wahrscheinlich gewisse politische Fehler machen, weil die politischen und Mentalitätsunterschiede in den Alpen ausgesprochen groß sind. Es ist daher sehr die Frage, ob ein Neuanfang in neuen Strukturen – wie er z. B. teilweise in der Schweiz überlegt wird – einen wirklichen Fortschritt brächte, ganz abgesehen von dem damit verbundenen großen Zeitverlust.

3. Die Komplexität der Materie und die ausgesprochen diffizile juristische Sachlage macht die große Mehrheit der Betroffenen vom Urteil der Experten abhängig und wirkt so demotivierend und entpolitisiert. Als Reaktion darauf entwickelt sich dann leicht entweder eine radikale Totalopposition gegen die Alpenkonvention oder eine unkritische Totalakzeptanz, die beide die angemessene politische Ausgestaltung und Umsetzung der Alpenkonvention verunmöglichen. Angesichts der vielfältigen Verhältnisse in den Alpen selbst und der unterschiedlichen Rechtsstrukturen der sieben betroffenen Staaten ist aber die Hoffnung auf eine „einfache Lösung“ irreal, und sie wäre gerade für den Alpenraum unakzeptabel, weil sie zwangsläufig zentralistisch sein müßte.

4. Da die Alpenkonvention nicht nur einige randliche Umweltschutzbestimmungen, sondern die Voraussetzungen für ein umweltverträgliches Wirtschaften insgesamt festlegen möchte, hat sie sich eine äußerst komplexe Aufgabe gestellt, und es ist daher kein Wunder, daß bei der Frage der rechtlichen Verbindlichkeit der Protokoll-Bestimmungen große Schwierigkeiten und lange Erarbeitungszeiten entstehen. Das kann aber kein Argument gegen die Alpenkonvention sein, da die gleichen oder ähnliche Probleme immer dann auftreten werden, wenn der Umweltschutz aus seiner derzeitigen gesellschaftlichen Randposition heraustritt und bei der Gestaltung der Wirtschaft verantwortlich miteinbezogen wird.

5. Von verschiedenen Umweltschützern wurde beklagt, daß die Alpenkonvention von den Umweltministern nicht so sehr als inhaltliche Aufgabe, sondern eher als Maßnahme zur Erlangung von Wählerstimmen verstanden werde. In

einer Gesellschaft jedoch, in der sich die Bereiche Wirtschaft – Politik – Umwelt so weit voneinander verselbständigt haben wie in unserer modernen Dienstleistungsgesellschaft – der Soziologe NIKLAS LUHMANN spricht ja sogar davon, daß die einzelnen gesellschaftlichen Teilbereiche gar nicht mehr miteinander kommunizieren könnten –, wäre es eine Illusion zu glauben, nationale Umweltminister könnten sich sachlich für eine Thematik engagieren, ohne dabei an Wählerstimmen zu denken. Wichtig ist dagegen das Verhältnis zwischen der politischen (Wählerstimmen) und der sachlichen Dimension: Die Umweltminister werden sich erst dann voll und ganz für die Alpenkonvention engagieren, wenn die Wähler dies mit Nachdruck fordern und sich dafür auch entsprechend engagieren. Daß die beiden Konferenzen zur Alpenkonvention überhaupt zustande gekommen sind, zeigt, daß der politische Druck bereits erheblich war; dieser Druck und das breite Engagement der betroffenen Bevölkerung für die Alpenkonvention muß in Zukunft noch größer werden, wenn die Alpenkonvention ihr Ziel erreichen soll.

Zusammenfassend läßt sich also feststellen, daß es sich lohnt, sich für die Alpenkonvention zu engagieren. Die zahlreichen Probleme, die mit ihr verbunden sind, gründen einerseits in der Vielfalt des Alpenraums, die einfache Lösungen nicht zuläßt, andererseits darin, daß der Umweltschutz mit der Alpenkonvention eine neue gesellschaftliche Dimension erhält: Es geht nicht mehr „bloß“ um die Verhinderung einer neuen Autobahn oder um den Schutz bedrohter peripherer Landschaften, sondern um die umwelt- und sozialverträgliche Gestaltung des *gesamten* Wirtschaftens in einem durchaus exemplarischen Teilraum Europas. Dafür gibt es in dieser Größendimension praktisch kein Vorbild, so daß es sich bei der Alpenkonvention um ein europäisches Pilot-Projekt handelt, das de facto ein Gegenmodell zum Europäischen Binnenmarkt darstellt. Indem mit der Alpenkonvention der völlig selbstverständliche Gedanke verbunden ist, daß die europäischen Wirtschafts- und Rechtsnormen nur mit einer alpenspezifischen Ausprägung umwelt- und sozialverträglich gestaltet werden können, wird der Grundgedanke des Europäischen Binnenmarktes – die Notwendigkeit *identischer* Normen überall in Europa – unterlaufen. Und damit wird die Möglichkeit eröffnet, daß auch andere europäische Regionen sich darauf beziehen und analoge Bedingungen für sich fordern und umsetzen: Die europäische Wirtschaft kann nur im „regionalen“ Rahmen umwelt- und sozialverträglich gestaltet werden, und die Alpenkonvention ist der bisher konkreteste Vorstoß in diese Richtung. Er zeigt allerdings auch, welche grundsätzlichen Probleme und Schwierigkeiten damit verbunden sind: Der „ökologische Umbau“ der europäischen Wirtschaft und Gesellschaft ist ein extrem komplizierter und langwieriger Prozeß, der ohne das breite Engagement der betroffenen Bevölkerung nicht gelingen kann.

Quellen- und Literaturverzeichnis

A Dokumente der Alpenkonvention

1. „Resolution der Internationalen Alpenkonferenz der Umweltminister in Berchtesgaden vom 9. bis 11. Oktober 1989“; unveröffentlichtes Manuskript, 24 S. (89 Resolutionspunkte).
2. „Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)“: Abdruck des Textes der Rahmenkonvention und der Gebietsfestlegungen für den Geltungsbereich der Alpenkonvention einschließlich der im Umweltbundesamt, Wien, erarbeiteten Übersichtskarte in den vier Amtssprachen der Alpenkonvention (deutsch, französisch, italienisch, slowenisch) in: Nr. 628 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII GP (Wien), ausgedruckt am 21. September 1992, S. 1–70.
3. Protokoll-Entwürfe:
 - Protokoll „Berglandwirtschaft und Kulturlandschaft“, endgültiger Entwurf der Arbeitsgruppe, Rom, 19. Mai 1992, 13 S.
 - Protokoll „Tourismus“, 5. Entwurf 1992, 8 S.
 - Protokoll „Verkehr“, 5. Entwurf 1992, 6 S.
 - Protokoll „Raumplanung“, 6. Entwurf 1992, 15 S.
 - Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“, 4. Entwurf 1991, 10 S., plus VIII Anhänge (42 S.).
 - Protokoll „Bergwald“, 3. Entwurf 1992, 7 S.

B Literaturverzeichnis (Sekundärliteratur zum Thema Alpenkonvention)

- ACHERMANN, Y., BURGİN, S. (1992): La Convention Alpine – quand la plaine décide de sauver la montagne; unveröffentlichte Examenarbeit Universität de Genève, Seminare de Politique Suisse, 54 S.
- ANTONIETTI, A. (1991): Vor der Unterzeichnung der Alpenkonvention – Schutz für die Alpen, ihre Bewohner und die Erholungssuchenden, in: NZZ Nr. 258 vom 6. November 1991, S. 23.
- BÄTZING, W. (1991): Die aktuellen Probleme des Alpenraumes und die Frage einer staatenübergreifenden „Alpen-Konvention“, in: HUTTNER, K., DANZ, W. (Hrsg.): Schützt die Alpen – Aufgabe der europäischen Umweltpolitik, München, S. 29–43.
- BÄTZING, W. (1991): Diskussionsbeitrag zur Alpenkonvention: Nationale Alltagspolitik oder europäische Vision? In: Montagna 2, Heft 11, S. 6–10, und Heft 12, S. 6–9.
- BÄTZING, W. (1991): Die Alpenkonvention im Kreuzfeuer der Kritik – zwischen nationaler Alltagspolitik und europäischer Vision, in: NZZ Nr. 247 vom 24. Oktober 1992, S. 23.
- BÄTZING, W. (1990): Eine Alpenkonvention statt EG-Berggebietspolitik, in: Der Bund (Bern) Nr. 297 vom 19. Dezember 1990, S. 2.
- BÄTZING, W. (1990): Der italienische Alpenraum – eine Analyse der aktuellen Probleme im Hinblick auf die Alpen-Konvention, Vaduz, 92 S. (= Kleine CIPRA-Schriften 7/90).
- BÄTZING, W., MESSERLI, P., Hrsg. (1991): Die Alpen im Europa der 90er Jahre, Bern, 315 S. (= Geographica Bernensia P 22).
- BERNING, E. (1992): Alpenbezogene Forschungs Kooperation – Perspektiven für eine intensivere Zusammenarbeit der Forschung in vorrangigen Problembereichen des Alpenraumes, München, 95 S. (= Monographien des Bayerischen Staatsinstituts für Hochschulforschung und Hochschulplanung NF Bd. 29).

- BRACCIALI, M. (1991): Der Alpenraum – gefragt ist ein europäisches Konzept, in: K. HUTTNER, W. DANZ, (Hrsg.): *Schützt die Alpen!* München, S. 129–139.
- BRÄNDLI, C. (1991): Die geplante Alpenkonvention – Zweifel aus der Sicht eines Bergkantons, in: *NZZ* Nr. 217 vom 19. September 1991, S. 23.
- BROGGI, M. F. (1992): Zur Alpenkonvention gibt es keine Alternative, in: *Die Alpen – Naturpark oder Opfer des künftigen Europas?* (ETH-Forum für Umweltfragen), 5–10.
- CIPRA (1992): CIPRA-Positionen zu den Diskussionsforen anlässlich der Konferenz „Die Alpenkonvention – Zwischenbilanz“ vom 1. bis 3. Oktober 1992 in Schwangau, Bayern, Deutschland, zusammengestellt von W. DANZ, Broschüre, München, 27 S.
- DANZ, W. (1992): Die Alpenkonvention als Beispiel zur Sicherung der ökonomischen Raumentwicklung durch grenzüberschreitenden Umweltschutz, in: H. ELSASSER (Hrsg.): *Naturschutz und Regionalentwicklung* (= *Wirtschaftsgeographie und Raumplanung*, Bd. 14), Zürich, S. 25–30.
- DANZ, W. (1992): Alpenkonvention – entscheidungsreife Fragen, Vaduz, 89 S. (= *Kleine CIPRA-Schriften*, Bd. 10/91).
- DANZ, W. (1991): Alpenkonvention – Risiko oder Chance für den Alpenraum? In: M. F. BROGGI (Hrsg.): *Gedenkschrift WOLF JÜRGEN REITH*, Schaan, S. 65–71.
- DANZ, W. (1989): Alpenkonvention – Eckpfeiler einer Zukunftsstrategie für den Alpenraum, in: *Berg '89*, S. 247–258.
- DANZ, W. (1989): Leitbild für eine Alpenkonvention, Vaduz, 90 S. (= *Kleine CIPRA-Schriften*, Bd. 5/89).
- DANZ, W. Hrsg. (1989): *Umweltpolitik im Alpenraum – Ergebnisse der Internationalen Konferenz vom 24. bis 25. Juni 1988 in Lindau, München*, 527 S. (= *CIPRA-Schriften*, Bd. 5).
- DANZ, W. (1988): ARGE-ALP-Leitbild als Basis der Alpenkonvention, in: *DAV-Mitteilungen*, Heft 5, S. 340–342.
- EG (1988): Eine Politik für das Bergland; Initiativstellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses der Europäischen Gemeinschaften, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, Nr. C 175/47–55 vom 4. Juli 1988.
- EG (1988): Eine Politik für das Bergland; Berichterstatter: A. AMATO, Brüssel, 144 S. (CES 461/88 – CES 435/84fin).
- FRANK, F., MESSERLI, P., BÄTZING, W. (1991): *Die Alpen – eine Welt in Menschenhand – im Brennpunkt: Die Alpenkonvention*, Bern, 72 S.
- GLÜCK, A. (1991): Eine gemeinsame Politik zur Versöhnung von Ökonomie und Ökologie, in: K. HUTTNER, W. DANZ (Hrsg.): *Schützt die Alpen!* München, S. 9–28.
- GUICHONNET, P. (1989): *La Montagna dell'Europa dei Dodici*, in: *Montagna Oggi* 35, Heft 11, S. 29–34.
- HASSLACHER, P. (1992): *Alpine Ruhezonen – Bestandsaufnahme und Zukunftsperspektiven*, Vaduz, 80 S. (= *Kleine CIPRA-Schriften* 4/92).
- HASSLACHER, P. (1992): *Die Alpenkonvention – jeder Ausgang ist möglich!* In: *OEAV-Mitteilungen*, Heft 3/92, S. 18–19.
- HASSLACHER, P. (1991): *Die Alpenkonvention – Worthülse oder Chance für den Alpenraum? Einige Bemerkungen über Stand, Inhalt und Probleme*, in: *Die Alpen im Mittelpunkt* (= *Fachbeiträge des Österreichischen Alpenvereins, Serie Alpine Raumordnung* Nr. 5), S. 83–93.
- LOTTERSBERGER, F. (1992): *La Convenzione delle Alpi ed il Protocollo sull'agricoltura di montagna*, in: *Erhaltung der traditionellen alpinen Kulturlandschaften* (= *CIPRA-Schriften*, Bd. 9), Basel, S. 87–91.

- LUKSCHANDERL, L. (1991): *Alpenkonvention*, in: *Umweltschutz*, Heft 10/91, S. 18–20.
- MAISSEN, A. (1992): *Stellungnahme zur Alpenkonvention des Präsidenten der Arge Alp; unveröffentlichter Text*, 6 S., verteilt auf der CIPRA-Konferenz zur Alpenkonvention in Schwangau.
- MESSERLI, P. (1992): *Die Zukunft der Alpen in Europa*, in: *Geographische Rundschau* 44, Heft 7–8, S. 409–415.
- MESSERLI, P. (1992): *Lebensraum Alpen – ein europäischer Sonderfall? Herausforderungen und Perspektiven einer Alpenpolitik*, in: *Die Alpen – ein sicherer Lebensraum?* Chur, S. 84–102.
- ORTNER, S. (1992): *Die Alpenkonvention – ein Großökosystem kämpft um Anerkennung*, in: *Alpin*, Heft 7/92, S. 40–42.
- POPP, D. (1990): *Anforderungen an eine Alpenkonvention; unveröffentlichtes Manuskript*, 14 S., für den 20. Deutschen Naturschutztag am 24. April 1990 in Bad Reichenhall.
- RUPPERT, K. (1992): *Raumwirksame Staatstätigkeit in den Alpen: Maßnahmen – Gebietsgliederung – Alpenkonventionen – der Raum als Prozeßfeld*, in: *Klagenfurter Geographische Schriften*, Heft 10, S. 95–105.
- SCHIESSER, W. (1991): *Das Interesse der Schweiz an einer Alpenkonvention*, in: *NZZ* Nr. 146 vom 27. Juni 1991, S. 25.
- STAUFFER, B. (1992): *Alpenkonvention – nötig, aber kein Wundermittel*, in: *Naturfreund*, Heft 4/92, S. 8–11.
- STAUFFER, B. (1991): *Alpenkonvention – von der Idee zum völkerrechtlichen Vertrag*, in: *BUWAL-Bulletin*, Heft 4/91, S. 21–26.
- STONE, P., Hrsg. (1992): *The State of the World's Mountains – a global report*, London, New Jersey, 392 S.
- STUCKI, E. (1990): *La Montagne en Europe – un territoire convoité par la politique*, in: *Montagna* 1, Heft 3, S. 24–26.
- TÖDTER, U. (1992): *Anforderungen an eine Alpenkonvention; in: Naturschutz in Europa – Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege*, Bd. 45, S. 72–76.
- TÖDTER, U. (1992): *Die Alpenkonvention – eine internationale Standortbestimmung*, in: *Bulletin der SGU*, Heft 2/92, S. 7–9.
- WYDER, J. (1992): *Keine Berggebietspolitik in der EG*, in: *Montagna* 3, Heft 4, S. 42.
- WYDER, J. (1991): *Alpenkonvention – Bedrohung oder Chance für das Berggebiet? In: Montagna* 2, Heft 9, S. 5–7.

Hinweis:

Im Frühjahr 1993 erscheint im Rahmen der CIPRA-Schriftenreihe der Tagungsband, der die Ergebnisse der Schwangauer Konferenz zur Alpenkonvention dokumentiert.

Adresse des Autors: Univ.-Dozent Dr. WERNER BÄTZING, Geographisches Institut der Universität Bern, Hallerstraße 12, CH-3012 Bern.

Nachwort

Der Autor beschäftigt sich seit 1988 (Teilnahme an der Lindauer Konferenz und am „Liechtensteiner Kreis“) in enger Zusammenarbeit mit der CIPRA mit der Thematik der Alpenkonvention. Im Rahmen der schweizerischen Vernehmlassung zur Alpenkonvention war er 1991 als Mitglied einer kleinen ad-hoc-Arbeitsgruppe an der Erarbeitung der Stellungnahme der Schweizerischen Akademie der Naturwissenschaften/SANW beteiligt, er war zusammen mit PAUL MESSERLI von wissenschaftlicher Seite aus für die Konzeption der Broschüre „Die Alpen – eine Welt in Menschenhand“ verantwortlich, die zur 2. Alpenkonferenz in Salzburg erschien und die die schweizerische Öffentlichkeit über die Alpenkonvention informierte, und er engagierte sich im Herbst 1991 in politischen Vorträgen, Zeitungsartikeln und Zeitungsinterviews für die Alpenkonvention. Er gehörte zur CIPRA-Arbeitsgruppe, die die Schwangauer Konferenz vorbereitete, und war dort bei den Podiumsdiskussionen zum Thema Rahmenkonvention und Föderalismus als CIPRA-Experte vertreten. Der vorliegende Artikel stellt eine Interpretation und Bewertung der Alpenkonvention aus der Sicht des Autors dar, die von seiner Grundkonzeption der „nachhaltigen Naturnutzung“ geprägt ist (siehe seinen zweiten Artikel in diesem Band) und die nicht mit der CIPRA-Position identisch ist.

Dieser Artikel wurde im Oktober 1992 verfaßt und repräsentiert daher den Diskussionsstand kurz nach der Schwangauer Konferenz. Anlässlich der Fahnkorrektur im August 1993 ist jedoch nachzutragen, daß sich seit Frühjahr 1993 erhebliche Änderungen und Innovationen zur Alpenkonvention von schweizerischer Seite aus entwickelt haben (siehe: Daniel Wachter: Vertiefung sozio-ökonomischer Aspekte der Alpenkonvention und ihrer Protokolle – eine Untersuchung der SAB im Auftrag des BUWAL; Brugg, März 1993, 73 S.; Veröffentlichung durch das BUWAL für Herbst 1993 vorgesehen). Die Schweizer Vorschläge wurden im Juli 1993 anlässlich der Sitzung der Arbeitsgruppe Hoher Beamter zustimmend aufgenommen, so daß damit de facto ein neuer Abschnitt in der Geschichte der Erarbeitung der Alpenkonvention begonnen hat, der an dieser Stelle aber nicht mehr dargestellt werden kann.