

# Jahrbuch 2022

## Verein zum Schutz der Bergwelt



87. Jahrgang

30 Jahre



# Werdegang der Alpenkonvention und ihrer Protokolle Rückblick nach mehr als 30 Jahren<sup>1</sup>

von Ewald Galle<sup>2</sup>

**Keywords:** *Alpenkonvention, Protokolle, Alpenraum*

Die Alpenkonvention und ihre Protokolle können auf eine mittlerweile mehr als dreißigjährige Geschichte zurückblicken. Entstanden am Ende der großen Umweltbewegung der 1980er Jahre und noch vor der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro – besser bekannt als „Erdgipfel“ oder „Konferenz von Rio“ (3.–14. Juni 1992), fungiert die Konvention noch heute als einmalige und unverzichtbare Plattform für den wechselseitigen Austausch und die Entwicklung der Alpen als ein zukunftsfähiger Lebens-, Wirtschafts-, Natur- und Kulturraum. Der bereichsübergreifende Ansatz, weiter verfeinert und spezifiziert in den Protokollen, ist heute mehr denn je ihr Markenzeichen und trägt dazu bei, oftmals festgefahrene Strukturen aufzubrechen und die vielfältigen Nutzungsansprüche an diesen so fragilen Raum zu hinterfragen. Der folgende Beitrag soll den Werdegang der Alpenkonvention und auch die Entstehung ihrer Protokolle ausleuchten und gleichzeitig ihr Potenzial für die Zukunft der Alpen aufzeigen.

## I. Ausgangslage

### I.1 Übernutzung des Alpenraums

Dem Alpenraum wurde in den Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg mehr und mehr Aufmerksamkeit zuteil. Waren es zunächst energiewirtschaftliche und touristische Ausbauprojekte, so wurde bald klar, dass die vielfältigen Nutzungsansprüche zu Naturschutz- und Umweltproblemen führen würden, die am besten wohl grenzüberschreitend zu lösen wären, zunächst auf bilateralem Weg und dann auch vermehrt multilateral.<sup>3</sup>

1 Der Beitrag beruht auf dem Buch des Autors, „Das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) und seine Protokolle (2002)“, Alpine Umweltprobleme Teil 39/Beiträge zur Umweltgestaltung, Bd. A 148.

2 Der Autor ist Beamter im österreichischen Umweltministerium, Delegationsleiter im Rahmen der Alpenkonvention und Vorsitzender des Österreichischen Nationalen Komitees (ÖNK) zur Alpenkonvention.

3 vgl. Reinhard Rötzer, Die Alpenkonvention, Entstehung und Auswirkung auf die österreichische Rechtsordnung – Diplomarbeit an der Wirtschaftsuniversität Wien (1997), S. 43.

Hinzu kam im Alpenraum, dass die Staaten unterschiedlichsten wirtschaftlichen und politischen Gruppierungen angehörten: Italien, Frankreich und Deutschland als Gründungsmitglieder der Europäischen Gemeinschaft (EG), Österreich und die Schweiz als Mitglieder der 1960 gegründeten Europäischen Freihandelszone (EFTA) und Jugoslawien als Teil der blockfreien Staatengemeinschaft.

Es sollten noch einige Jahrzehnte vergehen, bis Beschränkungen der territorialen Souveränität und Integrität der Alpenstaaten zu Gunsten einer grenzüberschreitenden Kooperation Akzeptanz finden sollten.

## 1.2 Erste transnationale Initiativen zum Schutz des Alpenraums

Einen ersten internationalen Meilenstein in diese Richtung stellte die „Europarats-Resolution on the Ecological Charta for Mountain Regions in Europe“<sup>4</sup> aus dem Jahre 1976 dar. Der Europarat sah es stets als eines seiner vordringlichsten Ziele an, Lösungen für gesellschaftliche Probleme Europas, insbesondere im Bereich des Umweltschutzes, zu finden.<sup>5</sup> In der angeführten Resolution wurden nicht nur die Zerbrechlichkeit und der unersetzbare Wert der alpinen Regionen in den Vordergrund gerückt, sondern es wurde ausgehend von diversen Gefährdungspotenzialen auch ein Ausgleich der verschiedenen Nutzungsformen mit dem Ökosystem und der ökologischen Balance im Alpenbogen angesprochen.

Der Alpenraum als sensibles Großökosystem blieb in seiner Gesamtheit aber weiterhin unberührt. Der Europarat setzte daher nach und verabschiedete anlässlich der Europarats-Konferenz der Alpenregionen<sup>6</sup>, vom 18. bis 20. September 1978 in Lugano, eine Schlussklärung<sup>7</sup>, die noch einen Schritt weiter ging. Nicht nur, dass die einzelnen Bereiche, wie Berglandwirtschaft, Tourismus, Industrie und Handwerk, Wasserkraft oder Forstwirtschaft ausdrücklich hervorgehoben und der Schutz der alpinen Region postuliert wurden, man findet auch den Hinweis, dass ein internationales Rechtsinstrument fehlen würde (Abschnitt II, Pkt. 20). Zudem wurde festgehalten, dass *„der Alpenbogen ... ein Muster für die Gesamtheit der europäischen Berg- und Problemgebiete werde, wenn es den Regionen und Alpenländern gelänge, die Einrichtungen für die notwendige Zusammenarbeit aufzubauen“* (Pkt.27).

Der nächste Impuls erfolgte von Seiten der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (ARGE ALP),<sup>8</sup> mit dem „Gemeinsamen Leitbild für die Entwicklung und Sicherung des Alpengebietes (1974–1981)“. Darin wird u.a. ausgeführt, dass *„... der Alpenraum ein eindrucksvolles Beispiel für eine neue Form der Partnerschaft zwischen den Staaten, ihrer Wirtschaft und ihrer Menschen werden kann, wenn sie von nationalen Egoismen abrücken und über die Staatsgrenzen hinweg die Probleme in weit größeren Räumen*

---

4 Europarat Res (76) 34 (angenommen vom Ministerkomitee am 21. Mai 1976 im 258. Meeting).

5 als Übersicht wird auf eine von der Rechtsabteilung des Europarates am 18. September 1998 herausgegebene Zusammenfassung von Europaratsverträgen verwiesen.

6 eine parlamentarische Versammlung der Europakonferenz der Gemeinden und Regionen.

7 Europarat, Dok AS/Coll/Alp. (78)10.

8 gegründet am 12. Oktober 1972 in Mösern/Tirol. „Die Mitgliedsländer sind Bayern aus Deutschland; Salzburg, Tirol und Vorarlberg aus Österreich; Trentino, Südtirol und die Lombardei aus Italien; St. Gallen, Tessin und Graubünden aus der Schweiz.“ (<https://www.argealp.org/de/mitglieder/laender>).

*anpacken als bisher.*“ Gleichzeitig wird die Pflicht zur Erhaltung und Gestaltung des Alpenraumes deutlich festgeschrieben, um der ansässigen Bevölkerung eine ausgewogene soziale, kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung angesichts der vorhandenen Begrenztheit, Unvermehrbarkeit und Verletzbarkeit des Raumes und der natürlichen Lebensgrundlagen zu ermöglichen.

### **I.3 Die CIPRA macht Druck zum Schutz der Alpen**

Entscheidend war letztlich ein Vorstoß der 1952 in Rottach-Egern (Obb.) gegründeten Internationalen Alpenschutzkommission CIPRA („Commission Internationale pour la Protection des Alpes“)<sup>9</sup>, eine alpenweite Kommission aus Regierungs- und NGO-Vertretern. Schon aus ihren Gründungsdokumenten 1951/52 geht hervor, dass es die bedeutendste Aufgabe sein muss, eine Internationale Alpenkonvention auszuarbeiten und für deren Annahme durch die beteiligten Länder Sorge zu tragen.<sup>10</sup>

Nach intensiven Vorarbeiten ab 1986 wurde schließlich am 25. Juni 1988 in Lindau die sog. „Lindauer-Erklärung zur Umweltpolitik im Alpenraum“<sup>11</sup> verabschiedet, die bereits folgende Postulate enthielt:

- Forderung nach einer gemeinsamen Politik aller Alpenstaaten;
- Forderungen nach einem Umdenken und anderen Handlungsweisen in den Bereichen Sommer- und Wintertourismus, Wasserenergiegewinnung, Berglandwirtschaft, Luftverschmutzung, Verkehr (besonders Transitverkehr);

Warnung vor klimatischen Veränderungen im Alpenraum, nebst allen Folgen für Natur, Sachgüter und Menschen im Alpenraum und vielen anderen Bereichen mehr.<sup>12</sup>

Die hervorstechendste Forderung bestand aber darin, ein verbindliches internationales Vertragsinstrument auszuarbeiten. So wurden die regionalen und nationalen Regierungen der Alpenländer aufgefordert zu prüfen, wie die für die Erhaltung der Umwelt im Alpenraum erforderlichen grenzüberschreitenden Vereinbarungen und die Verabschiedung einer Alpenkonvention verbindlich gemacht werden könnten.

Auch die Europäische Gemeinschaft nutzte dieses Moment. In einer Entschliessung des Europäischen Parlaments (EP) vom 17. Mai 1988 wurde ausgeführt, dass es bis dato keine grenzüberschreitenden, bindenden Verträge zum Schutz des bedeutendsten Großökosystems im Herzen Europas, des Alpenraumes, gibt. Die CIPRA forderte die Kommission auf, dies umzusetzen.

---

9 vgl. Wolfgang Burhenne (2012): Die Gründung der Internationalen Alpenkommission CIPRA 1952 – Rückblick eines Gründungsmitgliedes nach 60 Jahren. Jahrbuch 2011/2012 des Vereins zum Schutz der Bergwelt: 15–52.

10 vgl. Reinhard Rötzer, Die Alpenkonvention ... (1997), S. 42.

11 aus CIPRA, Umweltpolitik im Alpenraum (1989), S. 306 ff.

12 Wolfgang Engelhardt, Schutz des Alpenraumes – und die Rolle des Deutschen Naturschutzringes (DNR) in Verbände der Alpenländer (Hrsg.), Die Alpen: Entstehung der Alpen, Geschichte der Alpen und des Alpinismus, Natur und Umweltschutz (1994), S. 111.

## I.4 Erste staatliche Aktivitäten in Richtung Alpenkonvention

Zunächst gaben sich die Alpenländer noch zurückhaltend, galt es doch, staatliche Souveränität zu Gunsten internationaler Kooperationen einzuschränken. Die immer noch vorhandene Passivität führte dazu, dass die CIPRA ihre Initiative noch verstärkte. Im Gegensatz zum EP war die CIPRA aber stets der Auffassung, dass der Anstoß in Richtung eines vertraglichen Instrumentes zum Schutz der Alpen von den Alpenländern selbst kommen und nicht durch außeralpine Impulse initiiert werden sollte. Die Skepsis gegenüber dem bevorstehenden europäischen Binnenmarkt ließ die Bemühungen der CIPRA noch verstärken, um jedenfalls noch vor dem Vertrag von Maastricht (Unterzeichnung 1992, Inkrafttreten 1993) eine Alpenkonvention verwirklicht zu wissen. Nach anfänglichem Zögern und auf nicht unerheblichem Druck der CIPRA griffen schließlich die Alpenstaaten und die EG diesen Impuls auf. Der damalige deutsche Umweltminister Dr. Klaus Töpfer lud daraufhin zur I. Internationalen Alpenkonferenz der Umweltminister, 9. bis 11. Oktober 1989, nach Berchtesgaden ein.

Anlässlich dieser Konferenz der für Umwelt und Naturschutz zuständigen Minister:innen und Vertreter:innen der Regierungen Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Jugoslawiens, Liechtensteins, Österreichs, der Schweiz sowie der Kommission der EG wurde eine 89 Punkte umfassende Resolution verabschiedet. Im Hinblick auf die Alpenkonvention ist darin vor allem Pkt. 88 von Interesse, wonach eine Arbeitsgruppe (AG) unter österreichischem Vorsitz eingesetzt wurde. Deren Aufgabe war es, insbesondere einen Entwurf der Rahmenkonvention – der Vertragstypus wurde also bereits in der Resolution festgelegt – zu erarbeiten. Weiters wurde dieser AG die Aufgabe übertragen, Maßnahmen und Empfehlungen zu entwickeln, um die Forderungen der Resolution zu realisieren sowie Modalitäten der erforderlichen Bestandsaufnahme zu entwickeln.

Gleichzeitig wurden einzelne Staaten mit der Ausarbeitung folgender Protokolle betraut:

- die Schweiz mit einem Protokoll zum „Verkehr“,
- Italien mit einem Protokoll zur „Berglandwirtschaft“,
- Deutschland mit einem Protokoll zu „Naturschutz und Landschaftspflege“ und
- Frankreich mit jeweils einem Protokoll zur „Raumplanung“ und einem zum „Tourismus“.

## 2. Ausarbeitung der Alpenkonvention

Am 30./31. Mai 1990 konstituierte sich in Wien die eigens dafür geschaffene „Arbeitsgruppe Hoher Beamter (AHB)“.<sup>13</sup> Noch ganz im Licht des in der Berchtesgadener Resolution hervorgehobenen Schutzgedankens nannte sich der erste Entwurf noch „Übereinkommen zum Schutz der Umwelt und zur Erhaltung des Lebensraumes Alpen (Alpenschutzkonvention)“.<sup>14</sup> Nicht zuletzt auf Intervention der Schweiz, auch auf die im Alpenraum lebende und wirtschaftende Bevölkerung Bedacht zu nehmen, wurde der Konventionsname gekürzt, wobei in weiterer Folge stets von der „Alpenkonvention“ die Rede ist.

---

13 aus der Arbeitsgruppe Hoher Beamter entstand später der "Ständige Ausschuss".

14 Gerold Glantschnig in der CIPRA-Publikation „25 Jahre Alpenkonvention – Ein- und Ausblicke“, S. 101f.

Der allererste Entwurf war von der Struktur her der endgültigen Fassung schon recht ähnlich. Es gab bereits den zentralen Artikel 2 mit den einzelnen Sachbereichen, die dann in so genannte Protokolle münden sollten. Lediglich „Bevölkerung und Kultur“ fehlte noch in der Aufzählung. Erst auf Intervention der Schweiz gleich zu Verhandlungsbeginn wurde dieser Absatz eingefügt und findet sich dann ab dem 3. Entwurf im Text wieder.

Die für damalige Konventionen eher unübliche breite Zusammenarbeit in Forschung und bei systematischen Beobachtungen sowie im rechtlichen, wissenschaftlichen und technischen Bereich war ebenso bereits in den Artikeln 3 und 4 enthalten. Die Kompetenzen der Alpenkonferenz entsprachen weitestgehend schon jenen im fertigen Text. Auch ein Sekretariat mit noch offenem Sitz war vorgesehen. Zur Gänze fehlte hingegen ein Artikel zur Vollzugsebene, wofür dann später der Ständige Ausschuss (StA) – zunächst noch für die AHB formuliert – eingerichtet wurde. Breiten Raum nahm ein Artikel zur Streitbeilegung ein, der dann sehr schnell fallen gelassen wurde. Dass sich so wenige Staaten in einer überschaubaren Region lang und breit über ein Procedere zur Beilegung von Streitigkeiten einigen sollten, wurde als politisch nur schwer verkaufbar erachtet und deshalb gestrichen; um aber Jahre später in anderer, noch breiterer Form wieder in den Schoß der Alpenkonvention zurückzukehren.

Ein anderes Problem in der Arbeitsstruktur blieb hingegen noch über Monate hinweg aufrecht: die Ablehnung Frankreichs, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in die Arbeiten einzubinden. Der Informationsfluss mit der Zivilgesellschaft sollte aus der Sicht Frankreichs im Wege so genannter „Briefings“ mit den nationalen NGOs durch die Delegationsleiter:innen und mit den internationalen NGOs durch die österreichische Präsidentschaft erfolgen. Frankreich hatte schon zur Aufnahme von Vertreter:innen der einschlägigen Arbeitsgemeinschaften im Alpenraum einen Vorbehalt eingelegt.

Bereits im 3. Entwurf am Ende der 2. Sitzung der AHB, 4./5. September 1990, traten die Problembereiche offen zu Tage: Tourismus und vor allem Verkehr sollten auch über die kommenden Jahre über Sein oder Nichtsein der Alpenkonvention entscheiden!

Es folgten dann in Abständen von zwei Monaten insgesamt neun Sitzungen der AHB „unter sachkundigem und engagiertem Vorsitz Österreichs“<sup>15</sup>; bereits damals in allen vier Konventionssprachen und ohne Computerunterstützung. Bei seiner 9. Sitzung am 5. November 1991 konnte die AHB den Vertragstext finalisieren, sodass im Rahmen der II. Internationalen Alpenkonferenz am 7. November 1991 in Salzburg das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) von den anwesenden Umweltminister:innen und Vertreter:innen der Alpenstaaten Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, der Schweiz und Österreich sowie von dem für Umweltfragen zuständigen Kommissar der EG<sup>16</sup> unterzeichnet werden konnte.

---

15 Prof. Ansgar Vogel (deutscher Delegationsleiter), Rede anlässlich der CIPRA-Jahresfachkonferenz zum Thema „Die Alpenkonvention – eine Zwischenbilanz“, Schwangau, 1. bis 3.10.1992.

16 Durch Beschluss des Rates vom 26. Februar 1996 (ABl. Nr. L 61 vom 12. März 1996, S. 31) wurde schließlich die EG Vertragspartei des Übereinkommens zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention). Dem vorausgegangen ist im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens gemäß Art. 130s Abs. 1 alt (Art. 175 Abs.1) EG-Vertrag sowohl eine positive Stellungnahme des Europäischen Parlaments vom 16. Dezember 1994 (ABl. Nr. C 184 vom 23. Jänner 1995, S. 425) als auch des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 22./23. Februar 1995 (ABl. Nr. C 110 vom 2. Jänner 1995, S. 1).



**Abb. 1:** Unterzeichnung der Rahmenkonvention der Alpenkonvention durch die Vertragsparteien Österreich, Schweiz, Deutschland, Frankreich, Liechtenstein, Italien, Europäische Gemeinschaft auf der II. Alpenkonferenz am 7. November 1991 in Salzburg. V.l.n.r.: Dr. Philipp Jenniger, Unterzeichner für Deutschland (damaliger Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in Österreich mit Vollmacht zur Unterschrift); als Mitunterzeichner der damalige deutsche Umweltminister Prof. Dr. Klaus Töpfer; der französische Botschafter in Österreich Andre Lewin; Finanzbundesministerin Dkfm. Ruth Feldgrill-Zankel für Österreich; Minister Prof. Giorgio Ruffolo für Italien; Regierungschefstellvertreter Dr. Herbert Wille für Liechtenstein; Bundespräsident Dr. Flavio Cotti für die Schweiz; Umweltkommissar Dr. Carlo Ripa di Meana für die EU-Kommission. (Foto: Archiv CIPRA-International).

Die damals noch junge Republik Slowenien unterzeichnete das Übereinkommen zum Schutz der Alpen im Rahmen einer Ost-Umweltminister:innenkonferenz am 29. März 1993 in Wien. Das Fürstentum Monaco bekundete gleich nach der Unterzeichnung der Alpenkonvention sein Interesse, dem Übereinkommen beizutreten. Dies erfolgte dann im Wege einer nachträglichen Vertragsänderung, konkret durch ein Zusatzprotokoll über den Beitritt des Fürstentums Monaco zum „Übereinkommen zum Schutz der Alpen“, das von allen Signataren der Alpenkonvention im Rahmen III. Tagung der Alpenkonferenz am 20. Dezember 1994 in Chambéry unterzeichnet wurde.

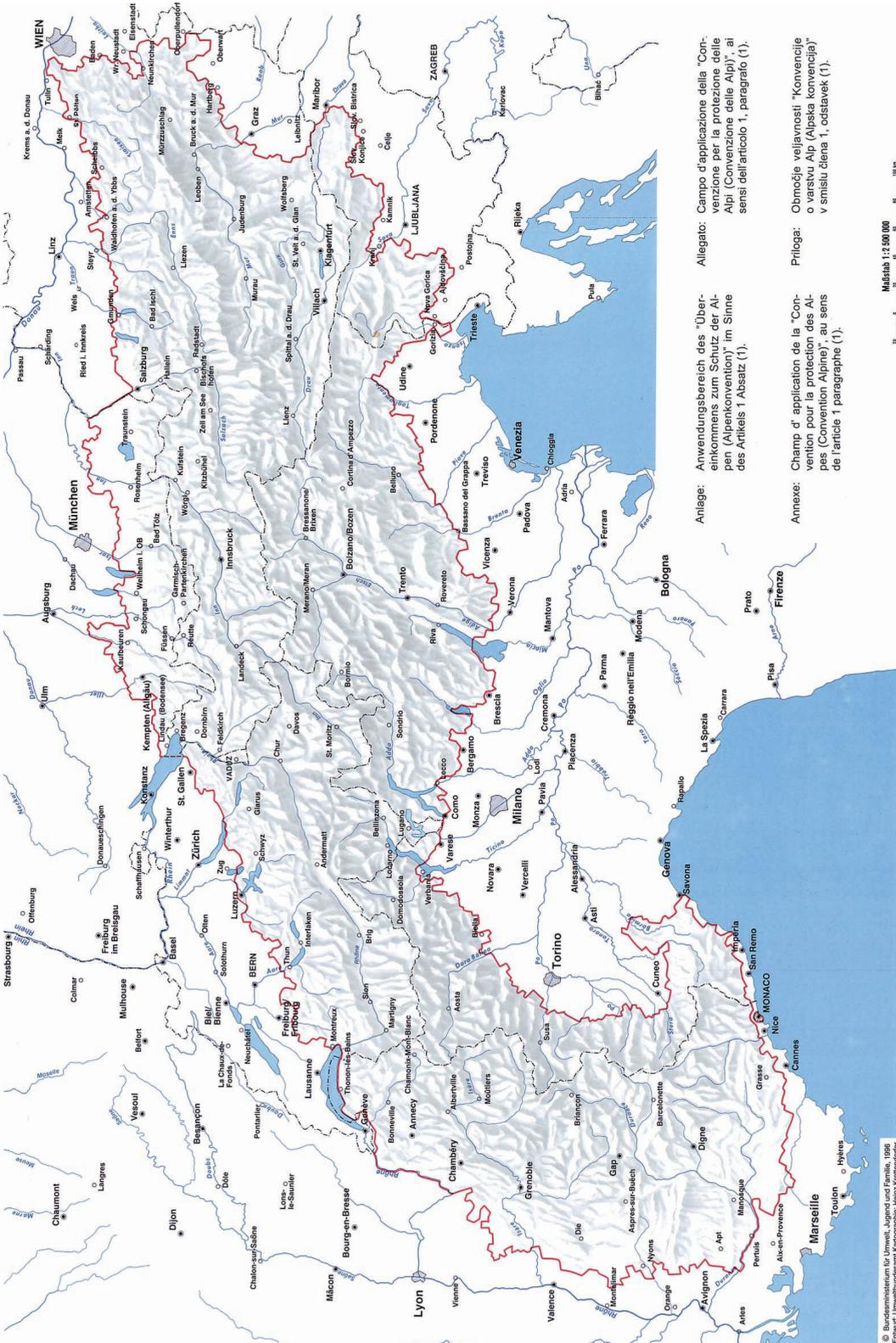
Bezüglich der Protokollerarbeitung konnte anlässlich der Konferenz von Salzburg kein Erfolg vermeldet werden, was im Falle des Naturschutzprotokolls so nicht ganz stimmte (dazu ausführlich 3.1.2). Es erfolgte lediglich eine Erweiterung um weitere drei Protokolle, nämlich „Bergwald“ unter dem Vorsitz Österreichs, „Bodenschutz“ unter dem Vorsitz Deutschlands sowie „Energie“ – damals noch „Energieversorgung“ genannt – unter dem Vorsitz Italiens.<sup>17</sup>

Die Alpenkonvention trat schließlich am 6. März 1995 völkerrechtlich in Kraft.

Die Befürchtung einiger Schweizer Kantone, durch die zum damaligen Zeitpunkt inhaltlich noch nicht vorhersehbaren Protokolle unter Umständen sogar weitgehende Einschränkungen in ihren national festgelegten Kompetenzen zu erfahren,<sup>18</sup> und Bedenken diverser Wirtschaftsverbände in der

<sup>17</sup> S. 6 des Protokolls der II. Internationalen Alpenkonferenz.

<sup>18</sup> dazu ausführlich Hilde Lingnau, Die Alpenkonvention und die Schweiz – Eine Policy-Analyse (2000).



Allegato: Campo d'applicazione della "Convenzione per la protezione delle Alpi (Convenzione delle Alpi)", ai sensi dell'articolo 1, paragrafo (1).

Priloga: Območje veljavnosti "Konvencije o varstvu Alp (Alpska konvencija)" v smislu člena 1, odstavek (1).

Anlage: Anwendungsbereich des "Übereinkommens zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)" im Sinne des Artikels 1 Absatz (1).

Annexe: Champ d'application de la "Convention pour la protection des Alpes (Convention Alpine)", au sens de l'article 1 paragraphe (1).

**Abb. 2:** Anwendungsbereich des Übereinkommens zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) gemäß Art. 1 der 1991 unterzeichneten und 1995 rechtskräftigen Alpenkonvention. (Quelle: Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (Wien), 1996. Im Staatsarchiv der Republik Österreich, diese ist Verwahrer der Alpenkonvention, liegen die Originaldokumente der Alpenkonvention.)

Schweiz veranlassten den damaligen Schweizer Umweltminister, Herrn Dr. Flavio Cotti, anlässlich der Unterzeichnung der Alpenkonvention zu erklären, dass das Übereinkommen zum Schutz der Alpen dem Schweizer Parlament erst dann zur Genehmigung vorgelegt werde, wenn die Verhandlungen über die ersten Zusatzprotokolle zu einem für die Schweiz zufriedenstellenden Abschluss gekommen seien.

**Tab. 1:** Übersicht über die Ratifizierung der Rahmenkonvention der Alpenkonvention; d.h. die AK-Rahmenkonvention ist von allen Vertragsparteien ratifiziert und für alle in Kraft getreten. (Quelle: Screenshot aus <https://www.alpconv.org/de/startseite/konvention/stand-der-ratifizierungen/>).

Land	Unterzeichnet	Ratifiziert	In Kraft getreten	Veröffentlicht in
AT	07.11.1991	08.02.1994	06.03.1995	Bundesgesetzblatt Nr.477/1995 vom 21.07.1995
CH	07.11.1991	28.01.1999	28.04.1999	Bundesgesetzblatt BBl 1997 IV 657(d) FF 997 IV 581(f)
DE	07.11.1991	05.12.1994	06.03.1995	Bundesgesetzblatt Teil II Nr.46/1994 vom 08.10.1994
FR	07.11.1991	15.01.1996	15.04.1996	Loi n° 95-1270 z dne 6. 12. 1995, publiée au Journal officiel n°284 vom 07.12.1995
IT	07.11.1991	27.12.1999	07.08.2004	<u>Legge n. 403 z dne 14. 10. 1999; Gazzetta Ufficiale n. 262 z dne 8. 11. 1999 - Supplemento Ordinario n. 194</u>
MC	20.12.1994	22.12.1998	22.03.1999	Ordonnance Souveraine n°14.082 z dne 21.07.1999, publiée au Journal de Monaco vom 30.07.1999
SI	29.03.1993	22.05.1995	22.08.1995	<u>Uradni list Republike Slovenije (Mednarodne pogodbe), št.19/Priloga 5 vom 31.03.1995</u>
EU	07.11.1991	04.03.1996	14.04.1998	<u>Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L61/31-36 vom 12.03.1996</u>

### 3. Ausarbeitung der Protokolle

Die Protokolle der Alpenkonvention spezifizieren zwar die Vorgaben der Alpenkonvention und setzen sie damit um, rechtlich haben sie aber denselben Status wie die Rahmenkonvention, nämlich jenen völkerrechtlicher Umweltverträge. Bei näherer Betrachtung sind sie tatsächlich auch ein wenig wie Rahmenverträge im Kleinen. So unterschiedlich wie ihr Zustandekommen, so unterschiedlich sind auch ihre Inhalte und darauf aufbauend ihre Bedeutung für die Implementierung der Alpenkonvention.

### 3.1 Entstehungsgeschichte der Chambéry Protokolle

Dies umfasst die Protokolle der 1. Generation, konkret die Protokolle „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“, „Naturschutz und Landschaftspflege“ sowie „Berglandwirtschaft“. Es waren auch jene drei Protokolle, die bei erster Gelegenheit von der EG unterzeichnet wurden. Bedingt durch das Ausscheiden des für die Ausarbeitung der Alpenkonvention äußerst wertvollen EG-Vertreters, Herrn Claus Stuffmann<sup>19</sup>, distanzierte sich die EG mehr und mehr von der Alpenkonvention. Sie nahm schließlich sogar davon Abstand, weitere vorgelegte Protokolle zu unterzeichnen, und verlor zunehmend ihr Interesse an der Alpenkonvention. Erst in den 2000er Jahren richtete die nunmehrige Europäische Union (EU) ihre Aufmerksamkeit wieder auf die Alpenkonvention und vor allem ihre Protokolle und nahm wieder eine aktivere Rolle innerhalb der Alpenkonvention ein. Als besonders hilfreich erwiesen sich dabei die Jahreshälften unter österreichischem EU-Vorsitz, die stets dazu führten, die Protokolle durch die EU zu ratifizieren. So sind bis dato die Protokolle Berglandwirtschaft,<sup>20</sup> Tourismus,<sup>21</sup> Bodenschutz,<sup>22</sup> Energie<sup>23</sup> und Verkehr<sup>24</sup> europäisches Recht.

#### 3.1.1 Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung<sup>25</sup>

Das Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ wurde unter dem Vorsitz Frankreichs ausgearbeitet. Die diesbezügliche AG<sup>26</sup> konstituierte sich am 29./30. Oktober 1990 in Aix-les-Bains unter dem Vorsitz der Delegation a l' Aménagement du Territoire et l' Action Regionale (DATAR), im Auftrag des damaligen französischen Ministeriums für Raumplanung. Den Vorsitz übernahm Herr Georges Ribiere, der der Alpenkonvention noch lange verbunden bleiben sollte.

Den Ausgangspunkt der Arbeiten bildete ein von Österreich vorgelegter schriftlicher Entwurf zu Maßnahmen der Raumplanung. Zuerst stand dabei die Forderung nach einer umwelt-, raum- und sozialverträglichen Planung. Weiters soll *„... bei allen raumbezogenen Planungen und Bewilligungsverfahren sowie bei raumwirksamen Investitionen und bei Förderungen der öffentlichen Hand den ökologischen Funktionen des Naturraumes und dem Landschaftsbild Rechnung getragen werden. Dem umfassenden Bodenschutz ist dabei Priorität einzuräumen“*. Die überörtliche Ebene soll die Siedlungsentwicklung, die Freiraumsicherung, Schutzgebiete, Verkehrserschließungen und die Wirtschaftsentwicklung beinhalten. Ergänzt wurde dies durch ein vom französischen Vorsitz entworfenes „Arbeitsprogramm zum Thema Raumordnung und Umweltpolitik im Alpenbogen“, das auf eine umfassende, rechtliche und organisatorische Bestandsaufnahme abzielte. Hinzu kamen ein sehr

---

19 war bis 1994 im für Naturschutz, Umwelt, Landwirtschaft zuständigen EU-Kommissariat in Brüssel.

20 ABl 128/2006.

21 ABl 127/2006.

22 ABl 130/2006.

23 ABl 129/2006.

24 ABl 332/2013.

25 siehe dazu ausführlich Josef Essl/Sebastian Schmid (Hrsg.) „Das Protokoll „Raumplanung und Nachhaltige Entwicklung“ der Alpenkonvention“ im Verlag Österreich, 2018; auch als Open Access unter <https://doi.org/10.33196/9783704679598>.

26 In den Unterlagen werden die Arbeitsgruppen oft als „Subarbeitsgruppen“ bezeichnet.

allgemein gehaltener Maßstab für Raumverträglichkeit und Aspekte der Raumb Beobachtung sowie die Bereiche der Zweitwohnungen und der Naturgefahren.

Im Herbst 1992 lag ein fertiger Entwurf vor, zu dem sich die CIPRA sehr kritisch äußerte. Heiß umkämpft war vor allem die unter Artikel 1 Absatz 4 enthaltene Bestimmung, wonach die besonderen Interessen der Bevölkerung im Alpenraum durch Anstrengungen zur dauerhaften Sicherstellung ihrer Entwicklungsgrundlagen anerkannt bleiben sollten. In der AG konnte trotzdem recht schnell ein Konsens erzielt werden, sodass das Raumplanungsprotokoll schließlich im Paket mit den anderen Protokollen Berglandwirtschaft, Naturschutz, Verkehr und Tourismus von der AHB am 5./6. November 1992<sup>27</sup> zur Abstimmung bis spätestens 31. Mai 1993 in den einzelnen Staaten und der EG freigegeben wurde.

Es war dann gerade die ihr schon bei der Unterzeichnung vorgeworfene Schutzlastigkeit der Alpenkonvention, welche die Schweiz zu neuen Vorstößen veranlasste – ohne dass aber von diesen Kritiker:innen die sich ergebende Chance erkannt wurde, Ökologie und Ökonomie, Entwicklung und Umweltschutz zu verknüpfen. Bereits im Dezember 1992 hatte die Schweizer Delegation Bereinigungen und Harmonisierung aller bis dato vorliegenden Protokolle gefordert, was zu einer weiteren zeitlichen Verzögerung geführt hatte. Im Frühjahr 1993 legte die Schweiz nach und verlangte, sozioökonomische Aspekte vertiefter zu behandeln, einerseits im Wege eines neuen Protokolls „*Wirtschaft und Gesellschaft*“ und andererseits durch Überarbeitung aller aktuellen Protokollentwürfe.<sup>28</sup> Das Raumplanungsprotokoll hätte zudem noch ausreichend Spielraum für wirtschaftliche Implikationen. Mögen es sich abzeichnende Probleme im Ratifikationsprozess gewesen sein oder schlichtweg ein gewisser Weitblick seitens der Schweiz, die Alpenkonventionsgemeinschaft war jedenfalls in höchstem Maße irritiert.

Die AHB befasste sich daher auch in ihrer Sitzung am 8./9. Juli 1993 sehr intensiv mit diesem Ansinnen. Österreich und Deutschland – es wurde eigens dafür sogar eine gemeinsame Deklaration erarbeitet – warnten davor, dass ein Aufgreifen der Schweizer Vorschläge zu weitreichenden Verzögerungen und zu einer Neuauflage von inhaltlichen Diskussionen führen würde. Darüber hinaus wurde für die noch ausstehenden Stellungnahmen der Parteien – lediglich Österreich hatte fristgerecht abgeliefert – eine Nachfrist bis 31. Dezember 1993 gesetzt. Bis Ende Februar 1994 würden dann überarbeitete Textversionen vorgelegt werden.

Die Schweiz ließ aber nicht locker. Ausgehend von der regionalwirtschaftlichen Vielfalt im Alpenraum sollten raumtypische Wirtschaftsförderungskonzepte entworfen werden, die für unterschiedliche Raumtypen maßgeschneiderte Programme beinhalten sollten. Am 24.(!) Dezember 1993 legte die Schweizer Bundesrätin Dreifuss einen umfassenden Forderungskatalog vor, der Grundsätze, Ergänzungsanträge zu den Protokollen, eine Skizze für ein neues Protokoll „*Bevölkerung und Wirtschaft*“ und Maßnahmen zur Einhaltung und Wirksamkeit enthielt. Im Grunde ging es vor allem um die Förderung der Wirtschaftsentwicklung, die Entschädigung für umweltschutzbedingte Nutzungseinbußen und die Einrichtung von grenzüberschreitenden Finanzierungsmechanismen. Es stellte sich recht bald heraus, dass gerade das Raumplanungsprotokoll davon im besonderen Maße betroffen war, sei es die Anpassung der Raumnutzung an ökologische Notwendigkeiten oder die Förderung der Wirtschaftsentwicklung.

---

27 in manchen Dokumenten wird vom 4./5. November 1992 gesprochen.

28 Ausgangspunkt dafür war eine Untersuchung der Schweizer Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB).

Die Alpenkonvention reagierte, indem zu einer außerordentlichen Konferenz der Minister:innen am 23. März 1994 nach Paris eingeladen wurde, etwas, was es bis dahin noch nicht gegeben hatte. Dort waren die Fronten recht bald klar. Auf der einen Seite die Schweiz, Frankreich und Italien, die sich schon zuvor in einem trilateralen Treffen am 21./22. November 1993 in Chamonix darauf geeinigt hatten, ein eigenständiges Protokoll in Angriff zu nehmen. Diesen gegenüber Deutschland, Liechtenstein und Österreich, die eine grundsätzliche Umorientierung der Alpenkonvention von Umwelt- hin zu Wirtschaftszielen befürchteten. Es waren zudem auch Störgeräusche für die gerade in den drei Staaten laufenden bzw. gerade abgeschlossenen Ratifikationsprozesse zur Alpenkonvention. Schließlich einigte man sich darauf, dass bestimmten Formulierungen in alle Protokolle, etwa zur Beteiligung der Gebietskörperschaften, Eingang finden sollten. Vor allem das Raumplanungsprotokoll wurde um Aussagen über die nachhaltige Entwicklung und weitere Aspekte der Schweizer Vorschläge ergänzt.

So wurde der Titel in „*Raumplanung und nachhaltige Entwicklung*“ umgewandelt und die Entwürfe für ein neues Protokoll wurden beinahe monatlich verändert. Die Präambel erwies sich dabei als hervorragende Spielwiese, um all die programmatischen Ansätze und Vorschläge unterzubringen. Die gesamte Formulierung von Artikel 8 über die Pläne und Programme geht ebenfalls darauf zurück, wie auch der Einschub in Artikel 9, auf die am besten geeignete Umsetzungsebene abzustellen. Weitreichende Ergänzungen gab es im Finanz-Artikel 11. Die Anregung in Absatz 1, dass „*Nutzer alpiner Ressourcen veranlasst werden können, marktgerechte Preise zu zahlen, die die Kosten der Bereitstellung der genannten Ressourcen in ihren wirtschaftlichen Wert miteinbeziehen*“ ist ebenso auf diese Diskussionen zurückzuführen, wie der gesamte Absatz 4, wonach „*zusätzlich erhebliche Einschränkungen der umweltverträglichen Wirtschaftsnutzung des Naturraumpotenzials auf der Grundlage von Rechtsvorschriften oder Verträgen angemessen vergütet werden können*“.

Schließlich wurde das Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ im Rahmen der III. Tagung der Alpenkonferenz, am 20. Dezember 1994 in Chambéry zur Unterzeichnung aufgelegt. Bei dieser Gelegenheit unterzeichneten Frankreich, Deutschland, Italien, Slowenien, Monaco und die EU das Protokoll. Liechtenstein und die Schweiz holten dies im Rahmen der V. Tagung der Alpenkonferenz, am 16. Oktober 1998 in Bled, nach. Österreich unterzeichnete das Protokoll im Rahmen der VI. Tagung der Alpenkonferenz am 31. Oktober 2000 in Luzern. Das Raumplanungsprotokoll ist seit Dezember 2002 in Kraft und gilt mittlerweile in allen Staaten, mit Ausnahme der Schweiz und der EU.<sup>29</sup>

### **3.1.2 Protokoll Naturschutz und Landschaftspflege**

Schon im Rahmen der I. Internationalen Alpenkonferenz wurde Deutschland mit dem Vorsitz einer AG zum Bereich „Naturschutz“ betraut und begann recht schnell mit den Arbeiten. Ausgangspunkt dafür war ein detaillierter Arbeitsplan, der sowohl erste Arbeitsschritte als auch inhaltliche Vorgaben enthielt, die sich an den Aussagen der Berchtesgadener Resolution orientierten.

Die AG konstituierte sich am 30. März 1990 in Garmisch-Partenkirchen und stand unter der Leitung von Herrn Dr. Fritz Dieterich, Referatsleiter aus dem deutschen Bundesumweltministerium, der auch Mitglied der deutschen Delegation zur gleichzeitigen Ausarbeitung der Alpenkonvention

---

29 In Österreich unter BGBl III 232/2002 idF BGBl III 114/2005 kundgemacht.

war und damit beide Prozesse im Auge hatte. Überhaupt war seine Nominierung ein Glücksgriff, erwies er sich doch als ausgezeichnete(r) Experte mit dem notwendigen Gespür für eine effiziente Vorsitzführung. Die Sitzung selbst fand unmittelbar im Anschluss zum ARGE-ALP Symposium „Arten- und Biotopschutz im Alpenraum“ von 27. bis 29. März 1990 im Kongresszentrum Garmisch-Partenkirchen statt.

Dieser 1. Sitzung vorausgegangen war die Versendung einer bereits sehr fundierten Arbeitsunterlage, die sich neben der Ausrichtung auf den Naturschutz zunächst auch noch den wasserwirtschaftlichen Bedingungen stellen wollte. An erster Stelle stand der Arten- und Biotopschutz. Ausgehend vom dem sich schon länger abzeichnenden Nutzungs- und Strukturwandel wären vor allem naturnahe Flächen von einer steigenden ökologischen Instabilität bedroht, die immer mehr die natürlichen Lebensgrundlagen der im Alpenraum lebenden Menschen und ihre auf den Fremdenverkehr aufbauende Existenzgrundlage gefährden würde. Dem im Alpenraum noch sichtbarerem und bedrohlichen Artenschwund wurde jedenfalls große Aufmerksamkeit geschenkt. Daraus entwickelten sich dann auch die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und die Pflicht zur Erhaltung der Arten und Biotoptypen und Lebensräume, einschließlich der Notwendigkeit, diese wiederherzustellen...; Ausgangspunkte für den heute so entscheidenden Artikel 11 Absatz 1 im Naturschutzprotokoll.

Den zweiten Schwerpunkt bildete die Arten- und Biotopkartierung, mit deren Hilfe eine Bestandssicherung bestimmter bedrohter oder seltener Arten, der Schutz bestimmter Ökosysteme, die Optimierung der Lebensräume, die Vernetzung der Populationen, die Sicherung ausreichender Flächengrößen und die Bereitstellung seltener Lebensräume verwirklicht werden sollten. Es wurden auch gleich Grundsätze, Definitionen, etwa zu Boden oder Almen, Methodik und Arbeitsgrundlagen, wie beispielsweise ein Gliederungsvorschlag zur vergleichenden Bestandsaufnahme der aktuellen Situation, festgelegt. Die AG sollte dann auf dieser Basis Empfehlungen entwickeln.

Der dritte Abschnitt betraf einen Katalog von rechtlichen und praktischen Schutzmaßnahmen zur Umsetzung der Ergebnisse der Biotop- und Artenkartierung. Dahinter verbargen sich der klassische gesetzliche Biotopschutz, der Flächenschutz durch Verordnung, planungsrechtliche Quellen, privatrechtliche Vereinbarungen, Fördermaßnahmen, Naturschutzprogramme und sogar ein Vorschlag für einen Fonds für Ankaufs- und Pachtmaßnahmen. Hier wurde erstmals das seit 1973 geltende Bayerische Naturschutzgesetz genannt, das in weiterer Folge noch Vorbildwirkung haben sollte.

Diese Unterlagen wurden in der 1. Sitzung der AG diskutiert und es wurde recht schnell eine Einigung in Termin- und Fachfragen erzielt. Gefordert wurden zudem Vorgaben zum Aufbau und zu den Inhalten eines möglichen Protokolls.

Am 24./25. Oktober 1990 traf sich die AG ein zweites Mal, diesmal in München. Die Arbeitsunterlagen waren auf Basis der eingelangten Stellungnahmen überarbeitet worden. Zuvor wurde von den Delegationen bemerkt, dass sich diese AG auf den Themenkomplex des Naturschutzes beschränken und Fragestellungen zu Tourismus oder Wald anderen AG überlassen sollte. Noch existierte ein Artikel zu den Gewässern, wobei dabei die Fragen zu Restwassermengen und Grundwasser im Vordergrund standen. In dieser 2. Sitzung wurde rasch ein Konsens zur umfassenden Integration der Naturschutzbelange in andere Fachbereiche gefunden. Die daraus erwachsenden, unausweichlichen Überschneidungen mit anderen AG führten innerhalb der Alpenkonvention dazu, dem Naturschutzprotokoll eine Art Durchgriffswirkung zu verleihen und es in seiner Wirkung ein wenig über die anderen Protokolle zu stellen.

Im Mittelpunkt der Diskussion standen weiters mögliche Elemente für ein Protokoll. So wurden Definitionen für notwendig erachtet, die Grundsätze wären auf ihre Verbindlichkeit zu prüfen, in den Grundverpflichtungen sollten allgemeine Aussagen zu rechtlichen Normierungen aufgenommen werden und Verpflichtungen zu einheitlichen Kartierungen wären zu prüfen. Auffällig war die Festlegung, dass es sich bei den im Protokollentwurf dargestellten Maßnahmen um Aktionen handeln sollte, auf die ein Rechtsanspruch bestehen sollte.

Für die 3. Sitzung der AG am 13./14. März 1991, ebenfalls in München, lag eine Unterlage vor, die zwar bereits als „Protokollentwurf“ bezeichnet wurde, aber von der Struktur her nichts mit dem finalen Produkt gemein hatte. Der Entwurf hatte sechs Abschnitte:

Einen allgemeinen Teil, in dem die besondere Fragilität der Alpen betont wurde und gleichzeitig die Unabdingbarkeit der ungestörten Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts, die biologische Vielfalt, die genetische Diversität sowie das Landschaftsbild besonders hervorgehoben wurden.

Der zweite Abschnitt widmete sich der so genannten „unbelebten“ Natur, Boden, Gewässer und Luft, der dritte schließlich den Pflanzen, Tieren und ihren Lebensräumen. Darin wurde zunächst die grenzüberschreitende Dimension, etwa bei der Ausweisung von Nationalparks oder die Vernetzung von Ökosystemen, hervorgehoben. In weiterer Folge wurde die großräumige und dauerhafte Sicherung der Lebensräume, deren Vernetzung, Renaturierung, einschließlich der Vermeidung von Zerschneidungen der Landschaft und deren Isolierung als besonders vordringlich erachtet.

Der vierte Abschnitt stellte das Landschaftsbild als Produkt außerordentlicher Naturgegebenheiten und prägender Kultureinflüsse, deren Dokumentation und langfristige Sicherung in den Mittelpunkt.

Im vorletzten Abschnitt ging es um die Nutzung des Alpenraums im Wege von Planungen und der pfleglichen Nutzung der Wälder, der Land- und Almwirtschaft, der Siedlungen, des Freizeitsektors, der Wasserwirtschaft und Energie sowie des Verkehrs.

Der letzte Abschnitt betraf die Forschung, konkret die angewandte Forschung, die Ausbildung und Information sowie den Aufbau eines Umwelt-Beobachtungssystems für den gesamten Alpenraum, dem Vorläufer des späteren Alpenbeobachtungs- und Informationssystems (ABIS).

In der Sitzung selbst wurden nur die Präambel und die ersten sieben Artikel behandelt. Einigung gab es auch hinsichtlich der Streichung der „*Beachtung wasserwirtschaftlicher Bedingungen*“ im Aufgabenfeld und im Titel der AG. Die Regelung zur Umweltverträglichkeitsprüfung sollte im Hinblick auf Alpenspezifität überarbeitet werden und den anderen AG wären weiterhin Hinweise zur Beachtung naturschutzrechtlicher Aspekte zu geben. Am Ende der Sitzung gab es den 2. Entwurf eines Naturschutzprotokolls, der dem finalen Protokoll schon sehr nahe war. Die Präambel stimmte schon in vielen Teilen überein. Auch das erste Protokollkapitel gab es bereits, nur mit einer anderen Reihenfolge der Artikel und einer Bestimmung, in der noch umfangreiche Begriffsdefinitionen vorgesehen waren. Auch das Kapitel mit den Maßnahmen stimmte, oft sogar schon wortident, mit dem Endprodukt überein, lediglich die Reihenfolge unterschied sich und es fehlte eine Bestimmung zum Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen. Bei den Anhängen war man noch viel ausführlicher. So gab es etwa zur Landschaftsplanung bereits einen Vorschlag für die Struktur und Gliederung von Landschaftsplänen. Zudem lag ein weiterer Anhang mit einem Katalog an Aktivitäten vor, für

die eine Überprüfung der Umweltverträglichkeit bei Eingriffen in Natur und Landschaft (damaliger Artikel 10, aktuell Artikel 9) vorzusehen wäre. Auch für zu schützende Biotoptypen (Artikel 13) gab es bereits eine Liste. Dieser Entwurf hatte beinahe mehr zu bieten als das Endprodukt.

Danach folgten zwei weitere AG-Sitzungen: 18./19. April 1991 und 14./15. Mai 1991, beide in München. Im Rahmen der ersten dieser Sitzungen konnten die Artikel weitestgehend akkordiert werden – völlig offen blieben noch die zahlreichen Anhänge. Als Zwischenprodukt gab es einen 3. Protokollentwurf, der dann Gegenstand der Behandlung im Rahmen der 5. Tagung der AG am 14./15. Mai 1991 war. Im Zuge dieser Sitzung konnte in der AG Einigung zum Protokolltext erzielt werden, mit der Folge, dass eine weitere für 17./18. Juni 1991 vorgesehene Sitzung der AG nicht mehr notwendig war und der deutsche AG-Vorsitz dadurch in die Lage versetzt wurde, einen Protokollentwurf zu formulieren, der dann allen Delegationen zur abschließenden Befassung vorgelegt werden sollte. Sicherheitshalber wurde noch eine Stellungnahmefrist bis 30. Juni 1991 eingeräumt. Der Vorsitz sollte dann über den Sommer den zur innerstaatlichen Akkordierung fertigen Protokolltext am 1. September 1991 versenden. Ab diesem Zeitpunkt sollte auch die Vertraulichkeit aufgehoben werden. Da die innerstaatlichen Behandlungen unterschiedlich lang waren, wurde davon Abstand genommen, das Protokoll bereits anlässlich der bevorstehenden, II. Tagung der Alpenkonferenz am 7. November 1991 in Salzburg, dem Termin für die Unterzeichnung der Alpenkonvention, vorzulegen. Im Grunde eine vertane Chance, denn der Protokolltext sollte sich über die nächsten drei Jahre nicht mehr viel verändern. Ein Wunsch der AG wurde hingegen deutlich kommuniziert: Einsetzen einer AG – wohl ident mit der aktuellen AG – zur Begleitung der Umsetzung des unterzeichneten Protokolls.

Das Protokoll wurde noch unter österreichischem Vorsitz anlässlich der 8. Tagung der AHB, am 1. Oktober 1991 in Wien, zur nationalen bzw. internen Koordinierung freigegeben. Schriftliche Rückmeldungen wären der dann neuen, in der Alpenkonvention vorsitzführenden Vertragspartei, Frankreich, zu übermitteln. Die dafür vorgesehene Frist wurde auf Intervention der Schweiz auf Ende Juni 1992 verlängert. Die Schweiz war es dann auch, die für weitere Turbulenzen sorgte. So machte der schon bekannte Schweizer Vorstoß nach vertiefter Behandlung sozioökonomischer Aspekte auch nicht vor dem Naturschutzprotokoll Halt. Dem Entwurf wurde vorgeworfen, zu stark auf Schutz und Nutzungseinschränkungen ausgerichtet zu sein, was Interessenskonflikte mit wirtschaftlichen Anliegen sehr wahrscheinlich werden ließen.

Gleichzeitig wurde der Protokollentwurf von umfassenden Bereinigungs- und Harmonisierungsbestrebungen erfasst, was in einem neuen Entwurf mit Stand November 1992 mündete. Das Naturschutzprotokoll wurde sodann im Paket mit den anderen Protokollen Raumplanung, Berglandwirtschaft, Verkehr und Tourismus von der AHB am 5./6. November 1992 in Chambéry zur Abstimmung in den einzelnen Staaten und der EU bis spätestens 31. Mai 1993 freigegeben. Auch diese Befassung einschließlich einer Nachfristsetzung für die noch ausstehenden Stellungnahmen der Parteien – lediglich Österreich hatte fristgerecht abgeliefert – bis 31. Dezember 1993 ergaben keine nennenswerten Änderungen. Bis Ende Februar 1994 sollten dann vom französischen Alpenkonventionsvorsitz überarbeitete Textversionen vorgelegt werden. In Ermangelung einer deutschsprachigen Übersetzung wurde die Behandlung des Protokollentwurfes zum Naturschutz in der AHB im Mai 1994 noch einmal vertagt. Erst mit Ende einer Redaktionskonferenz der deutschsprachigen Staaten zur Harmonisierung der Protokolle, am 17./18. August 1994 in München, lag das endgültige Naturschutzprotokoll vor.

Das Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“ wurde im Rahmen der III. Tagung der Alpenkonferenz, am 20. Dezember 1994 in Chambéry, zur Unterfertigung aufgelegt. Bei dieser Gelegenheit unterzeichneten Frankreich, Deutschland, Italien, Slowenien, Monaco und die EU das Protokoll. Liechtenstein und die Schweiz holten dies im Rahmen der V. Tagung der Alpenkonferenz, am 16. Oktober 1998 in Bled, nach. Österreich unterzeichnete das Protokoll im Rahmen der VI. Tagung der Alpenkonferenz am 31. Oktober 2000 in Luzern. Das Naturschutzprotokoll ist seit Dezember 2002 in Kraft und gilt mittlerweile in allen Alpenstaaten, mit Ausnahme der Schweiz, und der EU.<sup>30</sup>

### 3.1.3 Protokoll Berglandwirtschaft<sup>31</sup>

Anlässlich der I. Tagung der Alpenkonferenz, 9. bis 11. Oktober 1989 in Berchtesgaden, wurde Italien mit der Ausarbeitung eines Protokolls „Berglandwirtschaft“ betraut. Italien machte sich sogleich an die Arbeit und lud zur konstituierenden Sitzung der dafür eingesetzten AG am 22./23. Juni 1990 nach Rom ein. Ziel der Besprechung war die Vorbereitung eines Protokolls, das im Idealfall bereits anlässlich der nächsten Tagung der Alpenkonferenz gemeinsam mit der Alpenkonvention verabschiedet werden sollte.

Ganz im Sinne dieser sehr optimistischen Einschätzung präsentierte der italienische Vorsitz eine erste Arbeitsunterlage mit dem Titel „*Untersuchungsbericht über eine Schutzkonvention für den Alpenraum und die damit verbundenen Probleme*“. Schon der Titel und noch vielmehr der Inhalt offenbarten eine kapitale Themenverfehlung, denn diese Arbeitsunterlage war ein, aus welchen Gründen auch immer, untauglicher Versuch, eine Rahmenkonvention zu entwickeln. In die parallel dazu laufenden Verhandlungen zur eigentlichen Rahmenkonvention floss diese Unterlage jedenfalls nie ein. Der umfassende Ansatz dieses Ausgangsdokuments sah u.a. einen gemeinsamen Themenbereich Land- und Forstwirtschaft vor.

Dieser Ansatz wurde dann über mehrere Sitzungen der AG weiterverfolgt, stets mit wechselnden Vorsitzenden. Nach der 3. mehr oder weniger ergebnislosen Sitzung der AG am 7./8. Mai 1991 in Rom, riss bei einigen Delegationen der Geduldssaden. Angeführt von Österreich, legten die deutschsprachigen Delegationen zeitgerecht vor der nächsten, 4. Sitzung der AG am 28./29. Mai 1991, diesmal in Mailand, einen eigenständigen Protokollentwurf vor. Dieser Entwurf orientierte sich in seiner Struktur am parallel in Ausarbeitung befindlichen und damals am weitest fortgeschrittenen Naturschutzprotokoll. Neben dem Versuch, Ergebnisse vorangegangener Diskussionen bestmöglich einfließen zu lassen, wurden erstmals Natur- und Umweltschutzaspekte etwas hervorgehoben. Entscheidend aber war, dass dieser Entwurf vorher ins Italienische übersetzt worden war und so zum Ausgangstext für die weitere Behandlung wurde. Die Diskussionen verliefen sehr konstruktiv, sodass an deren Ende erstmals ein Dokument vorlag, das den Namen Protokollentwurf auch verdient hatte. Besonders hilfreich erwies sich dabei ein neues Mitglied in der italienischen Delegation, Herr Dr. Federico Lottersberger von der Regionsverwaltung Lombardei, dessen zweisprachiges Talent, Deutsch/Italienisch, ganz wesentlich zum Erfolg beigetragen hatte und der in der Folgezeit die Geschicke der AG als neuer Vorsitzender übernahm und diese Funktion bis zum Abschluss der Arbeiten beibehielt.

---

30 In Österreich unter BGBl III 236/2002 idF BGBl III 113/2005 kundgemacht.

31 siehe dazu ausführlich Paul Kuncio/Sebastian Schmid (Hrsg.) „Das Protokoll „Berglandwirtschaft“ der Alpenkonvention“ im Verlag Österreich, 2021.

Es dauerte ein Jahr, bis die Arbeiten fortgesetzt wurden. Am 18./19. Mai 1992, fand dann in Rom die 5. Sitzung der AG statt. In dieser Sitzung wurden bis heute gültige Ecksteine festgelegt, wie beispielsweise die Förderung der Berglandwirtschaft im Hinblick auf die erschwerten Produktionsbedingungen in den Alpen, die Abgeltung der für die Allgemeinheit erbrachten Leistungen, Sonderbestimmungen bei Produktionsbeschränkungen, um eine standortgerechte und umweltverträgliche Bewirtschaftung im Alpenraum sicherzustellen, die Schaffung günstigerer Vermarktungsbedingungen für Produkte aus der Berglandwirtschaft, u.a. durch Einführung einer eigenen Ursprungsmarke mit Qualitätsgarantie oder der Ausbau von Ausbildung und Beratung in landwirtschaftlichen Fachgebieten und in den Bereichen Natur- und Umweltschutz. Interessant war die nicht weiter verfolgte Idee einer kartographischen Bestandsaufnahme der landwirtschaftlichen Nutzung, einschließlich eines Berichts über die rechtliche, wirtschaftliche und ökologische Situation der Berglandwirtschaft.

Auch das Berglandwirtschaftsprotokoll wurde sodann im Paket mit den anderen Protokollen Raumplanung, Naturschutz, Verkehr und Tourismus von der AHB am 5./6. November 1992 in Chambéry zur Abstimmung in den einzelnen Staaten und der EU bis spätestens 31. Mai 1993 freigegeben. Der Entwurf wurde nicht von allen Delegationen gleichermaßen goutiert, insbesondere umweltschonende Produktionsverfahren hätten ungenügend Beachtung gefunden. Liechtenstein erachtete das Protokoll sogar als unzulänglich für eine nationale Abstimmung. Nach einigem Hin und Her wurde der Entwurf letztlich doch als ausreichend zur Freigabe erachtet. Bei dieser Gelegenheit wurde seitens der AHB klargestellt, dass der Artikel, der sich mit Produktionseinschränkungen befasst hatte, den Vorgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) auf EU-Ebene zu folgen hätte, was letztlich zu dem geradezu unspektakulären und aussagearmen, neuen Artikel 12 „*Produktionsbeschränkungen*“ führte. Letztlich wurde die Bezeichnung „Berglandwirtschaft“ für das Protokoll fixiert.

Widerstand gab es immer noch in der Schweiz, die sich vehement gegen verbindliche Regelungen ausgesprochen hatte. Die ebenso von der Schweiz geforderten Bereinigungen und Harmonisierung aller bis dato vorliegenden Protokolle führte zu einer weiteren zeitlichen Verzögerung. Die Auswirkungen auf den Entwurf des Berglandwirtschaftsprotokolls waren aber eher gering. Die Schweiz lehnte eine Einschränkung von Förderungen für erschwerte Produktionsbedingungen ab und forderte dazu weitere Spezifizierungen. Die Berglandwirtschaft war aber im Grunde nur ein Nebenschauplatz; die Diskussionen konzentrierten sich auf das gerade in Ausarbeitung befindliche Raumplanungsprotokoll (s. dazu 3.1.1).

Ein grundsätzliches Problem stellte die Bezugnahme auf die GAP dar. Frankreich wollte eine Verankerung, die Schweiz hingegen eine Sonderstellung der alpinen Landwirtschaft gegenüber der GAP. Im Wesentlichen ging es dabei um die aktuellen und zukünftigen Förderungssysteme. Einige Delegationen äußerten den Wunsch, eine allgemeine Förderungspflicht zu vermeiden, dafür aber möglichst genaue Förderkriterien festzulegen. Die EU setzte hingegen auf die Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen unter der Bedingung, dass diese eine vertraglich verankerte Projekt- und Leistungsbezogenheit aufweisen würden. Schließlich wurde ein Verweis auf die GAP vermieden, um die Zugeständnisse von Nicht-EU-Staaten, wie die Schweiz oder Liechtenstein, nicht zu gefährden.

Im Stadium der Finalisierung wurde der Anhang mehr und mehr dazu benutzt, um heikle Fragestellungen, wie etwa die Genforschung oder die technische, wissenschaftliche und sozioökonomische Beratung und Fortbildung für landwirtschaftliche Betriebe bis hin zur notwendigen Öffentlichkeits-

und Medienarbeit, dorthin zu verschieben. Letztlich ist dieser Anhang, explizit zu den Artikeln 17 und 18 des Berglandwirtschaftsprotokolls, bis heute ohne Beachtung geblieben.

Schließlich wurde das Protokoll „Berglandwirtschaft“ im Rahmen der III. Tagung der Alpenkonferenz, am 20. Dezember 1994 in Chambéry, zur Unterfertigung aufgelegt. Bei dieser Gelegenheit unterzeichneten Frankreich, Deutschland, Italien, Slowenien, Monaco und die EU das Protokoll. Liechtenstein und die Schweiz holten dies im Rahmen der V. Tagung der Alpenkonferenz, am 16. Oktober 1998 in Bled, nach. Österreich unterzeichnete das Protokoll im Rahmen der VI. Tagung der Alpenkonferenz am 31. Oktober 2000 in Luzern. Das Berglandwirtschaftsprotokoll ist seit Dezember 2002 in Kraft und gilt mittlerweile in sechs der acht Alpenstaaten – die Ausnahmen sind Monaco und die Schweiz – sowie in der EU.<sup>32</sup>

## **3.2 Entstehungsgeschichte des Brdo Protokolls**

Dieser Abschnitt umfasst lediglich das Protokoll „Bergwald“.

### **3.2.1 Protokoll Bergwald**

Anlässlich der II. Internationalen Alpenkonferenz am 6./7. November 1991 in Salzburg wurde nicht nur die Alpenkonvention unterzeichnet, sondern auch Österreich mit der Ausarbeitung eines Protokolls zum Bereich „Bergwald“ betraut. Es sollte in der Geschichte der Alpenkonvention das einzige Protokoll bleiben, das unter österreichischem Vorsitz ausgearbeitet wurde.

Die konstituierende Sitzung fand am 5./6. Mai 1992 in Innsbruck statt. Zum Leiter dieser AG wurde der damalige Landesforstdirektor von Tirol, Herr Hofrat DI Dr. Herbert Scheiring, bestellt. Zuvor wurde ein erster Entwurf eines Bergwaldprotokolls als Diskussionsgrundlage verschickt.

Aus dem Sitzungsprotokoll dieser 1. Sitzung kann entnommen werden, dass sich die AG sehr schnell darüber einig war, dass der Schutzfunktion des Waldes Priorität gegenüber allen anderen Funktionen eingeräumt werden sollte. Diese Vorrangstellung der Schutzfunktion zieht sich heute noch wie ein roter Faden durch das gesamte Protokoll. Ein neuer Gedanke betraf eine Art von Sanktionierung, die von der Alpenkonvention zu beschließen sei, wenn Maßnahmen, die in diesem Protokoll vorgesehen sind, nicht eingehalten bzw. nicht konsequent verfolgt werden. Daraus sollte zehn Jahre später ein eigenes Überprüfungsverfahren der Alpenkonvention entstehen. Ganz im Zeichen des damals omnipräsenten Waldsterbens war eine weitere Forderung, die Einrichtung einer AG „Luft“ im Rahmen der Alpenkonvention. Abschließend wurde noch angekündigt, an einem Glossar zu arbeiten, mit dessen Hilfe die verschiedenen Fachausdrücke erklärt werden sollten – etwas, was auch in anderen Protokollen gelegentlich als Arbeitsauftrag formuliert, mit Ausnahme des Verkehrsprotokolls, aber letztendlich nirgendwo umgesetzt wurde.

Am Ende der 2. Sitzung der AG, 15./16. September 1992 in Pörschach, enthielt der Entwurf des Bergwaldprotokolls ein Alleinstellungsmerkmal: Art. 2 über die Berücksichtigung der forstlichen Ziele in anderen Politiken im Wege verschiedener Rahmenbedingungen.

---

32 In Österreich unter BGBl III 231/2002 idF BGBl III 115/2005 kundgemacht.

Die Vorschläge gingen zum damaligen Zeitpunkt noch sehr weit, beinhalteten sie etwa die Einführung strenger Emissionsgrenzwerte und die Einhaltung von Immissionsgrenzwerten, die sich an der jeweils empfindlichsten Baumart orientieren sollten. Zudem wäre gebietsweise die noch vorhandene Waldweide so rasch als möglich abzulösen oder zumindest auf ein waldverträgliches Maß zu reduzieren. Weiters sollte ein geeignetes Vegetationskontrollverfahren eingeführt werden, mit dem die Verträglichkeit der Schalenwildbestände nachgewiesen werden könnte. Es gab zudem auch eine Bestimmung, die im Hinblick auf die touristische Nutzung ein begrenzendes Element vorsah, um der Erhaltung und Verjüngung naturnaher und stabiler Bergwälder nicht zu widersprechen.

Am Ende der 3. Sitzung der AG am 2./3. Februar 1993 in Wien lag mit dem 5. Protokollentwurf dann eigentlich ein fertiges Produkt vor. Aufbau, Struktur aber auch die Inhalte entsprachen in weiten Teilen dem heute bekannten Bergwaldprotokoll. Noch existierten erläuternde Anmerkungen, wobei nach der 3. Sitzung erstmals auch die Klimafunktion des Waldes aufgegriffen und von einem Treibhauseffekt gesprochen wurde. Auch innerhalb der Frist für allfällige Stellungnahmen gab es keine nennenswerten Einwendungen; es waren allesamt voll des Lobes.

Man nahm sich auch genügend Zeit, um die Ergebnisse der Abstimmungsverfahren einzuarbeiten. Zudem kam eine neue Verpflichtung hinzu, eine zwischenzeitig beschlossene sprachliche Harmonisierung und Angleichung des Protokolltextes mit den anderen bis dahin vorhandenen Protokollen. Um dem Harmonisierungstreiben rund um das Bergwaldprotokoll letztendlich ein Ende zu machen, wurde zu einer letzten, 4. Sitzung der AG am 17./18. Mai 1995 nach Innsbruck eingeladen. Dabei wurden alle Sprachfassungen fertiggestellt und zur Vorlage an den StA freigegeben. Im Rahmen der 2. Tagung des StA, 25. bis 27. Juli 1995 in Bohinj, wurde das Protokoll Bergwald schließlich verabschiedet und die AG aufgelöst. Das Protokoll „Bergwald“ wurde sodann im Rahmen der IV. Tagung der Alpenkonferenz, am 27. Februar 1996 in Brdo, von Deutschland, Frankreich, Slowenien, Italien und Monaco unterzeichnet. Die Schweiz und Liechtenstein folgten im Rahmen der V. Tagung der Alpenkonferenz, am 16. Oktober 1998 in Bled, Österreich anlässlich der VI. Tagung am 31. Oktober 2000 in Luzern. Die EU hat dieses Protokoll bis heute nicht unterschrieben. Das Bergwaldprotokoll ist seit Dezember 2002 in Kraft und gilt mittlerweile in sechs der acht Alpenstaaten mit Ausnahme von Monaco und der Schweiz sowie der EU.<sup>33</sup>

Die Geschichte des Bergwaldprotokolls war aber damit noch nicht zu Ende. Vor allem die deutsche Delegation nutzte weiterhin jede Gelegenheit, um noch Textanpassungen und Harmonisierungen vorzubringen, obwohl der Text von ihnen bereits unterzeichnet worden war. Diese Änderungswünsche betrafen sogar Texte, die vom Verwahrer bereits notifiziert worden waren. Auslöser für diese Interventionen im Bergwaldprotokoll waren immer wieder auftauchende Unstimmigkeiten mit französischen und italienischen Textpassagen. Alldem wurde schließlich ein Ende gesetzt, als im Beschlussprotokoll der 10. Sitzung des StA, 14. bis 16. Jänner 1998 in Ljubljana, die Besorgnis der Vertrags- und Signatarparteien zum Ausdruck gebracht wurde, dass weitere Änderungen der schon unterzeichneten Protokolltexte und Eingriffe in diese zu erheblichen Rechtsproblemen führen würden; und die Protokolltexte blieben dann auch so.

---

33 In Österreich unter BGBl III 233/2002 idF BGBl III 112/2005 kundgemacht.

### 3.3 Entstehungsgeschichte der Bled Protokolle

Dies umfasst die Protokolle „Tourismus“, „Bodenschutz“ und „Energie“:

#### 3.3.1 Protokoll Tourismus

Auch das Protokoll „Tourismus“ ist Teil der ersten Protokollgeneration, Anfang der 1990er Jahre. Die Ausarbeitung zog sich jedoch auf Grund der Komplexität der Aufgabe und der ständigen sprachlichen Abstimmungen sehr in die Länge, beinahe vergleichbar mit der Dauer der Verhandlungen zum Verkehrsprotokoll.

Anlässlich der I. Tagung der Alpenkonferenz, 9. bis 11. Oktober 1989 in Berchtesgaden, wurde Frankreich mit der Ausarbeitung eines Protokolls zu „Tourismus und Freizeit“ betraut. Der französische Vorsitz ließ sich mit der Konstituierung der AG Zeit und begründete dies mit der notwendigen Sammlung von Unterlagen. In Vorbereitung der konstituierenden Sitzung, die schließlich am 11./12. Dezember 1990 in Chambéry stattfand, wurde ein umfangreicher Fragebogen an alle Mitglieder versandt. Das vom französischen Vorsitz geplante Arbeitsprogramm umfasste dabei zwei Phasen: eine Bestandsaufnahme und darauf aufbauend eine Auswertung einschließlich der Vorlage erster Vorschläge.

Die angesprochene Bestandsaufnahme sollte wiederum folgende drei Bereiche erfassen: den Fremdenverkehr im Gebirge – in den Übersetzungen aus Frankreich wird in den Anfängen stets von „*Fremdenverkehr*“ und nicht von „Tourismus“ gesprochen –, die Entwicklungen im Bereich der Gebirgspolitik und die jeweiligen gesetzlichen Rahmen in den Alpenstaaten. Die daran anknüpfenden Fragen gingen sehr ins Detail, bis hin zu geforderten konkreten Umsatz- und Aufenthaltszahlen.

Diese erste Sitzung wurde von Herrn Bernard Serres, hochrangiger Vertreter der Obersten Aufsichtsbehörde für Fremdenverkehr im französischen Tourismusministerium, geleitet. Der Vorsitzende war auch Mitglied der französischen Delegation zur gleichzeitig laufenden Ausarbeitung der Alpenkonvention; eine sehr vorteilhafte Personalunion, denn er konnte die Arbeiten in der eigenen AG von jener zur Vorlage eines „Übereinkommens zum Schutz der Alpen“ sehr gut trennen; ja sogar zu beider Nutzen beeinflussen.

Generell war die Gruppenzusammensetzung sehr gemischt. Es fanden sich Expert:innen aus dem Tourismusbereich, ebenso wie solche aus der Naturschutz- und Raumplanungsecke. Dies veranlasste den Vorsitzenden sogar zum Ersuchen, sich in Hinkunft auf eine Teilnahme von Tourismusexpert:innen zu beschränken. Den Ausgangspunkt der Diskussion bildete der von Frankreich schon davor ausgesandte Fragebogen, ergänzt durch ein vom Vorsitzenden präsentiertes Papier mit „Methodologischen Vorschlägen für das Tourismusprotokoll“. Nicht überraschend war, dass einige Staaten angesichts der kurzen Vorlaufzeit die gewünschten Informationen nicht zeitgerecht liefern konnten. Die Verzögerung lag wohl auch daran, dass die Qualität der Übersetzungen sehr mangelhaft war. Der französische Beitrag war beispielsweise 40 Seiten lang, hatte einen hohen Detaillierungsgrad und lieferte sehr aussagekräftiges und umfangreiches Zahlenmaterial.

Angesichts der lückenhaften Rückmeldungen stand das unmittelbar in der Sitzung unterbreitete Papier mit „Methodologischen Vorschlägen für das Tourismusprotokoll“ im Mittelpunkt. Der französische Vorsitz ging auch unbeirrt von dieser Unterlage aus. Dabei muss man dieser Unterlage

zu Gute halten, dass sie in Wahrheit ein erster Protokollvorschlag war. Ausgehend von der intensiven Behandlung des Papiers waren die Ergebnisse dieser ersten Runde dann auch sehr breit und inhomogen, ließen aber schon erste Ansätze eines künftigen Protokolls erkennen, wie etwa eine Gebietsfestlegung auf „Schutzgebiete“, „intensiv genutzte“ und „extensiv genutzte touristische Gebiete“, wobei in den Zielen eines künftigen Protokolls schon die Einrichtung von so genannten „Ruhe- oder Schonungszonen“ festgelegt wurde; was sich in der Zielvorgabe in der Alpenkonvention ja auch wiederfindet.

Die 2. Sitzung der AG fand am 14./15. März 1991 statt und beschäftigte sich wie auch die 3. Sitzung, am 4./5. Juli 1991, mit einem ersten Rohentwurf eines Protokolls. Am Ende stand ein neuer 2. Protokollentwurf, der sodann anlässlich der 4. Sitzung am 14./15. November 1991 einer weiteren Erörterung seitens der AG unterzogen wurde. Ende 1991 lag dann ein 3. Protokollentwurf vor, der aber immer noch große Lücken aufwies und sehr unter den Diskrepanzen in den einzelnen Sprachfassungen litt.

Im Rahmen der Sitzung der AHB vom 26./27. Mai 1992 in Paris erläuterte der französische Vorsitzende diesen 3. Protokollentwurf. Er unterstrich, dass noch viel Zeit notwendig sei, um innovative Vorschläge zu machen, an denen es an einigen Stellen noch bis heute mangelt. Bei dieser Gelegenheit hob er besonders die Notwendigkeit hervor, die Entwürfe ständig mit der (französischen) Fremdenverkehrswirtschaft abzustimmen. Am 15./16. April 1992 traf sich die AG zum fünften Mal, diesmal in Sion (CH). Am Ende stand der 4. Protokollentwurf. Auch dieser litt unter denselben „Krankheitsbildern“ wie schon die Fassungen davor. Es gab noch immer auffällig große Unterschiede zwischen der deutschen und der französischen Sprachfassung.

Inhaltlich wurde die Festlegung der Ruhezonon moniert und bei den Beschneidungsanlagen wurde das Kriterium des notwendigen Energieaufwands eingebracht. Ein heikler Punkt war die Zweitwohnsitzproblematik. Ein weiterer Hinweis betraf die Bewusstseinsbildung sowohl der Gäste als auch der im Tourismus beschäftigten Menschen. Der in einem abschließenden Artikel immer wieder auftauchenden Option, eine Expert:innenkommission für den Tourismus einzusetzen, wurde generell mit Skepsis begegnet.

Die 6. Sitzung der AG fand am 1./2. Juli 1992 wieder in Frankreich, in Chamonix, statt. Der französische Vorsitz versuchte von Anfang an, einen Konsens herbeizuführen. Die Präambel war der endgültigen schon recht ähnlich, auch deren Länge. Die weiteren Bestimmungen waren noch nicht mit jenen in den anderen Protokollentwürfen abgeglichen und auch die gleichlautenden Artikel waren noch nicht enthalten. Die inhaltliche Stoßrichtung ließ sich aber schon deutlich erkennen. Generell wurde zwischen erforderlichen und empfohlenen Maßnahmen unterschieden. Die Ruhezonon hingegen, obwohl bereits ausdrücklich in der Alpenkonvention gefordert, suchte man diesmal vergeblich. Es gab aber immer noch die Bestimmung zur Einrichtung einer Tourismuskommission zur Protokollumsetzung.

Die 7. Sitzung wurde am 6./7. Oktober 1992 in Lyon durchgeführt mit dem Ergebnis, den Protokollentwurf der AHB zur weiteren Behandlung vorzulegen. Das Tourismusprotokoll wurde sodann im Paket mit den anderen Protokollen Raumplanung, Naturschutz, Berglandwirtschaft und Verkehr von der AHB am 5./6. November 1992 in Chambéry zur Abstimmung in den einzelnen Staaten und der EU bis spätestens 31. Mai 1993 freigegeben.

Die schon mehrfach angeführten Schweizer Vorstöße zur Vertiefung sozioökonomischer Aspekte betrafen das Tourismusprotokoll nur am Rande. Die Schweiz hielt fest, dass *„der zur Verfügung stehende Entwurf... keinesfalls als wirtschafts- oder tourismusfeindlich tituliert werden kann, was auch schon in der harschen Kritik aus Umweltschutzkreisen an diesem Protokoll zum Ausdruck kommt. Er zeichnet sich durch sehr allgemeine Formulierungen aus, die bei der praktischen Umsetzung wohl einen großen Handlungsspielraum offen lassen.“*

Generell blieb es 1993 eher ruhig um das Tourismusprotokoll. Wieder im Spiel war es dann im Rahmen der Sitzung der AHB am 5./6. April 1994 in Paris. Die Diskussion offenbarte sehr schnell zwei sehr unversöhnlich gegenüberstehende Lager: Auf der einen Seite Österreich, Deutschland und die CIPRA, die das Protokoll als zu wenig stringent erachteten und für die die Vorgaben der Berchtesgadener Resolution viel zu wenig beachtet worden waren. Anstelle einer Tourismusentwicklung sollten der Verzichtszwang von touristischen Nutzungen und die Grenzen des Tourismus treten. Demgegenüber standen Frankreich und die Schweiz, die für die unveränderte Beibehaltung des aktuellen Protokollentwurfes plädierten. Um die immer wieder aufflammenden Grundsatzdiskussionen zu vermeiden, wurde ein kleiner Arbeitskreis innerhalb der AHB eingerichtet, der ein Kompromisspapier erarbeitete und mündlich kurz vorstellte. Neu hinzugekommen waren Bestimmungen zur Besucher:innenlenkung, zu den Ruhezeiten, zu den Beschneiungsanlagen und zur Kooperation von Tourismus und Landwirtschaft.

Diese Verselbstständigung der Verhandlungen führte in weiterer Folge dazu, dass der AHB nach dieser Sitzung beinahe wöchentlich neue Protokollentwürfe vorgelegt wurden. Eine Version vom 9. Juni 1994 hatte dann länger Bestand. Die Reihenfolge der Artikel deckte sich schon größtenteils mit der Endfassung. Hingegen fehlten noch die für alle Protokolle harmonisierten Bestimmungen und die Formulierungen waren an manchen Stellen noch sehr kurz. Die Artikel zu den *„Naturräumlichen Entwicklungsgrenzen“*, zu den *„Ruhezeiten“* und zu den *„Aufstiegshilfen“* hatten schon das fertige Gesicht.

Anders bei den *„Beschneiungsanlagen“*: Dort wurde festgelegt, dass die Schnee-Erzeugung zugelassen werden kann, um lokal oder regional ein Mindestangebot an offeneren Pisten zu gewährleisten oder exponierte Zonen zu sichern, wenn es die umweltbezogenen, klimatischen und hydrologischen Gegebenheiten erlauben. Dabei sind die umweltbezogenen Auswirkungen zu berücksichtigen. Zudem dürfen Beschneiungsanlagen nur für einen Teil des Skigebietes und nur während der für dieses Gebiet üblichen Saisonen betrieben werden. Die weiteren Diskussionen um das Tourismusprotokoll konzentrierten sich dann mehr und mehr auf diesen Passus und führten zu einer weiteren Aushöhlung dieser Formulierungen.

Entscheidend für das weitere Schicksal des Tourismusprotokolls war die Sitzung der AHB vom 21. bis 23. September 1994 in Paris, anlässlich der die Endfassungen der Protokolle der ersten Generation verabschiedet wurden, um sie dann im Rahmen der III. Tagung der Alpenkonferenz, am 20. Dezember 1994 in Chambéry anzunehmen und zu unterzeichnen. Das Tourismusprotokoll, im neuen harmonisierten Kleid und in der Fassung vom 22. August 1994, schaffte diese Hürde nicht, was vor allem an sich deutlich voneinander unterscheidenden Sprachfassungen lag.

Slowenien als neuer Vorsitz in der Alpenkonvention nahm das Tourismusprotokoll sogleich auf die Tagesordnung der 1. Sitzung des StA, am 23./24. März 1995 in Ljubljana. Die Bereinigung der

Sprachfassungen war aber noch immer sehr lückenhaft. Eine kurzfristig einberufene Sitzung der AG am 15. Mai 1995 in Paris erbrachte einen neuen Entwurf, der nun mit dem endgültigen schon in vielen Teilen übereinstimmte.

Auch bei der 2. Sitzung des StA, 25. bis 27. Juli 1995 in Bohinj, war man mit den Arbeiten nicht fertig, was auch an noch ausstehenden Stellungnahmen der Alpenstaaten lag. Es erging daher der Auftrag an die AG, sich im September noch einmal zu treffen und den Text mit Hilfe von Sprachwissenschaftler:innen endlich zu bereinigen und allfällige letzte offene Punkte zu klären.

Weiterhin offen war eine Lösung zu den Beschneiungsanlagen. Die Delegationen, unter der Federführung von Deutschland, schlugen folgende Formulierung vor: *„Die Erzeugung von Schnee kann zugelassen werden, um ein Mindestangebot für den lokalen oder regionalen Skibetrieb zu garantieren oder die exponierten Zonen zu sichern, wenn die ökologischen, hydrologischen und klimatischen Gegebenheiten es erlauben. Diese Einrichtungen werden nur während der in den Alpen üblichen natürlichen Skisaison betrieben, was je nach den Besonderheiten des Gebietes zu bestimmen ist.“* Frankreich hingegen forderte: *„Die Erzeugung von Kunstschnee ist auf einem Teil der Skigebiete der Wintersportorte zugelassen, um lokal oder regional einen ausreichenden Skibetrieb zu sichern oder exponierte Zonen zu sichern. Diese Einrichtungen müssen die klimatischen und hydrologischen Auswirkungen berücksichtigen“.* Die CIPRA lehnte beide Varianten ab, vor allem weil in beiden Ansätzen die Zulassungsvoraussetzung in Form einer Genehmigung nicht mehr enthalten war.

Auch ein Schlichtungsversuch im Rahmen der 3. Sitzung des StA am 30./31. Oktober 1995 in Maribor erbrachte kein Einlenken. Am 29. Jänner 1996 gab es eine letzte Abstimmungsrunde, die mit einem neuen Kompromissvorschlag ihr Glück versuchte: *„Die Beschneigung ist gestattet im Rahmen bestehender nationaler Gesetzgebungen, um dadurch einen zufriedenstellenden lokalen oder regionalen Skibetrieb sicherzustellen bzw. unter Beachtung hydrologischer, Wetter- und Umweltbedingungen die ausgesetzten Gebiete zu schützen. Die Beschneiungsanlagen können nur während der normalen für jeden Standort charakteristischen Perioden der Niedrigtemperaturen betrieben werden.“* Erstmals tauchten also die nationalen Rechtsvorschriften und die Temperaturperioden auf, die dann ja auch in etwas anderer Weise in den endgültigen Artikel einfließen.

Im Vorfeld der unmittelbar bevorstehenden IV. Tagung der Alpenkonferenz, am 27. Februar 1996 in Brdo, intervenierte sogar der damalige slowenische Umweltminister schriftlich bei seinen Kolleg:innen und ersuchte um eine Einigung, die aber an den Auffassungsunterschieden zwischen Deutschland und Frankreich scheiterte.

Diese Unstimmigkeiten führten letztlich aber dazu, dass das Tourismusprotokoll im Rahmen der IV. Tagung der Alpenkonferenz zwar angenommen<sup>34</sup>, aber nicht unterzeichnet wurde – unterzeichnet wurde lediglich das Protokoll „Bergwald“<sup>35</sup> –; es seien noch allerletzte sprachliche Abgleichungen notwendig. Damit geriet das Tourismusprotokoll in einen beinahe nicht enden wollenden Strudel an Harmonisierungsbemühungen, die auch immer wieder die Grenzen zur Textänderung überschritten und sich zu einer bilateralen Durchsetzungsfrage zwischen Deutschland und Frankreich entwickeln sollten.

---

34 Pkt. 8.2 des Beschlusses der IV. Tagung Alpenkonferenz.

35 siehe dazu ausführlich Reinhard Gschöpf/Sebastian Schmid (Hrsg.) „Das Protokoll „Bergwald“ der Alpenkonvention“ im Verlag Österreich, 2020.

Schließlich wurde das Tourismusprotokoll ganz nebenbei, still und leise im Rahmen der V. Tagung der Alpenkonferenz, am 16. Oktober 1998 in Bled, von Deutschland, Liechtenstein, Slowenien, der Schweiz und Monaco unterzeichnet. In keinem einzigen Statement in dieser Konferenz wurde dieses Protokoll erwähnt, war doch alles auf das Verkehrsprotokoll konzentriert. Frankreich holte seine Unterzeichnung am 2. Dezember 1998 beim Verwahrer nach. Italien wies auf eine Regierungskrise hin, die dann doch bis 2001 dauern sollte, denn die Unterfertigung erfolgte erst am 8. Februar 2001. Österreich unterzeichnete das Protokoll im Rahmen der VI. Tagung der Alpenkonferenz am 31. Oktober 2000 in Luzern. Die EU holte dies am 6. Jänner 2006 nach. Das Tourismusprotokoll ist seit Dezember 2002 in Kraft und gilt mittlerweile in allen acht Alpenstaaten, mit Ausnahme der Schweiz, und in der EU.<sup>36</sup>

### 3.3.2 Protokoll Bodenschutz

Mit den Arbeiten zum Protokoll „Bodenschutz“ wurde recht früh begonnen. So startete der deutsche Arbeitsgruppenvorsitz schon am 6. Mai 1992 in München mit der konstituierenden Sitzung. Ausgangspunkt dafür waren internationale Arbeiten, wie jene an der „Bodenschutz-Charta“ oder der „Europakonvention zum Bodenschutz“. Den Vorsitz führte Herr Dipl.-Mineraloge Bernd Delmhorst, ein ausgewiesener und anerkannter Experte aus dem deutschen Umweltministerium. Die Expert:innen waren in erster Linie Raumplaner:innen, die sich des Bodenschutzes annahmen; Bodenexpert:innen waren zum damaligen Zeitpunkt rar gesät.

Es tat sich nicht allzu viel in dieser ersten Kennenlernrunde und das Ergebnis war dann auch entsprechend dürftig. Man beschloss daher, weiter Material zu sammeln, u.a. nationale Thesenpapiere zu Problembereichen des Bodenschutzes im Alpenraum. Die 2. ursprünglich für Ende Oktober 1992 geplante Sitzung musste dann kurzfristig auf Jänner 1993 verschoben werden.

Am Ende der 2. Sitzung der AG im Jänner 1993 – über den genauen Termin und Ort ist leider nichts mehr bekannt – lag ein erster Entwurf vor. Auch davon gibt es leider kein Exemplar mehr. Dem Ziel schon näher war dann der 2. Protokollentwurf, der am Ende der 3. Sitzung der AG vorlag, die vom 23. bis 25. Juni 1993 in München stattfand. Das Spannungsfeld zum Tourismus war damals noch in Artikel 11 beheimatet und hatte hingegen noch kaum Ähnlichkeit mit dem fertigen Artikel 14. Gar nicht mehr im endgültigen Protokolltext wiederzufinden sind der damals noch von der österreichischen Delegation geforderte, grundsätzliche Verzicht auf weitere touristische Erschließungen von Gletschern und die Schaffung von Betrieben auf und am Rande von Gletschern.

Auch die Diskussion um den Einsatz von Klärschlamm wurde noch breit geführt und die Ergänzung um Bodenhilfsstoffe und Kultursubstrate verlangt, die ebenfalls aus belastetem Ausgangsmaterialien bestehen können. Explizit erwähnt, verblieb letztlich nur der Klärschlamm im Text und auch nur im Zusammenhang mit Almflächen. Die Aufbringung von mineralischem Dünger und Klärschlamm auf Almflächen wäre zudem durch räumliche und zeitliche Einschränkungen zu minimieren. Eine Forderung, die so auch weitestgehend in den Protokolltext eingeflossen ist.

---

36 In Österreich unter BGBl III 230/2002 idF BGBl III 109/2005 kundgemacht.

Es schien sich auch recht schnell ein breiter Konsens zu den erarbeiteten Protokollinhalten abzuzeichnen. Die Arbeiten in der AG sollten allerdings dem finalen Text in den nächsten Jahren nie mehr so nahe sein!

Von den schon bekannten Schweizer Vorstößen zur Vertiefung sozioökonomischer Aspekte war das Bodenschutzprotokoll nicht betroffen und es blieb weiterhin unter dem Radar, was bezeichnend für die Arbeiten aber auch die Einschätzung dieses Protokollentwurfes von außen war. Nichtsdestotrotz beschloss die AG am Ende der 4. Sitzung, am 1. Oktober 1993, das Protokoll freizugeben. Es schaffte aber nicht den entscheidenden Sprung auf die Tagesordnung der AHB. Dort war man mit der Finalisierung der Protokolle Naturschutz, Berglandwirtschaft und Raumplanung beschäftigt, die ja dann im Rahmen der III. Tagung der Alpenkonferenz, am 20. Dezember 1994, in Chambéry, angenommen wurden. Man muss aber auch zugeben, dass das Bodenschutzprotokoll etwas über das Ziel hinausgeschossen war. Ganz nach dem Motto, das größte gemeinsame Vielfache suchen zu wollen, war der Entwurf mittlerweile auf rekordverdächtige 32 Artikel angewachsen.

Das Bodenschutzprotokoll tauchte erstmalig wieder in der 2. Sitzung des StA, 25. bis 27. Juli 1995 in Bohinj, auf, als der Vorsitzende der AG seine Befürchtungen zum Ausdruck brachte, dass das Protokoll möglicherweise nicht rechtzeitig zur Vorlage an die nächste, IV. Tagung der Alpenkonferenz, am 27. Februar 1996, fertiggestellt werden kann. Im Rahmen der 3. Sitzung des StA erstattete der Vorsitzende, Herr Delmhorst, dann auch umfassend Bericht. Ausgangspunkt war immer noch der Protokollentwurf mit Stand 1. Oktober 1993. Dazu würde es breite Zustimmung aus Österreich und Slowenien geben. Ähnliches würde für Deutschland gelten, wobei aber immer noch die Notwendigkeit der Anpassung vorhandener Rechtsvorschriften geprüft würde, ohne aber dass davon Auswirkungen auf Substanz und Struktur des Protokollentwurfs erwartet werden würden. Italien übernahm die Überarbeitung der italienischen Sprachfassung, wobei auch dazu eine Zustimmung erwartet werden könnte.

Für Frankreich wäre der aktuelle Protokollentwurf nicht akzeptabel. Die französische Delegation forderte eine inhaltliche Begrenzung auf den Bereich der landwirtschaftlichen Bodennutzung und eine Erweiterung der Ausgestaltung hinsichtlich Umweltbeobachtung und Informationsaustausch. Demgegenüber würde aber eine Erweiterung der Informationsgrundlagen von der Schweiz nicht mitgetragen. Generell würde der Schutzaspekt zu Lasten von Bodennutzungen zu weit hervorgehoben.

Der Vorsitzende hielt in seinem Statement fest, dass die Einwendungen zu einem nicht vertretbaren Substanzverlust führen würden. Er forderte daher die Annahme folgender Leitlinien:

- Bei all den vielfältigen Beanspruchungen des Bodens, die zu quantitativen und qualitativen Bodenbeeinträchtigungen führen, ist es Aufgabe des Bodenschutzes, Maßnahmen zur Vorsorge und zur Schadensbegrenzung und -beseitigung zu entwickeln.
- Gegenstand des Bodenschutzes ist auch die Untersuchung, Bewertung und, soweit wie möglich, die Sanierung von Bodenbelastungen aus der Vergangenheit.
- Bei Überschneidungen von Maßnahmen werden diese jenem Aufgabenbereich zugeordnet, der für diese Maßnahme zuständig ist; Widersprüche sind jedenfalls zu vermeiden.
- Das Bodenschutzprotokoll hat ganz im Geiste der Alpenkonvention dieses Übereinkommen umzusetzen und zu erfüllen.

Diese für die weitere Arbeitsabfolge essenziellen Leitlinien wurden dann auch angenommen.

Auch die 4. Sitzung des StA, 8. bis 10. Jänner 1996 in Ljubljana, widmete sich wieder dem Bodenschutzprotokoll. Der Vorsitzende berichtete von den Arbeitsfortschritten und legte einen überarbeiteten Entwurf vor, der auf den Ergebnissen einer Anhörung in der Schweiz, einer Stellungnahme Italiens und bilateralen Gesprächen mit Frankreich vom 14. November 1995 basierte. Die Überschneidungen mit dem Protokoll „Tourismus“ wären beseitigt und zu Fragen des Bergwaldes direkte Gespräche mit dem dortigen Vorsitzenden geführt worden. Zudem wäre das Protokoll gestrafft und inhaltlich mit anderen Protokollen harmonisiert. Bezüglich der noch immer offenen Begriffsbestimmung des Bodens in Artikel 1 Absatz 2 wurden noch weitere Gespräche mit Frankreich in Aussicht gestellt.

Letztlich gab es keine Einigung. Lediglich die Delegationen aus Deutschland, Liechtenstein, Österreich und Slowenien stimmten dem Protokollentwurf zu.<sup>37</sup> Ausgangspunkt für die weiteren Diskussionen wurde dann der vom Vorsitzenden überarbeitete Entwurf vom 12. Dezember 1995.

Zentrale Bedeutung erlangte die 5. Sitzung der AG vom 9. bis 12. Juli 1996 in Igls. Es fehlten zwar die Delegationen Monacos und Sloweniens, dennoch konnten wesentliche Fortschritte erzielt werden, obwohl Frankreich immer noch vehement bremste. Aussagen zur Umweltverträglichkeit von Infrastrukturen und insbesondere die Behandlung von Skipisten sollten unter Hinweis auf ähnliche Regelungen im Tourismusprotokoll gestrichen werden. Die französische Delegation versuchte es mit einem vorbereiteten Alternativvorschlag und beharrte weiterhin auf Änderungen bezüglich der Planung und des Baus neuer Skipisten. Es gab von allen Delegationen Prüfvorbehalte zu Artikel 14 „*Auswirkungen touristischer Infrastrukturen*“. Hingegen konnte zur strittigen Frage der Bodendefinition recht schnell Einigkeit gefunden werden, wie auch für den Rest der Bestimmungen. Viele der Änderungswünsche betrafen sprachliche Harmonisierungen.

Die 6. und abschließende Sitzung der AG fand von 8. bis 10. Juli 1997 in Gargellen im Montafon statt. An deren Ende lagen dann zwei Protokollfassungen vor, die sich lediglich in Artikel 14 zu den touristischen Infrastrukturen unterschieden:

So gab es eine stringente, so genannte „*Montafoner*“ Fassung mit Vorschriften für den Bau und Unterhalt von Skipisten sowie die Wiederherstellung nach Beeinträchtigungen von Böden durch touristische Nutzungen. Diese Fassung, zu der alle mit Ausnahme Frankreichs zugestimmt hatten, entsprach weitestgehend der Version vom 12. Juli 1996, jedoch ohne Gletscherschutz. Die Anwendung chemischer und biologischer Zusätze für die Pistenpräparierung sollte nur ausnahmsweise bei ungenügender Schneelage für internationale bedeutsame Wintersportveranstaltungen erfolgen.

Dem gegenüber gab es eine so genannte „*Kompromissfassung*“, die eine mehrjährige Beobachtung und Untersuchung der Auswirkungen touristischer Infrastrukturen auf Böden und Vegetation sowie gegebenenfalls Gegenmaßnahmen vorsah. Bei bereits beeinträchtigten Böden sollen ebenfalls Wiederherstellungsmaßnahmen erfolgen. Diese Fassung wurde von Frankreich unterstützt, wobei die anderen Delegationen lediglich zugestimmt hatten, um Frankreich die Annahme des Protokolls und damit den Abschluss der Arbeiten zu ermöglichen.

Der StA solle in seiner 9. Sitzung, 8. bis 10. Oktober 1997 in Ljubljana, dazu eine Entscheidung herbeiführen. Frankreich versuchte es mit einer Aufweichung des Beobachtungszeitraums. Alle an-

---

37 Pkt. 5.2.3.1 des Protokolls der IV. Tagung der Alpenkonferenz.

deren Delegationen befürworteten die „Montafoner“ Fassung. Liechtenstein schlug die Ergänzung „*nachteilige Auswirkungen von touristischen Aktivitäten auf die alpinen Böden vermieden werden*“ als neuen, 1. Anstrich in Artikel 14 Absatz 1 vor. Da kein Konsens erzielt werden konnte, wurde beschlossen, der Alpenkonferenz zwei Versionen vorzulegen.

Davor wurde aber im Rahmen der 10. Sitzung des StA, 14. bis 16. Jänner 1997 in Ljubljana, noch ein letzter Vermittlungsversuch gestartet. Frankreich hatte sich mittlerweile zu einer Kompromissvariante durchgerungen, die der endgültigen Fassung schon sehr nahe kam. Nach sprachlichen Anpassungen und der Streichung des Passus zum Einsatz der Pistengeräte, konnte unter allen Staaten und der EU ein Konsens erzielt werden. Der Alpenkonferenz wurde schließlich nur eine Fassung vorgelegt.

Das Bodenschutzprotokoll wurde im Rahmen der V. Tagung der Alpenkonferenz, am 16. Oktober 1998 in Bled, von Deutschland, Liechtenstein, Monaco, Slowenien und der Schweiz unterzeichnet. Frankreich folgte am 2. Dezember 1998, Italien und Österreich unterzeichneten das Protokoll im Rahmen der VI. Tagung der Alpenkonferenz am 31. Oktober 2000 in Luzern. Die EU holte dies am 9. Jänner 2006 nach. Das Bodenschutzprotokoll ist seit Dezember 2002 in Kraft und gilt mittlerweile in allen acht Alpenstaaten, mit Ausnahme der Schweiz, und in der EU.<sup>38</sup>

### **3.3.2 Protokoll Energie**

Das erste Mal tauchte das Protokoll „Energie“ im Beschlussprotokoll der II. Internationalen Alpenkonferenz vom 7. November 1991 in Salzburg auf, anlässlich der Italien mit der Ausarbeitung eines Protokolls beauftragt wurde. Daraufhin folgte eine vierjährige Pause. Warum, konnte schon damals nicht beantwortet werden. Aber die Suche nach einem Vorsitzenden bzw. einer Vorsitzenden hat nach Angaben Italiens eine nicht unerhebliche Zeit in Anspruch genommen. Schließlich wurde im Juli 1995 Herr Ing. Massimo Gobbi als Vorsitzender bekanntgegeben.

Mit seiner Nominierung wurde auch gleich ein erster Protokollentwurf in Vorbereitung der konstituierenden Sitzung der AG am 21. Juli 1995 in Rom versendet. Bereits gegenüber diesem Entwurf wurden schnell grundsätzliche Kritikpunkte laut: Die Regelungen seien zu wenig alpenspezifisch und mit bestehenden EU-Richtlinien, etwa zur Umweltverträglichkeitsprüfung, unvereinbar oder führten zu Doppelgleisigkeiten mit bestehenden internationalen Kooperationen, wie der Energiecharta, der UN-ECE (Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen) oder der Klimarahmenkonvention von 1992. Schon in der ersten Sitzung wurde die Problematik der Kernkraftwerke angesprochen, die sich noch über die gesamte Verhandlungszeit hinziehen sollte. Tirol sprach sich bereits damals vehement für ein absolutes Verbot von neuen Kernkraftwerken im Alpenraum aus.

Im Oktober 1995 ließ CIPRA International mit der Forderung aufhorchen, dass für die beiden Bereiche „Energie“ und „Wasserwirtschaft“ lediglich ein Protokoll erstellt und daher das Mandat entsprechend erweitert werden sollte. Gerade im Berggebiet wären beide Bereiche so eng miteinander verflochten, dass eine Abtrennung unweigerlich zu einem erhöhten, personellen und finanziellen Abstimmungsbedarf führen würde.

---

38 In Österreich unter BGBl III 235/2002 idF BGBl III 111/2005 kundgemacht.

Es folgte dann wieder eine einjährige Pause, die von Italien wiederum zur Suche nach einem neuen Vorsitzenden/einer neuen Vorsitzenden genutzt wurde. Der neue Präsident der AG, Herr Ing. Giovanni Petrangeli (Agenzia Nazionale per l'Ambiente), stellte sich dann auch im September 1996 mit einem überarbeiteten Protokollentwurf vor und lud gleich zur nächsten Sitzung am 30. September/1. Oktober 1996 nach Rom ein. Dieser 2. Entwurf war dem finalen Protokoll schon recht nahe. Er unterschied sich in den Überschriften und kleineren Details. Nur der Kernkraftartikel war noch ganz anders.

Die Sitzung der AG verlief auch anders als erwartet. Entgegen den Absprachen und der Geschäftsordnung fehlten die Dolmetscher und Dolmetscherinnen, was dazu führte, dass man in englischer Sprache verhandelte. Gleichzeitig wurden im Hinblick auf die notwendige Ausformulierung in allen Vertragssprachen der Alpenkonvention vier Sprachverantwortliche bestimmt.

Inhaltlich war es von Anfang an ein Aufeinanderprallen von grundverschiedenen Denkweisen und Philosophien. Auf der einen Seite Deutschland, Frankreich und die Schweiz, jeweils unter der Leitung der Wirtschaftsministerien, die massiv gegen konkrete Formulierungen und Regelungen intervenierten. Dem gegenüber stand Österreich, das einzige Land, das mit innovativen und umweltorientierten Ideen zu punkten versuchte, was von italienischer Seite wiederum dankbar und mit gewisser Befriedigung entgegengenommen wurde. Österreich, das den Kernkraftartikel vertagen wollte, sah sich dabei mit dem Wunsch nach einer extremen Kürzung des Artikels konfrontiert. Deutschland und die Schweiz argumentierten, dass es passende Standorte für Kernkraftanlagen im Alpenraum geben würde. Die Diskussion endete mit einem generellen Vorbehalt Österreichs zum Kernkraftartikel.

Im Rahmen der nächsten Sitzung der AG, am 4./5. November 1996 in Rom, erhielten die Atombefürworter noch mehr Aufwind als nunmehr auch Frankreich eine Umformulierung des Kernkraftartikels forderte.

Es folgte daraufhin wieder eine einjährige Pause. Diese unbefriedigende und wenig erfolgversprechende Lage führte dann sogar dazu, dass sich der StA direkt in die Arbeiten einbrachte und die Einberufung einer Arbeitsgruppensitzung verlangte.

Schließlich trat die AG vom 17. bis 19. November 1997 wieder zusammen. Angesichts der Tatsache, dass es auf dem Anwendungsgebiet der Alpenkonvention keine Kernkraftwerke und keine größeren kerntechnischen Anlagen existieren, forderte Österreich zum wiederholten Mal, dies auch festzuschreiben, genauso wie der Verzicht auf jegliche Planung und jeglichen Bau. Diese Forderung nach Atomfreiheit im Alpenraum fand jedoch keine Unterstützung und schon gar keine Mehrheit. Es kam sogar zu einem Konflikt zwischen Österreich und CIPRA International, da der Präsident von CIPRA International die Meinung vertrat, lieber auf einen inakzeptablen Atomartikel im Energieprotokoll als auf das ganze Protokoll zu verzichten, was aber von Österreich nicht geteilt wurde.

So war es dann doch überraschend, dass das Protokoll in dieser Sitzung von der AG angenommen und in weiterer Folge den nationalen Begutachtungsverfahren zugeleitet wurde. Das heute noch sichtbare Fehlen einer Aussage zu einem generellen Verbot zukünftiger kerntechnischer Anlagen im Gebiet der Alpenkonvention stellte Österreich vor einigen Erklärungsbedarf. Es wurde damit

argumentiert, dass der nuklearpolitischen Strategie Rechnung getragen wurde. Die möglichst weitgehende Harmonisierung und Vernetzung der Systeme zur Überwachung der Umweltradioaktivität wurde sogar als Mehrwert gesehen.

Aktuell findet sich im Anwendungsgebiet der Alpenkonvention kein Atomkraftwerksstandort. Das vorhandene Gefahrenpotenzial durch Kernkraftwerke, die nur wenige Kilometer außerhalb des Anwendungsgebietes der Alpenkonvention liegen, wie etwa Krsko (SLO), Beznau (CH) oder Isar I (Stilllegung 17.3.2011) und II (geplante Stilllegung 31.12.2022) (D), bleibt daher weiterhin unberührt. Auch die Fragen der Haftung von Betreibern von Kernkraftwerken für Risiken durch den Betrieb der Anlagen sowie für den Transport und die Lagerung nuklearer Brennstoffe und Abfälle wurden diskutiert, fanden letztendlich aber keine Aufnahme ins Protokoll. Zur Gänze fehlt eine klare Aussage oder sogar Bestimmung zur Klimaproblematik, ebenso wie Ausführungen zur Windkraft.

Schließlich wurde das Protokoll „Energie“ im Rahmen der V. Tagung der Alpenkonferenz, am 16. Oktober 1998 in Bled zur Unterzeichnung aufgelegt. Bei dieser Gelegenheit unterzeichneten lediglich Deutschland, Slowenien und Monaco das Protokoll. Frankreich holte die Unterfertigung durch den Botschafter am 2. Dezember 1998 beim österreichischen Außenministerium als Verwahrer nach. Österreich und die Schweiz unterzeichneten das Protokoll im Rahmen der VI. Tagung der Alpenkonferenz am 31. Oktober 2000 in Luzern. Italien holte dies am 8. Februar 2001 und Liechtenstein am 8. April 2004 nach. Die EU unterzeichnete am 9. Jänner 2006. Das Energieprotokoll ist seit Dezember 2002 in Kraft und gilt mittlerweile in allen Staaten und der EU, mit Ausnahme der Schweiz und Monaco.<sup>39</sup>

### **3.4 Entstehungsgeschichte des Luzern Protokolls**

Dieser Abschnitt umfasst lediglich das Protokoll „Verkehr“.

#### **3.4.1 Protokoll Verkehr**

Schon vor der Ausarbeitung der Alpenkonvention wurde die Schweiz anlässlich der I. Internationalen Alpenkonferenz, 9. bis 11. Oktober 1989 in Berchtesgaden, beauftragt, den Vorsitz in einer AG Verkehr zu übernehmen. Das führte zu einem Ringen an zwei Fronten: Einerseits wurde um die Zielformulierung in der Alpenkonvention gestritten. Letztere war in der Urfassung der Alpenkonvention quantitativ noch recht dürftig, die Stoßrichtung aber von Anfang an klar. So sollte das Ziel verfolgt werden, *„Belastungen im Bereich des alpenüberquerenden und inneralpinen Verkehrs zu vermindern und den alpenüberquerenden Güterverkehr auf die Schiene zu verlagern.“* Knapp vor Finalisierung der Alpenkonvention war erwartungsgemäß auch die dortige Zielbestimmung zum Verkehr heftig umkämpft. Italien und die EG forderten die Wiederaufnahme einer Passage zur „Diskriminierung“, die Schweiz als Vorsitz der AG wollte lieber einen Schritt zurückgehen und eine ältere Formulierung wählen. Die Zielbestimmung verblieb schlussendlich als Zielvorgabe in der Alpenkonvention. Ein Absatz, der noch heute nicht ausdiskutiert, aber verbindlich ist.

---

<sup>39</sup> In Österreich unter BGBl III 237/2002 idF BGBl III 110/2005 kundgemacht.

Andererseits wurden die Verhandlungen von der Schweiz rasch gestartet; die konstituierende Sitzung der AG fand am 11./12. September 1990 in Bern statt. Vorsitzender war Herr Dr. Hans-Peter Fagagnini, Vizedirektor des Schweizer Bundesamtes für Verkehr. Italien nahm an dieser Sitzung noch gar nicht teil. Es konnte ein konstruktiver Denkprozess gestartet werden, der sich mit diversen Verkehrsproblemen und den dazugehörigen Aspekten beschäftigte. Im Mittelpunkt der Diskussion standen dabei Fragen zur Kostenwahrheit und die Tatsache, dass der inneralpine Verkehr als wahre Belastungsquelle angesehen wurde. Wichtig war von Anfang an, die Besonderheiten und die Fragilität des alpinen Raumes miteinzubeziehen. Der Schweizer Vorsitz präsentierte auch gleich eine inhaltliche Grobstruktur und stellte einen ersten Protokollentwurf in Aussicht. Gleichzeitig sollte auch eine Gesamtverkehrsbestandsaufnahme im Alpenraum erfolgen.

Nach der Konstitution der AG fanden in rascher Abfolge weitere Sitzungen statt. Am 22./23. Jänner 1991 traf sich die AG ein weiteres Mal, diesmal in Bendern in Liechtenstein, wieder ohne italienische Delegation. Ausgangspunkt der Arbeiten war ein erster Protokollentwurf. Im Ergebnisprotokoll dieser Sitzung wurde auf die sich abzeichnenden Fronten zwischen den EG- und den Nicht-EG-Staaten hingewiesen, wobei der Verhandlungsspielraum der EG-Staaten als etwas eingeschränkter bewertet wurde. Am Ende der Verhandlungen sollten Empfehlungen stehen. Interessant war, dass sich der jugoslawische Experte für ein griffigeres Protokoll aussprach; ein Diskurs, der sich noch bis zum Abschluss der Arbeiten hinziehen sollte.

Stichwortartig wurde im Ergebnisprotokoll dieser Sitzung zu den einzelnen Protokollpunkten u.a. festgehalten, dass es keine Beschränkungen des Infrastrukturbaus geben sollte, genauso wenig wie eine Aussage zur Sinnhaftigkeit des Straßenverkehrs, sondern der kombinierte Verkehr in den Vordergrund zu stellen wäre. Erstmals wurde der Begriff einer „*Zweckmäßigskeitsprüfung*“ genannt, die sich von einer klassischen „*Umweltverträglichkeitsprüfung*“ unterscheiden sollte. Die vereinbarte Bestandsaufnahme scheiterte zum einen noch an fehlenden Stellungnahmen aus Frankreich und Italien und zum anderen an der unterschiedlichen Strukturierung der Eingaben. Diese Übung versiegte aber in weiterer Folge angesichts der sich abzeichnenden Probleme.

Die angesprochene Diskussion zog sich auch noch durch die folgenden Sitzungen der AG. Die AG traf sich zum dritten Mal vom 3. bis 5. Juni 1991 in Dresden. Weitere Sitzungen fanden noch am 19. November 1991 und am 5./6. März 1992, in Villach, statt. Mittlerweile war man beim 4. Protokollentwurf angelangt und die in der am 7. November 1991 in Salzburg unterzeichneten Alpenkonvention angeführte Zielbestimmung machte die Arbeit nicht einfacher. Offen war zudem die Frage ob es akzeptabel sei, nur Empfehlungen anzunehmen. Der Vertreter der EG überließ diese letzte Frage den Staaten und rückte von der Forderung nach möglichst unverbindlichen Bestimmungen weitestgehend ab.

Im Sommer 1992 betrat erstmals Italien die Bühne des Verkehrsprotokolls und degradierte mit den gewünschten Änderungen den neuen, 5. Entwurf zu einem schwachen, unbedeutenden Empfehlungspapier. Das führte gleich dazu, dass sich CIPRA zu Wort meldete und den ausschließlich empfehlenden Charakter des neuen Entwurfs kritisierte. Zudem wurde eine detaillierte Liste an Kritikpunkten angeschlossen. All dies blieb nicht ungehört, denn die AHB gab im Rahmen ihrer Sitzung vom 5./6. November 1992 in Chambéry der Diskussion um die Vorgänge in der AG „Verkehr“ breiten Raum. Liechtenstein stellte dabei fest, dass die Inhalte eines Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention nicht würdig seien. Dem schlossen sich Frankreich, Deutschland und Österreich an. Lediglich Italien präferierte weiterhin Empfehlungen, gab sich aber sonst eher zurückhaltend.

Die Schweiz lud zu einer weiteren, „letzten“ Sitzung der AG am 2. Juni 1993 nach Thun ein. Bei dieser Sitzung waren alle Unterzeichner der Alpenkonvention zugegen und auch der Protokollentwurf gefiel durch umweltverträglichere Formulierungen. Schon die Einleitung nach der Präambel lautete nun: *„... sind die Vertragsparteien wie folgt übereingekommen.“* Die damals von Österreich geforderte so genannte „Rollende Landstraße“, der Transport ganzer Lastzüge und Sattelschlepper mittels Bahn, wurde hingegen von der Schweiz und Deutschland als „nicht zukunftsfruchtig“ abgelehnt. Das von Österreich überdies erstmals reklamierte, schriftliche Bekenntnis *„auf die Errichtung völlig neuer Straßentransitrouen durch die Alpen zu verzichten“* wurde von den anderen Staaten ebenfalls nicht aufgegriffen. Der „Thuner“ Entwurf wurde sodann zur nationalen Abstimmung freigegeben.

In mehreren Sitzungen des Österreichischen Nationalen Komitees zur Alpenkonvention (ÖNK) wurde daraufhin in der 1. Hälfte 1994 eine umfangreiche Stellungnahme zu allen Protokollentwürfen ausgearbeitet. Dabei stand das Verkehrsprotokoll im Mittelpunkt. In der umfassenden Stellungnahme Österreichs vom 4. Mai 1994 wurde klargestellt, dass eine offizielle Zustimmung zu allen anderen Protokollen erst dann abgegeben wird, wenn ein Verkehrsprotokoll vorliegt, dem alle nationalen Stellen zugestimmt haben. Um den guten Willen Österreichs noch zu unterstreichen wurde sogar ein gänzlich neuer, „österreichischer“ Entwurf eines Verkehrsprotokolls erarbeitet und präsentiert; letztlich ohne Erfolg.

Der Konflikt mit der österreichischen Verhandlungsposition hatte sich bereits 1993 abgezeichnet. Die Kernaussage der österreichischen Haltung bestand schon damals in der Verpflichtung der Vertragsparteien, den Straßenbau auf die unbedingt nötigen Vorhaben und Verbindungen zu beschränken und keine neuen, umweltbelastenden, hochrangigen, alpenquerenden Straßenverkehrsachsen zu errichten. Mit dieser Formulierung sollte verhindert werden, dass zu den drei bereits in Österreich vorhandenen Nord-Südachsen Brenner, Tauern und Pyhrn eine neue hinzukommt. Konkreter Auslöser für die Befürchtungen waren die zum damaligen Zeitpunkt mit großer Intensität betriebenen Arbeiten zur Verlängerung der so genannten Alemagna-Autobahn von Belluno via Österreich (Osttirol, Salzburg, Nordtirol) resp. via Südtirol (Dolomiten)-Zillertal (Nordtirol) nach München.

Die innerstaatliche Diskussion zur Alpeninitiative führte 1994 wiederum zu einer gewissen Lähmung der Schweiz, die im gesamten Verhandlungsprozess stets als neutraler Vorsitz, aber nie proaktiv aufgetreten war, wodurch sich die Erwartungen Österreichs, mit der Schweiz als Vorsitzland einen Verbündeten zu haben, von Anfang an nicht erfüllt hatten. Überdies warf der Vorsitzende der AG das Handtuch. An seiner Stelle übernahm Herr Davide Demicheli, ebenfalls vom Schweizer Bundesamt für Verkehr, die Vorsitzrolle. Sein Wirken war nur kurz, denn im Rahmen einer Abschlussveranstaltung der AG am 25./26. April 1995 in Ljubljana wurde der schon ein wenig frustrierte Versuch eines allerletzten Protokollentwurfs verabschiedet. Dieser sah zum Themenkomplex *„Handlungsbedarf im Straßenverkehr“* vor, den Verkehr, insbesondere den Güterverkehr, verstärkt auf die Schiene zu verlagern. Überdies wurden die Vertragsparteien verpflichtet, den Straßenbau auf die unbedingt nötigen Vorhaben und Verbindungen zu beschränken.

Da dieses Ergebnis weit hinter den Vorgaben der Alpenkonvention, aber auch den Zielsetzungen der Berchtesgadener-Resolution zurückblieb, wurde Österreich initiativ und versuchte in weiterer Folge, die festgefahrene Situation in direkten Gesprächen zu durchbrechen. So wurden in einer bilateralen Runde mit Italien im Oktober 1995 und in trilateralen Gesprächen zwischen Deutschland, Italien und Österreich am 18. Oktober 1995 in Wien intensiv Lösungsansätze diskutiert. In weiterer Folge fand am 19. Dezember 1995 in Wien eine Internationale Expert:innenrunde zum Verkehrs-

protokoll statt, die am 12./13. Februar 1996 in Vorbereitung der VI. Tagung der Alpenkonferenz am 27. Februar in Brdo (Slowenien) fortgesetzt wurde, um mögliche Kompromisse zu dem den Straßenverkehr betreffenden Artikel auszuloten. Die wesentliche Neuorientierung bestand darin, dass neue, hochrangige alpenquerende Straßen, die den grenzüberschreitenden Verkehr zwischen den Vertragsparteien erhöhen, nur dann gebaut werden dürfen, wenn, neben der Berücksichtigung der Zielsetzungen der Alpenkonvention, der Auslastung bestehender Kapazitäten und einem positiven Ergebnis einer Umweltverträglichkeitsprüfung, von keiner Vertragspartei, auf die sich ein solches Projekt auswirkt oder auswirken kann, begründet widersprochen wird. Diese doch sehr weitreichende Souveränitätseinbuße war für viele Staaten nicht hinzunehmen. So konnte weiterhin keine Einigung erzielt werden, worauf die AG „Verkehr“ endgültig aufgelöst wurde.

Im Anschluss daran rutschte die allgemeine Diskussion um das Verkehrsprotokoll in ein Vakuum, unterbrochen durch permanente Wiederholungen hinlänglich bekannter Positionen. Die Rettungsversuche waren vielfältig. So gab es die Idee, einen bereits anlässlich der vorangegangenen Minister:innenkonferenz ausdiskutierte Vorschlag für einen verkehrsspezifischen Konsultations- und Streitbeilegungsmechanismus heranzuziehen. Es wurde auch die Idee eines Bau-Moratoriums diskutiert, wonach innerhalb eines Zeitraumes von zehn Jahren keine neuen, alpenquerenden Straßen gebaut werden sollten.

Ein elementarer neuer Anstoß erfolgte anlässlich der 10. Sitzung des StA vom 14. bis 16. Jänner 1998. Dabei wurde beschlossen, eine ganz neue Verhandlungsrunde, bestehend aus Umwelt- und Verkehrsexpert:innen, nach Wien einzuladen, um einerseits hochrangige, alpenquerende Straßenprojekte im Alpenraum, die bis zu diesem Zeitpunkt von Vertragsstaaten und Signataren der Alpenkonvention geplant oder bereits begonnen wurden, aufzulisten. In diesem Zusammenhang sollten auch mögliche Probleme aufgezeigt werden, die Nachbarstaaten mit derartigen Bauvorhaben haben könnten. Weiters sollte die seit Jahren ständig aufgeschobene Diskussion über Definitionen von unbestimmten Begriffen im Hinblick auf die Erarbeitung von Kriterien für die Bewertung von Projekten endlich in Angriff genommen werden.

In zwei Runden, 30./31. März und 22./23. Juni 1998, wurde erstmals eine intensive Diskussion zu Art. 2 Abs. 2 lit.j der Alpenkonvention<sup>40</sup> und insbesondere des darin vorkommenden Begriffs „erträglich“ geführt. Weiters wurden erste Definitionsversuche gestartet, etwa der Begriff „hochrangig“, der dann auch weitestgehend im Verkehrsprotokoll aufgenommen wurde. Hinsichtlich des Begriffes „alpenquerend“ einigten sich die Expert:innen darauf, dass darunter „alpenhauptkammquerend“ zu verstehen wäre. All jene Straßen, die nicht den Alpenhauptkamm queren, wären unter dem in der Zielvorgabe der Alpenkonvention genannten Begriff „inneralpin“ subsummierbar. Der Hauptteil der Arbeit bestand darin, die jeweiligen nationalen Straßenprojekte aufzulisten, wobei sich die Expert:innenrunde einig war, dass bei noch vorzunehmenden Bewertungen der aufgelisteten Projekte auch Informationen über den Planungsstand sowie über die politischen, wirtschaftlichen und ökologischen Gesichtspunkte vorliegen müssten.

---

40 Als Ziel formuliert die Alpenkonvention in Art. 2 Abs. 2 lit.j, *„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, u.a. durch eine verstärkte Verlagerung des Verkehrs, insbesondere des Güterverkehrs, auf die Schiene, vor allem durch Schaffung geeigneter Infrastrukturen und marktkonformer Anreize, ohne Diskriminierung aus Gründen der Nationalität“*.

Letztlich löste diese wertfreie, lediglich auf Expert:innenebene durchgeführte Diskussion seit langem bestehende Zwänge, beseitigte jahrelange Irrtümer und schuf damit eine Atmosphäre des Verständnisses und des Dialogs, die schließlich in eine Neuverhandlung des Protokolls Verkehr mündete. Und Österreich orientierte sich in seiner Verhandlungsposition wieder am ursprünglichen Gedanken und Ausgangspunkt seiner Position, nämlich Vermeidung weiterer Transitachsen durch ein entsprechend ausformuliertes Verkehrsprotokoll.

Nach zähem Ringen um die Frage der Sinnhaftigkeit einer Neuverhandlung des Verkehrsprotokolls kamen die Minister:innen anlässlich der V. Tagung der Alpenkonferenz vom 16. Oktober 1998 in Bled überein, eine neue AG unter dem Vorsitz Liechtensteins einzusetzen.<sup>41</sup>

Nach drei ausführlichen Sitzungsrunden dieser AG konnte im Herbst 1999 ein Entwurf der Expert:innen dem StA präsentiert werden. Im Zuge der Behandlung des Entwurfes forderte Österreich auf Drängen der Bundesländer erneut eine nochmalige Neuformulierung des Straßenartikels, wonach neue, hochrangige Hauptverkehrsachsen im Gegensatz zu sonstigen hochrangigen Straßenprojekten ausnahmslos verboten sein sollten. Sowohl die EG, als auch einige andere Vertragsparteien, wie Deutschland und Frankreich, signalisierten, dass sie den österreichischen Vorschlag keinesfalls mittragen könnten.

Letztendlich konnte im Rahmen der 15. Sitzung des StA vom 29. bis 31. März 2000 in Château d'Oex (Schweiz) in einer Klausur der Delegationsleiter:innen der entscheidende Durchbruch erzielt werden. Nunmehr wurde zum Bereich „Straßenverkehr“ festgehalten, dass die Vertragsparteien auf den Bau neuer, hochrangiger Straßen für den alpenquerenden Verkehr verzichten. Ein neues, hochrangiges Straßenprojekt für den inneralpinen Verkehr hingegen kann nur dann verwirklicht werden, wenn den in Art. 11 Abs. 2 genannten Voraussetzungen Rechnung getragen wird.

Lediglich Italien schien noch Probleme zu haben und meldete einen vorläufigen Vorbehalt an, der auf Interventionen einiger oberitalienischer Regionen zurückzuführen war. An Stelle des im Straßenverkehr vereinbarten Verzichts auf hochrangige Straßen für den alpenquerenden Verkehr sollte bestenfalls eine befristete Lösung gefunden werden. Auch die EG, die sich kritisch bis ignorant gezeigt hatte, konnte letztendlich nach massiven Interventionen seitens betroffener Regierungsstellen, aber auch seitens einzelner Protagonisten der NGOs von der Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit solcher Bestimmungen überzeugt werden.

Im Vorfeld der VI. Minister:innenkonferenz am 31. Oktober 2000 in Luzern sorgte aber ein Vorbringen der Vorarlberger Landesregierung für die schon gewohnte Unruhe. Ausgangspunkt für die Vorarlberger Intervention war die S 18-Bodensee-Schnellstraße, deren Verlauf im österreichischen Bundesstraßengesetz festgelegt ist.<sup>42</sup> Gefordert wurde eine Interpretative Erklärung der Republik Österreich anlässlich der Unterzeichnung des Protokolls Verkehr, insbesondere zu den Art. 2 und Art. 11 Abs. 2 mit folgendem Wortlaut: *„Die Republik Österreich geht davon aus, dass örtliche Umfahrungenstraßen, die weder Autobahnen sind, noch baulich getrennte Richtungsfahrbahnen aufweisen, noch kreuzungsfrei sind, nicht als hochrangige Straßen im Sinne des Art. 2 des Protokolls gelten und dass bei der Anwendung des Art. 11 Abs. 2 des Protokolls dem Schutz der Bevölkerung vor übermäßiger Belastung durch den Straßenverkehr besondere Bedeutung zukommt.“* Eine Interpretative Erklärung unter

---

41 Pkt. 8.3. des Beschlussprotokolls der 5. Alpenkonferenz vom 16. Oktober 1998 in Bled.

42 Verordnung BGBl II Nr. 96/1997.

Anlehnung an die Wiener Vertragsrechtskonvention wäre wohl ohne rechtliche Verbindlichkeit, da diese gemäß Art. 19 WVK lediglich Vorbehalte vorsieht, die nach Art. 23 der Schriftform bedürfen und allen Vertragsstaaten mitzuteilen wären. Auch ein kurz aufflackernder Versuch Vorarlbergs, aus der Interpretativen Erklärung einen völkerrechtlich wirksamen Vorbehalt zu formulieren, wurde politisch abgewendet.

Letztendlich bekräftigte Österreich anlässlich der Minister:innenkonferenz mündlich, dass gemäß den Vorgaben der Alpenkonvention die Belastungen und Risiken im Bereich des inneralpinen und alpenquerenden Verkehrs auf ein Maß gesenkt werden müssen, welches für Menschen, Fauna und Flora erträglich ist. In diesem Sinne sei aus österreichischer Sicht davon auszugehen, dass örtliche Umfahrungsstraßen, die weder Autobahnen sind, noch baulich getrennte Richtungsfahrbahnen aufweisen, noch kreuzungsfrei sind, nicht als hochrangige Straßen im Sinne des Verkehrsprotokolls gelten.<sup>43</sup>

Im Rahmen der vorbereitenden Sitzung des Ständigen Ausschusses, am 29. Oktober 2000 in Luzern, ersuchte Italien noch um Einrichtung einer AG zur Umsetzung des Verkehrsprotokolls sowie um eine gemeinsame Erklärung bezüglich der Rolle und Miteinbeziehung der lokalen Gebietskörperschaften. Die letzte Forderung Italiens war unproblematisch, da eine Bestimmung im Verkehrsprotokoll enthalten ist, wonach die Beteiligung der Gebietskörperschaften klar und mit allen anderen Protokollen harmonisiert geregelt wird (Art. 5 des Verkehrsprotokolls). Die Forderung nach Einsetzung einer neuen AG zur Begleitung der Umsetzung ab dem Zeitpunkt der Unterzeichnung stieß hingegen anfänglich auf breiten Widerspruch. Vordergründig waren es politische Erwägungen, da es nur schwer erklärbar wäre, wenn die Minister:innen einen Vertrag annehmen und unterzeichnen, um gleichzeitig danach eine AG zur Überprüfung der Ergebnisse dieses Vertrages einzusetzen. Ein solches Mandat wäre wohl das falsche Signal nach außen gewesen. Zudem erschien eine Überprüf- und Vergleichbarkeit von Umsetzungsmaßnahmen erst nach dem Inkrafttreten des Verkehrsprotokolls möglich und sinnvoll.

Schließlich wurde das Verkehrsprotokoll anlässlich der VI. Tagung der Alpenkonferenz am 31. Oktober 2000 angenommen und mit Ausnahme von Slowenien (die Unterzeichnung folgte am 6. August 2002) und der EU (die Unterzeichnung folgte am 12. Dezember 2006) von allen Alpenstaaten unterzeichnet, wodurch die schon tot gesagte Alpenkonvention auch als Instrument einer nachhaltigen Umwelt- und Verkehrspolitik im Alpenraum wiederbelebt wurde. Das Verkehrsprotokoll ist seit Dezember 2002 in Kraft – geschmückt mit allerlei Erklärungen im Zuge der jeweiligen Ratifikationsverfahren – und gilt mittlerweile in allen Staaten und der EU, mit Ausnahme der Schweiz und Monacos.<sup>44</sup>

### 3.4 Streitbeilegungsprotokoll

Der Vollständigkeit halber wäre noch ein Blick auf das Streitbeilegungsprotokoll zu werfen, das kein Durchführungsprotokoll, wie all die anderen ist, sondern wohl eher als eine Vertragsergänzung gesehen werden kann.<sup>45</sup>

---

43 siehe Fußnote 1 zu Traktandum 6.1, 1. Absatz des Beschlussprotokolls der 6. Alpenkonferenz vom 30./31. Oktober 2000 in Luzern.

44 In Österreich unter BGBl III 234/2002 idF BGBl III 108/2005 kundgemacht.

45 In Österreich unter BGBl III 238/2002 idF BGBl III 107/2005 kundgemacht.

Auffällig ist, dass die Alpenkonvention – nicht wie die Vielzahl anderer Umweltverträge – keinerlei Streitbeilegungsverfahren vorsieht. In früheren Entwürfen existierte noch ein ungefähr drei Seiten umfassendes Verfahren, das sich weitestgehend an jenen in anderen naturschutzrechtlichen Konventionen orientierte. Von einer vertraglichen Determinierung einer Streitbeilegungsregelungen wurde jedoch in einer abschließenden Runde kurz vor der Unterzeichnung der Alpenkonvention im Lichte zweier Argumente Abstand genommen: Zum einen war es der gemeinsame Wunsch der Vertragsparteien, sämtliche sich im Zusammenhang mit der Alpenkonvention und ihrer Implementierung ergebenden Problemstellungen stets im Konsensweg zu lösen, und mit dem Wegfall diesbezüglicher Bestimmungen ein deutliches Signal der Kooperation nach außen zu setzen. Andererseits waren sich die Vertragspartner im Klaren, dass zwischen den meisten unter ihnen ohnehin das Europäische Übereinkommen zur friedlichen Regelung von Streitigkeiten des Europarates aus dem Jahr 1957<sup>46</sup> zur Anwendung kommen würde.

Im Zuge der langwierigen Diskussionen zum Verkehrsprotokoll ergaben sich schließlich Ansätze, die komplexe Problematik des Alpentransits im Wege des neu zu verhandelnden Verkehrsprotokolls auch unter dem Gesichtspunkt der Rechtsdurchsetzung und Streitschlichtung zu behandeln. Die Diskussion führte letztlich dazu, dass anlässlich der V. Tagung der Alpenkonferenz im Zuge der Neuerrichtung der AG Verkehr eine ad-hoc-AG unter österreichischer Leitung zur Ausarbeitung eines Konsultations- und Streitbeilegungsverfahrens im Rahmen der Alpenkonvention eingesetzt wurde.<sup>47</sup> Die zentrale Aufgabe dieser AG bestand darin, ein Konsultations- und Streitbeilegungsverfahren der Vertragsparteien auszuarbeiten, das im Falle von Unstimmigkeiten bei der Auslegung der Bestimmungen der Alpenkonvention und ihrer Protokolle anzuwenden sein sollte. Gleichzeitig wurde klargestellt, dass ein solches Streitbeilegungsverfahren nicht exklusiv für ein Verkehrsprotokoll geschaffen werden würde, sondern seine Wirkung auf das gesamte Übereinkommen erstrecken sollte.

Mit dem dabei entwickelten Streitschlichtungsverfahren konnte die anfangs bewusst in Kauf genommene Lücke in der Alpenkonvention geschlossen werden, um Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertragsparteien einer verbindlichen Entscheidung zuzuführen. Als unabhängiges Mitglied des dabei zu schaffenden Schiedsgerichtes steht der Alpenkonvention der bereits seit 1899 eingerichtete Ständige Schiedshofes<sup>48</sup> in Den Haag zur Seite.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass, wenngleich internationale Umweltverträge auf die traditionellen Formen der Konfliktbeilegung nicht verzichten wollen, die innovativeren Instrumentarien zur Konfliktverhütung oft als die zielführenden angesehen werden. Dies nicht zuletzt dadurch, weil sie dem Vorsorgegedanken, der dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung inhärent ist, eher entsprechen. So hat sich gerade im Umweltbereich ein anderer Mechanismus entwickelt, um die Umsetzung und Einhaltung der vereinbarten Regelungen zu erreichen: der so genannte „Compliance-Mechanismus“.<sup>49</sup> Dies wurde von der Alpenkonvention auch aufgegriffen, was im Rahmen der VII. Tagung der Alpenkonferenz, am 19. November 2002 in Meran, zur Annahme eines Mechanismus zur Überprüfung der Einhaltung der Alpenkonvention führte; gleichbedeutend mit der Geburtsstunde des Überprüfungsausschusses.<sup>50</sup>

---

46 BGBl 1960/42.

47 Pkt. 6.2. des Beschlussprotokolls der 5. Alpenkonferenz vom 16. Oktober 1998 in Bled.

48 vgl. Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907.

49 ausführlich dazu Gerhard Loibl, Vom Umweltschutz zur nachhaltigen Entwicklung in Cede/Sucharipa-Behrmann (Hrsg.) Die Vereinten Nationen/Recht und Praxis (1999) S. 191.

50 Pkt. 6 des Beschlussprotokolls der VII. Alpenkonferenz.

## 3.5 Weitere Zielvorgaben aus der Alpenkonvention

Ausgehend von den Zielvorgaben der Alpenkonvention verbleiben die drei Sachbereiche Luftreinhaltung, Wasserhaushalt und Abfallwirtschaft, die noch keine Umsetzungsschritte im Wege eines Protokolls erfahren haben. Eine Sonderstellung nimmt der Bereich „Bevölkerung und Kultur“ ein.

### 3.5.1 Bevölkerung und Kultur

Die bereits mehrfach erwähnten Interventionen der Schweiz haben dazu geführt, einzelne Bestimmungen in die Protokolle aufzunehmen sowie das Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung zu ergänzen. Es wurde aber weiterhin einem eigenständigen Protokoll „Bevölkerung und Kultur“ eine gewisse Bedeutung für die Umsetzung der Alpenkonvention zugemessen. So richtete die Alpenkonferenz anlässlich ihrer VI. Internationalen Tagung am 31. Oktober 2000 in Luzern eine neue AG „Bevölkerung und Kultur“ unter italienischem Vorsitz ein. Zunächst sollte lediglich ein Zwischenbericht vorgelegt werden, auf dessen Grundlage dann das weitere Vorgehen entschieden wird.

Dieses zögerliche Herangehen und das letztlich rasche Abrücken von der Idee, auch diese Zielvorgabe in der Alpenkonvention in die Form eines Durchführungsprotokolls gießen zu wollen, führten dazu, dass im Rahmen der IX. Tagung der Alpenkonferenz am 9. November 2006 in Alpbach letztlich nur eine unverbindliche Deklaration<sup>51</sup> angenommen wurde.<sup>52</sup> Diese Entscheidung wurde zwar noch etwas nachgeschärft, indem nachträglich die Überprüfung der Umsetzung der Deklaration „Bevölkerung und Kultur“ im Wege des Überprüfungsausschusses vereinbart wurde. Dies sollte gemäß Beschluss der X. Tagung der Alpenkonferenz vom 12. März 2009 in Evian im Wege einer standardisierten Berichtsstruktur erfolgen.<sup>53</sup>

### 3.5.2 Luftreinhaltung

Als Ziel formuliert die Alpenkonvention die drastische Verminderung von Schadstoffemissionen und -belastungen im Alpenraum und der Schadstoffverfrachtung von außen auf ein Maß, das für Menschen, Tiere und Pflanzen nicht schädlich ist (Art. 2 Abs. 2 lit. c). Auffallend ist, dass es in dieser Zielvorgabe der Alpenkonvention nicht – wie im Verkehrsprotokoll so heftig diskutiert – um *erträglich*e Belastungen, sondern um ein Maß geht, das für Menschen, Tiere und Pflanzen *nicht schädlich* ist.

Zu dieser Regelungsmaterie gab es bis dato keine Ansätze und Initiativen, was wohl auch darauf zurückzuführen ist, dass gerade der Bereich der Luftreinhaltung bereits seit mehreren Jahrzehnten von der UN-ECE sehr intensiv bearbeitet wird. Ausgangspunkt dabei ist das „Genfer Übereinkommen über die weiträumige, grenzüberschreitende Luftverunreinigung (Convention on Long-range Transboundary Air Pollution)“ aus dem Jahr 1979. Dieser ebenso wie die Alpenkonvention als Rahmenübereinkommen konzipierte Vertrag mit dem Ziel, die Verschmutzung der Atmosphäre im Hinblick auf den sauren Niederschlag sowie den fotochemischen Smog zu bekämpfen, wurde mittlerweile durch zahlreiche Protokolle umgesetzt.

Fachlich versucht der 2020 von den Ministern angenommene 8. Alpenzustandsbericht zum Thema „Luftqualität in den Alpen“ diese Lücke ein wenig zu schließen.\*

51 Dokument IX/11/1.

52 TOP 11 des Beschlussprotokolls der IX. Tagung der Alpenkonferenz.

53 TOP B2/5 des Beschlussprotokolls der X. Tagung der Alpenkonferenz.

\* [https://www.alpconv.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/RSA/RSA\\_8\\_DE\\_web.pdf](https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/Publications/RSA/RSA_8_DE_web.pdf)

### 3.5.3 Wasserhaushalt

Zu diesem Bereich gibt die Alpenkonvention als Ziel vor, gesunde Wassersysteme zu erhalten oder wiederherzustellen, insbesondere durch die Reinhaltung der Gewässer, durch einen naturnahen Wasserbau und durch eine Nutzung der Wasserkraft, die die Interessen der ansässigen Bevölkerung und das Interesse an der Erhaltung der Umwelt gleichermaßen berücksichtigt (Art. 2 Abs. 2 lit. e).

Gerade der Bereich des Internationalen Wasserrechts zeichnet sich, nicht zuletzt aus seiner frühen Tradition wasserrechtlicher Abkommen zum grenzüberschreitenden Ressourcenmanagement, durch eine hohe Regelungsichte aus. Ein immer wieder aufgegriffenes Argument, um Bestrebungen im Hinblick auf ein Wasserprotokoll unter dem Dach der Alpenkonvention abzuwehren, ist der beinahe schon reflexartige Hinweis auf die Europäische Wasserrahmenrichtlinie.<sup>54</sup> Diese mag zwar eine umfassende Regelung sein, es wäre aber durchaus noch Platz für eine den Besonderheiten des alpinen Raums Rechnung tragende spezifische Lösung.

Nicht zuletzt als politische Botschaft wurde 2020 im Rahmen der XVI. Tagung der Alpenkonferenz eine „Erklärung zur integrierten und nachhaltigen Wasserwirtschaft in den Alpen“ angenommen.\*\*

### 3.5.4 Abfallwirtschaft

Dazu gibt die Alpenkonvention vor, unter besonderer Berücksichtigung der Abfallvermeidung eine den besonderen topographischen, geologischen und klimatischen Bedürfnissen des Alpenraumes angepasste Abfallerfassung, -verwertung und -entsorgung sicherzustellen (Art. 2 Abs. 2 lit. l).

Auch zu diesem Sachbereich gibt es bislang keinerlei originären Vorarbeiten bzw. Ansätze, wobei es wohl auch hier unter Beachtung bestehender völkerrechtlicher Normen, wie etwa dem „Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (Basler Übereinkommen)“ vom 22. März 1989, primär auf die Ausarbeitung von Alpenspezifika ankommen wird.

## 4. Die folgenden Jahrzehnte<sup>55</sup>

Nach der Unterzeichnung der Alpenkonvention am 7. November 1991 folgte, wie ausführlich beschrieben, ein Jahrzehnt der Selbstfindung und der Erarbeitung der Grundlagen in Form der Protokolle. Die Politprominenz war der Konvention weiterhin noch recht zugetan. So wirkten an der III. Tagung der Alpenkonferenz, im Dezember 1994 in Chambéry, Michel Barnier, damals Regionspräsident von Savoyen, und eine noch recht unbekannte, junge Umweltministerin aus Deutschland, namens Dr. Angela Merkel, mit.

Nachdem der gordisch wirkende Knoten in Form des Verkehrsprotokolls Ende der 90er Jahre aufgelöst wurde, sodass im Oktober 2000 der Weg für die Unterzeichnung aller Protokolle frei

---

<sup>54</sup> Water Framework Directive 2000/60/EC.

<sup>55</sup> Dieses Kapitel beruht auf dem Beitrag des Autors in „DIE ALPENKONVENTION – Nachhaltige Entwicklung für die Alpen“, CIPRA Österreich Nr. 97 (04/21), S. 8f.

\*\* TOP B2 der XVI. Tagung der Alpenkonferenz vom 10. Dezember 2020 (virtuell)

wurde, betrat die Alpenkonventionsarbeit eine neue Dekade, jene der Festigung und der Konsolidierung. Nach der Unterzeichnung im Oktober 2000 traten die Protokolle im Dezember 2002 in Kraft, gerade noch rechtzeitig am Ende des Internationalen Jahres der Berge, und wurden damit zu nutzbaren Instrumenten der Rechtssetzung. Dieser Prozess läuft noch bis heute und ist noch lange nicht abgeschlossen.

Mit dem Inkrafttreten der Alpenkonventionsprotokolle wurde auch ein institutioneller Meilenstein gesetzt: Die Alpenkonvention leistete sich ein Ständiges Sekretariat. Dass es schließlich Innsbruck geworden ist, war von Anfang an nicht so klar, denn Lugano war lange der Favorit für den Standort des Sekretariates. Entwicklungen unmittelbar vor der Einigung und vor allem der persönliche Einsatz des damaligen Bürgermeisters von Innsbruck, Herrn DDr. Herwig van Staa, gaben schließlich den Ausschlag. Erster Generalsekretär war Herr Noël Lebel (2003–2005), zweiter Herr Ruggiero Schleicher-Tappeser (2005–2006). Das Sekretariat blieb noch einige Zeit eher unscheinbar, erst unter Generalsekretär Dr. Marco Onida (2007–2013) bekam es Konturen und damit mehr Sichtbarkeit. Dies sollte durch herausragende Persönlichkeiten, wie Generalsekretär Herr Mag. Markus Reiterer (2013–2019) und wie auch die aktuelle Generalsekretärin, Frau Alenka Smerkolj (seit 2019), noch verstärkt werden. Zudem verfügt das Ständige Sekretariat der Alpenkonvention über eine primär für Angelegenheiten der Wissenschaft und Forschung zuständige Außenstelle bei der Europäischen Akademie Bozen (EURAC).



**Abb. 3:** Sitz des Sekretariats der Alpenkonvention im berühmten Haus des Goldenen Dachl in der Herzog-Friedrich-Straße der Innsbrucker Altstadt. (Quelle: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Innsbruck\\_Goldenes\\_Dachl\\_bei\\_Nacht\\_2.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Innsbruck_Goldenes_Dachl_bei_Nacht_2.jpg)).

In diesem 2. Jahrzehnt streckte die Alpenkonvention ihre Fühler vorsichtig nach außen und setzte innovative Schritte: Das Jugendparlament<sup>56</sup> wurde gegründet, eine umfassende Indikatoren-sammlung präsentiert, ein Compliance Verfahren mit einem Überprüfungsausschuss<sup>57</sup> eingerichtet, die Kontakte mit der Schwesterkonvention in den Karpaten<sup>58</sup> intensiviert und ein Platz im Förderprogramm der ländlichen Entwicklung gefunden. Man erkannte recht bald, dass neben der notwendigen rechtlichen Umsetzung noch viel Platz für Projekte sei, gerade um die Sichtbarkeit der Alpenkonvention zu verstärken; es war die Geburtsstunde der „Bergsteigerdörfer“<sup>59</sup>, geprägt durch Peter Haßlacher (1949–2019) und Roland Kals!

All diese Vorhaben sollten helfen, ein bis heute immer noch vorhandenes Defizit der Alpenkonvention auszugleichen: die Vermittlung ihrer Inhalte. Dass 2006 für üblicherweise in verbindliche Protokolle mündende Zielsetzungen, wie eben „Bevölkerung und Kultur“<sup>60</sup>, lediglich eine unverbindliche Deklaration gewählt wurde, hängt ihr zudem immer noch nach.

Das letzte, dritte Jahrzehnt war eher eine Dekade des Diskurses, und wurde bereits 2009 mit der Annahme eines Klimaaktionsplans<sup>61</sup> eingeläutet, um die historisch bedingte Klimalücke in der Alpenkonvention zu schließen. Ab 2011 bestimmte die Frage des Zusammenspiels mit der neu in Erscheinung tretenden „Makroregionalen Strategie für den Alpenraum (EU-Alpenraumstrategie (EUSALP))“<sup>62</sup> mehr und mehr das Innen- und Außenleben der Alpenkonvention. Die Tagungen der Alpenkonferenzen<sup>63</sup>, oft eingebettet in so genannte Alpenwochen<sup>64</sup>, wurden ausladender, gleichzeitig zog sich die Politik ein wenig zurück.

Ein Alleinstellungsmerkmal der Alpenkonvention hingegen ist ihre Tradition im Umgang mit der Zivilgesellschaft. So wird den Beobachtern<sup>65</sup> etwa im Überprüfungsverfahren die Option eingeräumt, eine vermutete Nichteinhaltung der Konvention und vor allem ihrer Protokolle durch den Überprüfungsausschuss behandeln zu lassen. Dieses Initiativrecht hat bereits zu drei so genannten

---

56 vgl. <https://www.alpconv.org/de/startseite/organisation/partner/>.

57 vgl. <https://www.alpconv.org/de/startseite/organisation/ueberpruefungsausschuss/>.

58 vgl. <https://de.wikipedia.org/wiki/Karpatenkonvention>.

59 vgl. <https://www.bergsteigerdoerfer.org/>; eine Initiative der Alpenvereine, anfangs des Österreichischen Alpenvereins, mit Hilfe des Ministeriums für ein lebenswertes Österreich (BMLFUW) und den Förderungen aus dem Europäischen Fonds für Ländliche Entwicklung.

60 vgl. <https://www.alpconv.org/de/startseite/konvention/protokolle-deklarationen/>.

61 ebd.

62 vgl. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:260305\\_1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:260305_1).

63 vgl. <https://www.alpconv.org/de/startseite/organisation/alpenkonferenz/>.

64 ebd.

65 Aktuell haben folgende Organisationen Beobachterstatus bei der Alpenkonvention: AEM (Association européenne des élus de montagne) Europäische Vereinigung der gewählten Berggebietsvertreter, ALPARC – Arbeitsgemeinschaft der geschützten Gebiete im alpinen Raum, Verein Alpenstadt des Jahres (ASDJ), Alpen-Adria-Allianz, ARGE ALP, Club Arc Alpin – Dachorganisation der Alpenvereine, CIPRA – Internationale Alpenschutzkommission, EUROMONTANA, FACE – Zusammenschluss der Verbände für Jagd und Wildtiererhaltung in der EU, FIANET – Dachverband der Seilbahnen, INTERREG Alpenraumprogramm, ISCAR – Vereinigung der Akademien der Wissenschaften im alpinen Raum, IUCN – Weltnaturschutzunion, Gemeinde-Netzwerk „Allianz in den Alpen“, ProMONT-BLANC, UNEP und WWF.

„Anlassverfahren“ geführt. Generell wird den Beobachtern viel gestalterischer Spielraum gegeben und dies auch gezielt genutzt, um Veranstaltungen, wie die Alpen Wochen, durchzuführen und damit wiederum der Implementierung der Alpenkonvention neue Impulse zu geben.



**Abb. 4:** XV. Alpenkonferenz am 4. April 2019 in Innsbruck: u.a. Übergabe des Vorsitzes der Alpenkonvention von Österreich an Frankreich; v.l.n.r.: Dr. Martin Weiß (deutscher Delegationsleiter, BMUV Svenja Schulze (D), Dr. Kurt Kapeller (permanenten Ländervertreter aus Tirol in der österr. Delegation), Mag. Armin Schabus (permanenten Ländervertreter aus Kärnten in der österr. Delegation), Herr Sektionschef DI Günter Liebel (A), Herr Mag. Dr. Ewald Galle (österr. Delegationsleiter), Herr Mag. Andreas Lederer (A; Berater von BM Köstinger), BM Elisabeth Köstinger (A; damalige Vorsitzende der Alpenkonferenz), Mag. Markus Reiterer (Generalsekretär im Ständigen Sekretariat der Alpenkonvention). (Foto Cornelia Marschel/BMUU).

Eine Gegenbewegung hin zu mehr politischer Aufmerksamkeit erfuhr die Alpenkonvention schließlich durch die Etablierung und vor allem die Ergebnisse des Alpenen Klimabeirates<sup>66</sup>. Der Fragilität des alpinen Ökosystems Rechnung tragend, lieferte der Alpine Klimabeirat ein Zielsystem mit dazugehörigen und in den nächsten Jahren zu verfeinernden Umsetzungspfaden, um spätestens bis 2050 klimaneutrale und klimaresiliente Alpen zu erreichen.

Neben der deutlichen Ausrichtung auf die spezifische Klimapolitik für die Alpen wird sich die Alpenkonvention in den kommenden Jahren verstärkt den beiden Themen Biodiversität und Lebensqualität zuwenden. Damit wäre die Möglichkeit geschaffen, einerseits das so oft verschwiegene Naturschutzprotokoll wieder vor den Vorhang zu holen und andererseits im Zuge der Behandlung der Frage nach der Lebensqualität im Alpenraum die Bevölkerung endlich stärker in den Implementierungsprozess einzubinden. Gerade die Verbindung zu den im Alpenraum lebenden und wirtschaftenden Menschen wird ein Schlüssel dafür sein, welchen Mehrwert die Alpenkonvention im Sinne ihrer Ziele „Schutz und nachhaltige Entwicklung der Alpen“ tatsächlich hat.

66 [www.alpineclimate2050.org](http://www.alpineclimate2050.org)

**Tab. 2:** Ratifizierungsstand (Juni 2022) der Alpenkonventions-Protokolle. (Quelle: Screenshot aus <https://www.alpconv.org/de/startseite/konvention/stand-der-ratifizierungen/>).

**Raumplanung und nachhaltige Entwicklung**

	AT	CH	DE	FR	IT	LI	MC	SI	EU
Unterzeichnet	31.10.00	16.10.98	20.12.94	20.12.94	20.12.94	16.10.98	20.12.94	20.12.94	20.12.94
Ratifiziert	14.08.02	-	18.09.02	11.07.05	27.01.03	11.06.02	27.01.03	28.01.04	-
In Kraft getreten	18.12.02	-	18.12.02	11.10.05	27.01.03	18.12.02	27.01.03	28.04.04	-

**Berglandwirtschaft**

	AT	CH	DE	FR	IT	LI	MC	SI	EU
Unterzeichnet	31.10.00	16.10.98	20.12.94	20.12.94	20.12.94	16.10.98	20.12.94	20.12.94	20.12.94
Ratifiziert	14.08.02	-	18.09.02	15.11.02	07.02.13	11.06.02	-	28.01.04	06.07.06
In Kraft getreten	18.12.02	-	18.12.02	15.02.03	07.05.13	18.12.02	-	28.04.04	06.10.06

**Naturschutz und Landschaftspflege**

	AT	CH	DE	FR	IT	LI	MC	SI	EU
Unterzeichnet	31.10.00	16.10.98	20.12.94	20.12.94	20.13.94	16.10.98	20.12.94	20.12.94	20.12.94
Ratifiziert	14.08.02	-	18.09.02	11.07.05	07.02.13	11.06.02	08.11.04	28.01.04	-
In Kraft getreten	18.12.02	-	18.12.02	11.10.05	07.05.13	18.12.02	08.02.05	28.04.04	-

**Bergwald**

	AT	CH	DE	FR	IT	LI	MC	SI	EU
Unterzeichnet	31.10.00	16.10.98	27.02.96	27.02.96	27.02.96	16.10.98	27.02.96	27.02.96	-
Ratifiziert	14.08.02	-	18.09.02	11.07.05	07.02.13	11.06.02	-	28.01.04	-
In Kraft getreten	18.12.02	-	18.12.02	11.10.05	07.05.13	18.12.02	-	28.04.04	-

**Tourismus**

	AT	CH	DE	FR	IT	LI	MC	SI	EU
Unterzeichnet	31.10.00	16.10.98	16.10.98	02.12.98	08.02.01	16.10.98	16.10.98	16.10.98	09.01.06
Ratifiziert	14.08.02	-	18.09.02	11.07.05	27.01.03	11.06.02	27.01.03	28.01.04	06.07.06
In Kraft getreten	18.12.02	-	18.12.02	11.10.05	27.04.03	18.12.02	27.04.03	28.04.04	06.10.06

## Energie

	AT	CH	DE	FR	IT	LI	MC	SI	EU
Unterzeichnet	31.10.00	31.10.00	16.10.98	02.12.98	08.02.01	08.04.02	-	16.10.98	09.01.06
Ratifiziert	14.08.02	-	18.09.02	11.07.05	07.02.13	11.06.02	-	28.01.04	06.07.06
In Kraft getreten	18.12.02	-	18.12.02	11.10.05	07.05.13	18.12.02	-	28.04.04	06.10.06

## Bodenschutz

	AT	CH	DE	FR	IT	LI	MC	SI	EU
Unterzeichnet	31.10.00	16.10.98	16.10.98	02.12.98	31.10.00	16.10.98	16.10.98	16.10.98	09.01.06
Ratifiziert	14.08.02	-	18.09.02	11.07.05	07.02.13	11.06.02	27.01.03	28.01.04	06.07.06
In Kraft getreten	18.12.02	-	18.12.02	11.10.05	07.05.13	18.12.02	27.04.03	28.04.04	06.10.06

## Verkehr

	AT	CH	DE	FR	IT	LI	MC	SI	EU
Unterzeichnet	31.10.00	31.10.00	31.10.00	31.10.00	31.10.00	31.10.00	31.10.00	06.08.02	12.10.06
Ratifiziert	14.08.02	-	18.09.02	11.07.05	07.02.13	11.06.02	-	28.01.04	25.06.13
In Kraft getreten	18.12.02	-	18.12.02	11.10.05	07.05.13	18.12.02	-	28.04.04	25.09.13

## Streitbeilegung

Unterzeichnet	31.10.00	31.10.00	31.10.00	31.10.00	31.10.00	31.10.00	31.10.00	06.08.02	-
Ratifiziert	14.08.02	-	18.09.02	15.11.02	07.02.13	11.06.02	27.01.03	28.01.04	-
In Kraft getreten	18.12.02	-	18.12.02	15.02.03	07.05.13	18.12.02	27.04.03	28.04.04	-

## Monaco-Protokoll

	AT	CH	DE	FR	IT	LI	MC	SI	EU
Unterzeichnet	20.12.94	20.12.94	20.12.94	20.12.94	20.12.94	20.12.94	20.12.94	20.12.94	20.12.94
Ratifiziert	08.07.97	28.01.99	22.12.98	13.04.95	26.01.95	16.03.95	26.01.95	22.05.95	14.01.98
In Kraft getreten	22.03.99	28.04.99	22.03.99	22.03.99	26.01.95	22.03.99	26.01.99	22.03.99	22.03.99

Vielleicht können Projekte – und es reichen oft kleine Vorhaben mit wenig Geld – eine Beweisführung dafür sein, dass die Menschen in den Alpen über Jahrhunderte hinweg all das längst vorgelebt und geschafft haben, was heute wieder an den Alpenraum herangetragen wird: ein respektvoller und oft sogar demütiger Umgang mit den vorhandenen Ressourcen. Kurz gesagt: nachhaltig leben!

## 5. Fazit und Ausblick

Mit der Alpenkonvention sollten unter Bedachtnahme auf die gegenüber den Achtziger-Jahren völlig geänderten umwelt- und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen nicht nur der Naturschutz im engeren Sinn, sondern auch die langfristige alpenverträgliche Ausgestaltung aller Politikbereiche, die diesen sensiblen Naturraum und somit die Lebensgrundlagen der ansässigen Bevölkerung nachteilig beeinflussen, verbindlich und staatenübergreifend geregelt werden. Über politische und kulturelle Grenzen hinweg, sollten erstmals einheitliche umweltpolitische Mindeststandards auf Dauer ein so genanntes Leben und Wirtschaften mit der Natur ermöglichen.

Während bestehende Umweltkonventionen oftmals rein sektorale Ziele verfolgen, die größtenteils auch sehr eng abgesteckt sind, bezieht sich die Alpenkonvention auf einen von mehr als vierzehn Millionen Menschen bewohnten und teilweise intensiv genutzten Raum, in dem sich vielfältige Wirtschafts- und Schutzinteressen kleinräumig verzahnen.<sup>67</sup> Die Alpenkonvention legt erstmals für eine Großlandschaft international verpflichtende Rahmenbedingungen fest und ermöglicht damit eine umweltverträgliche Nutzung des Alpenbogens, basierend auf der Grundkonzeption des nachhaltigen Wirtschaftens – also einer Balance zwischen Ökonomie und Ökologie. Die völkerrechtliche Neuheit besteht darin, diverse und größtenteils auch im Widerspruch stehende Bereiche, wie Verkehr, Naturschutz, Tourismus, Bodenschutz, Raumplanung etc., unter einem gemeinsamen Dach durch eine konsistente Zielsetzung zu vereinigen.

So unterschiedlich wie die Problemstellung im Alpenraum, so vielfältig zeigt sich die Einschätzung der Effizienz der Alpenkonvention als völkerrechtliches Instrument zur bereichsübergreifenden Regelung eines Großökosystems.<sup>68</sup> Ein Aspekt lässt sich aber aus all diesen, höchst unterschiedlichen Sicht- und Beurteilungsweisen ableiten, nämlich, dass die Alpenkonvention dazu beigetragen hat, dass einer Großregion ein Schritt mehr zu ihrer eigenen Identität gelungen ist. Obgleich wir wahrscheinlich noch immer weit entfernt sind von einem „Alpenbewusstsein“, so konnte wenigstens ein Stück davon geweckt werden und dieses gemeinsame Bewusstsein lässt sich jetzt aller Unkenrufe zum Trotz auch nicht mehr zum Schweigen bringen. Die Alpenkonvention hat damit die einmalige Chance zu einem gesellschaftlichen Instrument zu werden.

---

67 Peter Haßbacher, Die Alpenkonvention als nachhaltiges Entwicklungsinstrument, Vortrag anlässlich der Internationalen Alpentransit-Tagung „Mit der Natur rechnen“, 21./22. Februar 1997 in Innsbruck.

68 Werner Bätzing, Die Alpenkonvention – ein internationales Vertragswerk für eine nachhaltige Alpenentwicklung auf dem mühevollen Weg der politischen Realisierung; in: Franz, H. (Hrsg.): Die Gefährdung und der Schutz der Alpen, 1994 (= Veröffentlichungen der Kommission für Humanökologie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften Bd. 5); Wien: Verlag der Österr. Akademie der Wissenschaften, S. 202.

Angesichts der zahlreichen Bemühungen um die Erhaltung und Entwicklung des Alpenraumes, sei es auf nationaler, bilateraler oder regionaler Ebene, gibt es gegenwärtig wohl kein Instrument, als die Alpenkonvention das auf die Probleme und Potenziale des Alpenbogens besser eingeht, und das dem Alpenraum ein zukunftsfähiges Ökosystem und seinen Bewohnern einen wirtschaftlich sicheren Lebensraum eröffnet, als die Alpenkonvention.

Die Alpenkonvention war weltweit die erste Konvention, die Schutz und Entwicklung für einen großen zusammenhängenden Natur-, Wirtschafts- und Kulturraum nachhaltig verknüpfte. Heute wäre so ein Übereinkommen wohl nicht mehr verwirklicht. Sie hat über all die Jahrzehnte Menschen, die sich vorher oft gar nicht gekannt hatten, zusammengebracht, ja sogar Ehen geschmiedet und eine ganz neue Basis für die Zusammenarbeit im Sinne des Schutzes und der nachhaltigen Entwicklung geschaffen!

### Weitere Informationen zur Alpenkonvention (Auswahl):



**Abb. 5:** Aktuelles Logo der Alpenkonvention. (Quelle: Sekretariat der Alpenkonvention (völkerrechtlich seit 6. März 1995 in Kraft), Innsbruck; <https://www.alpconv.org>).

- Offizielle staatliche Informationen zur Alpenkonvention: <https://www.alpconv.org/en/>.
- Text der Rahmenkonvention (Alpenkonvention): <https://www.alpconv.org/de/startseite/konvention/rahmenkonvention/>.
- Texte der Alpenkonventions-Protokolle und -Deklarationen: <https://www.alpconv.org/de/startseite/konvention/protokolle-deklarationen/>.
- Publikationen des Ständigen Sekretariats der Alpenkonvention: <https://www.alpconv.org/de/startseite/news-publikationen/publikationen-multimedia/>.

Alpenzustandsberichte: <https://www.alpconv.org/de/startseite/abis/alpenzustandsbericht/>.

Atlas der Alpenkonvention: <https://www.alpconv.org/de/startseite/abis/>.

Thematische Arbeitsgremien der Alpenkonvention (aktuell):

- AG „Berglandwirtschaft und Bergwaldwirtschaft“ (MAMF)
- AG „Verkehr“
- AG „Naturerfahrung“ (PLANALP), der eine AG „Lawinenabgänge“ vorausgegangen ist
- AG „Boden“
- AG „Große Beutegreifer“ (WISO)
- AG „Raumplanung“
- AG „Energie“

- Alpiner Klimabeirat (ACB)
- Alpiner Biodiversitätsbeirat
- Ehemalige Thematische Arbeitsgremien der Alpenkonvention (beispielhaft): AG „Energie“
- Plattform (oder AG) „Berglandwirtschaft“
- Plattform (oder AG) „Ökologischer Verbund“
- Plattform (oder AG) „Energie“
- AG „nachhaltiger Tourismus“
- AG „Makroregionale Strategie“
- AG „Wasserhaushalt“
- AG „Bergwald“
- AG „UNESCO Welterbe“
- AG „Demographie und Beschäftigung“ Die Alpenkonvention: Handbuch für ihre Umsetzung, Rahmenbedingungen, Leitlinien und Vorschläge für die Praxis zur rechtlichen Umsetzung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle, 2007, Hrsg. Bundesumweltministerium, Wien.
- Informationen der CIPRA zur Alpenkonvention: <https://www.cipra.org/de>.
- Zeitschrift „Die Alpenkonvention“ von CIPRA Österreich: <https://www.cipra.org/de/cipra/oesterreich/alpenkonvention>.
- Publikationen von CIPRA Österreich: <https://www.cipra.org/de/cipra/oesterreich/publikationen>.
- „Vademecum Alpenkonvention“, Hrsg. CIPRA Österreich mit Förderung des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus, 2019, 5. aktualisierte und ergänzte Auflage.
- Neue Website für die Serviceleistungen der Rechtsservicestelle Alpenkonvention und des Alpenkonventionsbüros von CIPRA Österreich: [www.alpenkonventionsrecht.at](http://www.alpenkonventionsrecht.at).
- Alpine Umweltprobleme – Teil XLIII Leitfaden zur Umsetzung der Bestimmungen der Alpenkonvention in Deutschland (Beiträge zur Umweltgestaltung), 2008, Hrsg. CIPRA Deutschland, Erich Schmidt Verlag.

## **Anschrift des Verfassers:**

MR Mag. Dr. Ewald Galle  
 Stellvertretender Leiter der Abteilung VI/9 – Internationale Klima-, Umwelt- und Energieangelegenheiten  
 Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie  
 Sektion VI – Klima und Energie  
 Stubenbastei 5  
 A - 1010 Wien  
 E-Mail: [ewald.galle@bmk.gv.at](mailto:ewald.galle@bmk.gv.at)