

Die Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention

12. Januar 2004

Nummer 2

5. Jahrgang

dossierpolitik

Schweizerischer Gewerbeverband
Schwarztorstrasse 26
Postfach CH-3001 Bern
Telefon 031 380 14 14
Telefax 031 380 14 15
www.sgv-usam.ch

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47
Postfach CH-8032 Zürich
Telefon 01 421 35 35
Telefax 01 421 34 34
www.economiesuisse.ch

Die Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention

Der grenzüberschreitende Schutz des Alpenraums ist grundsätzlich zu unterstützen, da die Alpen ein einmaliges Ökosystem darstellen. Die vorgeschlagenen Regelungen und Ausführungen in den Durchführungsprotokollen sind aber im Sinne der Nachhaltigkeit für die Wirtschaft nicht akzeptabel. Die Wirtschaft wendet sich deshalb gegen die anstehende Ratifizierung der Protokolle der Alpenkonvention.

Die im November 1991 unterzeichnete Alpenkonvention wurde von der Schweiz am 28. Januar 1999 ratifiziert. Die neun Vertragsparteien (Schweiz, Österreich, Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, Slowenien und die Europäische Gemeinschaft) bezwecken mit diesem internationalen Vertrag im Wesentlichen, die nachhaltige Entwicklung und den Schutz des Alpenraums zu fördern. Die inhaltliche Ausgestaltung dieser Ziele ist in den Zusatzprotokollen geregelt, die wiederum selbstständige völkerrechtliche Verträge sind und somit für die Schweiz verbindlich und direkt anwendbar wären. Im neunten Protokoll wird ein Verfahren vorgesehen, das einem interna-

tionalen Schiedsgericht die Möglichkeit gibt, auf verbindliche Weise nicht nur juristische Fragen zu klären, sondern auch konkrete Massnahmen zu entscheiden. Gegen die Beschlüsse des Schiedsgerichts, das ein zentrales Element dieses Protokolls darstellt, können keine Rekurse eingeleitet werden.

Die Durchführungsprotokolle zur Alpenkonvention in den Bereichen „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“, „Berglandwirtschaft“, „Naturschutz und Landschaftspflege“, „Bergwald“, „Tourismus“, „Bodenschutz“, „Energie“, „Verkehr“ sowie das Protokoll „Streitbeilegung“ werden in diesem Monat wieder in der UREK (Kom-

Stand der Ratifizierungen (September 2003)¹

	A	CH	D	F	FL	I	MC	SLO	EU
Rahmenkonvention	X	X	X	X	X	X	*	X	X
Monaco-Protokoll	X	X	X	X	X	*	X	X	X
Naturschutz und Landschaftspflege	X	*	X	*	X	*	*	*	*
Berglandwirtschaft	X	*	X	X	X	*	*	*	*
Raumplanung und nachhaltige Entwicklung	X	*	X	*	X	*	X	*	*
Bergwald	X	*	X	*	X	*	*	*	
Tourismus	X	*	X	*	X	*	X	*	
Energie	X	*	X	*	X	*		*	
Bodenschutz	X	*	X	*	X	*	X	*	
Verkehr	X	*	X	*	X	*	*	*	
Streitbeilegung	X	*	X	X	X	*	X	*	

X Protokoll (Konvention) für betreffendes Land in Kraft getreten

* Protokoll (Konvention) unterzeichnet

¹ www.alpenkonvention.org

(Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie) des Ständerats behandelt werden. Die Kommission wird prüfen, ob nicht im Interesse der Mitbestimmung über Entwicklungen im europäischen Alpenraum einzelne Protokolle zu ratifizieren sind, wie das andere Staaten auch machen. Im Vordergrund steht dabei die Ratifikation des Protokolls „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“. Insbesondere ist auch der Aspekt der Verknüpfung mit den Förderungsmassnahmen der neu auszurichtenden schweizerischen Regionalpolitik mitzubersichtigen.

Mit den jetzigen neun Protokollen ist der Prozess der Alpenkonvention aber noch lange nicht abgeschlossen, was ihre evolutionäre Entwicklung bestätigt. Es sollen weitere Protokolle in den Bereichen „Bevölkerung und Kultur“, „Luftreinhaltung“, „Abfallwirtschaft“ und „Wasserhaushalt“ ausgearbeitet werden. Die CIPRA (Internationale Alpenschutzkommission) hat schon einen vollständigen Vorschlag für das Protokoll „Wasserhaushalt“ präsentiert. Dieser Vorschlag dürfte aller Erfahrung nach eine Grundlage in zukünftigen Verhandlungen sein, zumal die CIPRA an diesen Verhandlungen als Beobachter zugelassen ist.

Position der Wirtschaft

Die Wirtschaft greift nicht die Ziele der Alpenkonvention an und anerkennt, dass das einmalige Ökosystem der Alpen erhalten bleiben muss. Die vorgeschlagenen Massnahmen in den Zusatzprotokollen, welche die Alpenkonvention konkretisieren sollen, sind indessen nicht akzeptabel.

1. Die Protokolle der Alpenkonvention bringen der Schweiz keinen konkreten Vorteil. Die angestrebte Politikkoordination mit unseren Nachbarstaaten im Alpenraum ist besser durch eine Abstimmung mit der EU-Gesetzgebung in den einschlägigen Bereichen (Umwelt-, Energie- und Verkehrspolitik) zu erreichen. Dazu bedarf es keiner Sonderlösungen für den Alpenraum.
2. Die Protokolle der Alpenkonvention sind völkerrechtlich verbindliche Politikprogramme des internationalen Rechts, in der Form von selbstständigen völkerrechtlichen Verträgen. Sie stellen vorrangig den Schutzgedanken (d.h. die Gefahrenabwehr) in den Vordergrund, zu Lasten der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsbedürfnisse der betroffenen Regionen. Dies steht im Widerspruch zum Prinzip der Nachhaltigkeit, wie es der Bundesverfassung zugrunde liegt, welche die langfristige Harmonisierung von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, gesellschaftlicher Solidarität und ökologischem Gleichgewicht sucht.
3. Die Protokolle der Alpenkonvention sind viel detaillierter formuliert als die Alpenkonvention. Als völkerrechtlich verbindliche Politikprogramme sind sie durch Bund und Kantone zu beachten (gemäss Artikel 5 Absatz 4 der Bundesverfassung); d.h. sie sind auch national verbindlich. Angesichts der anerkannt fortschrittlichen ökologischen Gesetzgebung in der Schweiz ist nicht einzusehen, weshalb eine formelle Einschränkung des Handlungsspielraums sowie eine vergrösserte Regelungsdichte in Kauf genommen werden sollten.
4. Dass sich die schweizerischen Behörden bald auf diese verbindlichen Politikprogramme berufen und ihre sachpolitischen Intentionen damit begründen werden, ist voraussehbar. Der Gesetzgeber wird so dann – voraussichtlich – wiederkehrend auf Hinweise stossen, diese oder jene Regelung und Massnahmen müssten aus völkerrechtlichen Gründen in Einlösung von Verpflichtungen aus den Protokollen ergriffen werden. Die finanziellen Folgen sind zudem nicht zu unterschätzen, denn die Wörter „fördern“ und „unterstützen“ werden in allen Protokollen mehrmals verwendet.
5. Der Antrag des Bundesrats zur Ratifizierung aller neun Protokolle der Alpenkonvention ist durch keine neuere Studie über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Protokolle abgestützt, die sie für 62 Prozent des schweizerischen Territoriums, das bedeutet 25'000 Quadratkilometer, unterteilt in 1000 Gemeinden, bewirken würden.
6. Der Widerstand gegen eine Ratifizierung der Protokolle kommt von den direkt Betroffenen. Die Handelskammern, Gewerbeverbände und grosse Teile des Tourismus der Gebirgskantone haben sich alle gegen eine Ratifizierung der Protokolle ausgesprochen. Gerade die Wirtschaft, das Gewerbe und der Tourismus in den Gebirgskantonen sind diejenigen, die Arbeitsplätze schaffen, Steuern generieren und somit einer Abwanderung der Bergbevölkerung entgegenwirken.
7. Obwohl mehrere Verkehrsberuhigungs- und auch Energiesteuervorlagen vom Volk abgelehnt worden sind, versucht nun offensichtlich das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, diese Politikprogramme über international bindende Verträge für das Alpengebiet einzuführen. Die Bevölkerung der Gebirgskantone will aber selber über die zu treffenden Massnahmen in den Bereichen Umwelt, Verkehr, Energie oder Raumplanung entscheiden. In den Kantonen Wallis und Freiburg, wo

das Kantonsparlament konsultiert wurde, wurden die Protokolle abgelehnt. Es ist zu bedauern, dass die Parlamente nicht in allen Bergkantonen konsultiert wurden; wahrscheinlich befürchtet man die gleichen Differenzen wie in den Kantonen, wo dies getan wurde.

Die neun Protokolle würden für die folgenden Kantone und Bezirke gelten:

Administrative Einheiten des Alpenraums in der Schweiz:	
Appenzell Ausserrhoden:	ganzer Kanton
Appenzell Innerrhoden:	ganzer Kanton
Bern:	Frutigen, Interlaken, Niedersimmental, Oberhasli, Obersimmental, Saanen, Schwarzenburg (teilw.), Signau (teilw.), Thun
Freiburg:	Greyerz, Sense (teilw.)
Glarus:	ganzer Kanton
Graubünden:	ganzer Kanton
Luzern:	Luzern, Entlebuch
Nidwalden:	ganzer Kanton
Obwalden:	ganzer Kanton
St.Gallen:	Gaster, Oberrheintal, Unterrheintal, Obertoggenburg, Sargans, Werdenberg
Schwyz:	ganzer Kanton
Tessin:	ganzer Kanton
Uri:	ganzer Kanton
Waadt:	Aigle, Pays-d'Enhaut, Vevey (teilw.)
Wallis:	ganzer Kanton

Die einzelnen Protokolle

Protokoll im Bereich Verkehr

Als Ziel formuliert die Alpenkonvention, Belastungen und Risiken im Bereich des inneralpinen und alpenquerenden Verkehrs auf ein Mass zu senken, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensräume erträglich ist, unter anderem durch eine verstärkte Verlagerung des Verkehrs, insbesondere des Güterverkehrs auf die Schiene, vor allem durch Schaffung geeigneter Infrastrukturen und marktconformer Anreize. Das Verkehrsprotokoll ist der Prüfstein für die Alpenkonvention und der Gradmesser für die Ernsthaftigkeit der Bemühungen, die Alpen als Lebens- und Wirtschaftsraum zu erhalten und zu schützen.ⁱ

Mit einer Ratifizierung des Verkehrsprotokolls muss befürchtet werden, dass vom Volk abgelehnte Politikprogramme, beispielsweise die Reduzierung des Verkehrsaufkommens („Für die Halbierung des motorisierten Strassenverkehrs“, 79 Prozent NEIN), die Verkehrsverlangsamung („Tempo 30“, 80 Prozent NEIN) oder verkehrsfreie Regionen („4 autofreie Sonntage“, 62 Prozent NEIN), neue gesetzliche Grundlagen erhalten.

Ebenfalls soll erneut eine irreführende Definition des Prinzips der Kostenwahrheit im Strassenverkehr für den Alpenraum eingeführt werden. Es sei daran erinnert, dass diese Frage praktisch nicht lösbar ist, weshalb das Parlament 2001 die parlamentarische Initiative Bundi klar abgelehnt hat. Namentlich müsste den externen Kosten auch der externe Nutzen gegenübergestellt werden.

Obwohl der Bundesrat in seiner Botschaftⁱⁱ bekräftigt, der Ausbau bestehender Strassen wäre auch mit der Alpenkonvention noch möglich (zweite Gotthard-Röhre), sind Befürchtungen berechtigt, dass Umweltschutzkreise aufgrund der Alpenkonvention versuchen würden, solche Projekte zu verhindern. Eine grüne Nationalrätin kam anlässlich der Parlamentsdebatte zur Avanti-Initiative zum Schluss: „Der Bau der zweiten Gotthard-Röhre und der Gegenvorschlag des Bundesrats widersprechen nicht nur der Bundesverfassung, sondern auch der Alpenkonvention!“ Gemäss dem Komitee gegen die zweite Gotthard-Röhre (Zweite Röhre Nein) verletzt der Bau eines zweiten Tunnels die Alpenkonvention, nämlich geltendes bzw. zukünftiges internationales Recht.ⁱⁱⁱ Auch in Österreich wird das Protokoll so interpretiert, dass bestehende Autobahnen nicht durch zusätzliche Fahrspuren erweitert werden dürfen.^{iv}

Beispiele von Forderungen im Verkehrsprotokoll

Art. 7

- Einführung der Kostenwahrheit (Internalisierung von externen Kosten, d.h. Umweltverschmutzung, Lärm, verkehrsbedingte Personen- und Sachschäden).
- Verlagerung des Personen- und Güterverkehrs auf das jeweils umweltverträglichste Verkehrsmittel durch raumordnerische und strukturelle Massnahmen.

Art. 9 und Art. 10

- Förderung von kundenfreundlichen und umweltgerechten öffentlichen Verkehrssystemen.
- Unterstützung einer verstärkten Nutzung der Eisenbahn im Alpenraum (Synergien zwischen Personenfern- und dem Regional- sowie Ortsverkehr).

Art. 11

- Auf den Bau von hochrangigen Strassen (Autobahnen und kreuzungsfreie Strassen) für den alpenquerenden Güterverkehr muss verzichtet werden.
- Der Bau von Strassen für den inneralpinen Verkehr wird an restriktive Auflagen geknüpft.

Art. 12

- Der Fluglärm soll so weit wie möglich gesenkt werden.
- Das Absetzen aus Luftfahrzeugen soll eingeschränkt und falls erforderlich verboten werden.
- Der nicht motorisierte Freizeit-Luftverkehr soll zeitlich und örtlich eingeschränkt werden.

Art. 13

- Bei touristischen Anlagen ist dem öffentlichen Verkehr Vorrang einzuräumen.
- Massnahmen zur Schaffung und Erhaltung von verkehrsberuhigten und verkehrsfreien Zonen, die Einrichtung autofreier Tourismusorte sowie Massnahmen zur Förderung der autofreien Anreise und des autofreien Aufenthalts von Urlaubsgästen sollen unterstützt werden.

Art. 14

- Das Prinzip der Kostenwahrheit (Umsetzung des Verursacherprinzips) soll eingeführt werden.

Protokoll im Bereich Tourismus

Als Ziel formuliert die Alpenkonvention durch Einschränkung umweltschädigender Aktivitäten die touristischen und Freizeitaktivitäten mit den ökologischen und sozialen Erfordernissen in Einklang zu bringen, insbesondere durch Festlegung von Ruhezeiten.

Als Beispiel für einen nachhaltigen Tourismus und Schule des sanften Reisens wirbt das BUWAL in seiner Broschüre zur konkreten Umsetzung der Alpenkonvention mit dem Slogan „Bauernhof statt Hotelpalast“. Es dürfte klar sein, dass mit solchen Ideen die Probleme des Tourismus nicht gelöst werden. Laut einer vom seco in Auftrag gegebenen Studie verbringen nur fünf Prozent der Gäste ihre Ferien auf dem Bauernhof. Rund 60 Prozent übernachten in Mittelklassehotels.^{vi}

Weiter soll die Anreise der Touristen mit dem öffentlichen Verkehr gefördert und unterstützt werden. Laut der erwähnten seco-Studie reisen 60 Prozent der Gäste mit dem Auto/Motorrad in die Hauptferien, in die Kurzferien sind es sogar 79 Prozent.^{vii} 2002 betragen die Ausgaben für den öffentlichen Verkehr 4,1 Mrd. Franken und für die Strassen 3,0 Mrd. Franken.^{viii} Der öffentliche Verkehr stellt also schon heute den grössten Ausgabenblock dar. Angesichts der dramatischen Finanzlage der öffentlichen Haushalte muss auf nicht zwingende Ausgabenprojekte verzichtet werden. Der öffentliche Verkehr ist zudem ein Massentransportmittel und nicht dazu da, jedermann zu jeder Zeit eine Transportgelegenheit anzubieten. Das heisst, er ist nur dort zu fördern, wo ein echtes Verkehrsaufkommen besteht und wo der Verkehr einigermaßen wirtschaftlich betrieben werden kann. Einer Politik, die unwirtschaftliche öffentliche Verkehrssysteme fördert und den Individualverkehr eliminieren will, muss Einhalt geboten werden.

Das Protokoll fordert zudem die Schaffung von Ruhezeiten nach ökologischen Gesichtspunkten, in denen touristische Erschliessungen vermieden werden sollen. In diesen Ruhezeiten soll der Pflanzenwelt und den wild lebenden Tierarten Vorrang vor anderen Interessen garantiert werden. Der ungestörte Ablauf von arttypischen ökologischen Vorgängen ist durch die notwendige Ruhe sicherzustellen. Weiter sind alle jene Nutzungsformen zu reduzieren oder zu verbieten, die mit den ökologischen Abläufen in diesen Zonen nicht verträglich sind.^{ix}

Im Protokoll kommt auch die Forderung zum Ausdruck, dass die Erzeugung von Schnee während der jeweiligen Kälteperiode zugestanden werden kann, insbesondere um exponierte Zonen zu sichern. Ständerat Hans Hess kam in der Debatte zur Alpenkonvention zu folgendem Schluss: „Grundsätzlich gilt hier ein Verbot für solche Anlagen; die innerstaatlichen Rechtsvorschriften können jedoch die Erzeugung von Schnee während der jeweiligen örtlichen Käl-

teperioden zulassen, insbesondere um exponierte Zonen zu sichern, wenn die jeweiligen örtlichen hydrologischen, klimatischen und ökologischen Bedingungen dies erlauben. Wenn wir eine solche Bestimmung akzeptieren, werden wir nie Skipisten als Ganzes beschneien können, wie dies beispielsweise im Südtirol seit langer Zeit der Fall ist. Damit stehen wir in einem eindeutigen Wettbewerbsnachteil zur ausländischen Konkurrenz im Alpengebiet, die diese Beschneigungsanlagen bereits eingerichtet hat und diese mit Sicherheit auch nach der Ratifizierung der Konvention nicht abbrechen wird.“ (Künstlich beschneite Pistenfläche: Schweiz etwa zehn Prozent, Österreich etwa 35 Prozent, Südtirol regional bis 80 Prozent.)

Beispiele von Forderungen im Tourismusprotokoll

Art. 6

- Die Tourismusförderung soll möglichst nur landschafts- und umweltschonende Projekte unterstützen.
- Es soll eine nachhaltige Politik eingeführt werden, welche die Wettbewerbsfähigkeit des naturnahen Tourismus fördert.

Art. 10

- Es müssen Ruhezeiten ausgewiesen werden, in welchen auf die touristische Erschliessung verzichtet wird.

Art. 13

- Der motorisierte Verkehr in touristischen Zentren soll eingeschränkt werden.
- Die Erreichbarkeit touristischer Orte mit dem öffentlichen Verkehr soll verbessert und gefördert werden.

Art. 14

- Die künstliche Erzeugung von Schnee kann während der örtlichen Kälteperioden zugelassen werden, insbesondere um exponierte Stellen zu sichern, wenn die örtlichen hydrologischen, klimatischen und ökologischen Bedingungen dies erlauben.

Art. 15

- Die Sportausübung im Freien unterliegt einer Lenkung zum Schutz der Umwelt.
- Das Ausüben von motorisierten Sportarten soll weitgehend begrenzt, falls erforderlich verboten werden.

Art. 16

- Das Absetzen aus Luftfahrzeugen soll eingeschränkt und falls erforderlich verboten werden.

Protokoll im Bereich Energie

Als Ziel formuliert die Alpenkonvention, eine natur- und landschaftsschonende sowie umweltverträgliche Erzeugung, Verteilung und Nutzung der Energie durchzusetzen und Energie sparende Massnahmen zu fördern.

Mit diesem Protokoll sollen Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung und der Umwelt im Energiebereich ergriffen werden. Dass der Alpenraum nur für einen marginalen Teil der weltweiten Umweltverschmutzung verantwortlich ist, wird in diesem Protokoll vernachlässigt. Rechtlich kaum nachvollziehbar dürfte auch der Umstand sein, dass durch die Alpenkonvention im Alpenraum unterschiedliches Recht im Gegensatz zum Flachland zur Anwendung käme. Dies ist mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar. Es ist ausserdem nicht einzusehen, weshalb dem Berggebiet eine spezielle Energiesparverpflichtung auferlegt werden soll.

Im Protokoll sollen erneuerbare Energieträger weiter gefördert werden. Angesichts der prekären Finanzlage der öffentlichen Hand sind Mehrausgaben in diesem Bereich nicht finanzierbar. Das Volk hat zudem schon mehrmals klargemacht, dass es keine zusätzlichen Steuern auf Energien will: Volksinitiative „Für einen Solarrappen (Solar-Initiative)“, 67 Prozent NEIN; „Verfassungsartikel über eine Energielenkungsabgabe für die Umwelt (Gegenentwurf zur zurückgezogenen Energie-Umwelt-Initiative)“, 56 Prozent NEIN; Gegenentwurf „Verfassungsartikel über eine Förderabgabe für erneuerbare Energien“, 52 Prozent NEIN; „Für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern“, 77 Prozent NEIN).

Die umweltverträgliche Energie aus der Wasserkraft wird mit zusätzlichen Auflagen belastet. Es sollen Vorschriften für Mindestabflussmengen und künstliche Wasserstandsschwankungen aufgestellt werden. Solche Vorschriften mögen in der schweizerischen Gesetzgebung schon existieren, doch mit diesem Protokoll erhalten sie eine zusätzliche Eigendynamik und eine völkerrechtliche Verankerung.

Im Wipptal in den Brenner Bergen sollen umweltverträgliche Windkraftanlagen erstellt werden. Dieses Projekt resultiert aus dem im Juli 2002 vom österreichischen Nationalrat beschlossenen bundesweiten Ökostromgesetz. Der österreichische Alpenverein bekämpft nun dieses Bauvorhaben mit einem Verweis auf das Energieprotokoll, das den Bau von energietechnischen Anlagen in Schutzgebieten samt Pufferzonen, Schon- und Ruhezonen sowie in unversehrten naturnahen Gebieten und Landschaften untersagt.

Beispiele von Forderungen im Energieprotokoll

Art. 5

- Feststellung, dass der Alpenraum geeignete Massnahmen zur Energieeinsparung und -verteilung sowie zur rationellen Energieverwendung benötigt.
- Die umweltverträgliche Energienutzung und vorrangig die Energieeinsparung sollen gefördert werden.
- Massnahmen und Bestimmungen müssen in diversen Bereichen (Haushalten, Neubauten, Heizungsanlagen usw.) beschlossen werden.

Art. 6

- Erneuerbare Energieträger sollen vermehrt gefördert und genutzt werden.
- Die rationelle Nutzung von Wasserressourcen und von Holz aus nachhaltiger Berglandwirtschaft soll speziell gefördert werden.

Art. 7

- Bei Wasserkraftanlagen muss die ökologische Funktionsfähigkeit der Fließgewässer und die Unversehrtheit der Landschaften durch geeignete Massnahmen wie die Festlegung von Mindestabflussmengen, die Reduzierung der künstlichen Wasserstandsschwankungen und die Durchgängigkeit der Fauna sichergestellt sein.
- Es wird empfohlen, vor einem Wasserkraftwerkneubau stillgelegte Wasserkraftwerke wieder in Betrieb zu nehmen.

Art. 8

- Bei neuen thermischen Anlagen muss gewährleistet sein, dass die beste verfügbare Technologie zum Einsatz gelangt.

Art. 10

- Es soll eine Rationalisierung und Optimierung der bestehenden Infrastrukturen angestrebt werden.

Art. 12

- Zur Verringerung von Umweltbelastungen soll soweit wie möglich die beste verfügbare Technik angewendet werden.

Protokoll im Bereich Raumplanung und nachhaltige Entwicklung

Als Ziel formuliert die Alpenkonvention die Sicherung einer sparsamen und rationellen Nutzung und einer gesunden, harmonischen Entwicklung des Gesamttraums unter Beachtung der Naturgefahren, der Vermeidung von Über- und Unternutzung sowie der Erhaltung oder Wiederherstellung von natürlichen Lebensräumen durch umfassende Klärung und Abwägung der Nutzungsansprüche, vorausschauende integrale Planung und Abstimmung der daraus resultierenden Massnahmen.

Die Wirtschaft erklärt sich mit der korrekten Definition von nachhaltiger Entwicklung einverstanden, nämlich dass der Schutz der Umwelt, die gesellschaftliche und kulturelle Fortentwicklung sowie die Wirtschaftsentwicklung im Alpenraum gleichrangige Ziele sind.

Hingegen fordert die CIPRA, die wie schon erwähnt an den Sitzungen der Alpenkonventions-Länder vertreten ist, in ihren Aktionsplänen zur Alpenkonvention eine Parkraumbewirtschaftung, die sich an den Angeboten des öffentlichen Verkehrs orientiert und damit den Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel erleichtert. Anzustreben ist die Begrenzung des öffentlichen Parkplatzangebots in Städten und Dörfern auf einen Platz pro 20 Einwohner und einen Platz pro 50 Gästebetten. Weiter fordert sie eine Verkehrsberuhigung von Seitentälern und Talschlüssen. Das gilt insbesondere für Täler ohne Dauerbesiedelung. Als Ersatz dienen öffentliche Verkehrsmittel.^x

Es muss bei diesem Protokoll zudem festgehalten werden, dass die Raumplanung in den Kompetenzbereich der Kantone fällt (Art. 75 Bundesverfassung). Die konkrete Ausgestaltung der Raumplanung muss somit durch die kantonalen Volksvertreter erfolgen, die ihr Mandat von der Bevölkerung der Alpenkantone erhalten haben.

Beispiele von Forderungen in den Protokollen der Raumplanung und der nachhaltigen Entwicklung

Art. 9

Die Pläne der Raumplanung beinhalten:

- Bestimmungen zur Begrenzung des Zweitwohnungsbaus.
- Bestimmungen zur Erhaltung von charakteristischen Siedlungen.
- Bestimmungen und Wiederherstellung der charakteristischen Bausubstanz.
- Ausweisung von Gebieten für Natur- und Landschaftsschutz sowie Sektoren für den Schutz der Gewässer.
- Ausweisung von Ruhezeiten, in denen Bauten und Anlagen sowie andere störende Tätigkeiten eingeschränkt oder untersagt werden.
- Massnahmen zur Förderung der Benutzung umweltverträglicher Verkehrsmittel.
- Massnahmen zur Verstärkung der Koordinierung und der Zusammenarbeit der Verkehrsmittel.
- Massnahmen zur Verkehrsberuhigung und gegebenenfalls zur Einschränkung des motorisierten Verkehrs.
- Massnahmen zur Verbesserung des Angebots öffentlicher Verkehrsmittel für die ansässige Bevölkerung.

Art. 12

- Es sollen Möglichkeiten geprüft werden, wie die angestrebte nachhaltige Entwicklung des Alpenraums durch wirtschafts- und finanzpolitische Massnahmen unterstützt werden kann.
- In Betracht gezogen werden müssen weiter Ausgleichsmassnahmen zwischen den Gebietskörperschaften, Neuausrichtung der Politiken für traditionelle Sektoren und zweckmässiger Einsatz bestehender Fördermittel sowie die Unterstützung von grenzüberschreitenden Projekten.
- Massnahmen, die mit dem Schutz der Umwelt und mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung vereinbar sind, wird Vorrang eingeräumt.

Protokoll im Bereich Natur und Landschaft

Als Ziel formuliert die Alpenkonvention, Natur und Landschaft so zu schützen, zu pflegen und soweit erforderlich wiederherzustellen, dass die Funktionsfähigkeit der Ökosysteme, die Erhaltung der Tier- und Pflanzenwelt einschliesslich ihrer Lebensräume, die Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Leistungsfähigkeit der Naturgüter sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Natur und Landschaft in ihrer Gesamtheit dauerhaft gesichert werden.

Das Protokoll lässt keinen grossen Interpretationsspielraum mehr offen. Die Interessen der Umwelt geniessen absolute Priorität. Alle gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen müssen sich diesem Protokoll unterordnen. Die negativen Auswirkungen werden die „gut ge-

meinten“ Zielsetzungen bei weitem übertreffen. Sogar wenn die Beeinträchtigungen auf die Natur und Landschaft nicht erheblich sind, müssen weitere Massnahmen getroffen werden.

Protokoll im Bereich Bodenschutz

Als Ziel formuliert die Alpenkonvention die Verminderung der quantitativen und qualitativen Bodenbeeinträchtigungen, insbesondere durch Anwendung bodenschonender land- und forstwirtschaftlicher Produktionsverfahren, sparsamen Umgang mit Grund und Boden, Eindämmung von Erosionen sowie durch Beschränkung der Versiegelung der Böden.

Beispiele von Forderungen im Naturschutz- und Landschaftspflegeprotokoll**Art. 7**

- Massnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes sowie der Landschaftspflege für den Alpenraum müssen in Konzepten, Programmen und/oder Plänen festgelegt werden.
- Die Konzepte, die Programme und/oder die Pläne enthalten Massnahmen über den Zustand der Natur, den angestrebten Zustand der Natur, allgemeine Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmassnahmen für Natur, Landschaft und Tierwelt.

Art. 11

- Bestehende Schutzgebiete sollen nach Möglichkeit erweitert und es sollen nach Möglichkeit neue Schutzgebiete geschaffen werden.
- Das Einrichten und der Unterhalt von Nationalparks sollen gefördert werden.
- Die Einrichtung von Schon- und Ruhezonon soll gefördert werden.
- Es soll geprüft werden, inwieweit besondere Leistungen der ansässigen Bevölkerung nach nationalem Recht zu entschädigen sind.

Art. 12

- Geeignete Massnahmen, um einen nationalen und grenzüberschreitenden Verbund ausgewiesener Schutzgebiete, Biotope und anderer geschützter oder schützenswerter Objekte zu schaffen, sollen getroffen werden.

Art. 18

- Gentechnisch veränderte Organismen dürfen nur dann in die Umwelt freigesetzt werden, wenn auf der Grundlage einer förmlichen Prüfung feststeht, dass die Freisetzung ohne Risiken für Mensch und Umwelt erfolgt.

Beispiele von Forderungen des Bodenschutzprotokolls**Art. 7**

- Bei Grossvorhaben im Industrie-, Bau- und Infrastrukturbereich, insbesondere des Verkehrs, der Energie und des Tourismus, ist im Rahmen der nationalen Verfahren dem Bodenschutz Rechnung zu tragen.

Art 14

- Nachteilige Auswirkungen von touristischen Aktivitäten auf die alpinen Böden sollen vermieden werden.
- Die durch die touristische Nutzung beeinträchtigten Böden sollen stabilisiert werden durch die Wiederherstellung der Vegetationsdecke.
- Die weitere Nutzung soll so gelenkt werden, dass derartige Schäden nicht mehr auftreten.
- Chemische und biologische Zusätze für Pistenpräparierung werden nur zugelassen, wenn sie umweltverträglich sind.
- Wenn bedeutende Schäden an Böden und Vegetation festgestellt werden, müssen die erforderlichen Massnahmen zur Wiederherstellung zum frühestmöglichen Zeitpunkt erfolgen.

Protokoll im Bereich Bergwald

Als Ziel formuliert die Alpenkonvention die Erhaltung, Stärkung und Wiederherstellung der Waldfunktionen, insbesondere der Schutzfunktion durch Verbesserung der Widerstandskraft der Waldökosysteme, namentlich mittels einer naturnahen Waldbewirtschaftung und durch die Verhinderung waldschädigender Nutzungen unter Berücksichtigung der erschwerten Wirtschaftsbedingungen im Alpenraum.

Der Berücksichtigung der Ziele dieses Protokolls in anderen Sachbereichen wird im Vergleich zu anderen Protokollen verhältnismässig breiter Raum eingeräumt. So sind etwa die Luftschadstoffbelastungen schrittweise auf jenes Mass zu reduzieren, das für die Wald-Ökosysteme nicht schädlich ist.^{xi}

Die Vertragsparteien sind verpflichtet, Naturwaldreservate in ausreichender Grösse und Anzahl auszuweisen und diese zur Sicherung der natürlichen Dynamik und der Forschung entsprechend zu behandeln. Dabei wird die Absicht verfolgt, jede Nutzung einzustellen oder dem Ziel des Reservats gemäss anzupassen.^{xii}

Ohne ausreichende Förderung bzw. Abgeltung, die im Protokoll nachdrücklich gefordert wird, ist eine Umsetzung des Bergwaldprotokolls nicht zu erwarten.^{xiii}

Forderungen in allen Protokollen

Die Ziele in den verschiedenen Protokollen müssen auch in den anderen Politiken mitberücksichtigt werden. Aus diesem Grund ist es problematisch, nur einzelne Protokolle zu ratifizieren, da die Protokolle untereinander verbunden sind.

Dem Ständigen Ausschuss der Alpenkonvention (ausführendes Organ der Alpenkonvention; er setzt sich aus den Delegierten der Vertragsparteien zusammen) müssen regelmässig Berichte über die aufgrund der Protokolle getroffenen Massnahmen erstattet werden. In den Berichten ist auch die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen darzulegen. Der Ständige Ausschuss prüft daraufhin, ob die Staaten ihren Verpflichtungen aus den Protokollen nachgekommen sind.

Anschliessend sind Berichte über die Einhaltung der Verpflichtungen aus den Protokollen für die Alpenkonferenz (beschlussfassendes Organ der Alpenkonvention mit Delegationen aus den Vertragsparteien) zu erstellen. Die Alpenkonferenz wiederum nimmt diese Berichte zur Kenntnis und kann bei Verletzungen der Verpflichtungen Empfehlungen verabschieden.

Beispiel von Forderungen des Bergwaldprotokolls**Art. 11**

Die erbrachten Leistungen sollen abgegolten werden.

Protokoll im Bereich Berglandwirtschaft

Als Ziel formuliert die Alpenkonvention, im Interesse der Allgemeinheit die Bewirtschaftung der traditionellen Kulturlandschaft zu erhalten und unter Berücksichtigung der erschwerten Wirtschaftsbedingungen zu fördern.

Beispiel von Forderungen des Berglandwirtschaftsprotokolls**Art. 7**

Der Beitrag, den die Berglandwirtschaft im Interesse der Allgemeinheit leistet und der über den allgemeinen Verpflichtungsrahmen hinausgeht, wird angemessen abgegolten.

Kommentar

Für die Wirtschaft bleibt unbestritten, dass das einmalige Ökosystem der Alpen erhalten bleiben muss. Auch gegen eine intensivere, grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist an sich nichts auszusetzen. Eine nachhaltige Entwicklung bedeutet jedoch, dass der Schutz der Umwelt, die gesellschaftliche und kulturelle Fortentwicklung sowie die Wirtschaftsentwicklung gleichrangige Ziele sind.

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit den konkreten Inhalten der Durchführungsprotokolle zeigt aber gerade, dass vor allem Umweltinteressen berücksichtigt wurden. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Aspekte müssen sich unterordnen. Weiter ist trotz Beteuerungen der Bundesverwaltung, aufgrund der Alpenkonvention gebe es keinen Anpassungsbedarf, davon auszugehen, dass die Umweltschutzverbände die Alpenkonvention als Rechtsgrundlage für Einsprachen aller Art beziehen und auf diesem Weg möglicherweise eine viel weiter gehende Anwendung der Normen erreichen, als ursprünglich beabsichtigt war. Diese möglichen Entwicklungen bringen Risiken mit sich, welche die wirtschaftlichen Perspektiven der Alpenregionen in unserem Land nachhaltig schwächen könnten.

Zuletzt muss festgehalten werden, dass die Bevölkerung in den Alpenregionen weiterhin frei entscheiden will, wie ihr Leben gestaltet werden soll. Sie wehrt sich zu Recht dagegen, durch diese international bindenden Verträge neue Regelungen und Einschränkungen entgegennehmen zu müssen. Die Souveränität der Alpenkantone darf nicht unnötig durch internationales Recht beschnitten werden. Die Schweiz ist zudem nicht das einzige Land, in dem die Alpenkonvention auf grosse Skepsis stösst. Der italienische Senat hat kürzlich über das Gesetz zur Ratifizierung der Durchführungsprotokolle beraten. Dem Antrag der Regierung wurde entsprochen und das Verkehrsprotokoll aus der Alpenkonvention herausgelöst.

Aus all diesen Gründen wäre das Parlament gut beraten, den Anliegen grosser Teile der Alpenkantone Rechnung zu tragen und die Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention nicht zu genehmigen.

Quellenangaben:

ⁱGalle Ewald, Alpine Umweltprobleme Teil XXXIX, Das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) und seine Protokolle, Erich Schmidt Verlag, 2002, S. 140

ⁱⁱBundesrat, Botschaft zur Ratifizierung der Protokolle zum Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention), Dezember 2001, S. 2979

ⁱⁱⁱ www.zweite-roehre.ch

^{iv} Amt der Tiroler Landesregierung: Abteilung europäische Integration, Tirol in der Europäischen Union: Erfahrungen und Perspektiven, Rolle der Alpenkonvention, 1997, S. 96

^v BUWAL, Alpenkonvention – Die Alpen schützen und nutzen, 2000, S. 11

^{vi} Forschungsstelle für Freizeit, Tourismus und Landschaft, Hochschule für Technik Rapperswil, Naturnaher Tourismus in der Schweiz: Angebot, Nachfrage und Erfolgsfaktoren, im Auftrag des seco, Juni 2002, S. 44

^{vii} Forschungsstelle für Freizeit, S. 41

^{viii} Eidgenössisches Finanzdepartement, Staatsrechnung 2002, S. 21

^{ix} Galle Ewald, S. 47 (Der Begriff Ruhezone wird in der Botschaft des Bundesrats zur Ratifizierung der Protokolle zum Übereinkommen zum Schutz der Alpen nicht definiert. Aus diesem Grund wird auf die angegebene Quelle verwiesen.)

^x CIPRA, Aktionsplan für die Umsetzung der Alpenkonvention, ein Vorschlag der CIPRA, 1996

^{xi} Galle Ewald, S. 80

^{xii} Galle Ewald, S. 83

^{xiii} Galle Ewald, S. 84

Rückfragen:

Schweizerischer Gewerbeverband

Agathe Tobola Dreyfuss: a.dreyfuss@sgv-usam.ch

economiesuisse

mathias.gerber@economiesuisse.ch

florent.roduit@economiesuisse.ch