

01.083

**Botschaft
zur Ratifizierung der Protokolle
zum Übereinkommen zum Schutz der Alpen
(Alpenkonvention)**

vom 19. Dezember 2001

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zur Ratifizierung der Protokolle zum Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

19. Dezember 2001

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

11734

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Der Alpenraum hat vielfältige ökonomische und ökologische Funktionen sowohl für die ansässige Bevölkerung als auch für die umliegenden Regionen und Länder zu erfüllen. Die Entwicklung der internationalen Wirtschaftsordnung und der zunehmende zivilisationsbedingte Druck auf die Umwelt gefährden aber den alpinen Raum in seiner wirtschaftlichen und ökologischen Substanz. Um die gemeinsamen Probleme grenzüberschreitend angehen zu können, beauftragten die Vertreter der Alpenstaaten im Oktober 1989 eine Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung einer Konvention zum Schutz der Alpen.

Ab 1990 wurden nach und nach eine Rahmenkonvention und acht Durchführungsprotokolle in den Bereichen «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung», «Berglandwirtschaft», «Naturschutz und Landschaftspflege», «Bergwald», «Tourismus», «Bodenschutz», «Energie», «Verkehr» sowie das Protokoll «Streitbeilegung» ausgearbeitet. Die Rahmenkonvention trat international im März 1995 in Kraft. Sie wurde von allen Vertragsparteien, d.h. von Österreich, Deutschland, Liechtenstein, Frankreich, Slowenien, der Europäischen Gemeinschaft, Monaco, der Schweiz und Italien ratifiziert.

Die Schweiz ratifizierte die Rahmenkonvention am 28. Januar 1999. Hingegen wurde die Ratifizierung der bis damals abgeschlossenen Durchführungsprotokolle vom Parlament zurückgestellt mit dem Auftrag, erst alle in Verhandlung stehenden Protokolle abzuschliessen. Dies ist in der Zwischenzeit geschehen. Unter dem Vorsitz der Schweiz (1999 und 2000) wurden zudem alle neun Protokolle sprachlich aufeinander abgestimmt. Diese sind Gegenstand der vorliegenden Botschaft.

Die Ratifizierung der Rahmenkonvention im Jahre 1999 war erst möglich, nachdem sich Bund und Kantone in einem längere Zeit dauernden Verständigungsprozess einigen konnten. Die Regierungen der direkt betroffenen Gebietskörperschaften verfolgten die Verhandlungen zu Beginn mit einer gewissen Besorgnis, befürchteten sie doch, dass die Erhaltung der Umweltqualität im Rahmen der Konvention einseitig auf Kosten der wirtschaftlichen Interessen der ansässigen Bevölkerung gehen würde. Die Schweiz bemühte sich in den Jahren 1992–1994, Vorschläge für die Verstärkung der sozio-ökonomischen Aspekte in den Protokollen auszuarbeiten. Die Minister der Alpenstaaten nahmen die Vorschläge auf. In alle Protokolle fanden Bestimmungen zu Subsidiarität, Mitsprache, regionaler Förderung und Abgeltung als Standardformulierungen Eingang. Wirtschaftliche Entwicklungsanliegen wurden in besonderem Masse in das ehemalige Protokoll «Raumplanung» integriert, welches in «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung» umbenannt wurde.

Nach den Erfolgen der Schweizer Delegation in den internationalen Verhandlungen folgte ein innenpolitischer Verständigungsprozess. Herausragendes Ereignis dabei war die Tagung von Arosa vom 23./24. August 1996. Bund und Kantone konnten sich darüber einigen, dass die Mitwirkung bei der Alpenkonvention für die Schweiz und die Bergkantone von Vorteil sei. Die wichtigsten Ergebnisse wurden in einer gemeinsamen Erklärung Bund/Alpenkantone festgehalten. Sie betrafen die Übereinstimmung des schweizerischen Rechts mit den Anforderungen der Protokolle, die

Vollzugsebene, die Rücksichtnahme auf regionale Auswirkungen bei sektoralen Bundesentscheiden und den politischen Willen, die Alpenkonvention bezüglich Schutz und Nutzung ausgewogen umzusetzen.

*Im Hinblick auf die nun anstehende Ratifizierung der Protokolle fand am 6. Juni 2001 in Glarus eine erneute Konferenz von Bund und Kantonen statt, um eine Neu-
beurteilung im heutigen Lichte vorzunehmen. Es zeigte sich dabei, dass die Ergebnisse der Konferenz von Arosa auch heute noch gültig sind und dass die Alpenkantone die Ratifizierung der Protokolle unterstützen.*

Die Umsetzung der Konvention und der neun hier zur Diskussion stehenden Protokolle bedingen in unserem Land keine Anpassungen auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe. In der Botschaft wird der politische Wille des Bundesrates verankert, bei der Umsetzung der Alpenkonvention den Schutz der Ressourcen und die wirtschaftliche Entfaltungsmöglichkeit der ansässigen Bevölkerung ausgewogen zu berücksichtigen. Sie zeigt auf, dass weder spezielle Umsetzungspolitiken noch -strukturen vorzusehen sind, sondern dass die Konvention und ihre Protokolle zur Überprüfung der verschiedenen Aspekte aller Projekte, die das Berggebiet betreffen, beizuziehen sind. Sie gibt konkrete Anhaltspunkte, auf welche Art und Weise die Ziele der Konvention in die Tagespolitik einfließen sollen. Die Alpenkonvention und ihre Protokolle werden damit zu einem Instrument für die Weiterentwicklung einer ganzheitlichen Berggebietspolitik. Im Weiteren zeigt die Botschaft auf, dass die Ratifizierung der Protokolle der Alpenkonvention keine Kompetenzverschiebung zwischen Bund und Kantonen zur Folge haben wird, die Alpenkantone weitgehend für den Vollzug zuständig sind sowie durch eine gewisse Vereinheitlichung der Zielsetzungen im Alpenraum die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erleichtert wird.

Die thematische Breite von Konvention und Protokollen und der Wille des Bundes, die Regierungen der Alpenkantone zu allen Schritten beizuziehen sowie auch regierungsexterne Kreise auf geeignete Weise am Prozess teilnehmen zu lassen, erfordert eine verbindliche Zusammenarbeit verschiedener Akteure. Die Arbeit innerhalb der Bundesverwaltung sowie die Zusammenarbeit des Bundes mit den Alpenkantonen ist unter der Federführung des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE), welches auf den 1. Januar 2001 die Verantwortung für die Alpenkonvention vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) übernommen hat, in die Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) eingebettet. Regierungsexterne Kreise werden periodisch zur Umsetzung und Weiterentwicklung des Vertragswerks informiert und angehört.

Da die in dieser Botschaft vorgeschlagenen Massnahmen in erster Linie in unabhängig von der Alpenkonvention und ihren Protokollen schon bestehende oder zukünftige Projekte und Programme einfließen werden und innerhalb vorhandener Organisationsstrukturen gearbeitet wird, entstehen für den Bund keine zusätzlichen Ausgaben.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Ratifizierung der Rahmenkonvention 1999 und Gegenstand der vorliegenden Botschaft

Die Alpenkonvention ist ein Vertragswerk, das aus einer Rahmenkonvention und nachgeordneten thematischen Durchführungsprotokollen sowie dem Streitbeilegungsprotokoll besteht. Die Rahmenkonvention und das den Beitritt Monacos regelnde Monaco-Protokoll wurden von der Schweiz bereits am 28. Januar 1999 ratifiziert. Gegenstand der vorliegenden Botschaft sind acht Durchführungsprotokolle und das Streitbeilegungsprotokoll.

Die Rahmenkonvention wurde von der Schweiz am 7. November 1991 unterzeichnet, zusammen mit Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Österreich und der Europäischen Gemeinschaft. Am 29. März 1993 unterzeichnete Slowenien und am 20. Dezember 1994 Monaco. Die Konvention wurde zwischen 1994 und 1999 von allen Vertragsparteien ratifiziert. Zwischen 1994 und 2000 wurden auf internationaler Ebene die einzelnen Protokolle erarbeitet, von den Alpenkonferenzen verabschiedet und von den meisten Ländern unterzeichnet.

Das Verfahren bis zur Ratifizierung der Rahmenkonvention im Jahre 1999 dauerte in der Schweiz längere Zeit und war erst möglich, nachdem sich Bund und Kantone in der Konferenz von Arosa (23./24. August 1996) und in den nachfolgenden Konferenzen von Bern (März 1997) und Sarnen (Mai 1997) einigen konnten (vgl. Ziff. 1.2.4). Hingegen wurde die Ratifizierung der bis damals abgeschlossenen Durchführungsprotokolle vom Parlament zurückgestellt mit dem Auftrag, erst alle in Verhandlung stehenden Protokolle abzuschliessen. Dies ist in der Zwischenzeit geschehen. Unter dem Vorsitz der Schweiz (1999 und 2000) wurden zudem alle neun Protokolle sprachlich aufeinander abgestimmt.

Folgende Protokolle gemäss Artikel 2 der Alpenkonvention wurden in den internationalen Verhandlungen abgeschlossen und bis dato von den meisten Vertragsparteien – auch von der Schweiz – unterzeichnet: «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung», «Berglandwirtschaft», «Naturschutz und Landschaftspflege», «Bergwald», «Tourismus», «Bodenschutz», «Energie», «Verkehr» und «Streitbeilegung».

In der Alpenkonvention (vgl. Art. 2) sind die Vertragsparteien aufgerufen, geeignete Massnahmen in den folgenden zusätzlichen Bereichen zu treffen: Bevölkerung und Kultur, Luftreinhaltung, Wasserhaushalt und Abfallwirtschaft. Keines dieser Themen ist zur Zeit in Erarbeitung. Die Vertragsparteien gehen darin einig, zuerst die neun erwähnten Protokolle zu ratifizieren und umzusetzen, bevor mit der Ausarbeitung allfälliger neuer Protokolle begonnen wird.

Die in der vorliegenden Botschaft enthaltenen Protokolle werden nicht mehr einer Vernehmlassung unterzogen, bedingt durch die Tatsache, dass bereits zu jedem Protokoll einzeln eine Vernehmlassung durchgeführt worden war (siehe Ziff. 1.4.2 und 1.4.3).

1.1.2 **Gemeinsames Verständnis Bund–Kantone**

Die Botschaft vom 10. September 1997¹ zur Ratifikation der Rahmenkonvention und verschiedener Zusatzprotokolle war in enger Kooperation Bund–Kantone erarbeitet worden. Nachdem zu Beginn des Alpenkonventionsprozesses vor allem von den Gebirgskantonen Widerstand signalisiert worden war, weil das Vertragswerk zu einseitig auf die Schutz- und zu wenig auf die Nutzungsaspekte ausgerichtet gewesen sei und das Subsidiaritätsprinzip zu wenig beachtet habe, hatte die Schweizer Delegation in den internationalen Verhandlungen wesentliche Verbesserungen erzielt. Auf Initiative der Schweiz konnten u.a. in alle Protokolle inhaltsgleiche Bestimmungen zur Rolle der Gebietskörperschaften und zur Beachtung des Subsidiaritätsprinzips integriert werden. Ferner wurde das ehemalige Protokoll «Raumplanung» um die Aspekte der wirtschaftlichen Entwicklung erweitert und in «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung» umbenannt.

Es folgte ein innenpolitischer Verständigungsprozess. Herausragendes Ereignis dabei war die Tagung von Arosa vom 23./24. August 1996 (vgl. Ziff. 1.2.4.2). Bund und Kantone konnten sich darüber einigen, dass die Mitwirkung bei der Alpenkonvention für die Schweiz und die Bergkantone von Vorteil ist. Die Einigung Bund/Kantone basierte auf einem gemeinsamen Verständnis namentlich in folgenden Bereichen:

- Auf Grund der Alpenkonvention und ihrer Protokolle entsteht kein rechtlicher Anpassungsbedarf in der Schweiz.
- Die Alpenkonvention soll zu einer Dynamisierung und internationalen Absicherung der Berggebietspolitik in der Schweiz beitragen.
- Die innerstaatliche Kompetenzverteilung – und damit die zentrale Rolle der Kantone beim Vollzug – bleibt gewahrt.
- Wenngleich alle Protokolle rechtlich gleichrangig sind, wird innenpolitisch – mit Blick auf die Umsetzung – dem Protokoll «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung» eine Schlüsselrolle zugewiesen, weil hier die schweizerischen Anliegen bezüglich Subsidiaritätsprinzip und wirtschaftlicher Entwicklungsanliegen integriert wurden.

Aus den eingangs genannten Gründen entschieden sich die eidgenössischen Räte dann, lediglich die Rahmenkonvention, noch nicht aber die Durchführungsprotokolle zu ratifizieren. Im Hinblick auf die nun anstehende Ratifizierung der Protokolle sind Bund und Kantone anlässlich der Konferenz von Glarus vom 6. Juni 2001 übereingekommen, dass die oben genannten Grundsätze auch im heutigen Licht, nachdem alle Protokollverhandlungen abgeschlossen sind und vollständige Klarheit über deren Inhalt besteht, weiterhin gültig sind.

Bezüglich der innenpolitischen Priorität des Protokolls «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung» ist speziell hervorzuheben, dass der Bundesrat zu dessen Unterstreichung das Dossier Alpenkonvention auf den 1. Januar 2001 vom BUWAL ins ARE, d.h. die Fachstelle für die Raumplanung und die nachhaltige Entwicklung,

¹ Botschaft vom 10. September 1997 zum Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) und zu verschiedenen Zusatzprotokollen (BBI 1997 IV 657)

transferiert hat. Damit soll gewährleistet werden, dass die Umsetzung der Alpenkonvention inhaltlich und prozedural mit der Raumordnungspolitik abgestimmt erfolgt.

Den Willen zur Einbettung der Alpenkonvention in die Raumordnungspolitik hatte der Bundesrat stets deutlich gemacht. Die ausschlaggebenden Strategiedokumente hierfür sind einerseits die Botschaft vom 28. Februar 1996² über die Neuorientierung der Regionalpolitik, andererseits der Bericht vom 22. Mai 1996³ über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz. Darin stellte der Bundesrat die raumordnungspolitischen Ziele, Strategien und Aktionsfelder auf Bundesstufe dar. Im grundlegenden Bestreben, die nachhaltige Entwicklung des Alpenraumes zu fördern, will der Bundesrat sowohl zur Stärkung des alpinen Lebens- und Wirtschaftsraumes als auch zur Schonung von Natur und Landschaft beitragen. Die neue Regionalpolitik, der neue Finanzausgleich und die neue Agrarpolitik widerspiegeln dieses Bestreben. Die Alpenkonvention soll die schweizerischen Anstrengungen für ein Gleichgewicht von Schutz und Nutzung unterstützen und absichern.

Die Neuregelung der Zuständigkeit für die Alpenkonvention durch den Transfer vom BUWAL ins ARE wird eine kohärente Berggebietspolitik in den nächsten Jahren namentlich auch dadurch unterstützen, dass nun zusammen mit dem Programm «Alpine Space» im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG IIIB (vgl. Ziff. 1.2.6), bei welchem in der Schweiz ebenfalls das ARE die Federführung innehat, zwei wichtige berggebietspolitische Programme in der Verantwortung desselben Amtes liegen.

1.1.3 Das Interesse der Schweiz an der Ratifizierung der Protokolle

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass nach der Rahmenkonvention auch die Ratifizierung der Durchführungsprotokolle sowie des Streitbeilegungsprotokolls im Interesse der Schweiz liegt. Ausgehend von der Beurteilung, dass kein rechtlicher Anpassungsbedarf in der Schweiz besteht, die landesinterne Kompetenzordnung nicht tangiert wird und das Subsidiaritätsprinzip gewahrt bleibt, sieht er dafür insbesondere die folgenden Gründe:

- National unterstützt und dynamisiert die Alpenkonvention die Bestrebungen für eine nachhaltige Berggebietsentwicklung.
- International wird eine Harmonisierung des Schutzniveaus angestrebt. Angesichts des bereits hohen Standes in der Schweiz entsteht Handlungsbedarf vor allem bei einigen der übrigen Vertragsparteien. Dadurch werden, beispielsweise im alpinen Tourismus, für die schweizerischen Akteure «gleich lange Spiesse» geschaffen.
- Die schweizerische Berggebietspolitik – zum Beispiel im Rahmen der Berglandwirtschafts- und der Regionalpolitik – wird international unter Einbezug der Europäischen Union vertraglich abgestützt und für die Zukunft gesichert, was im Interesse einer nachhaltigen Berggebietsentwicklung liegt.

² BB1 1996 II 1104

³ BB1 1996 III 556

welchen Integrationspfad nach Europa auch immer die Schweiz künftig beschreiten wird.

- Die Schweiz kann auf einem Sachgebiet, das zwei Drittel der Fläche unseres Landes und einen grossen Teil der Bevölkerung betrifft, auf internationaler Ebene mitbestimmen, mitentscheiden und so aussenpolitische Verantwortung übernehmen. Mit der Ratifizierung der Rahmenkonvention hat unser Land einen wichtigen ersten Schritt gemacht. Aber nur die Ratifizierung der Protokolle erlaubt eine vollwertige Mitwirkung.
- Die Alpenkonvention bietet dem EU-Nichtmitglied Schweiz eine willkommene Möglichkeit, auf berggebietsbezogene Politiken unserer Nachbarländer und der Europäischen Union, die für unser Land von Bedeutung sind, wie z.B. die Verkehrs- oder die Berglandwirtschaftspolitik, Einfluss zu nehmen.
- Schliesslich ist ein vollwertiges Mitwirken bei der Alpenkonvention insbesondere im Bereich des Tourismus mit einem positiven Image-Effekt bezüglich des Qualitäts- und Umweltstandards verbunden, wohingegen ein Abseitsstehen von den übrigen Vertragsparteien zum Schaden unserer Anbieter ausgenützt werden könnte

Die Kantone äusserten an der Konferenzen vom 6. Juni 2001 in Glarus ihre Zustimmung zu diesen Einschätzungen des Bundes.

1.2 Die Alpenkonvention – ein Überblick

1.2.1 Herausforderungen im Alpenraum

Verschiedene Rahmenbedingungen erschweren die Entwicklung einer alpenweiten gemeinsamen Politik. Die Alpenregion ist geografisch stark gegliedert und in verschiedene Staaten aufgeteilt, die sich bezüglich ihrer Bevölkerungsentwicklung, ihrer verkehrstechnischen Erschliessung sowie ihrer Tourismus- und Landwirtschaftspolitik beträchtlich unterscheiden. Zudem befinden sich die politischen Zentren ausserhalb der Alpenregion. Heute sind aber auch in den Alpen viele ökonomische und ökologische Probleme grenzüberschreitend und deshalb nur alpenweit oder sogar in einem gesamteuropäischen Kontext lösbar. Ein gemeinsames Vorgehen ist zudem notwendig um eine eigenständige sozio-ökonomische, kulturelle und ressourcenschonende Entwicklung gegenüber den grossen Zentren zu gewährleisten. Die Alpenkonvention mit ihren breitgefächerten Protokollen bildet einen geeigneten Rahmen für die internationale Zusammenarbeit in allen angesprochenen Bereichen.

1.2.2 Bedeutung und Aufbau der Alpenkonvention

Ziel der Alpenkonvention und ihrer Protokolle ist es, Rahmenbedingungen zu schaffen für eine nachhaltige Entwicklung des gesamten Alpenraumes. Die Erhaltung seiner vielfältigen Funktionen als Lebens-, Natur- und Wirtschaftsraum wird mit gemeinsam festgelegten Massnahmen, die sowohl ökologische als auch ökonomische Gegebenheiten berücksichtigen, gewährleistet. Die Konvention fördert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Lösung gemeinsamer Anliegen und Probleme

in verschiedenen Bereichen sowie die alpenweite Harmonisierung des Schutzniveaus. Die Konvention soll das Bewusstsein der ansässigen Bevölkerung für gemeinsame Stärken und Probleme erhöhen und die Bevölkerung ausserhalb des Alpenraumes für die Anliegen der Berggebiete gewinnen. Sie ist damit ein Instrument, um die besonderen Anliegen des Alpenraumes als «sensible» Region innerhalb Europas zur Geltung zu bringen.

Um der regionalen Vielfalt Rechnung zu tragen, wird grosser Wert auf die Beteiligung der regionalen Gebietskörperschaften gelegt.

Das Übereinkommen besteht aus der allgemein gehaltenen Rahmenkonvention und einer Reihe von Durchführungsprotokollen zu verschiedenen Sachbereichen:

Rahmenkonvention	Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) Unterzeichnet: 7. November 1991. In Kraft seit dem 6. März 1995. Wurde von allen Vertragsparteien ratifiziert und ist für sie in Kraft getreten.
Abgeschlossene Protokolle:	Raumplanung und nachhaltige Entwicklung Berglandwirtschaft Naturschutz und Landschaftspflege Bergwald Tourismus Bodenschutz Energie Verkehr Streitbeilegung
Protokolle in Verhandlung	keine

1.2.3 **Übersicht über den internationalen Verhandlungsprozess**

- 1986 ergreift die internationale Alpenschutzkommission CIPRA die Initiative für eine Alpenkonvention.
- Oktober 1989: Erste Alpenkonferenz in Berchtesgaden/Deutschland. Es nehmen die Umweltminister von Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Österreich, der Schweiz und Jugoslawien sowie ein Vertreter der Europäischen Gemeinschaft teil. Die Landesvertreter verabschieden eine Grundsatzresolution⁴, in der die wichtigsten Problemfelder und die anzustrebenden Lösungsrichtungen benannt werden, welche programmatisch auf ein «nachhaltiges Wirtschaften» abzielen. Sie setzen eine Gruppe Hoher

⁴ Resolution der Umweltminister anlässlich der Alpenkonferenz in Berchtesgaden, Okt. 1989.

Beamter unter der Federführung von Österreich ein. Diese Gruppe erhält den Auftrag, eine Rahmenkonvention sowie nachgeordnete Protokolle zu fünf Sachbereichen zu erarbeiten.

Auf dieser Grundlage werden im Laufe des Jahres 1990 fünf Expertengruppen eingesetzt zur Aushandlung von Protokollen in den Bereichen «Naturschutz und Landschaftspflege» (Federführung Deutschland), «Verkehr» (Federführung Schweiz), «Berglandwirtschaft» (Federführung Italien), «Tourismus» (Federführung Frankreich) und «Raumplanung» (Federführung Frankreich).

- November 1991: Zweite Alpenkonferenz in Salzburg/Österreich.
Das «Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)» wird von den Umweltministern der sieben beteiligten Alpenländern und vom Vertreter der Europäischen Gemeinschaft unterzeichnet. Die Minister nehmen im Weiteren Kenntnis von der Etablierung von drei weiteren Expertengruppen zur Erarbeitung der Protokolle «Bergwald» (Federführung Österreich), «Energie» (Federführung Italien) und «Bodenschutz» (Federführung Deutschland). Die Federführung für die Gruppe der Hohen Beamten wird Frankreich übertragen.
- März 1994: Ausserordentliche Ministerkonferenz in Paris/Frankreich.
Die Minister der Alpenstaaten beschliessen auf Anregung der Schweiz, die sozio-ökonomischen Anliegen der in den Alpen ansässigen Bevölkerung besser zu berücksichtigen. Ein separates Protokoll «Bevölkerung und Wirtschaft» wird zwar abgelehnt, aber das Protokoll «Raumplanung» erfährt eine massgebliche Erweiterung und heisst nun neu «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung». Zusätzlich werden Standardformulierungen für alle Protokolle zu Mitsprache und regionaler Förderung bestimmt.
- 1994: Ratifikation der Rahmenkonvention durch Österreich, Deutschland und Liechtenstein.
- Dezember 1994: Dritte Alpenkonferenz in Chambéry/Frankreich.
Die Vertragsparteien und Monaco unterzeichnen ein Protokoll, welches bei seinem Inkrafttreten den Beitritt von Monaco zur Konvention ermöglicht. Die Umweltminister Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Monacos und Sloweniens sowie der Vertreter der Europäischen Gemeinschaft unterzeichnen die Protokolle «Naturschutz und Landschaftspflege», «Berglandwirtschaft» und «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung». Österreich erklärt, die abgeschlossenen Protokolle erst zu unterzeichnen, wenn das Protokoll «Verkehr» zu einem für diesen Staat befriedigenden Abschluss gekommen sei. Im Weiteren genehmigen die Minister Leitlinien für ein Alpenbeobachtungssystem, das den Entscheidungsträgern relevante Daten aus dem Alpenraum zur Verfügung stellen soll.
- März 1995: Die Rahmenkonvention tritt in Kraft.
- 1995: Ratifikation der Rahmenkonvention durch Slowenien und Frankreich.
- Februar 1996: Vierte Alpenkonferenz und erste Vertragsparteienkonferenz in Brdo/Slowenien.
Die Umweltminister Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Monacos und Sloweniens sowie der Vertreter der Europäischen Gemeinschaft unterzeichnen das Protokoll «Bergwald». Das Protokoll «Tourismus» wird abschliessend

verhandelt. Für das Alpenbeobachtungs- und -informationssystem wird ab 1997 eine dreijährige Probephase beschlossen.

- 1996: Ratifikation der Rahmenkonvention durch die Europäische Gemeinschaft.
Vor allem auf Grund von Interventionen der Schweizer Delegation entwickelten sich Konvention und Protokolle, die anfänglich eher schutzorientiert angelegt waren, zu einem ganzheitlichen Vertragswerk, in welchem Schutz- und Nutzungsaspekte ausgewogen berücksichtigt sind (vgl. Ziff. 1.2.4.1).
- Ende 1996: Fertigstellung des Protokolls «Bodenschutz»
- 1997–1999: Dreijährige Pilotphase der Arbeiten am Alpenbeobachtungs- und Informationssystem (ABIS). Die Europäische Gemeinschaft finanziert diesen Pilotversuch und beendet ihn im Februar 1999. Seither werden die Arbeiten dezentral in den Vertragsparteien geleistet, koordiniert durch eine Arbeitsgruppe.
- Oktober 1998: Fünfte Alpenkonferenz in Bled/Slowenien.
Eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe wird für die Erarbeitung eines Konsultations- und Streitbeilegungsverfahrens eingesetzt (diese Arbeiten mündeten ins Protokoll «Streitbeilegung»). Als abgeschlossen erachtet die Konferenz die Protokolle «Bodenschutz» und «Energie». Sie werden von der Mehrheit der Vertragsparteien unterzeichnet. Die Schweiz unterzeichnet die Protokolle «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung», «Berglandwirtschaft», «Naturschutz und Landschaftspflege», «Bergwald», «Tourismus» und «Bodenschutz». Liechtenstein übernimmt den Vorsitz der Arbeitsgruppe zur Weiterarbeit am umstrittenen Protokoll «Verkehr». Der grösste Streitpunkt hierbei bildet das völlige Verbot des Baus neuer hochrangiger Strassen in den Alpen.
Der Vorsitz der Alpenkonvention für die Jahre 1999 und 2000 geht an die Schweiz.
- Dezember 1998: Monaco ratifiziert die Alpenkonvention.
- Januar 1999: Die Schweiz ratifiziert die Alpenkonvention und das Monaco-Protokoll.
- April 1999: Die Alpenkonvention und das Monaco-Protokoll treten für die Schweiz in Kraft.
- Oktober 1999: Als letztes Land ratifiziert Italien die Konvention.
- Oktober 1999: In Interlaken findet die erste Sitzung des Ständigen Ausschusses der Alpenkonferenz unter Schweizer Vorsitz statt. Das Protokoll «Verkehr» wird für die nationalen Vernehmlassungen freigegeben.
- April 2000: Das Protokoll «Verkehr» wird nach den Vernehmlassungen bereinigt und sprachlich harmonisiert.
- Sommer 2000: An einer eigens einberufenen Konferenz in Wien werden alle bisherigen Protokolle (mit Ausnahme des bereits im April 2000 harmonisierten Protokolls «Verkehr») abschliessend sprachlich aufeinander abgestimmt (vgl. Ziff. 1.4.1). hier stimmt der Zeilenabstand nicht.

- Oktober 2000: VI. Alpenkonferenz in Luzern/Schweiz
Die Ministerin und die Minister von sieben Vertragsparteien unterzeichnen das Protokoll «Verkehr» und das Protokoll «Streitbeilegung». Die Schweiz unterzeichnet zusätzlich das Protokoll «Energie». Die sprachliche Harmonisierung der Protokolle wird verabschiedet. Ein Ständiges Sekretariat soll errichtet werden. Der Entscheid über den Standort soll an der VII. Alpenkonferenz gefällt werden.
Österreich, das bisher kein Protokoll unterzeichnet hatte in Erwartung des Protokolles «Verkehr», unterzeichnet alle neun Protokolle.
Der Vorsitz der Alpenkonvention geht für die Jahre 2001 und 2002 an Italien über.
- Januar 2001: Die EU-Kommission empfiehlt dem Rat die Unterzeichnung des Verkehrsprotokolls im Namen der EU.
- 2001: Fast alle Vertragsparteien der Alpenkonvention leiten das Ratifizierungsverfahren ein.
- 6./7. September 2001: 20. Sitzung des Ständigen Ausschusses der Alpenkonferenz in Aosta unter italienischem Vorsitz.

1.2.4 Übersicht über den Prozess auf nationaler Ebene

1.2.4.1 Beginn der Verhandlungen bis zur Tagung von Arosa

Die direkt von der Konvention betroffenen Regionen in verschiedenen Ländern, beziehungsweise in der Schweiz die Alpenkantone, sahen sich von Anbeginn an zu wenig einbezogen in die Ausarbeitung der Rahmenkonvention und ihrer Protokolle. Sie befürchteten, dass die Erhaltung der Umweltqualität im Rahmen der Konvention einseitig auf Kosten der wirtschaftlichen Interessen der ansässigen Bevölkerung gehen würde. Die Befürchtungen fanden in der Schweiz ihren Niederschlag in der im Frühling 1991 durchgeführten Vernehmlassung (vgl. Ziff. 1.4.2), anlässlich welcher die meisten Alpenkantone und auch viele Wirtschaftsverbände Bedenken anmeldeten oder die Konvention beziehungsweise die Protokolle sogar ganz ablehnten. Zu erwähnen ist, dass für die meisten Natur- und Landschaftsschutzverbände der in der Vernehmlassung vorgelegte Entwurf hingegen zu wenig aussagekräftig war.

An der Alpenkonferenz in Salzburg (Nov. 1991) trug der Bundesrat der ablehnenden Haltung der Mehrzahl der Alpenkantone gegenüber dem Übereinkommen Rechnung und unterzeichnete die Konvention unter einem Ratifizierungsvorbehalt. Er kündigte an, den Eidgenössischen Räten die Genehmigung des Übereinkommens erst zu beantragen, wenn die Verhandlungen über die ersten Zusatzprotokolle zu einem für unser Land zufriedenstellenden Abschluss gekommen seien.

Die Schweiz erhielt 1992 von der Gruppe Hoher Beamter den Auftrag, ein Diskussionspapier über Ziele, Instrumente und Massnahmen zur besseren Sicherstellung der Lebensgrundlagen und der wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten der ansässigen Bevölkerung auf der Grundlage von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a der Alpenkonvention auszuarbeiten. Im Auftrag des BUWAL verfasste die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) dazu im März 1993 den Bericht «Vertiefung sozio-ökonomischer Aspekte der Alpenkonvention und ihrer

Protokolle»⁵. Der SAB-Bericht stiess vor allem auch bei den Alpenkantonen auf breite Zustimmung. Die Vorsteherin des Eidgenössischen Departementes des Innern setzte darauf im Juni 1993 eine Arbeitsgruppe mit Vertreter/innen von Bund, Alpenkantonen, der SAB und des Schweizerischen Bundes für Naturschutz (SBN; heute Pro Natura) unter dem Vorsitz von Professor P. Messerli (Universität Bern) ein. Die Arbeitsgruppe erstellte auf der Grundlage des SAB-Berichtes Grundzüge für ein eigenständiges Protokoll «Bevölkerung und Wirtschaft» und machte Vorschläge zur Verankerung von sozio-ökonomischen Anliegen in den fünf vorhandenen Protokollentwürfen. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe wurden den Umweltministern der Alpenstaaten und an die Europäische Gemeinschaft übermittelt.

An einer ausserordentlichen Ministerkonferenz im März 1994 in Paris wurde zwar ein separates Protokoll «Bevölkerung und Wirtschaft» abgelehnt, zahlreiche Bestimmungen zu Subsidiarität, Mitsprache, regionaler Förderung und Abgeltung fanden aber als Standardformulierungen Eingang in alle Protokolle und ins erweiterte Protokoll «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung».

Im Rahmen des im Sommer 1994 durchgeführten Vernehmlassungsverfahrens äusserten sich viele Alpenkantone, vor allem die in der Regierungskonferenz der Gebirgskantone zusammengeschlossenen Kantone, sowie zahlreiche Wirtschaftsverbände weiterhin ablehnend zu den vorhandenen Protokolltexten und zeigten sich enttäuscht über das Ergebnis des internationalen Verhandlungsprozesses (vgl. Ziff. 1.4.2).

Die Schweizer Delegation erreichte darauf, dass weitere Anliegen der Alpenkantone, insbesondere betreffend Mitwirkung der Gebietskörperschaften, die Berücksichtigung der Interessen der ansässigen Bevölkerung sowie die Abgeltung besonderer Leistungen in die Protokolltexte aufgenommen wurden.

Dies führte zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Die ablehnende Beurteilung der Regierungskonferenz der Gebirgskantone gegenüber den Protokollen blieb jedoch bestehen. Im Herbst 1995 wurde dem Bundesrat von dieser Seite der Ausstieg aus dem Verhandlungsprozess nahegelegt, wohingegen Umweltorganisationen mit Nachdruck die Ratifikation der Konvention forderten.

Im Februar 1996 kam der Bundesrat nach eingehender Prüfung zum Schluss, dass mit der Aufnahme der Standardartikel in alle Protokolle und der Erweiterung des Protokolls «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung» die Forderungen der Gebirgskantone qualitativ und quantitativ im Rahmen des international Möglichen weitestgehend erfüllt worden seien. Er hielt dies in Antworten an die Regierungskonferenz der Gebirgskantone und auf eine Interpellation Semadeni fest.⁶

Der Bundesrat äusserte im Weiteren die Ansicht, dass die Konvention den Alpenländern eine wertvolle Basis für die Zusammenarbeit in allen für den Schutz und die nachhaltige Entwicklung des Alpenraumes relevanten Bereichen biete. Zudem sei für die Schweiz eine Harmonisierung der Umweltstandards im Alpenraum nur von Vorteil. Der Bundesrat beschloss, dass in enger Zusammenarbeit zwischen Bund und Alpenkantonen die noch verbleibenden Differenzen auszuräumen seien. Die

⁵ Umwelt-Materialien Nr. 2: Vertiefung sozio-ökonomischer Aspekte der Alpenkonvention und ihrer Protokolle, BUWAL, 1993.

⁶ Interpellation Semadeni vom 13. Dezember 1995 (95.3583) betr. Ratifizierung der Alpenkonvention.

Regierungskonferenz der Gebirgskantone und der Bund kamen sodann überein, eine paritätische Arbeitsgruppe einzusetzen mit dem Ziel, die Rahmenbedingungen und den Zeitplan für die Ratifikation der Konvention und ihrer Protokolle festzulegen.

1.2.4.2 Die Tagung von Arosa (23./24. August 1996)

Unter der Leitung von Bundesrätin Ruth Dreifuss und Regierungsrat Klaus Huber (GR) trafen sich in Arosa Regierungsmitglieder oder Vertreter/innen der Regierungen der Kantone Bern, Graubünden, Obwalden, Uri, St.Gallen, Waadt und Wallis mit den Direktoren oder Direktionsvertretern der Direktion für Völkerrecht und der Bundesämter für Umwelt, Wald und Landschaft, für Raumplanung (heute: Raumentwicklung), für Industrie, Gewerbe und Arbeit (heute: Staatssekretariat für Wirtschaft), für Landwirtschaft, für Verkehr sowie für Wasserwirtschaft (heute: Wasser und Geologie). Nach einer genauen Analyse der Protokolle konnte zu den strittigen Punkten eine Einigung gefunden werden. Sie wurde in der folgenden *Erklärung zur Alpenkonvention* festgehalten:

«Die Bestimmungen der Alpenkonvention und ihre bereits formulierten Protokolle entsprechen weitgehend dem in der Schweiz geltenden Recht. Die bestehenden Schweizer Gesetze genügen den Anforderungen der Alpenkonvention. Sie gehen oft sogar darüber hinaus. Gesetzesrevisionen sind deshalb nicht nötig. In einigen Fällen können interpretierende Erklärungen zu den Protokollen beziehungsweise Erläuterungen des Bundesrates in der Botschaft ans Parlament nötige Klarheit schaffen.

Das Ziel der Alpenkonvention ist eine nachhaltige Entwicklung mit einem ausgewogenen Verhältnis von ökologischem Schutz und ökonomischer Nutzung. Sie betont damit die besondere Bedeutung der Alpen als Natur-, Lebens-, Wirtschafts- und Erholungsraum.

Die Alpenkonvention unterstreicht aussenpolitisch den Willen der Schweiz, an den grenzüberschreitenden, internationalen Problemlösungen mitzuarbeiten.

Die Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung zur Ratifizierung wird Gelegenheit bieten, die Bedeutung und den Wert des Alpenraums in der Schweiz zu würdigen und die bisherige Politik der Berggebietsförderung zu unterstreichen sowie darauf aufbauend ihr eine neue Legitimation zur Sicherung und Weiterentwicklung zu geben.

Der Vollzug der Protokolle ist weitgehend Sache der Kantone.

Der Bund soll die Kantone bei der Umsetzung und Realisierung des gemeinsam angestrebten Ziels der nachhaltigen Entwicklung voll unterstützen. Laufende und künftige Projekte haben namentlich der Regionalverträglichkeit sektoraler Massnahmen Rechnung zu tragen.»

Unter diesen Voraussetzungen war der Weg frei für die Ausarbeitung der Ratifikationsbotschaft, ein Arbeitsprozess, der wiederum in konstruktiver Zusammenarbeit zwischen Bund und Alpenkantonen durchgeführt wurde.

1.2.4.3 Die Ratifizierung der Rahmenkonvention durch die Schweiz

Anlässlich der Klausurtagung von Arosa vom 23./24. August 1996 wurde entschieden, die Botschaft zur Ratifizierung der Alpenkonvention (Rahmenkonvention) und der bis zu jenem Zeitpunkt abgeschlossenen, jedoch von der Schweiz noch nicht unterzeichneten fünf Durchführungsprotokolle «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung», «Berglandwirtschaft», «Naturschutz und Landschaftspflege», «Bergwald» und «Tourismus» auszuarbeiten.

Die wichtigsten Anliegen der Kantone

Im Rahmen der Ausarbeitung der Botschaft von 1997 kamen Bund und Alpenkanton an ihrer Konferenz im März 1997 in Bern (vgl. Ziff. 2.3.1) bezüglich der wichtigsten Anliegen der Alpenkantone zu einem Konsens. Es war damals vereinbart worden, diese Anliegen in einem speziellen Kapitel zusammenzufassen. Da diese Anliegen gemäss der Konferenz von Glarus (vgl. Ziff. 1.2.4.4) auch heute noch gültig sind, werden sie auch in der vorliegenden Botschaft aufgeführt.

Mit der Ratifikation der Alpenkonvention und der Protokolle «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung», «Berglandwirtschaft», «Naturschutz und Landschaftspflege», «Bergwald» und «Tourismus» bekräftigt die Schweiz ihre schon eingeleitete Politik einer bezüglich Schutz und Nutzung ausgewogenen Berggebietsentwicklung. Diese Politik bezweckt die Berücksichtigung sowohl des Schutzes des Alpenraumes als auch des Rechts der ansässigen Bevölkerung auf wirtschaftliche Entwicklung. Dazu gehört unter anderem eine ausreichende Grundversorgung und eine angemessene Entschädigung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen des Alpenraumes im Rahmen laufender und zukünftiger Projekte. Die Schweizer Berggebietsförderung erfährt mit der Alpenkonvention und ihren Protokollen eine zusätzliche politische Abstützung. Bei dieser Abgeltungs- und Unterstützungspolitik, wie generell für die Umsetzung der Protokolle, wird der Bund die Vollzugsautonomie der Kantone im Rahmen der bestehenden Kompetenzordnung wahren.

Das Protokoll «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung» trägt wesentlich zu einem ausgeglicheneren Verhältnis zwischen Schutz- und Nutzungszielsetzungen innerhalb des Vertragswerkes bei. Seine Ratifikation bildet deshalb für die Schweiz die Voraussetzung für die Ratifikation weiterer Protokolle.

Die innerstaatliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen wird durch die Alpenkonvention nicht verändert. Im Rahmen dieser Kompetenzen sind die Kantone frei, mit ausländischen Nachbarregionen Vereinbarungen zu treffen, um gemeinsame Aufgaben zur Umsetzung der Alpenkonvention auch gemeinsamen Lösungen zuzuführen.

Die derzeit in der Schweiz geltende Gesetzgebung wird als genügend erachtet, um die Konvention und die Protokolle auf nationaler Ebene umzusetzen. Ebenso ist das

bestehende Instrumentarium ausreichend, um Beobachtungen, Erhebungen und Informationen im Sinne der Konvention und der Protokolle sicherzustellen. Grundsätzlich sollen keine Instrumente und Massnahmen eingeführt werden, die die Kantone mit erheblichem zusätzlichem Administrativaufwand belasten. Die Schweiz vertritt auch in den internationalen Gremien der Konvention die Haltung, dass sich Forschung und Beobachtung zur Erfüllung der Vorgaben der Alpenkonvention und ihrer Protokolle möglichst auf bestehende Strukturen und Instrumente abstützen haben.

Die Ratifizierung im Parlament

Am 21. März 1997 traf sich die paritätische Arbeitsgruppe Bund/Kantone in Bern zur Besprechung des Botschaftsentwurfes, der an der Konferenz vom 22. Mai 1997 in Sarnen von den Bergkantonen genehmigt wurde. Am 10. September des gleichen Jahres wurde die Botschaft vom Bundesrat überwiesen und in der UREK des Nationalrates erstmals am 20. Oktober 1997 verhandelt. Einem Antrag auf Sistierung (es sollte die Revidierung des Raumplanungsgesetzes und des Energiegesetzes abgewartet werden) wurde in einem ersten Schritt stattgegeben. Anlässlich der Von-Wattenwyl-Gespräche vor der März-Session konnte eine Deblockierung erzielt werden. Daraufhin wurde das Geschäft von der UREK des Nationalrates an ihrer Sitzung in Genf vom 20./21. April 1998 erneut aufgenommen; sie kam indes nicht auf ihren Entscheid vom 20. Oktober 1997 zurück. Am 22. April 1998 wurde die Vernehmlassung zum Durchführungsprotokoll «Energie» eröffnet. Am 28. September 1998 kommt die UREK des Nationalrates auf ihren Entscheid vom 20. Oktober 1997 zurück und beschliesst, dem Nationalrat die Ratifizierung der Alpenkonvention (des Rahmenvertrages) sowie des Monaco-Protokolls zur Genehmigung zu beantragen. Mit der Ratifizierung der Durchführungsprotokolle sollte indes bis zum Abschluss der sich damals noch in Verhandlung befindenden Protokolle zugewartet werden. Diesem Entscheid der UREK folgte der Nationalrat in seiner Beratung am 29. September 1998 und wich damit vom Antrag des Bundesrates ab.

Am 5. November 1998 befasste sich die UREK des Ständerates mit der Vorlage und empfahl die Überweisung der vom Nationalrat genehmigten Vorlage (mit der Abweichung vom Entscheid des Bundesrates) an den Ständerat. Dieser stimmte erstmals am 15. Dezember 1998 über die Vorlage ab, strich jedoch einen Artikel, der den Bundesrat dazu verpflichten wollte, alle acht Protokolle als Paket vorzulegen (das Protokoll zur Beilegung von Streitigkeiten, das neunte Protokoll der Vorlage zur Ratifizierung, war in jenem Zeitpunkt noch nicht erarbeitet). Der Nationalrat folgte am 16. Dezember 1998 dem Ständerat, überwies aber gleichzeitig ein Postulat, mit dem der Bundesrat beauftragt wurde, die erwähnten acht Protokolle gemeinsam zur Genehmigung zu unterbreiten. Die Alpenkonvention und das Monaco-Protokoll wurden in der Folge von der Schweiz am 28. Januar 1999 ratifiziert und sind für sie am 28. April 1999 in Kraft getreten.

1.2.4.4

Die Konferenz von Glarus (6. Juni 2001)

Anlässlich der VI. Alpenkonferenz von Luzern vom 30./31. Oktober 2000 wurden die beiden letzten Protokolle «Verkehr» und «Streitbeilegung» abgeschlossen und von der Schweiz unterzeichnet. Damit ist der Weg national, aber auch international, für die Ratifizierung der Protokolle geebnet. Aus diesem Grunde wurde im Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) im Frühling 2001 mit den Arbeiten zur Botschaft begonnen und diese mit den Kantonen besprochen. Am 6. Juni 2001 trafen sich in Glarus Regierungsvertreterinnen und Vertreter der Bergkantone mit Direktionsvertretern zahlreicher Bundesämter, um eine Aussprache über die Ratifizierung der Protokolle der Alpenkonvention und deren spätere Umsetzung zu führen. Dabei sprachen sich die Kantone der Regierungskonferenz der Gebirgskantone wie auch die anwesenden übrigen Alpenkantone für die Ratifizierung der Protokolle aus. Die Kantone legten dabei Wert auf die Forderung, dass für die Umsetzung der Konvention und ihrer Protokolle keine zusätzlichen Stellen geschaffen werden. Diese Haltung wird vom Bund geteilt, die Umsetzung soll im Rahmen des normalen Vollzugs der bestehenden Politiken, z.B. in der Landwirtschaftspolitik, der Forstpolitik oder der Raumplanung, erfolgen. Ausgehend von der Beurteilung, dass kein rechtlicher Anpassungsbedarf in der Schweiz besteht, die landesinterne Kompetenzordnung nicht tangiert wird und das Subsidiaritätsprinzip gewahrt bleibt, sprachen sich Bund und Kantone insbesondere aus folgenden Gründen für die Ratifizierung der Protokolle aus:

- a. National unterstützt die Alpenkonvention die Bestrebungen für eine nachhaltige Entwicklung des Berggebietes.
- b. Die schweizerische Berggebietspolitik wird unter Einbezug der Europäischen Union auf internationaler Ebene vertraglich abgestützt und für die Zukunft gesichert.
- c. Die Schweiz engagiert sich mit der aktiven Mitgestaltung bei der Alpenkonvention nicht nur für einen wichtigen Teil ihres Territoriums, sondern über ihre Grenzen hinaus für ein regionales und gesamteuropäisches Anliegen.

Im Oktober 2001 haben die Gebirgskantone und die übrigen Kantone mit Alpenanteil im Rahmen einer schriftlichen Anhörung die Unterstützung für die Ratifizierung der Protokolle der Alpenkonvention erneut bestätigt.

1.2.5

Abgrenzung des Alpenraumes in der Schweiz

An der zweiten Alpenkonferenz 1991 in Salzburg wurde der Anwendungsbereich der Alpenkonvention auf Gemeindeebene festgelegt. Zum ersten Mal wurde damit eine einheitliche, verbindliche Abgrenzung des gesamten Alpenraumes erstellt. Die Alpen werden damit als ein zusammenhängender, eigenständiger Raum in Europa definiert, der durch eine gemeinsame Problemstellung geprägt ist und der zugleich gross genug ist, um politisch in Europa Gehör finden zu können.

Ungefähr 60 Prozent der Schweiz oder rund 25 000 km² mit nahezu 1000 Gemeinden fallen in den Anwendungsbereich der Alpenkonvention und ihrer Protokolle. Die Abgrenzung erfolgte eigenständig entlang politisch-administrativer Einheiten entweder nach Kantonen, Bezirken, Ämtern oder Gemeinden (vgl. Liste im

Anhang). Klar festzuhalten ist in diesem Zusammenhang, dass jede der schweizerischen Sektoralpolitiken einen eigenen, gesetzlich festgelegten Perimeter hat, der das Berggebiet sektorspezifisch definiert. Die Ausscheidung sektorspezifischer Perimeter erfolgte und erfolgt nach Bedarf auch in Zukunft sachgerecht nach Abgrenzungskriterien wie Wirtschaftsstruktur, Finanzkraft, Höhenlage, Topografie, Klima und so weiter. Teilweise sind diese Perimeter nun enger und teilweise weiter als der Geltungsbereich der Alpenkonvention. Gebiete, die zwar innerhalb des Geltungsbereichs der Alpenkonvention liegen, aber nicht in einen sektorspezifischen Geltungsbereich des innerstaatlichen Rechts fallen, können aus der Alpenkonvention und ihren Protokollen keinen Anspruch auf gesetzgeberische, subventionsrechtliche oder sonstige Privilegierungen ableiten.

Konvention und Protokolle werden keine direkten Auswirkungen auf die bestehenden Berggebietsdefinitionen haben. Auch in der zukünftigen Gesetzgebung werden den sektoralpolitischen Massnahmen bei räumlichen Abgrenzungen sachspezifische Kriterien zu Grunde gelegt. Der Geltungsbereich der Alpenkonvention kann dabei allerdings als eine Abgrenzungsmöglichkeit beigezogen werden. Das im nachfolgenden Abschnitt beschriebene Programm «Alpine Space» im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG IIIB verfügt über einen grösseren Perimeter, der das Alpenumland einschliesst. In der Schweiz zählt die gesamte Landesfläche dazu. Dies ist nicht als Widerspruch zur Alpenkonvention zu betrachten, deren Perimeter wie erwähnt keine direkte Konsequenz für die Sachpolitiken hat, sondern als Weiterentwicklung. Sowohl bei der Alpenkonvention als auch bei INTERREG IIIB ist unbestritten, dass die Probleme des alpinen Gebirgsraumes nur durch Einbezug der Verflechtungen mit dem Umland gelöst werden können.

1.2.6 Die Alpenkonvention im Kontext der weltweiten und europäischen Bestrebungen zur nachhaltigen Entwicklung der Berggebiete

Die Schweiz hat sich im Rahmen der Konferenz der Vereinten Nationen zu Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio im Juni 1992 aktiv für eine nachhaltige Entwicklung der Berggebiete weltweit eingesetzt. Diese Arbeiten fanden als Kapitel 13 (nachhaltige Entwicklung der Berggebiete) in der Agenda 217 ihren Niederschlag. Die aktive Mitarbeit der Schweiz in den Institutionen der Alpenkonvention ist ein Element der Umsetzung der Beschlüsse und Inhalte der Rio-Konferenz im Bereich der nachhaltigen Entwicklung der Berggebiete.

Das Jahr 2002, also 10 Jahre nach der Konferenz von Rio, proklamierte die UNO zum Internationalen Jahr der Berge. Die Schweiz führt aus diesem Anlass unter der gemeinsamen Leitung des ARE (nationale Aspekte) und der DEZA (weltweite Aspekte) ein eigenes Programm durch, mit welchem die Bevölkerung für die Probleme und Anliegen des Gebirgsraumes und die Herausforderungen einer nachhaltigen Berggebietsentwicklung sensibilisiert werden sollen. Anlässlich der VI. Alpenkonferenz vom 30./31. Oktober 2000 in Luzern wurden die Vertragsparteien der

⁷ Vgl. Earth Summit: Agenda 21, The United Nations Programme of Action from Rio, United Nations Publication, 1992

Alpenkonvention aufgerufen, die Protokolle der Alpenkonvention als Beitrag zum Internationalen Jahr der Berge während des Jahres 2002 zu ratifizieren.

In Rio wurden im Übrigen zwei globale Konventionen, eine zur Erhaltung der biologischen Vielfalt⁸, die andere zum Klima⁹, unterzeichnet, die beide auch von der Schweiz ratifiziert worden sind. Die Bestimmungen dieser beiden Konventionen und diejenigen der Alpenkonvention unterstützen sich wechselseitig.

Die Alpen sind auch Gegenstand der von der Europäischen Kommission institutionalisierten transnationalen Zusammenarbeit. Diese erfolgt im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG IIIB, in deren Rahmen ein Programm «Alpine Space» entwickelt wurde, welches wie oben erwähnt einen grösseren Perimeter als die Alpenkonvention aufweist. Mit der Gutheissung des Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1999¹⁰ über die Förderung der schweizerischen Beteiligung an der Gemeinschaftsinitiative für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit (INTERREG III) in den Jahren 2000 – 2006 kann die Schweiz daran aktiv teilnehmen.

INTERREG IIIB ist thematisch explizit auf die Raumordnungspolitik ausgerichtet. Auf europäischer Ebene stützt sich INTERREG auf das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) ab und dient dessen Umsetzung.

Das 1999 vom Rat der EU-Raumordnungsminister verabschiedete EUREK soll – ähnlich den Grundzügen der Raumordnung Schweiz (vgl. Ziff. 1.3.2) – als Orientierungsrahmen für die bereits bestehenden Sachpolitiken und Programme dienen und damit zu einer besseren räumlichen Kohärenz der raumwirksamen Politiken der Europäischen Union beitragen. Es verfolgt die folgenden drei grundlegenden Ziele:

- Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt (Ausgleichsziel)
- Nachhaltige Entwicklung (Erhaltungsziel)
- Ausgeglichene Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Raum (Entwicklungsziel)

Davon wurden drei Handlungsfelder abgeleitet:

- Förderung eines ausgewogenen und polyzentrischen Städtesystems
- Schaffung gleichwertiger Zugangsmöglichkeiten zu Infrastruktur und Wissen
- Intelligente Nutzung und Entwicklung des natürlichen und kulturellen Erbes.

Zwischen dem EUREK – und damit auch INTERREG IIIB und dem Programm «Alpine Space» – und der schweizerischen Raumordnungspolitik besteht bezüglich Problemsicht, Handlungsansätzen und Strategien grosse Übereinstimmung.

Indem das ARE sowohl bei der Alpenkonvention als auch bei INTERREG IIIB innerhalb der Schweiz die Federführung wahrnimmt, kann es einerseits eine kohärente Umsetzung, andererseits die grösstmögliche Nutzung von Synergien sicherstellen.

⁸ Vgl. Botschaft vom 24. Mai 1994 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Biologische Vielfalt (BB1 1994 III 182)

⁹ Vgl. Rahmenübereinkommen vom 9. Mai 1992 der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, SR 0.814.01

¹⁰ SR 616.9

1.3 Die Alpenkonvention als Instrument zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung im schweizerischen Alpenraum

1.3.1 Die Schweizer Berggebietspolitik

Die Schweizer Berggebietspolitik hat eine lange Tradition. Erste Massnahmen waren spezifisch sektororientiert. Im Vordergrund standen – auf Grund ihrer Bedeutung – die Land- und Alpwirtschaft mit Strukturverbesserungs- und Stützungsmaßnahmen. Mit der seit Anfang der Siebzigerjahre lancierten gesamtwirtschaftlichen Regionalpolitik des Bundes wurden in wirtschaftlich schwachen Gebieten auch Bereiche ausserhalb der Landwirtschaft unterstützt. Die tragende Säule der Regionalpolitik und damit auch der Berggebietspolitik ist das Investitionshilfegesetz vom 21. März 1997¹¹ für Berggebiete (IHG).

Die drei Stossrichtungen des IHG sind:

- Regionalisierung: Regionale Aufgaben werden nicht mehr von einzelnen Gemeinden sondern von Gemeindeverbänden erfüllt. Die Regionalisierung führte zu 54 Regionen (IHG-Regionen) und ist heute abgeschlossen.
- Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen: Diese bilden die programmatische Grundlage für die Zusammenarbeit der Gemeindeverbände. Eine erste Generation dieser Konzepte war 1987 abgeschlossen. Mittlerweile verfügen die meisten Regionen über ein Entwicklungskonzept zweiter Generation.
- Infrastrukturförderung: Mit einem vom Bund geäufteten Fonds wird die Restfinanzierung von lokalen und regionalen Infrastrukturen gewährleistet. Bis Ende 2000 wurden 6208 Vorhaben mit rund 1,85 Milliarden Franken Darlehen und 1360 Darlehen Dritter zinsverbilligt im Betrage von 717 Millionen Franken gefördert.

Seit ihren Anfängen orientierte sich die Berggebietsförderung am Modell einer eigenständigen Regionalentwicklung, einem Ansatz «von unten». Mit den Richtlinien des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes für eine zweite Generation der regionalen Entwicklungskonzepte wurde 1989 begonnen, die regionalen Konzepte nach «gesamtheitlichen» anstelle der bisherigen «gesamtwirtschaftlichen» Kriterien auszurichten. Sozio-ökonomische, soziokulturelle und ökologische Anliegen finden heute in der Regionalpolitik eine gleichwertige Berücksichtigung; das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung ist anerkannt.

Im Rahmen der strategischen Neuorientierung der Regionalpolitik von 1996¹² war das IHG einer Revision unterzogen worden, die unter anderem eine Verlagerung eines grossen Teils des Vollzugs an die Kantone und eine Gewichtsverschiebung von der Förderung von Basisinfrastrukturen hin zu vermehrter Unterstützung von wirtschaftsnahen, Entwicklungsimpulse vermittelnden Infrastrukturen beinhaltete.

Mit dem ebenfalls als Teil der Neuorientierung der Regionalpolitik eingeführten, auf 10 Jahre beschränkten Impulsprogramm zur Unterstützung des Strukturwandels im

¹¹ SR 901.1

¹² Botschaft vom 28. Februar 1996 über die Neuorientierung der Regionalpolitik, (BBl 1996 II 1104)

ländlichen Raum (Bundesbeschluss vom 21. März 1997¹³ «REGIO PLUS») werden zudem zukunftsweisende Kooperationsmöglichkeiten gefördert, die unter anderem «den Zielen des Landschafts-, Heimat-, und Umweltschutzes und der Raumplanung entsprechen». Das Berggebiet nach Investitionshilfegesetz und weitere alpine und voralpine Regionen sind gesamthaft im Perimeter dieser Förderungsmassnahme des Bundes enthalten.

Für die an den Landesgrenzen liegenden Bergregionen ist von Bedeutung, dass die Schweiz gestützt auf das Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Förderung der schweizerischen Beteiligung an der Gemeinschaftsinitiative für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit (INTERREG III) in den Jahren 2000–2006¹⁴ nicht nur an der unter Ziffer 1.2.6 neu angesprochenen grossräumigen, transnationalen, sondern auch bei der grenzüberschreitend-regionalen Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III der Europäischen Union vollwertig mitwirken kann.

Als weiterer Reformschritt wird nun nach der strategischen Neuorientierung von 1996, gestützt auf im Jahre 2001 eingereichte Postulate der national- und ständerätlichen Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben¹⁵, eine gesamthafte Überprüfung des regionalpolitischen Instrumentariums ins Auge gefasst. Dabei wird es schwergewichtig darum gehen, das bisher Erreichte auch unter dem Zeichen des verschärften Standortwettbewerbs zu konsolidieren.

Wichtige Impulse hierfür wird auch das im Jahr 2000 lancierte Nationale Forschungsprogramm 48 «Landschaften und Lebensräume der Alpen» geben können, welches während seiner Laufdauer bis 2006 ökonomische, ökologische und gesellschaftliche Problemkreise der alpinen Entwicklung untersuchen wird.

1.3.2 Die Alpenkonvention als Instrument für die Weiterentwicklung einer ganzheitlichen Berggebietspolitik

Die oben skizzierte Berggebietspolitik weist schon heute verschiedene Massnahmen auf, die als konkrete Umsetzungsbeispiele für die Konvention und ihre Protokolle gelten können. Die Alpenkonvention erfordert keine neuen Kompetenzen, sie bekräftigt eine schon eingeleitete allgemeine Politik. Sie bildet den Rahmen, um nach einer Überprüfung der verschiedenen Aspekte eines Projektes einen zukunftsfähigen Entscheid fällen zu können.

Bezüglich der Konkretisierung einer ganzheitlichen, nachhaltigen Berggebietspolitik erachtet der Bundesrat – in Übereinstimmung mit dem gemeinsamen Verständnis von Bund und Kantonen, dass die Alpenkonvention mit der Raumordnungspolitik abzustimmen ist (vgl. Ziff. 1.1.2) – die Grundzüge der Raumordnung Schweiz¹⁶,

¹³ BB1 1997 II 614

¹⁴ SR 616.9

¹⁵ 01.3003 Postulat Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR «Regionalpolitik. Behebung der bestehenden Mängel und bessere Koordination der verschiedenen Instrumente»; 01.3017 Postulat Kommission für Wirtschaft und Abgaben SR. «Neue strategische Ausrichtung der Regionalpolitik»

¹⁶ Bericht vom 22. Mai 1996 über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz, BB1 1996 III 556

welche explizit dem Nachhaltigkeitsgedanken verpflichtet sind, als massgebliches Referenzdokument. Die Leitidee der «Grundzüge» bildet das vernetzte System von städtischen und ländlichen Räumen. Durch eine hervorragende Vernetzung der Städte und ländlichen Regionen des ganzen Landes sollen die wirtschaftlichen Potenziale der verschiedenen Teilräume vermehrt gebündelt und Synergien nutzbar gemacht werden. Dies soll das Land insgesamt stärken. Gleichzeitig sollen die für das mehrsprachige und föderalistische Land wichtige dezentrale Siedlungsstruktur erhalten und der Landschaftsraum vor weiterer Zersiedlung bewahrt werden. Diese Politik, die gleichzeitig einen räumlichen Ausgleich und eine geordnete Siedlungsentwicklung anstrebt, bedingt eine enge Zusammenarbeit zwischen Raumplanung und Regionalpolitik.

Indem die Raumordnungspolitik, abgestützt auf die «Grundzüge», die drei Hauptziele wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, Erhaltung der Erneuerungsfähigkeit der Natur sowie nationalen/regionalen Zusammenhalt verfolgt, nimmt sie die drei Grunddimensionen nachhaltiger Entwicklung – Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft – auf.

Mit Bezug auf den Alpenraum wird insbesondere beabsichtigt, die beiden nicht immer konfliktfreien Ziele der Erhaltung als Lebens- und Wirtschaftsraum für die ansässige Bevölkerung und der Erfüllung ökologischer Aufgaben (beispielsweise Schutzaufgaben gegen Naturgefahren) aufeinander abzustimmen. Bei dieser schwierigen Gratwanderung ist ein möglichst optimales Gleichgewicht zwischen Schützen und Nutzen anzustreben.

Die Alpenkonvention mit ihren Protokollen kann diese Bestrebungen unterstützen. Nachfolgend seien hierfür einige Leitlinien aufgeführt:

- Regionale Entwicklungskonzepte orientieren sich an einem ganzheitlichen, nachhaltigen Ansatz und richten sich auf einen Interessenausgleich zwischen Nutzung und Schutz aus.
- Die Alpenkonvention fördert den Dialog und den Interessenausgleich zwischen dem Mittelland und dem Alpengebiet.
- Die Alpenkonvention wird analog der bisherigen Berggebietsförderung nach dem Subsidiaritätsprinzip umgesetzt. Die Regionen und Kantone im Alpenraum sind für die Umsetzung weitestgehend zuständig, gleichzeitig aber auch verantwortlich dafür.
- Der Bund unterstützt die Kantone in ihren Bestrebungen für eine kohärente und nachhaltige Raumordnungspolitik. Das IHG, REGIO PLUS, die Agrarpolitik 2002¹⁷, die Innovationsförderung im Tourismus¹⁸ und das Landschaftskonzept Schweiz (LKS)¹⁹ sind Beispiele dafür.
- Grundsätzlich wird der Regionalverträglichkeit von Bundesprojekten angemessen Beachtung geschenkt.

¹⁷ BBl 1996 IV 1

¹⁸ Botschaft vom 9. Dezember 1996 über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus, BBl 1996, BBl 1997 I 1412

¹⁹ BBl 1999 3048

- Die Massnahmen der Berggebietsförderung sollen nach Bedarf und nach Möglichkeit verstärkt werden. So hat beispielsweise der Bundesrat im Zusammenhang mit der Liberalisierung und Restrukturierung von Swisscom, SBB und Post ein bis 2004 befristetes Massnahmenpaket im Umfang von 80 Millionen zur Flankierung möglicher negativer regionaler Liberalisierungswirkungen beschlossen.

Die Massnahmen zur Weiterentwicklung der Berggebietspolitik im Sinne dieser Leitlinien basieren auf einer partnerschaftlichen Vorgehensweise. Eine enge Zusammenarbeit mit den Kantonen sowie eine umfassende Information und Partizipation der einschlägigen Organisationen und der beteiligten Bevölkerungskreise bilden erfolgversprechende Rahmenbedingungen. Letzteres führt zu einer Stärkung der lokalen Identität und des kulturellen Selbstbewusstseins, beides Voraussetzungen zur Wahrnehmung der ökologischen Selbstverantwortung für ein nachhaltiges Wirtschaften. Diesen Aspekten trägt die Alpenkonvention, nicht zuletzt auch auf Grund der aktiven Mitwirkung der Schweiz, Rechnung und versucht sie zu fördern. Das ARE als seit 2001 neu für die Alpenkonvention zuständige Fachstelle des Bundes will seine langjährigen Erfahrungen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Kantonen, insbesondere im Bereich der kantonalen Richtplanung, nutzen und auch bei der Alpenkonvention positiv zum Einsatz bringen.

1.3.3 Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Den Kantonen steht ein weiter Spielraum offen für die Umsetzung der Ziele der Alpenkonvention. In seinem Bericht vom 7. März 1994 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik hat der Bundesrat bekräftigt, dass die Kantone auf allen Gebieten, die in Ihre Zuständigkeit fallen, Vereinbarungen mit dem Ausland treffen können. Im Rahmen ihrer Kompetenzen steht es den Kantonen demnach frei, mit ausländischen Nachbarregionen Vereinbarungen zu treffen, um gemeinsame Aufgaben im Rahmen der Umsetzung der Alpenkonvention auch gemeinsamen Lösungen zuzuführen. Diese Grundsätze sind in der Bundesverfassung verankert (Art. 55 und Art. 56). Unterstützung erhält die grenzüberschreitende Zusammenarbeit durch die Gemeinschaftsinitiative INTERREG III der Europäischen Union, an welcher die Schweiz vollwertig mitwirken kann (vgl. Ziff. 1.2.6 und 1.3.1)

In der Konvention und in ihren Protokollen wird an mehreren Stellen auf die Wichtigkeit des Einbezugs der lokalen Bevölkerung hingewiesen. Es ist daher davon auszugehen, dass bei allen Vertragsparteien – auch in bislang eher zentralistisch organisierten Staaten – den regionalen Gebietskörperschaften im Sinne des Subsidiaritätsprinzips Kompetenzen beim Vollzug der Alpenkonvention eingeräumt werden. Durch die Vereinheitlichung der Zielsetzungen und die Stärkung des Einbezugs der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften erleichtert die Alpenkonvention die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

1.4 Gegenstand der Genehmigung durch die Bundesversammlung

1.4.1 Acht abgeschlossene Durchführungsprotokolle und Streitbeilegungsprotokoll

Die acht Durchführungsprotokolle und das Streitbeilegungsprotokoll, die Gegenstand der Genehmigung durch die Bundesversammlung sind, wurden auf internationaler Ebene zwischen 1991 und 2000 erarbeitet und abgeschlossen. Es handelt sich um die folgenden Protokolle: «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung», «Berglandwirtschaft», «Naturschutz und Landschaftspflege», «Bergwald», «Tourismus» und «Boden», die von der Schweiz allesamt anlässlich der V. Alpenkonferenz vom 16. Oktober 1998 in Bled, Slowenien, unterzeichnet wurden, sowie die Protokolle: «Energie», «Verkehr» und «Streitbeilegung», die an der VI. Alpenkonferenz vom 30./31. Oktober 2000 in Luzern unterzeichnet wurden.

Die Protokolle der Alpenkonvention wurden in den vier Konventionssprachen – Deutsch, Französisch, Italienisch, Slowenisch – erarbeitet. Eine solche Ausgangslage hat naturgemäss Abstimmungsprobleme unter den einzelnen Sprachversionen zur Folge. Es musste denn auch bald einmal festgestellt werden, dass die einzelnen Protokolle zum Teil erhebliche sprachliche Abweichungen aufwiesen. Dies bewog den Ständigen Ausschuss der Alpenkonferenz im Jahre 1998 dazu, eine Arbeitsgruppe unter slowenischem Vorsitz mit ersten Arbeiten zur sprachlichen Harmonisierung der Protokolle «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung», «Berglandwirtschaft», «Naturschutz und Landschaftspflege», «Bergwald», «Tourismus», «Bodenschutz» und «Energie» zu beauftragen. Unter dem Vorsitz der Schweiz (1999–2000) beauftragte der Ständige Ausschuss 1999 eine weitere Arbeitsgruppe, unter schweizerisch-österreichischem Vorsitz, mit der Weiterführung und Beendigung dieser Arbeiten. Das Resultat wurde an der VI. Alpenkonferenz vom 30./31. Oktober 2000 in Luzern angenommen. Das ebenfalls an der VI. Alpenkonferenz angenommene Protokoll «Verkehr» wurde unabhängig von den übrigen Protokollen unmittelbar im Nachgang zu dessen endgültigen Aushandlung (Ende April 2000) sprachlich harmonisiert. Das Streitbeilegungsprotokoll musste nicht harmonisiert werden, weil bei ihm von Anfang an auf die bessere sprachliche Abstimmung geachtet wurde. Diese Harmonisierungsarbeiten haben zur Beseitigung erheblicher sprachlicher Unstimmigkeiten in den einzelnen Protokollen geführt und diese auch in sprachlichen und terminologischen Einzelheiten auf einen hohen Qualitätsstand gebracht. Die Schweiz hatte an der Bereinigung dieser Differenzen insofern ein grosses Interesse, als drei der offiziellen Sprachen der Alpenkonvention gleichzeitig auch Amtssprachen des Bundes sind. Die nun vorliegenden, sprachlich harmonisierten Protokollfassungen sind in hohem Masse geeignet, spätere Auslegungsschwierigkeiten zu vermeiden.

Im Einklang mit dem vom Ständigen Ausschuss der Alpenkonferenz erteilten Mandat und wie von der VI. Alpenkonferenz festgestellt, wurden indessen keine inhaltlichen Änderungen an den bereits abgeschlossenen und unterzeichneten Protokollen vorgenommen.

Bis zum heutigen Datum haben die meisten Vertragsparteien der Alpenkonvention den grössten Teil der Protokolle unterzeichnet. Damit ist der Weg in allen Ländern für deren Ratifizierung frei. An der VI. Alpenkonferenz von Luzern wurden die Vertragsparteien ersucht, «in Würdigung des Internationalen Jahres der Berge und mit

Blick auf den Rio-plus-10-Gipfel im Jahre 2002 alle Anstrengungen zu unternehmen, die Ratifizierungsverfahren abzuschliessen und den Schwerpunkt der internationalen Zusammenarbeit im Rahmen der Alpenkonvention auf deren Umsetzung zu legen». Alle Vertragsparteien (mit Ausnahme der EU) haben bis dato die Ratifizierungsverfahren eingeleitet, mehrere Länder werden die Protokolle bis Ende 2002 ratifizieren.

1.4.2 Vernehmlassung zu den bis 1997 abgeschlossenen Protokollen «Berglandwirtschaft», «Naturschutz und Landschaftspflege», «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung», «Tourismus» und «Bergwald»

Im Rahmen des im Sommer 1994 durchgeführten Vernehmlassungsverfahrens (zu den Protokollen: «Berglandwirtschaft», «Naturschutz und Landschaftspflege», «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung» sowie «Tourismus») wurden 92 Stellungnahmen abgegeben. Der Bundesrat hat das Ergebnis der Vernehmlassung am 12. Dezember 1994 zur Kenntnis genommen.

Das Antwortschreiben der Regierungskonferenz der Gebirgskantone war geprägt von einer mehr oder weniger grossen Ablehnung der vorhandenen Protokolltexte und Enttäuschung gegenüber dem internationalen Verhandlungsprozess. Nach Auffassung der Regierungskonferenz waren die Anliegen der Schweiz bezüglich angemessener Berücksichtigung der Anliegen der ansässigen Bevölkerung, ihrer wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeit und der Entschädigung schutzbedingter Nachteile nur ungenügend in den internationalen Verhandlungsprozess eingeflossen. Die Regierungskonferenz bemängelte des Weiteren die Unverbindlichkeit der Förderungsmassnahmen sowie Unklarheiten betreffend Vollzug, Subsidiarität und Ressourcenentschädigung. Andere Alpenkantone schlossen sich der negativen Haltung der Regierungskonferenz an und nur wenige würdigten die Protokollentwürfe positiv. Die meisten Wirtschaftsverbände äusserten sich kritisch zu den vorgelegten Texten.

Die Befürworter von Alpenkonvention und Protokollen argumentierten, dass eine nachhaltige Entwicklung des Alpenraumes auf Grund einer ganzheitlichen Politik sowohl sachlich als auch politisch geboten sei. Die Teilnahme der EU wurde besonders gewürdigt, weil diese damit zu einer alpenspezifischen Politik verpflichtet wird. Im Weiteren wurden die Vorteile für die ansässige Bevölkerung wegen der erfolgten Verankerung ihrer sozio-ökonomischen Anliegen in den Protokolltexten unterstrichen.

Auswirkungen der Vernehmlassung auf die internationalen Verhandlungen:

Noch im Jahre 1994 konnte die Schweizer Delegation weitere sozio-ökonomische Elemente in die Protokolle einbringen. So wurde zum Beispiel in jedem Protokoll eine Bestimmung betreffend Mitwirkung der Gebietskörperschaften an den Verfahren und Entscheidungen eingebaut. In den Protokollen «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung» sowie «Naturschutz und Landschaftspflege» (Art. 10 Abs. 4 sowie Art. 11 Abs. 2) wurde der Grundsatz der Abgeltung besonderer Leistungen und im Zielartikel des Protokolls «Naturschutz und «Landschaftspflege» die Mitberücksichtigung der Interessen der ansässigen Bevölkerung verankert. Im Rahmen der

Annäherung von Bund und Kantonen und der Einigung von Arosa (Ziff. 1.2.4.2) akzeptierten die Bergkantone die Protokolle.

Im Sommer 1995 wurde aus Gründen des internationalen Zeitplans relativ kurzfristig eine informelle Anhörung zu den zwei Protokollen «Bodenschutz» (s. ausführlicher Bericht unter 1.4.3) und «Bergwald» durchgeführt. Die Stellungnahmen waren weniger zahlreich als in den früheren Vernehmlassungen. Das Protokoll «Bergwald» stiess auf breite Akzeptanz, da es in seinen Zielsetzungen und Massnahmen weitgehend mit der geltenden Waldgesetzgebung übereinstimmt.

1.4.3 Vernehmlassung zu den nach 1997 abgeschlossenen Protokollen «Bodenschutz», «Energie», «Verkehr» und «Streitbeilegung»

Vernehmlassung zum Protokoll «Bodenschutz»

Die Vernehmlassung zum Protokoll «Bodenschutz» wurde im Sommer 1995 durchgeführt. Zur Stellungnahme eingeladen waren alle Kantone, die Parteien der Bundesversammlung und rund 120 Verbände, Kommissionen und Bundesämter. Gut ein Drittel davon hat geantwortet.

Die Meinungen gingen zum Teil weit auseinander. Der schon bei den andern Protokollen sichtbar gewordene Konflikt zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen im Alpenraum manifestierte sich auch beim Protokollentwurf «Bodenschutz».

Die Bergkantone lehnten den Entwurf in der damaligen Form ab und verwiesen auf ihre Stellungnahme zu den andern Protokollen, in denen sie einen besseren Einbau der sozio-ökonomischen Anliegen verlangt hatten.

Ins gleiche Horn stiessen die Wirtschaftsverbände, welche die Unausgewogenheit zwischen den Nutzungs- und Schutzinteressen sowie Überschneidungen mit andern Protokollen (z.B. mit den Protokollen zur Raumplanung und zum Tourismus) bemängelten.

Dem diametral gegenüber standen die Ansichten der 16 Umwelt- und Naturschutzorganisationen, die Stellung genommen hatten. Sie waren der Meinung, dass das Bodenschutzprotokoll dem in der Rahmenkonvention festgehaltenen Grundgedanken des Alpenschutzes am besten von allen Protokollen Rechnung trage, dass gerade das Zusammenführen von qualitativem und quantitativem Bodenschutz sehr wichtig sei und dass gewisse Überschneidungen mit andern Protokollen sachlich durchaus gerechtfertigt wären. Sie befürworteten den Protokollentwurf, wiesen aber vereinzelt auch auf die Notwendigkeit der Koordination mit andern Protokollen und die Notwendigkeit des optimalen Einbezuges der betroffenen Bevölkerung in die Entscheidungsprozesse hin.

Das Protokoll wurde hernach in der internationalen Expertengruppe völlig überarbeitet und den Bergkantonen Anfang 1997 erneut zur Stellungnahme unterbreitet. Diesmal fielen die Reaktionen weitgehend positiv aus. Ein konsequent vollzogener Bodenschutz wurde als wirkungsvolle Investition in die wirtschaftliche Zukunft des Alpenraumes anerkannt. Die meisten Änderungsanträge – sie betrafen vor allem die Grundlagenbeschaffung – konnten bei der abschliessenden internationalen Protokollbereinigung erfolgreich eingebracht werden.

Vernehmlassung zum Protokoll «Energie»

Vom 23. April 1998 bis zum 10. Juli 1998 war das Energieprotokoll Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens. Am 5. Oktober 1998 nahm der Bundesrat vom Ergebnis dieses Verfahrens Kenntnis. Angesichts der sich in Bearbeitung befindenden Geschäfte im Bereich der Energiepolitik (Energiegesetz, Energieabgaben) entschied er, das Energieprotokoll vorderhand nicht zu unterzeichnen.

Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens ist uneinheitlich ausgefallen. Die Regierungskonferenz der Gebirgskantone signalisierte grundsätzliche Zustimmung mit dem Vorbehalt, dass im Protokoll die Nutzbarmachung der Wasserkräfte verstärkt gefördert werden soll. Sie verlangte ferner, mit der Unterzeichnung dieses Protokolls bis nach den parlamentarischen Verhandlungen zur Energiepolitik zuzuwarten. Einige Kantone waren gleicher Meinung, andere stimmten klar zu und zwei lehnten das Protokoll ab.

Die meisten politischen Parteien und Wirtschaftsverbände hegten Bedenken gegenüber dem vorgeschlagenen Text, während einige Parteien und alle Umweltschutzorganisationen sich für das Protokoll aussprachen.

Das Ergebnis der parlamentarischen Verhandlungen zeigte, dass das Protokoll «Energie» mit der schweizerischen Energiepolitik vereinbar ist. So konnte es im Rahmen der 6. Alpenkonferenz vom 30. und 31. Oktober 2000 in Luzern unterzeichnet werden.

Vernehmlassung zum Protokoll «Verkehr»

Der Ständige Ausschuss der Alpenkonferenz beschloss am 22. Oktober 1999, ein Konsultationsverfahren über das Verkehrsprotokoll in allen Vertragsstaaten der Alpenkonvention einzuleiten. Daraufhin hat der Bundesrat am 20. Dezember 1999 das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) beauftragt, eine Vernehmlassung durchzuführen.

Zur Stellungnahme wurden alle Kantone, 15 politische Parteien und 65 interessierte Organisationen und Verbände eingeladen. Die Vernehmlassung dauerte bis zum 25. Februar 2000. 58% von den 88 eingegangenen Stellungnahmen befürworteten prinzipiell das Verkehrsprotokoll. Die grosse Mehrheit der Kantone äusserte sich positiv, weil das Verkehrsprotokoll die notwendigen Rahmenbedingungen für die Verwirklichung einer nachhaltigen Mobilität im Alpenraum setze und die Prinzipien der schweizerischen Verkehrspolitik bekräftige.

Nur vier nationale Parteien nahmen Stellung. Während zwei von ihnen das Verkehrsprotokoll grundsätzlich befürworteten und gleichzeitig die Forderung aufstellten, dessen Ziele in konkrete Massnahmen umzusetzen, lehnte eine Partei den Entwurf als zu einseitig auf den ökologischen Schutz ausgerichtet ab. Eine vierte Partei äusserte sich ebenfalls ablehnend mit der Begründung, dass der «Verkehr» zu negativ beurteilt und das Potenzial neuer Technologien zur Verbesserung der Lebensqualität nicht berücksichtigt werde.

Vier Wirtschaftsverbände lehnten das Verkehrsprotokoll grundsätzlich ab. Die Stellungnahmen der übrigen Verbände und Organisationen waren zu gleichen Teilen positiv wie negativ. Zu den grundsätzlichen Befürwortern gehören die Verbände und Unternehmen des öffentlichen Verkehrs, die speziell im Berggebiet tätigen privaten Organisationen, die Gewerkschaften und die meisten Umweltverbände. Die Befürworter betonen, dass das Verkehrsprotokoll einen Beitrag zur Realisierung einer

nachhaltigen Verkehrspolitik in ganz Europa leiste. Sie unterstützen insbesondere das Ziel einer Modernisierung der Bahninfrastruktur, weil dies die Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene begünstige.

Zu den Gegnern der Vorlage gehörten die Strassenverkehrsverbände, die Luftfahrtkreise und Branchenverbände. Sie äusserten die Befürchtung, dass die im Verkehrsprotokoll vorgeschlagene Begrenzung des Strassen- und Flughafenbaus die Wirtschaftsentwicklung bremse. Die Mehrheit dieser Kreise beurteilte das Verkehrsprotokoll als zu ÖV-freundlich und übte generelle Kritik am Prinzip der Kostenwahrheit, da dieses meistens zur Verteuerung des Strassenverkehrs benutzt werde.

Einige wichtige Ergebnisse der nationalen Vernehmlassung wurden in den internationalen Verhandlungen aufgenommen und führten zu Anpassungen, insbesondere im Artikel 11 (Strassenverkehr) und Artikel 12 (Luftverkehr). Die überarbeitete Fassung des Protokolls wurde im Rahmen der VI. Alpenkonferenz, welche am 30./31. Oktober 2000 in Luzern stattfand, (vgl. Text des Protokolls «Verkehr» im Anhang) von allen Vertragsparteien der Alpenkonvention genehmigt und von der Umweltministerin Frankreichs sowie den Umweltministern Deutschlands, Italiens, Österreichs, Monacos, Liechtensteins und der Schweiz unterzeichnet.

Vernehmlassung zum Protokoll «Streitbeilegung»

Zum Entwurf des Protokolls wurde im Sommer 2000 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.

Die überwiegende Mehrzahl der Kantone, welche die Vernehmlassung beantworteten, äusserten sich positiv zum Streitbeilegungsprotokoll, wobei verschiedene Kantone vereinzelt Verfahrensbestimmungen kritisierten, ohne allerdings insgesamt die Notwendigkeit eines Streitbeilegungsverfahrens in Frage zu stellen.

Die politischen Parteien – mit einer Ausnahme – und die Umweltverbände standen dem Protokoll positiv gegenüber.

Die Mehrheit der negativen Stellungnahmen zum Streitbeilegungsprotokoll kam von den Wirtschaftsverbänden. Diese Kritik steht in engem Zusammenhang mit der grundsätzlichen Ablehnung der Alpenkonvention und ihrer Protokolle durch diese Organisationen. So wird denn auch in sämtlichen Eingaben der Wirtschaftsverbände ausdrücklich auf die aus ihrer Sicht negativen Aspekte der Alpenkonvention Bezug genommen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich die Mehrzahl der Vernehmlassungsteilnehmer im Grundsatz positiv geäussert hat.

1.5 Rechtliche Aspekte und Umsetzung

1.5.1 Innerstaatliche Umsetzung von Konvention und Protokollen

Nach der Konzeption der Konvention und der Protokolle obliegt es den Vertragsstaaten, die festgelegten Massnahmen und Ziele mit geeigneten Mitteln zu realisieren. Daher sind grundsätzlich weder die Bestimmungen der Konvention selbst noch diejenigen der neun Protokolle «self-executing», haben also innerstaatlich keinen unmittelbaren Einfluss auf die Rechte oder Pflichten des Einzelnen. Soweit das

innerstaatliche Recht den Vorgaben der Konvention nicht genügt, sind die Vertragsstaaten gehalten, entsprechende Anpassungen vorzunehmen. Die in der Konvention selbst enthaltenen allgemeinen Verpflichtungen werden in den Protokollen näher umschrieben. Auch hier werden die Vertragsparteien aber lediglich verpflichtet, innerhalb der allgemeinen Verpflichtungen und zu deren Umsetzung auf bestimmte Zielsetzungen (beispielsweise Erhaltung oder Schaffung von Schutzgebieten, Artikel 11 Protokoll Naturschutz und Landschaftspflege) hinzuarbeiten oder bestimmte Grundsätze (beispielsweise Prinzip der naturgemässen Bewirtschaftung, Artikel 9 Protokoll «Berglandwirtschaft») zu beachten. Mit welchen Mitteln diese Vorgaben erreicht werden, steht weitgehend im Ermessen der einzelnen Staaten. Wo das nationale Recht der Vertragsparteien indessen die nötigen Instrumente, um diesen Vorgaben der Konvention Rechnung zu tragen, nicht zur Verfügung stellt, haben diese ihre Rechtsordnungen entsprechend anzupassen.

Speziell ist auf den Streitbeilegungsmechanismus nach Alpenkonvention hinzuweisen. Mit der Ratifizierung des Streitbeilegungsprotokolls geht eine Partei die Verpflichtung ein, einen allfälligen Schiedsspruch zu akzeptieren und diesen umzusetzen. Sanktionsmassnahmen für den Fall der Nichtumsetzung des Schiedsspruchs sieht das Streitbeilegungsprotokoll indessen nicht vor (vgl. Ziff. 2.2.10).

1.5.2 Anpassungsbedarf des nationalen Rechts

Die Schweiz kann bei einer Ratifikation sämtliche von der Konvention oder den Protokollen vorgesehenen Verpflichtungen ohne Anpassungen des nationalen Rechts erfüllen. Die bestehenden Rechtsgrundlagen namentlich auf den Gebieten Raumplanung, Investitionshilfe, Umweltschutz, Natur- und Heimatschutz, Waldbewirtschaftung, die Agrarreform sowie die Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen erfüllen die vom Vertragswerk der Alpenkonvention gestellten Vorgaben, stehen ihnen zumindest nicht entgegen oder gehen sogar darüber hinaus. Dazu gibt es in jedem Protokoll unter «weitergehende Massnahmen» den Vorbehalt strengerer nationaler Regelungen. Als unmittelbare Folge der Inkraftsetzung der Alpenkonvention und ihrer Protokolle beabsichtigt der Bundesrat keine Änderung der nationalen Rechtsordnung.

1.5.3 Unabhängige Ratifikation von einzelnen Protokollen

Die gestützt auf die Alpenkonvention ausgearbeiteten Protokolle haben, mit Ausnahme des Streitbeilegungsprotokolls, ihre Grundlage in Artikel 2 Absatz 3 der Konvention und konkretisieren die in Artikel 2 Absatz 2 enthaltenen, nach Bereichen geordneten programmatischen Bestimmungen. Die Protokolle stehen den Vertragsparteien der Konvention zum Beitritt beziehungsweise zur Ratifikation offen. Ein Beitritt zur Konvention oder ihre Ratifikation erstreckt sich also nicht auch auf die einzelnen Protokolle. Vielmehr kann und muss jedes Protokoll selbstständig unterzeichnet und ratifiziert, beziehungsweise muss ihm beigetreten werden, damit es für die betreffende Vertragspartei in Kraft tritt.

1.5.4 Umsetzung

Da die Alpenkonvention und ihre Protokolle in der Schweiz rechtlich keinen Anpassungsbedarf nach sich ziehen, erfolgt die Umsetzung im Rahmen des Vollzugs geltenden Rechts. Dabei gilt, dass die Umsetzung implizit im Rahmen der bestehenden Sachpolitiken und deren Vollzug erfolgt. Es werden also aus Anlass der Alpenkonvention beziehungsweise ihrer Protokolle keine expliziten, neuen Vollzugskanäle und Strukturen aufgebaut.

Es bleiben auch die bestehenden Kompetenzzuteilungen in den jeweiligen Sachpolitiken gewahrt. Das Übereinkommen lässt offen, wie und auf welcher Stufe die Umsetzung von Konvention und Protokollen zu erfolgen hat. Der Schweiz steht es somit frei, den Vollzug nach ihrer verfassungsmässigen Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen, die durch die Alpenkonvention keinerlei Veränderungen erfährt, zu regeln. Die Protokolle sind föderalistisch und subsidiär angelegt. Nach Auffassung des Bundesrates sind die Kantone in der Regel die am besten geeignete Ebene, um den Vollzug der Konvention und der Protokolle zu gewährleisten und die Interessen der direkt betroffenen Gebietskörperschaften und ihrer Bevölkerung zu wahren.

Diese Grundausrichtung will der Bundesrat aber nicht mit Passivität gleichsetzen. Innerhalb des geltenden Rechts und der geltenden Politiken sollen Handlungsspielräume genutzt werden, um Akzente im Sinne der Alpenkonvention zu setzen. Die Alpenkonvention soll zu einer Dynamisierung der schweizerischen Berggebietspolitik beitragen und international dazu dienen, die Anliegen des Alpenraumes in Europa besser zur Geltung zu bringen. Inhaltlich soll die nachhaltige Entwicklung mit einer gleichwertigen Berücksichtigung der drei Dimensionen Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft und unter Einbezug der räumlichen Dimension (Abstimmung mit der Raumordnungspolitik) Impulse erhalten. Ausdruck dafür ist, dass gemäss dem gemeinsamen Verständnis von Bund und Kantonen (vgl. Ziff. 1.1.2) dem Protokoll «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung» eine Schlüsselrolle und eine Klammer-/Dachfunktion zugewiesen wurde (vgl. Ziff. 1.3.2).

2 Besonderer Teil

2.1 Rahmenkonvention

2.1.1 Allgemeines

Es war schon früh absehbar, dass die Ausarbeitung von gemeinsamen Grundlagen zur Erreichung der von der Alpenkonvention angestrebten Ziele einen langwierigen Prozess erfordern würde. Deshalb war es sinnvoll, in einer Rahmenkonvention in relativ kurzer Zeit die allgemeinen Zielsetzungen und Vorgehensweisen festzulegen und die Einzelheiten zur Durchführung erst in einem zweiten Schritt in Durchführungsprotokollen zu regeln.

In der Rahmenkonvention, welche von der Schweiz bereits im Jahre 1999 ratifiziert wurde und somit nicht mehr Gegenstand des vorliegenden Pakets zu genehmigender Protokolle bildet (siehe Ziff. 1.1.1), werden hauptsächlich die allgemeinen Ziele zur Erhaltung der vielfältigen Funktionen des Alpenraums als Lebens-, Natur- und Wirtschaftsraum sowie der Rechtsetzungs- und Vollzugsmechanismus festgelegt. Der

Anwendungsbereich ist räumlich auf das Gebiet der Alpen begrenzt, wie es in der Anlage zur Konvention beschrieben und dargestellt ist.

In der Präambel der Konvention heben die beteiligten Alpenländer den hohen ökologischen, wirtschaftlichen und historisch-kulturellen Stellenwert des gemeinsamen Alpenraumes hervor, ohne dass damit konkrete Verpflichtungen eingegangen werden. Eine allgemein formulierte Verpflichtung der Vertragsparteien ist in Artikel 2 der Konvention enthalten. Die Vertragsparteien haben nach Absatz 1 dieses Artikels unter Beachtung des Vorsorge-, des Verursacher- und des Kooperationsprinzips eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen sicherzustellen. Dabei sollen die Ressourcen umsichtig und nachhaltig genutzt und die Interessen der betroffenen Gemeinwesen ausgewogen berücksichtigt werden. Zur Erreichung dieses Ziels haben die Vertragsparteien in verschiedenen Bereichen geeignete Massnahmen zu treffen. Zu diesen Bereichen gehören insbesondere die Berglandwirtschaft, die Raumplanung und die nachhaltige Entwicklung, der Tourismus, der Verkehr, der Naturschutz und die Landschaftspflege, der Bergwald, der Bodenschutz, die Luftreinhaltung, die Energie sowie der Wasserhaushalt. Neben der Sicherstellung einer geeigneten Politik haben die Vertragsparteien gemäss der Konvention in diesen Bereichen Forschungsarbeiten durchzuführen, aufeinander abgestimmte Programme zur systematischen Beobachtung zu entwickeln und die wissenschaftliche Tätigkeit – die dazugehörige Datenerfassung eingeschlossen – zu harmonisieren. Zudem haben die Vertragsparteien in rechtlicher, wissenschaftlicher, wirtschaftlicher und technischer Hinsicht zusammenzuarbeiten. Dazu gehört der Austausch von Informationen, die für die Umsetzung der Konvention erheblich sind. Auch die Öffentlichkeit ist in geeigneter Weise über die Ergebnisse von Forschung, Beobachtung und daraus abgeleiteten konkreten Massnahmen zu informieren.

Die acht Durchführungsprotokolle (ohne das Streitbelegungsprotokoll) konkretisieren und umschreiben die allgemeinen Bestimmungen der Konvention. Die sich aus der Konvention für die Vertragsparteien ergebenden Rechte und Pflichten sind daher im Wesentlichen in den Protokollen enthalten. Die Protokolle sind deshalb gemäss Artikel 166 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV) dem Parlament zur Genehmigung zu unterbreiten. Für die Auslegung der in den Protokollen enthaltenen konkreten Bestimmungen sind die in der Konvention festgelegten Grundsätze und Ziele beizuziehen.

2.1.2 Institutioneller Rahmen

Der institutionelle Rahmen der Alpenkonvention ermöglicht es, den Schutz und die nachhaltige Nutzung der Alpen umfassend und in einem fortlaufenden Prozess rechtlich festzuschreiben und den Vollzug der Bestimmungen zu überprüfen (Art. 5 Abs. 4). Die Konvention ruft als Organe die Alpenkonferenz der Umweltminister/innen und den Ständigen Ausschuss ins Leben. Nach Artikel 6 der Konvention hat die Alpenkonferenz, unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Vertragsparteien, insbesondere die Aufgabe, Änderungen der Konvention, Protokolle und deren Änderung sowie die Einrichtung von Arbeitsgruppen zu beschliessen. Die Alpenkonferenz fasst ihre Beschlüsse in den meisten Fällen mit Einstimmigkeit (Art. 7 Abs. 1). Der Ständige Ausschuss hat ausführende und leitende Funktion. Er bereitet unter anderem alle Tagungen der Alpenkonferenz vor. Als weitere ausführende Stelle

kann die Alpenkonferenz die Errichtung eines Ständigen Sekretariats beschliessen.²⁰ Ebenfalls institutionelle Funktionen haben Artikel 1 Absätze 2 und 3 sowie Artikel 10 ff. der Konvention. Sie enthalten Bestimmungen mit verfahrensrechtlichem Charakter betreffend das Inkrafttreten, die Kündigung und die Modifikation des Abkommens sowie die mögliche Abgabe von Erklärungen durch die Vertragsparteien.

2.2 Protokolle

2.2.1 Allgemeines

Die Protokolle stützen sich auf Artikel 2 Absatz 2 der Rahmenkonvention. Dieser Absatz umschreibt eine Reihe von Bereichen, in denen konkrete Umsetzungsmassnahmen zu ergreifen sind.

Entwürfe zu den Protokollen wurden in kleinen internationalen Expertengruppen je unter der Federführung eines Staates erarbeitet. In der Schweiz waren in diesen Arbeitsgruppen immer auch Experten der Kantone vertreten. Die Protokollentwürfe wurden hernach in der Gruppe der Hohen Beamten beziehungsweise (nach dem Inkrafttreten der Konvention) im Ständigen Ausschuss geprüft. Entweder gingen die Protokolle danach zur Überarbeitung in die Expertengruppe zurück oder sie wurden an die Alpenkonferenz auf Ministerebene zur Unterzeichnung weitergeleitet.

Nachfolgend werden diejenigen Protokolle analysiert, kommentiert und beurteilt, welche der Bundesversammlung zur Genehmigung vorgelegt werden (vgl. Ziff. 1.4.1). Es sind dies alle neun abgeschlossenen, von der Schweiz (und den meisten andern Vertragsparteien bis zur Stunde) unterzeichneten Protokolle: «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung», «Berglandwirtschaft», «Naturschutz und Landschaftspflege», «Bergwald», «Tourismus», «Bodenschutz», «Energie», «Verkehr» und «Streitbeilegung».

Eine besondere Stellung nimmt das Protokoll «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung» ein. Dessen Ratifizierung bildet für die Schweiz – nicht rechtlich, aber politisch – die Voraussetzung für die Übernahme weiterer Protokolle. Das genannte Protokoll beinhaltet in starkem Masse Aspekte der wirtschaftlichen Entwicklung und trägt damit zu einem ausgeglicheneren Verhältnis zwischen Schutz und Nutzung bei.

Von allen Vertragsparteien wurde der Wunsch geäussert, nun die neun abgeschlossenen Protokolle zu ratifizieren und umzusetzen, bevor daran gedacht wird, weitere Themen anzugehen. Auf Grund der Rahmenkonvention (Art. 2) sind im Prinzip weitere Protokolle zu den Themen Wasser, Abfall, Luft sowie Bevölkerung und Kultur denkbar. Allein zum letzten Thema sollen Vorüberlegungen für ein weiteres Protokoll angestellt werden, damit die sozioökonomischen Aspekte noch weiter verstärkt werden können. An der VI. Alpenkonferenz von Luzern wurde entschieden, eine Gruppe einzusetzen, die sich Gedanken zu einem allfälligen späteren Protokoll

²⁰ An der VI. Alpenkonferenz vom 31. Oktober 2000 in Luzern wurde entschieden, ein Ständiges Sekretariat einzurichten. Über den Standort wird die VII. Alpenkonferenz (voraussichtlich Ende 2002) entscheiden. Derzeit bewerben sich mehrere Schweizer Städte um das Ständige Sekretariat.

«Bevölkerung und Kultur» machen soll. Die Arbeitsergebnisse dieser Gruppe werden Ende 2002 anlässlich der VII. Alpenkonferenz entgegengenommen.

2.2.2 Protokoll «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung»

2.2.2.1 Ausgangslage

Das Protokoll «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung» konkretisiert insbesondere die Buchstaben a und b in Artikel 2 Absatz 2 der Rahmenkonvention. Es enthält zudem zentrale Bestimmungen für die Art und Weise der Umsetzung der Alpenkonvention. Die Alpenkonferenz hat diese Bedeutung auch nachdrücklich unterstrichen, indem sie zwar ein von der Schweiz vorgeschlagenes, eigenständiges Protokoll «Wirtschaft und Gesellschaft» abgelehnt, das ursprüngliche Protokoll «Raumplanung» jedoch mit den wesentlichen Elementen der sozio-ökonomischen Entwicklung ergänzt hat.

Das Protokoll wurde durch eine internationale Expertengruppe unter der Leitung Frankreichs erarbeitet. Die schweizerische Delegation setzte sich zusammen aus Vertretern des ehemaligen Bundesamtes für Raumplanung und der Kantone Freiburg und Obwalden. Die Kantonsvertreter waren von der Regierungskonferenz der Gebirgskantone bestimmt worden.

2.2.2.2 Erläuterungen zum Protokoll

Allgemeine Bestimmungen (Kap. I)

In Artikel 1 werden die Ziele beschrieben, die einer ganzheitlichen Entwicklung des Alpenraumes unter Beachtung der ökonomischen, sozio-kulturellen und ökologischen Aspekte Rechnung tragen (horizontales, integriertes Vorgehen). Dabei haben Ansprüche an den Alpenraum den besonderen Interessen und Bedürfnissen der einheimischen Bevölkerung in ihrem Lebens- und Wirtschaftsraum Rechnung zu tragen (vertikal abgestimmtes Vorgehen unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips).

Die Vertragsparteien erhalten in Artikel 2 die Grundverpflichtung, die Rahmenbedingungen für die Verwirklichung der Protokollziele unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips sicherzustellen. Artikel 3 fordert sie dazu auf, die Politiken der Raumplanung und nachhaltigen Entwicklung mit den Erfordernissen des Umweltschutzes abzustimmen.

Die Ziele des Protokolls sind gemäss Artikel 4 unter anderem durch internationale Zusammenarbeit zu fördern, wobei auch hier soweit als möglich auf subnationaler und regionaler Ebene kooperiert werden soll. Um eine kohärentere Gesamtpolitik zu erreichen, sind die Ziele in andern Politikbereichen zu berücksichtigen (Art. 5). Wenn nötig sind dabei besondere Instrumente zur Abstimmung der sektoralen Politiken untereinander einzuführen (Art. 6).

Artikel 7 «Beteiligung der Gebietskörperschaften» ist ein Standardartikel, welcher auf Veranlassung der Schweiz in allen Protokolltexten Eingang gefunden hat. Die Vertragsparteien werden aufgefordert, die geeignete Umsetzungsebene zu bestimmen und die betroffenen Gebietskörperschaften an den Umsetzungspolitiken zu beteiligen.

Spezifische Massnahmen (Kap. II)

In den Artikeln 8 und 9 werden die raum- und entwicklungsplanerischen Instrumente und deren Inhalte beschrieben.

Einzelprojekte, welche die Umwelt wesentlich und nachhaltig beeinflussen, sind gemäss Artikel 10 einer Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen, die neben den Auswirkungen auf Natur und Landschaft auch den Lebensverhältnissen der ansässigen Bevölkerung Rechnung trägt. Bei grenzüberschreitenden Auswirkungen ist eine internationale Abstimmung notwendig.

Im Rahmen der nationalen Rechtsetzung haben die Vertragsstaaten gemäss Artikel 11 verschiedene Abgeltungsmöglichkeiten zu prüfen. Dabei ist darauf zu achten, dass die Alpengebiete ihre Ressourcen zu marktgerechten Preisen weitergeben können. Ebenso ist für Leistungen des Alpenraumes im allgemeinen Interesse, für natürliche Produktionserschwerisse oder für Nutzungsverzicht im Interesse des Naturraumes das Entrichten von Abgeltungen zu prüfen.

Artikel 12 verpflichtet die Partner zudem zur Prüfung von besonderen finanz- und wirtschaftspolitischen Massnahmen zur Umsetzung der Protokollziele. Ausdrücklich erwähnt sind: Ausgleichsmassnahmen zwischen Gebietskörperschaften (bzw. Kantonen), der zweckmässige Einsatz bestehender Fördermittel oder die Unterstützung grenzüberschreitender Projekte. Es können dazu auch Instrumente eingesetzt werden, die im Protokoll nicht explizit erwähnt werden (Art. 13).

Die Bestimmungen der Kapitel III (Forschung, Bildung und Information) und IV (Kontrolle und Bewertung) sind für alle Protokolle mehr oder weniger ähnlich. Sie werden deshalb gesamthaft unter Ziffer 2.2.11 «Protokollübergreifende Bestimmungen» besprochen.

2.2.2.3 Beurteilung

Die Ziele des Protokolls (Art. 1) stimmen mit jenen des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979²¹ über die Raumplanung (RPG) überein und entsprechen den im Gesetz verankerten Planungsgrundsätzen.

Mit der Abstimmung der sektoralen Politiken (Art. 6) befassen sich sowohl Bundes- als auch Kantonsbehörden. Sie wird im Besonderen durch das Raumplanungsgesetz und die Raumordnungskonferenz des Bundes gefördert. In der Raumordnungskonferenz werden die raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes untereinander abgestimmt. Dieses Gremium eignet sich sowohl zur Unterstützung der Umsetzung von Artikel 3 (Berücksichtigung der Umweltschutzkriterien in den Politiken der Raumplanung und nachhaltigen Entwicklung), von Artikel 5 (Berücksichtigung der Ziele in den

²¹ SR 700

anderen Politiken) als auch von Artikel 12 (finanz- und wirtschaftspolitische Massnahmen).

Das Protokoll fordert die Vertragsparteien auf, Pläne und Programme für Raumplanung und nachhaltige Entwicklung aufzustellen (Art. 8 und 9). Diese Anforderungen werden durch Leitbilder und Richtpläne der Kantone sowie Entwicklungskonzepte und Richtpläne der IHG-Regionen abgedeckt.

Die Verträglichkeitsprüfungen für Einzelprojekte gemäss Artikel 10 sind sowohl in unserem Raumplanungs- als auch im Umweltschutzrecht bereits verankert.

Die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen wird durch das Protokoll nicht in Frage gestellt (Art 7; vgl. auch Ziff. 1.5.4). Was die Beteiligung der Gebietskörperschaften betrifft, antwortet das föderalistische System der Schweiz bereits auf die vom Protokoll gestellten Forderungen.

Im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 soll die gemeinsame Verantwortung Bund/Kantone gefördert werden, um sich gegenseitig verstärkende Kräfte beim Vollzug zu nutzen und zu entwickeln. Der Bund wird die Kantone und Regionen innerhalb des bestehenden institutionellen, rechtlichen und finanziellen Rahmens bei der Umsetzung und Realisierung der Ziele und Massnahmen des Protokolls unterstützen. Die folgenden Reformprojekte der jüngeren Vergangenheit tragen den Verpflichtungen aus den Artikeln 11–13, aber auch den Zielen und übrigen Massnahmen des Protokolls Rechnung: die Agrarpolitik 2002, die Neuorientierung der Regionalpolitik mit drei Massnahmen (IHG-Revision, REGIO PLUS, INTERREG), die Tourismusförderung, die Neuordnung des Fernmelde- und Postwesens (Verpflichtung zur Grundversorgung), die Reform des Finanzausgleichs. Gleiches gilt für die zeitlich befristeten Massnahmen zur Flankierung möglicher negativer regionaler Liberalisierungswirkungen («80-Millionen-Kredit»), mit denen in den Regionen, welche von den Umstrukturierungen der Swisscom, SBB und Post besonders betroffen sind, neue Initiativen unterstützt werden.

Auch in zukünftigen Projekten sollen diese Prinzipien berücksichtigt werden. Dies gilt z.B. für weitere Reformschritte in der Agrarpolitik sowie für die Gesamtüberprüfung des regionalpolitischen Instrumentariums, die im Anschluss an die strategische Neuorientierung von 1996 gestützt auf im Jahre 2001 eingereichten Postulate der national- und ständerätlichen Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben²² in Erwägung gezogen wird.

Die Abgeltung von Leistungen im öffentlichen Interesse und von Nutzungsverzicht sowie der Ausgleich von Benachteiligungen infolge natürlicher Produktionserchwernisse (Art. 11) finden sich schon heute in verschiedenen sektoralen Gesetzgebungen. Beispiele dafür sind das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966²³ über den Natur- und Heimatschutz (NHG), das geänderte Bundesgesetz vom 22. Dezember 1916²⁴ über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (WRG) sowie das Waldgesetz vom 4. Oktober 1991²⁵ (WaG) und die Agrarpolitik 2002.

22 01.3003 Postulat Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR «Regionalpolitik. Behebung der bestehenden Mängel und bessere Koordination der verschiedenen Instrumente»; 01.3017 Postulat Kommission für Wirtschaft und Abgaben SR. «Neue strategische Ausrichtung der Regionalpolitik»

23 SR 451

24 SR 721.80; AS 1997 991

25 SR 921.0

Sowohl die heutige Regionalpolitik als auch die Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen gehen weiter als die Zielsetzungen in Artikel 12 (Finanz- und wirtschaftspolitische Massnahmen).

Zusammenfassend soll festgehalten werden, dass das Protokoll konform ist mit den Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen des Bundes in den Bereichen Raumplanung und Regionalpolitik bzw. mit den beabsichtigten Neuerungen in diesen Bereichen. Die Verpflichtungen präjudizieren keine Änderungen des Bundesrechts.

2.2.3 Protokoll «Berglandwirtschaft»

2.2.3.1 Ausgangslage

Das Protokoll «Berglandwirtschaft» stützt sich auf Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe g der Alpenkonvention. Demnach haben die Vertragsparteien geeignete Massnahmen insbesondere auch für die Berglandwirtschaft zu ergreifen. Dies mit dem Ziel, «im Interesse der Allgemeinheit die Bewirtschaftung der traditionellen Kulturlandschaften und eine standortgerechte, umweltverträgliche Landwirtschaft zu erhalten und unter Berücksichtigung der erschwerten Wirtschaftsbedingungen zu fördern».

Das Protokoll wurde durch eine internationale Expertengruppe unter der Federführung Italiens erarbeitet. Die Schweizer Delegation bestand aus einem Vertreter des Bundes (Bundesamt für Landwirtschaft) sowie je einem Vertreter der Kantone Graubünden, Tessin und Wallis.

2.2.3.2 Erläuterungen zum Protokoll

Die Präambel weist darauf hin, dass die Landwirtschaft im Alpenraum auch in Zukunft im Rahmen der Multifunktionalität einen unverzichtbaren Beitrag für die Gesellschaft zu leisten hat und massgeblichen Einfluss auf Natur und Landschaft durch ihre Nutzung ausübt. Die Vertragsparteien sind überzeugt, dass die wirtschaftlichen Interessen mit den ökologischen Erfordernissen in Einklang gebracht werden müssen, wobei den Eigenständigkeiten der einzelnen Regionen sowie der zentralen Rolle der Landwirtschaft im Alpenraum Rechnung zu tragen ist. Die ansässige Bevölkerung muss ferner in der Lage sein, ihre Entwicklung (gesellschaftlich, wirtschaftlich, kulturell) selbst zu gestalten und im Rahmen der geltenden staatlichen Ordnung daran mitzuwirken.

Allgemeinen Bestimmungen (Kap. I)

Umschrieben werden in den Artikeln 1–6 die Ziele des Protokolls, die Grundverpflichtungen, die Rolle der Landwirte, die Beteiligung der Gebietskörperschaften sowie die internationale Zusammenarbeit. Als Ziele bestimmt das Protokoll die Massnahmen, «um die standortgerechte und umweltverträgliche Berglandwirtschaft so zu erhalten und zu fördern, dass ihr wesentlicher Beitrag zur Besiedlung und nachhaltigen Bewirtschaftung, insbesondere durch Erzeugung von typischen Qualitätsprodukten, zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, zum Schutz vor Naturgefahren, zur Wahrung der Schönheit und des Erholungswertes der Natur- und Kulturlandschaft sowie zur Kultur im Alpenraum dauerhaft anerkannt und gewährleistet wird» (Art. 1 Abs. 1). Angestrebt wird bei der Umsetzung eine Optimierung

der multifunktionalen Aufgaben der Berglandwirtschaft (Art. 1 Abs 2). Dazu wählen die Vertragsparteien, unter Berücksichtigung der geltenden staatlichen Ordnung, die am besten geeignete Ebene und binden die beteiligten Körperschaften in den Prozess der Vorbereitungen und Umsetzung mit ein.

Spezifische Massnahmen (Kap. II)

In den Artikeln 7–16 werden Massnahmen zur Förderung und Erhaltung der Berglandwirtschaft aufgeführt und näher präzisiert. Es handelt sich dabei um die Berücksichtigung berggebietsspezifischer Besonderheiten (Abgeltung der Erschwernisse bzw. Standortnachteile), die Förderung von naturgemässen Bewirtschaftungsmethoden und die Aufrechterhaltung einer standortgemässen Viehhaltung sowie die Erhaltung der genetischen Vielfalt. Weitere Massnahmen betreffen die Förderung der Vermarktung von Produkten der Berglandwirtschaft auf Basis von Herkunftsbezeichnungen, die Förderung zusätzlicher Erwerbsquellen und die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen für die in Land- und Forstwirtschaft tätigen Personen.

Die Bestimmungen der Kapitel III (Forschung und Beobachtung sowie Bildung und Information) und IV (Kontrolle und Bewertung) sind für alle Protokolle mehr oder weniger ähnlich. Sie werden deshalb gesamthaft unter Ziffer 2.2.11 «Protokollübergreifende Bestimmungen» besprochen.

2.2.3.3 Beurteilung

Die Landwirtschaft spielt im Berggebiet eine wichtige Rolle für die Lebensfähigkeit dieser Region. Durch die Bewirtschaftung pflegen und prägen die Bergbauern und Bäuerinnen die Natur- und Kulturlandschaften und sichern damit nicht nur das «Grundkapital» für den Tourismus, sondern tragen auch wesentlich zur Aufrechterhaltung einer dezentralen Besiedlung bei.

Am 1. Januar 1999 ist das neue Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998²⁶ in Kraft getreten. Es bildet den Rahmen für eine nachhaltige Entwicklung der Landwirtschaft. Das neue Gesetz stützt sich auf Artikel 104 der Bundesverfassung (BV). Als Grundlage für die Beurteilung und Analyse des Protokolls «Berglandwirtschaft» der Alpenkonvention dienen primär die Verfassung, das Gesetz und die Ausführungsbestimmungen zum Landwirtschaftsgesetz.

Die Ziele, wie sie im Protokoll beschrieben sind, decken sich mit denjenigen der Schweizer Agrarpolitik. Sie sind sowohl mit dem Verfassungs- als auch mit dem Zweckartikel des Landwirtschaftsgesetzes vereinbar. Diese halten fest, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige, auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedlung des Landes. Mit diesem Grundsatz einer multifunktionalen Landwirtschaft wird die Verbindung von Nutzung und Erhaltung der Fläche geschaffen. Dies ist von entscheidender Bedeutung für das Überleben der Landwirtschaft, insbesondere für das Berg- und Hügelgebiet.

Die aufgelisteten Massnahmen des Protokolls «Berglandwirtschaft» (Kap. II, Art. 7–16) sind für die Schweiz bereits Bestandteil der Förderpolitik zu Gunsten der Berglandwirtschaft. Auch unter der neuen Agrarpolitik wird dem Anliegen der Berglandwirtschaft weiterhin gebührend Rechnung getragen. Das Gesetz verpflichtet den Bund, bei den Massnahmen die erschwerten Produktions- und Lebensbedingungen, insbesondere im Berg- und Hügellgebiet, angemessen zu berücksichtigen (Art. 4 Abs. 1 LwG). Die besonderen Erschwernisse der Bewirtschaftung werden mit spezifischen Direktzahlungen zu Gunsten dieser Regionen kompensiert. Es sind dies vor allem die Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen, die Hangbeiträge sowie für die Sömmerungsbeiträge für die Bewirtschaftung der Alpengebiete.

Artikel 7 Absatz 2 des Protokolls legt fest: «Der Beitrag, den die Berglandwirtschaft zur Erhaltung und Pflege der Natur- und Kulturlandschaft sowie zur Sicherung vor Naturgefahren im Interesse der Allgemeinheit leistet und der über den Verpflichtungsrahmen hinausgeht, wird auf der Grundlage vertraglicher, projekt- und leistungsbezogener Vereinbarungen angemessen ausgeglichen.» Gemäss unserer Verfassung beziehungsweise Gesetz, sind die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft mit Direktzahlungen abzugelten (Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV und Art. 2 Abs. 1 Bst. b LwG). Es stellt sich die Frage, ob die Schweiz mit diesen Erlassen die enge Auslegung des Protokolls erfüllt. Dies ist gegeben. Einerseits aus der Voraussetzung, wonach die allgemeinen Direktzahlungen an einen definierten ökologischen Leistungsnachweis zu binden sind (Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV und Art. 70 Abs. 1 und Abs. 2). Andererseits erfüllen diese Voraussetzungen auch Artikel 16 des Protokolls, welcher die Vertragsparteien ermächtigt, Massnahmen zu treffen, die darüber hinaus gehen. Aus diesen Gründen ist diesbezüglich kein Anpassungsbedarf gegeben.

Der Bund gewährt ferner Beiträge und Investitionskredite zur Verbesserung der betrieblichen Strukturen sowie der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im Berggebiet. Im Gegensatz zum Talgebiet werden im Berggebiet auch A-fonds-perdu-Beiträge an Einzelbetriebe ausgerichtet. Nebenerwerbslandwirte geniessen zudem eine Sonderstellung, sofern die Betriebe zur Sicherung der Bewirtschaftung oder einer genügenden Siedlungsdichte beitragen.

Bezüglich Absatzmassnahmen behandelt die neue Agrarpolitik Landwirte im Berg- und Hügellgebiet grundsätzlich gleich wie Tallandwirte. Auch die Berg- und Hügellbauern werden sich für den Absatz ihrer Produkte in einem freieren Markt behaupten müssen. Der Staat setzt nurmehr die entsprechenden Rahmenbedingungen. Für die Förderung des Absatzes von Agrarprodukten unterstützt der Bund subsidiär die Massnahmen der Produzenten, der Verarbeiter oder des Handels mit Beiträgen (Art. 12 LwG). Mit der Möglichkeit, Produkte aus dem Berggebiet zu kennzeichnen, sei es mit Ursprungsbezeichnung und geografischen Angaben, können landwirtschaftliche Erzeugnisse nicht nur geschützt, sondern auch besser vermarktet werden. Die gesetzlichen Grundlagen hierzu bilden die Artikel 14–16 im Landwirtschaftsgesetz.

Was die ökologischen Aspekte der Massnahmen im Protokoll «Berglandwirtschaft» anbetrifft, ist auf die oben erwähnten Erläuterungen zu den Direktzahlungen hinzuweisen. Zur Ausrichtung von allgemeinen Direktzahlungen muss ein ökologischer Leistungsnachweis als Voraussetzung erfüllt sein. Bei Nichterfüllen werden Direktzahlungen gekürzt oder verweigert. Die Ökobeiträge sollen im Sinne der Anreiz-

strategie fortgeführt werden. Dies betrifft insbesondere auch für die Berglandwirtschaft wichtige Sömmerungsbeiträge zur naturnahen Bewirtschaftung der Alpweiden. Bei Massnahmen der Strukturverbesserung werden ökologische Anliegen berücksichtigt. Schutzziele speziell aus den Bereichen des Umwelt-, Gewässer-, Natur- und Landschaftsschutzes treten gleichberechtigt zu den Förderzielen.

Ziele und Massnahmen, wie sie im Protokoll «Berglandwirtschaft» der Alpenkonvention festgehalten sind, werden durch die geltenden gesetzlichen Erlasse für die Schweizer Landwirtschaft abgedeckt. Die vereinbarten Verpflichtungen können erfüllt werden. Revisionen sind nicht notwendig.

2.2.4 Protokoll «Naturschutz und Landschaftspflege»

2.2.4.1 Ausgangslage

Das Protokoll verfolgt das Ziel, «Natur und Landschaft so zu schützen, zu pflegen und, soweit erforderlich, so wiederherzustellen, dass die Funktionsfähigkeit der Ökosysteme, die Erhaltung der Tier- und Pflanzenwelt einschliesslich ihrer Lebensräume, die Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Leistungsfähigkeit der Naturgüter sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft in ihrer Gesamtheit dauerhaft gesichert werden» (Art. 2 Abs. 2 Bst. f der Alpenkonvention; Art. 1 Protokoll).

Das Protokoll wurde durch eine internationale Expertengruppe unter der Leitung Deutschlands und unter massgeblicher Mitwirkung der Schweiz (unter Mitarbeit zweier Vertreter der Alpenkantone) erarbeitet.

2.2.4.2 Kommentar zum Protokoll

Das Protokoll legt die Grundverpflichtungen für das nationale Handeln und die internationale Zusammenarbeit fest und formuliert einschlägige Massnahmen:

Die «allgemeinen Bestimmungen» (Art. 1–5) umfassen nebst der Zielformulierung die Grundverpflichtung zu Schutz, Pflege und Wiederherstellung unter Berücksichtigung einer ökologisch tragbaren Nutzung sowie die Grundsätze der internationalen Zusammenarbeit unter besonderer Berücksichtigung der grenzüberschreitenden Kooperation auf lokaler und regionaler Ebene. Des Weiteren wird die Berücksichtigung der Protokollziele in allen Politikbereichen (Sektoralpolitiken) stipuliert, ebenso die Bestimmung der bestgeeigneten Ebene zur Umsetzung (Subsidiarität) und die Partizipation der lokalen Gebietskörperschaften.

Die «spezifischen Massnahmen» (Art. 6–19) befassen sich mit Bestandesaufnahmen, einschlägigen Planungsinhalten, Planungsmassnahmen und -instrumenten, mit grundsätzlichen Schutzgedanken und -inhalten unter Berücksichtigung der Interessen der betroffenen Bevölkerung und der besonderen Stellung ebenso wie mit der Verantwortung von Land- und Forstwirtschaft sowie den Grundsätzen bei Eingriffen in Natur und Landschaft. Weiter befassen sich diese Artikel mit der Ausweisung von Schutzgebieten, dem Lebensraumverbund und -schutz, dem Arten- und Lebensraumschutz einschliesslich der klassischen polizeilichen Instrumente wie Entnahme-

und Handelsverbot, Regeln bezüglich Ansiedlung, Wiederansiedlung und Freisetzung von Arten.

Je ein weiteres Kapitel widmet sich der Forschung, Bildung und Information (Art. 20 und 21) sowie der Kontrolle und Bewertung (Art. 22–24). Hier steht der Aufbau neuer bzw. der möglichst weitgehende, koordinierte Einbezug bestehender Beobachtungs-, Analyse- und Bewertungsmethoden und -systeme im Vordergrund. Die internationale Zusammenarbeit soll optimiert und die Information der Öffentlichkeit gefördert werden. Die Einhaltung und Umsetzung der Protokollverpflichtungen unterliegt einer periodischen Berichterstattung an die Alpenkonferenz. Die Prüfung und Beurteilung der protokollarischen Bestimmungen ist Sache der Vertragsstaaten; sie haben dabei die betroffenen Gebietskörperschaften nach Massgabe des vertragsstaatlichen Rechts zu beteiligen und die einschlägigen nichtstaatlichen Organisationen anzuhören.

Die Schlussbestimmungen (Art. 25–27) regeln das Verhältnis zwischen Protokoll und Konvention sowie die einschlägigen völkerrechtlichen Verfahren (Unterzeichnung und Ratifikation, Notifikation).

2.2.4.3 Beurteilung

Auf Grund der schweizerischen Vorschläge in der Expertenkommission konnte eine massgebliche Berücksichtigung der sozio-ökonomischen Aspekte erreicht werden: In rund zwei Dritteln aller Bestimmungen finden sich Hinweise insbesondere auf die Berücksichtigung der Interessen der ortsansässigen Bevölkerung und den Einbezug der lokalen Gebietskörperschaften sowie einer nachhaltigen Nutzung. In dieser Hinsicht sind folgende Protokollbestimmungen hervorzuheben: Artikel 2 führt unter dem Titel «Grundverpflichtungen» nicht nur Schutz, Pflege und Wiederherstellung von Natur und Landschaft, sondern auch die Pflicht zur Berücksichtigung einer ökologisch tragbaren Nutzung auf. Art. 5 überlässt es unter dem Titel «Beteiligung der Gebietskörperschaften» dem Recht eines jeden Vertragsstaates, die zur Umsetzung am besten geeignete organisatorische Ebene zu bestimmen (innerstaatliche Subsidiarität) und verpflichtet zur Beteiligung der unmittelbar betroffenen Gebietskörperschaften nach Massgabe des geltenden Rechts der Vertragsstaaten. Artikel 7 und 8 (Planung) sprechen nicht nur von Schutz und Erhaltung, sondern auch von der Entwicklung von Natur und Landschaft und erwähnen neben der Naturlandschaft ausdrücklich auch die Kulturlandschaft. Artikel 10 («Grundschatz») schreibt die Berücksichtigung der Interessen der lokalen Bevölkerung vor und anerkennt ausdrücklich die Bedeutung von Land- und Forstwirtschaft für den Natur- und Landschaftsschutz. Deren Mitwirkung soll, wie auch allfällige Einschränkungen in der Nutzung, durch marktwirtschaftliche Lenkungsinstrumente (Anreize, Vereinbarungen) bzw. Abgeltungen erreicht, bzw. abgegolten werden. Artikel 24 («Bewertung der Wirksamkeit der Protokollbestimmungen») sieht den Beizug der betroffenen Gebietskörperschaften und die Anhörung der einschlägigen privaten Organisationen vor.

Artikel 6 des Protokolls verpflichtet die Vertragsparteien innert dreier Jahre zu einschlägigen Bestandesaufnahmen im Sinne einer in Anhang 1 zum Protokoll aufgeführten Liste. Die Schweiz hat auf der Grundlage des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz diesbezüglich bereits umfassende Arbeiten geleistet, die in

die geforderten Darlegungen einfließen können. Über die abgeschlossenen und derzeit laufenden Arbeiten hinausgehende Erhebungen sind nicht geplant.

Die dem Protokoll «Naturschutz und Landschaftspflege» zu Grunde liegende Philosophie und die Zielsetzung entsprechen derjenigen der schweizerischen Rechtsordnung in den betroffenen Rechtsbereichen. Die Zielsetzung wird im schweizerischen Recht bereits heute durch die Programm- und Zweckartikel der wichtigsten Spezialgesetze konkretisiert (betrifft auf der Basis der Art. 74, 75, 76, 78 und 79 der Bundesverfassung insbesondere die Bundesgesetze über Natur- und Heimatschutz²⁷, Umweltschutz²⁸, Fischerei²⁹, Jagd- und Vogelschutz³⁰, Gewässerschutz³¹, Wald und Raumplanung). Die Analyse der sich aus dem Protokoll ergebenden Verpflichtungen ergibt im Hinblick auf das geltende Bundesrecht und auf die bundesstaatliche Zuständigkeitsordnung keine Differenzen. Lücken in der schweizerischen Rechtsordnung im Hinblick auf die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Protokoll, welche auf Stufe Bund oder Kantone einen zwingenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf ergeben oder einen formellen Vorbehalt erforderlich machen würden, sind nicht ersichtlich.

2.2.5 Protokoll «Bergwald»

2.2.5.1 Ausgangslage

Das Bergwaldprotokoll stützt sich auf Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe h der Rahmenkonvention, gemäss welchem die Vertragsparteien Massnahmen «mit dem Ziel der Erhaltung, Stärkung und Wiederherstellung der Waldfunktionen» ergreifen wollen.

Das Protokoll wurde durch eine internationale Expertengruppe unter der Leitung Österreichs erarbeitet. Von Schweizer Seite wirkten in dieser Gruppe je ein Vertreter des Kantons Wallis und des BUWAL mit. Die Tatsache, dass unser Land seit 1993 über eine neue, moderne Waldgesetzgebung verfügt (WaG und dazu gehörige Verordnung WaV), die vorrangig die Probleme des Berggebietes berücksichtigt, führte dazu, dass die Schweizer Experten viel vom Gedankengut dieses neuen Gesetzeswerkes in das Protokoll einbringen konnten. Die Umsetzung des Bergwaldprotokolls in der Schweiz sollte deshalb keine Schwierigkeiten bieten.

Der mit der Erarbeitung des Bergwaldprotokolls ausgelöste Entwicklungsprozess ist auch nach dessen Vollendung weitergeführt worden, und die Vertragsstaaten haben mit einem periodischen Erfahrungsaustausch unter Fachleuten begonnen. So hat im Jahre 2000, in Maienfeld, und damit erstmals in der Schweiz, bereits die 3. Folgetagung mit Vertretungen aus Politik, Wissenschaft und Verwaltung stattgefunden. Diese Bergwaldtagungen erlauben es auch in zunehmendem Masse, grenzüberschreitend ein «Benchmarking» zu betreiben. Einerseits geht es darum, den Zustand und die Entwicklung des Bergwaldes und seiner Funktionen grenzüberschreitend zu verfolgen, um daraus auch einen allfälligen Handlungsbedarf für die Zukunft abzuleiten, andererseits geht es aber auch darum, ein Minimum an Waldpflege zur

27 SR 451

28 SR 814.04

29 SR 923.0

30 SR 922.0

31 SR 814.20

Erhaltung der Bergwaldfunktionen über die Grenzen hinaus sicherzustellen. Ebenso erlaubt der internationale Erfahrungsaustausch auch die Analyse möglicher Rationalisierungspotenziale bei der Bergwaldpflege. Letztere ist wichtig, da in allen Ländern der Alpenkonvention der zunehmenden Überalterung des Bergwaldes und der mangelnden nachhaltigen Verjüngung sowie dem Äsungsdruck des Schalenwildes entgegengewirkt werden muss. Die damit verbundenen Massnahmen sind kostenintensiv und erfordern dementsprechende finanzielle Mittel. Mit der Resolution von Maienfeld, welche anlässlich der 3. Bergwaldtagung verabschiedet worden ist, haben deren Teilnehmer auf die sich verschärfenden Probleme aufmerksam gemacht.

2.2.5.2 Erläuterungen zum Protokoll

Präambel

In der Präambel wird die Mitwirkung der ansässigen Bevölkerung festgehalten, und es werden die vielfältigen Leistungen (Funktionen) des Waldes näher ausgeführt. Neben der Schutzfunktion gegen Naturgefahren wird dabei unter anderem auch darauf hingewiesen, dass der Wald Kohlendioxid aus der Atmosphäre aufnimmt und im Holz klimawirksam langfristig bindet.

Allgemeine Bestimmungen (Kap. I)

In Artikel 1 werden die Ziele der Forstwirtschaft im Sinne des Bergwaldprotokolls definiert. Dabei wird implizit vom Prinzip der Nachhaltigkeit ausgegangen. Dieses Prinzip bedeutet nicht nur die Abstimmung der Holznutzung auf den Holzzuwachs; Nachhaltigkeit ist auch ein Generationenvertrag, der den künftigen Generationen den Anspruch auf den Wald und seine Funktionen sicherstellt.

In Artikel 2 verpflichten sich die Vertragsparteien, die Ziele des Protokolls auch in den anderen Politiken zu berücksichtigen, ein Postulat, das für alle Protokolle gilt und auf eine verstärkte Kohärenz abzielt. Unter dem weniger bekannten Begriff «Beutegreifer» werden Raubtiere und Raubvögel verstanden.

In Artikel 3 wird die Beteiligung der Gebietskörperschaften geregelt. Diese Bestimmung findet sich auch in den anderen Protokollen und passt gut in das föderalistische System der Schweiz (vgl. dazu unter Ziff. 222.2 Protokoll «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung»: Bemerkungen zu Art. 7).

Spezifische Massnahmen (Kap. II)

In Artikel 5 werden jene Planungsgrundlagen genannt, welche die Forstwirtschaft zur Umsetzung der in der Alpenkonvention definierten Ziele benötigt. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um eine Wald funktionsplanung, welche die Bedeutung der Waldfläche für die Erfüllung der einzelnen Waldfunktionen aufzeigen soll. Im Zusammenhang mit der von der Alpenkonvention besonders hoch bewerteten Schutzfunktion (Art. 6) soll dabei auch auf das Gefährdungspotenzial eingegangen werden, damit Prioritäten bei der Verbesserung dieser Schutzfunktion gesetzt werden können.

Eine wichtige Planungsgrundlage ist darüber hinaus eine ausreichende Standortserkundung, welche vor allem auch die potenziellen Waldgesellschaften beschreibt und Informationen über besonders schützenswerte Biotope gibt.

Artikel 7 enthält insbesondere für Abwanderungsgebiete die Grundlagen zur Nutzung der Bergwaldwirtschaft als Arbeits- und Einkommensquelle der örtlichen Bevölkerung.

Die Ausweisung von Naturwaldreservaten gemäss Artikel 10 ist ein Beitrag der Bergwaldwirtschaft zum Naturschutz (ökologische Regeneration). Es besteht dafür aber auch ein hohes Interesse der forstwissenschaftlichen Forschung, die daraus weitere Informationen für einen naturnahen Waldbau gewinnen kann. Der Weg für die Umsetzung dieses Zieles soll über den Vertragsnaturschutz gehen; das heisst, dass sich einzelne Waldeigentümer im Rahmen eines Gesamtkonzeptes für die langfristige Ausweisung von Naturwaldreservaten entscheiden können.

Im Artikel 11 werden Förderungs- und Abgeltungsmassnahmen beschrieben. Die Notwendigkeit einer entsprechenden finanziellen Regelung leitet sich einmal aus dem Text der Alpenkonvention her, der besagt, dass die Massnahmen unter «Berücksichtigung der erschwerten Wirtschaftsbedingungen im Alpenraum» zu setzen sind. Die Förderung ist aber auch dadurch begründet, dass viele Leistungen der Bergwaldwirtschaft nicht dem Waldeigentümer selbst, sondern der gesamten Bevölkerung zu Gute kommen. Es ist selbstverständlich, dass das Ausmass der Förderung (die Förderungshöhe) von der Wichtigkeit der durchzuführenden Massnahmen abhängig sein soll. Massnahmen zur Verbesserung der Schutzfunktion sollen daher wie bisher die stärkste Förderung erhalten.

Es wird in diesem Artikel nachdrücklich darauf hingewiesen, dass ohne ausreichende Förderung bzw. Abgeltung die Umsetzung des Bergwaldprotokolls nicht zu erwarten ist. Förderungen sind also öffentliche Beiträge, mit deren Hilfe die Umsetzung der in den Artikeln 6 bis 10 beschriebenen Massnahmen angeregt werden soll.

Abgeltung wird, etwas anders als im schweizerischen Recht, als das Entgelt für landeskulturelle Leistungen der Bergwaldwirtschaft umschrieben, die über bestehende gesetzliche Verpflichtungen hinausgehen und wofür gleichzeitig auch ein öffentlicher Bedarf besteht, der in öffentlichen Planungen bzw. in Projekten ausgewiesen ist. Auf die Abgeltung besteht – im Gegensatz zur Förderung – ein rechtlicher Anspruch.

Die Bestimmungen der Kapitel III (Forschung, Bildung und Information) und IV (Umsetzung, Kontrolle und Bewertung) sind für alle Protokolle mehr oder weniger ähnlich. Sie werden deshalb gesamthaft unter Ziffer 2.2.11 «Protokollübergreifende Bestimmungen» besprochen.

2.2.5.3 Beurteilung

Da die Schweizer Experten wesentliche Teile des Inhaltes der Waldgesetzgebung ins Bergwaldprotokoll einfliessen lassen konnten, enthält dieses eine ganze Reihe von praktisch identischen Vorschriften, beispielsweise die Artikel 5–7 und 9 des Bergwaldprotokolls betreffend Planungsgrundlagen, Schutz- und Nutzfunktion des Bergwaldes sowie Walderschliessung.

So entspricht auch Artikel 6 Absatz 1 dem Waldgesetz. Der Zweckartikel im Waldgesetz (Art. 1 Abs. 1 Bst. c geht zwar grundsätzlich von der Gleichwertigkeit der drei Waldfunktionen aus, lässt es aber durchaus zu, dass im Einzelfall eine Waldfunktion (z.B. die Schutzfunktion) eine Vorrangstellung einnimmt (vgl. dazu Art. 20

Abs. 5 WaG). Die Forderung, Wälder mit besonderer Schutzfunktion auszuscheiden, ist im Übrigen von den meisten Alpenkantonen bereits vollständig erfüllt.

Einige Bestimmungen des Bergwaldprotokolls sind nach der Waldgesetzgebung von den Kantonen umzusetzen. Der Bund hat in diesen Fällen in der Regel aber die Möglichkeit, den Kantonen mittels Subventionen Anreize zum Vollzug zu geben. Beispiele dafür sind Artikel 1 Absatz 2 letzter Satz (Vermeidung von Bodenerosionen durch schonende Nutzungs- und Bringungsverfahren) und Artikel 10 (Ausscheidung von Naturwaldreservaten) des Protokolls.

Andere Vorschriften im Protokoll finden ihre nationale Entsprechung nicht in der Waldgesetzgebung, sondern in der Natur- und Heimatschutz-, der Jagd- sowie der Umweltschutz- und der Raumplanungsgesetzgebung. Beispiele dafür sind die Artikel 2 Buchstaben a und b sowie teilweise auch Artikel 8 (betreffend Luftschadstoffbelastungen, Schalenwildbestände sowie soziale und ökologische Funktionen des Bergwaldes). Die in Artikel 2 des Protokolls enthaltenen Rahmenbedingungen haben gemäss den erwähnten Spezialgesetzen somit heute schon verbindlichen Charakter. Dies gilt namentlich auch für die Frage der Wiedereinbürgerung von Grossraubtieren. Es ist die Politik der Schweiz, gestützt auf die Jagdgesetzgebung, bei Wolf und Bär nur die natürliche Wiedereinwanderung von Tieren aus den umliegenden Ländern zu begleiten (Monitoring, Schadenverhütung, Entschädigung von Schäden). Für den Luchs liegt ein eigenes Konzept vor, das die aktive Wiedereinbürgerung von Luchsen im schweizerischen Alpenbogen vorsieht. Die erste Umsiedlung von Luchsen aus den Nordwestalpen in die Nordostalpen ist bereits erfolgt. Eine Gefährdung von Menschenleben durch Wolf und Luchs kann ausgeschlossen werden, Schäden an Nutztieren werden finanziell abgegolten.

Der Bund setzt heute schon mit seiner Förderungspolitik zentrale Bereiche des Bergwaldprotokolls um. Die rund 2000 Forstprojekte mit einer Laufdauer von bis zu zehn Jahren belegen dies deutlich. Die finanziellen Investitionen (Finanzhilfen und Abgeltungen) des Bundes zur Erhaltung der Bergwaldfunktionen und zum Schutz von Mensch und von Sachwerten in den Berggebieten sind mit rund 100 Millionen pro Jahr beträchtlich. Sie sind Ausdruck dafür, dass der «Schweiz» die Erhaltung lebenswerter Berggebiete auch in Zukunft wichtig ist. Auf diese Weise leistet der Bund seit 1993 gestützt auf die Waldgesetzgebung Beiträge an folgende von ihm bewilligte und von den Kantonen vollzogene Projekte:

- Verschiedenste Arten von waldbaulichen Massnahmen, wie z.B. in verlichteten, instabilen und zerstörten Wäldern mit besonderer Schutzfunktion, wenn die Gesamtkosten nicht gedeckt sind und diese Massnahmen von den Behörden angeordnet werden.
- Kosten von Schutz- und Unterhaltsmassnahmen für Waldreservate.
- Kosten von Massnahmen, die zur Verhütung und Behebung von Waldschäden angeordnet werden.
- Erarbeitung forstlicher Planungsgrundlagen.
- Massnahmen zur Verbesserung der Bewirtschaftungsbedingungen, wie die Erstellung von Werkhöfen, die Anschaffung von Forstmaschinen oder die Erstellung sowie die Wiederinstandstellung von Erschliessungsanlagen, soweit sie für die Bewirtschaftung des Waldes erforderlich sind und auf den Wald als naturnahe Lebensgemeinschaft Rücksicht nehmen.

- Erstellung und Wiederinstandstellung von Schutzbauten und -anlagen.
- Erstellung von Gefahrenkatastern und Gefahrenkarten, Einrichtung und Betrieb von Messstellen sowie Aufbau von Frühwarndiensten zur Sicherung von Siedlungen und Verkehrswegen.

Die Ziele des Protokolls decken sich grundsätzlich mit denjenigen der Waldgesetzgebung. Zusätzliche Vollzugsmassnahmen sind nicht vorgesehen. Die bisherigen Erfahrungen mit der 1993 in Kraft gesetzten Waldgesetzgebung sowie die Entwicklungen im Rahmen des Projektes «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben» des Eidgenössischen Finanzdepartementes führen im forstlichen Bereich zu einer weiteren Stärkung der Vollzugsautonomie der Kantone. Dies wird sich nicht negativ auf den Vollzug des Bergwaldprotokolls auswirken, da sich die kantonalen Waldgesetzgebungen auf die Bundesgesetzgebung abstützen.

2.2.6 Protokoll «Tourismus»

2.2.6.1 Ausgangslage

Das Protokoll «Tourismus» stützt sich auf die in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe i festgelegten «Allgemeinen Verpflichtungen» der Alpenkonvention. Danach soll die touristische Entwicklung unter Einschränkung umweltschädigender Aktivitäten mit den ökologischen und sozialen Erfordernissen in Einklang gebracht werden. Der alpine Raum ist auf die Förderung eines landschafts- und umweltschonenden Tourismus angewiesen. Er schafft in hohem Mass Arbeit und Einkommen für die ortsansässige Bevölkerung. Dem Protokoll «Tourismus» kommt deshalb im Rahmen der Alpenkonvention eine besondere Bedeutung zu. Es zielt auf eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des alpinen Tourismus ab. Das Angebot soll unter Beibehaltung eines hohen Schutzniveaus erneuert und besser genutzt werden.

Eine internationale Expertengruppe unter französischem Vorsitz erarbeitete das Protokoll. In der Schweizer Delegation waren unter der Leitung des früheren Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (heute Staatssekretariat für Wirtschaft SECO), das Bundesamt für Verkehr und die Kantone Graubünden und Wallis vertreten.

2.2.6.2 Erläuterungen zum Protokoll

Präambel

In der Präambel wird darauf hingewiesen, dass in unserer verstärkten Zivilisation ein immer grösser werdendes Bedürfnis nach vielfältigen Tourismus- und Freizeitaktivitäten besteht. Die Alpen werden auf Grund der landschaftlichen Schönheit und der Vielfalt der Erholungsmöglichkeiten als eines der grossen Tourismus- und Freizeitgebiete Europas bezeichnet. Es wird anerkannt, dass das wirtschaftliche Überleben im alpinen Raum wesentlich vom Tourismus abhängt. Deshalb wird die Förderung eines qualitativ hoch stehenden und nachhaltig genutzten touristischen Angebots als öffentliches Interesse betrachtet.

Es wird in der Präambel auch gewürdigt, dass sowohl die Besucher als auch die Entscheidungsträger vermehrt Interesse an der Umweltqualität zeigen. Die zunehmende

Rücksichtnahme auf die Natur und das Verständnis für die ortsansässige Bevölkerung werden als günstige Voraussetzungen für die Beachtung der Grenzen der ökologischen Tragfähigkeit der einzelnen Gebiete und generell der Anliegen der Alpenkonvention betrachtet.

Allgemeine Bestimmungen (Kap. I)

In Artikel 1 wird als Ziel umschrieben, mit einem umweltverträglichen Tourismus zu einer nachhaltigen Entwicklung des Alpenraums beizutragen. Dabei wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Bedürfnisse der Besucher und Besucherinnen und der Ortsansässigen zu berücksichtigen sind. Zudem soll das Protokoll die geltende binnenstaatliche Kompetenzverteilung nicht verändern. In Artikel 2 wird die internationale Zusammenarbeit zur Lösung gemeinsamer Probleme postuliert. Artikel 3 verlangt, dass das Anliegen einer nachhaltigen touristischen Entwicklung auch in den anderen, von der Konvention abgedeckten Politikbereichen berücksichtigt wird. Schliesslich wird in Artikel 4 gefordert, dass alle Massnahmen des Protokolls in Abstimmung mit der unmittelbar betroffenen Gebietskörperschaft auf der am besten geeigneten Ebene zu treffen sind (vgl. dazu unter Ziff. 2.2.2.2 Protokoll «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung»: Bemerkungen zu Art. 7).

Spezifische Massnahmen (Kap. II)

Es handelt sich dabei um Planungsgrundsätze, die beim Vollzug bestehender fördernder und ordnender Massnahmen angewendet werden müssen. Im Wesentlichen geht es um Grundsätze, welche die staatliche Tourismusförderung und die Auflagen für die Tourismuswirtschaft betreffen.

Förderung:

In Artikel 5 werden die Vertragsparteien verpflichtet, im Interesse einer geordneten Entwicklung Leitbilder, Sachpläne und Entwicklungsprogramme zu erarbeiten.

Artikel 6 verlangt die Beschränkung der Tourismusförderung möglichst auf landschafts- und umweltschonende Projekte. Grundsätzlich soll mit einem naturnahen Tourismus die Wettbewerbsfähigkeit des alpinen Raums gestärkt werden. Die Innovation und die qualitative Verbesserung des Angebots stehen im Vordergrund.

Artikel 7 verlangt eine Tourismuspolitik der Vertragsparteien, die auf die Sicherung eines qualitativ hoch stehenden Angebots abzielt. Es sollen der Erfahrungsaustausch und die Durchführung gemeinsamer Aktionsprogramme zur Qualitätsförderung angeregt werden.

Artikel 11 fordert die Vertragsstaaten auf, der Erneuerung und der Nutzung bestehender Beherbergungseinrichtungen den Vorrang vor der Erstellung neuer Bausubstanz zu geben.

In den Artikeln 17, 19 und 20 werden die Vertragsparteien aufgefordert,

- die strukturschwachen Gebiete zu unterstützen;
- die zwischenstaatliche Zusammenarbeit zur Verbesserung der Ferienstaffelung zu stärken;
- einen Wettbewerb durchzuführen, der innovative touristische Vorhaben im Sinne des Protokolls auszeichnet;

- die Erwerbskombinationen zwischen Tourismuswirtschaft, Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Handwerk zu fördern.

Auflagen:

In Artikel 8 werden die Vertragsparteien aufgefordert, die Lenkung der Besucherströme insbesondere in Landschaftsschutzgebieten zu unterstützen.

Artikel 9 verlangt, dass die lokalen und regionalen Belastungsgrenzen berücksichtigt werden und für Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird.

Artikel 10 verpflichtet die Staaten, in Naturschutzgebieten auf touristische Erschliessungen zu verzichten.

Artikel 12 verlangt im Bereich der touristischen Transportanlagen (Seilbahnen, Skilifte) eine landschaftsschonende und umweltverträgliche Politik, die aber insbesondere auch der Sicherheit und Wirtschaftlichkeit Rechnung tragen soll. Nicht mehr gebrauchte Anlagen müssen entfernt und nicht mehr benützte Flächen renaturiert werden.

Artikel 13 fordert die Vertragsparteien auf, den motorisierten Verkehr in den Tourismusgebieten einzuschränken.

Artikel 14 verpflichtet die Vertragsparteien, Geländekorrekturen möglichst zu vermeiden und umgestaltete Flächen mit einheimischen Pflanzenarten zu begrünen. Die nationalen Gesetzgebungen können die technische Erzeugung von Schnee während der ortsüblichen Kälteperioden zulassen, wenn es die ökologischen Bedingungen erlauben.

Artikel 15 verpflichtet die Vertragsparteien, die Sportausübung im freien Raum zu lenken. Motorisierte Sportarten sollen in diesen Räumen möglichst eingeschränkt oder erforderlichenfalls verboten werden.

Artikel 16 verpflichtet die Vertragsparteien, das Absetzen aus Luftfahrzeugen für sportliche Zwecke möglichst einzuschränken oder allenfalls zu verbieten.

Die Bestimmungen der Kapitel III (Forschung, Bildung und Information) und IV (Kontrolle und Bewertung) sind für alle Protokolle mehr oder weniger ähnlich. Sie werden deshalb gesamthaft unter Ziffer 2.2.11 «Protokollübergreifende Bestimmungen» besprochen.

2.2.6.3 Beurteilung

Das Ziel des Protokolls steht im Einklang mit der Tourismuspolitik des Bundes, wie sie der Bundesrat im Schweizerischen Tourismuskonzept und in seinem Bericht über die Tourismuspolitik des Bundes festgelegt hat. Es entspricht grundsätzlich auch den tourismuspolitischen Bemühungen der Kantone. Die mit dem Protokoll angestrebte weitere Verbesserung des Schutzniveaus kann dem alpinen Tourismus gegenüber der Konkurrenz anderer grosser europäischer oder überseeischer Tourismusgebiete einen Wettbewerbsvorteil schaffen, allerdings nur wenn genügend gestalterischer Entwicklungsspielraum für die Tourismuswirtschaft übrig bleibt. Ebenso können harmonisierte Auflagen im Bereich der Raumordnung und des Umweltschutzes allenfalls bestehende Wettbewerbsverzerrungen zwischen den alpinen

Staaten mildern. Davon würde insbesondere die Schweizer Tourismuswirtschaft profitieren, der von wissenschaftlicher Seite ein fortschrittliches Umweltverhalten attestiert wird.

Das Protokoll «Tourismus» enthält keine Verpflichtungen, die mit dem schweizerischen Recht nicht vereinbar sind. Bund und Kantone verfügen über finanzielle Mittel für die Tourismusförderung, um die verlangte innovative und umweltgerechte Verjüngung des Tourismusangebots im Sinne des Protokolls gezielt voranzutreiben. Auch die angestrebte grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Programm zur Qualitätsförderung, Innovationsanreize) wird durch Bund und Kantone bereits gefördert. Mit dem Bundesbeschluss über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus trägt der Bund nicht nur der gegenwärtigen strukturellen Anpassungskrise der Schweizer Tourismuswirtschaft Rechnung. Diese Massnahme entspricht vollumfänglich auch den Verpflichtungen des Tourismusprotokolls.

Was die Auflagen betrifft, lassen die Bestimmungen einen relativ grossen Spielraum, da sie oft evolutiven Charakter aufweisen und auf nationalem Niveau noch präzisiert werden müssen. Die Festlegung naturräumlicher Entwicklungsgrenzen gemäss Artikel 9 des Protokolls hat im Rahmen der bestehenden Instrumente und Massnahmen zu erfolgen. Was die besonderen Erschliessungsmassnahmen gemäss Artikel 14 betrifft, gelten die Wegleitung des Eidgenössischen Departementes des Innern über Landschaftseingriffe für den Skisport und das bundesrätliche Positionspapier über die neue Ausrichtung der Bundespolitik im Bereich der Beschneiungsanlagen, beide im Oktober 1991 in Kraft gesetzt.

Die in Artikel 15 festgehaltene Verpflichtung zur Lenkung der Sportausübung im freien Raum zielt darauf ab, umweltschädigende Aktivitäten zu verhindern. Zudem sollen motorisierte Sportarten (Motorboote, Autorennen usw.) möglichst eingeschränkt werden, wie dies in der Schweiz heute schon der Fall ist. Die im Rahmen unseres nationalen Rechts vorgesehenen Instrumente zur Einschränkung schädlicher Auswirkungen genügen denn auch den Anforderungen des Protokolls. Artikel 16 schliesst das Absetzen von Fallschirmspringern sowie das Absetzen aus Luftfahrzeugen auf schweizerischen Gebirgslandeplätzen gemäss Artikel 54 der Verordnung vom 23. November 1994³² über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL) nicht aus. Gebirgslandeplätze gelten im Rahmen der Alpenkonvention als Flugplätze. Deshalb ist die geltende schweizerische Regelung, welche die Benutzung der bestehenden Gebirgslandeplätze für touristische Zwecke zulässt, mit dem Protokoll kompatibel. Die Schweiz erachtet im Übrigen generelle Verbote, wie sie in den Artikeln 15 und 16 als Möglichkeit vorgesehen sind, in den meisten Fällen nicht als angemessene Massnahmen.

³² SR 748.131.1

2.2.7 Protokoll «Bodenschutz»

2.2.7.1 Ausgangslage

In Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d der Alpenkonvention verpflichten sich die Mitgliedstaaten, «qualitative und quantitative Bodenbeeinträchtigungen» zu vermindern. Dies soll insbesondere durch bodenschonende land- und forstwirtschaftliche Produktionsverfahren, sparsamen Umgang mit Grund und Boden, Eindämmung von Erosion und durch Beschränkung der Versiegelung von Böden geschehen.

Eine von Deutschland geleitete Expertengruppe hat das Protokoll erarbeitet. Die Schweiz war darin durch je einen Vertreter des Kt. Glarus und des BUWAL vertreten. Die Schweizer Delegation profitierte von der Tatsache, dass parallel dazu die nationale Bodenschutzgesetzgebung revidiert wurde und sie so viel von diesem Gedankengut ins Protokoll einfließen lassen konnte. Dies wird die Umsetzung des Bodenschutzprotokolls erheblich erleichtern.

2.2.7.2 Erläuterungen zum Protokoll

Präambel

In der Präambel wird:

- auf die Besonderheiten und die Verletzlichkeit alpiner Böden hingewiesen, die Bedeutung intakter Böden für die im Alpenraum lebende und arbeitende Bevölkerung hervorgehoben,
- auf die Gefahren aufmerksam gemacht, die dem Boden bei nicht standortgerechter und umweltverträglicher Nutzung drohen,
- auf den Querschnittcharakter des Bodens verwiesen, der dazu führt, dass die verschiedensten Politikbereiche vom Bodenschutz betroffen sind und
- auf die Sonderstellung des Bodens als Senke für Schadstoffe und als sich – im Gegensatz zu Luft und Wasser – nur langsam regenerierendes Ökosystem hingewiesen.

Allgemeine Bestimmungen (Kap. I)

In Artikel 1 werden die Ziele des Protokolls festgelegt. Der Boden soll als zentrales Element des Naturhaushaltes, als Grundlage für verschiedenste Nutzungen und als Archiv der Natur und Kulturgeschichte vorsorglich und langfristig geschützt werden.

In Artikel 2 verpflichten sich die Mitgliedstaaten, dem Schutz gegenüber der Nutzung Vorrang einzuräumen, wenn die Bewirtschaftung oder technische Eingriffe zentrale Bodenfunktionen schwerwiegend und nachhaltig gefährden und so zu einer Gefahr für Mensch, Tier und Vegetation (z.B. Wald) werden. Sie erklären sich auch bereit, eine finanzielle Unterstützung spezieller bodenschonender Massnahmen, z.B. im Rahmen der Bergwald- oder Berglandwirtschaftspolitik, zu prüfen.

Der Boden ist ein passives Empfängermedium, das unter den Aktivitäten anderer leidet. Ein wirksamer Bodenschutz bedingt deshalb Schutzmassnahmen und Rücksichtnahme derjenigen Bereiche, die ihn bewirtschaften (Land- und Forstwirtschaft), die ihm Schadstoffe zumuten (z.B. Industrie, Abfallverwertung) und die seine

Struktur und Fläche nachhaltig verändern (z.B. Tourismus- und Verkehrspolitik). Dies verlangt Artikel 3 von den Vertragsstaaten.

In den Artikeln 4 und 5 der allgemeinen Bestimmungen schliesslich werden die Beteiligung der Gebietskörperschaften und der Inhalt der internationalen Zusammenarbeit skizziert.

Spezifische Massnahmen (Kap. II)

Die Artikel 6–17 behandeln die drei wichtigsten Anliegen des Bodenschutzes, namentlich

- die Minimalisierung des Flächenverbrauchs und den Umgang mit speziellen Böden
- die Verminderung mechanisch-physikalischer Beeinträchtigungen und
- die Massnahmen zur Reduktion der Belastungen des Bodens durch Schadstoffe

Vereinbart wird unter anderem die raumplanerische Sicherung seltener, bodenkundlich besonders wertvoller Böden (Art. 6), die Erhaltung der Böden von Hoch- und Flachmooren (Art. 9), einen bodenschonenden Abbau von Bodenschätzen (Art. 8), die Ausscheidung und Kartierung von Gefahrenzonen und erosionsgefährdeter Alpengebiete (Art. 10 und 11) sowie, zur Schonung des begrenzten Flächenangebots im alpinen Raum, verdichtetes, nach innen gerichtetes Siedlungswachstum (Art. 7). Es wird auch ein Querbezug zum Protokoll «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung» hergestellt (Art 7).

Zum Schutz der Böden gegen Schadstoffe, Bodenerosion und Bodenverdichtung wird eine an die besonderen Verhältnisse des Alpenraumes angepasste ackerbauliche, weidewirtschaftliche und forstwirtschaftliche Praxis verlangt (Art. 12 und 13). Damit wird ein Querbezug zu den Protokollen «Bergwald» und «Berglandwirtschaft» hergestellt. Artikel 14 ist den negativen Auswirkungen touristischer Infrastrukturen auf die alpinen Böden gewidmet. Dazu gehören an kritischen Orten oder unsachgemäss ausgeführte Pistenplanierungen. Letztlich verpflichten sich die Vertragspartner zu einer generellen vorsorglichen Minimierung der Schadstoffeinträge durch Emissionsbegrenzungen an den Quellen sowie zur Errichtung von Altlastenkatastern und Abfallkonzepten.

Die Bestimmungen der Kapitel III (Forschung, Bildung und Information) und IV (Umsetzung, Kontrolle und Bewertung) ähneln sich in allen Protokollen. Sie werden deshalb unter Ziffer 2.2.11 (Protokollübergreifende Bestimmungen) gesamthaft kommentiert.

2.2.7.3 Beurteilung

Warum braucht es überhaupt ein spezielles Bodenschutzprotokoll?

Vorweg sei festgestellt: Es gibt in der Schweiz keine spezifische Gebirgs-Bodenschutzpolitik. Die in der heutigen Landwirtschafts-, Wald-, Raumplanungs- und Umweltschutzpolitik verankerten Bodenschutzbestimmungen gelten für die gesamte Schweiz. Doch die Schwerpunkte sind verschieden. Sie ergeben sich zwangsläufig aus den gegenüber dem Nicht-Gebirgsraum unterschiedlichen Voraussetzungen:

Nutzbarer Boden ist im Alpenraum Mangelware. Dies gilt namentlich für ertragsreiche Talböden. Der Nutzungsdruck auf diese Flächen ist deshalb sehr stark. Die übrigen Böden sind wenig tief, stark geneigt und harten Witterungsbedingungen ausgesetzt. «Bodenwunden» (z.B. Erosionsflächen oder Rutschhänge) verheilen – wenn überhaupt – sehr viel langsamer als in Tieflandregionen. Alpine Böden reagieren äusserst empfindlich auf menschliche Eingriffe; destabilisierte Böden stellen für das Leben im Gebirgsraum ein grosses Risiko dar.

Dem Bodenschutzprotokoll liegt die Einsicht zu Grunde, dass die langfristige Erhaltung des Bodens im Alpenraum eine standortangepasste Nutzung bedingt, die verschiedene Nutzungsarten aber stets auch auf einen intakten Boden angewiesen sind.

Das Protokoll formuliert gewisse bodenschützerische Leitplanken und konkretisiert im Weiteren die in andern mehr nutzungsorientierten Protokollen enthaltenen generellen Schutzklauseln. Es stellt in diesem Sinne ein verbindendes Gegengewicht dar.

Die Erhaltung der Lebensgrundlage Boden ist erst seit etwa 10 Jahren als wichtige Staatsaufgabe anerkannt. Das Bodenschutz-Protokoll kann deshalb auch als durchaus positiv zu wertendes Mittel zur Sensibilisierung für Bodenprobleme und zu koordiniertem Handeln im ganzen Alpenraum in diesem Bereich bewertet werden.

Zudem ist eine stärkere grenzüberschreitende Zusammenarbeit in einem Bereich nur zu begrüssen, in welchem die Wissenslücken noch erheblich und die institutionellen und administrativen Erfahrungen noch klein sind.

Dank der personellen und zeitlichen Parallelität von Protokollarbeitung und der Revision des Bodenschutzrechtes, kann die Schweiz den Anforderungen des Protokolls ohne Gesetzesanpassung gerecht werden. Viele der Protokollinhalte sind bereits umgesetzt (z.B. Abfallkonzept, Gefahrenkarten) oder sind in der Phase der Umsetzung (z.B. Kataster der belasteten Standorte, Moorschutz, landwirtschaftliche Direktzahlungen). Andere (z.B. der sparsame Bodenverbrauch, die Sanierung von Bodenschäden, die Verminderung der Schadstoffeinsätze) werden eine Daueraufgabe sein.

Der Vollzug des Bodenschutzes obliegt den Kantonen. Sie wurden deshalb während und nach Abschluss der Protokollarbeiten mehrfach offiziell und inoffiziell konsultiert. Ihre Anliegen flossen in die Verhandlungen ein und wurden weitgehend berücksichtigt, sodass die Umsetzung des Protokolls auch ihnen keine besonderen Probleme bietet. Neue Gesetzesvorschriften sind nicht notwendig. Die im Protokoll enthaltenen Vorgaben über den Einsatz von Streumitteln bzw. Zusätze für die Pistenpräparierung beispielsweise sind schon in der Stoffverordnung enthalten.

Anders als beispielsweise grenzüberschreitende Gewässer- und Luftverunreinigungen besitzen Bodenbelastungen eher Lokal- oder Regionalcharakter. Bei den Schutzmassnahmen sind deshalb die Staaten vorwiegend zu nationalem Handeln aufgerufen. Eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit beim Bodenschutz ergibt sich deshalb vor allem in der Methodik der Erhebung und Bewertung von Belastungen, in einer gewissen Normierung der Umweltbeobachtung und der Risikoanalysen sowie bei alpenbezogenen Forschungsarbeiten.

Das Protokoll manifestiert in eindrücklicher Weise den ausgesprochenen Querschnittscharakter des Bodenschutzes. Der Boden muss auch im Alpenraum vor allem von denjenigen geschützt werden, die ihn nutzen. Das Protokoll spricht die wesentlichen Bodenschutzprobleme im Alpenraum an und bezeichnet die verantwortlichen Bereiche.

Zusammenfassend sei betont, dass ein vorsorglicher, langfristig angelegter Bodenschutz eine zentrale Voraussetzung für das Leben im Alpenraum, namentlich auch im Hinblick auf die sich abzeichnenden Klimaänderungen, darstellt.

2.2.8 Protokoll «Energie»

2.2.8.1 Ausgangslage

Das Protokoll «Energie» stützt sich auf Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe k der Alpenkonvention und hat zum Ziel, «eine natur- und landschaftschonende sowie umweltverträgliche Erzeugung, Verteilung und Nutzung der Energie durchzusetzen und Energie sparende Massnahmen zu fördern».

Das Protokoll wurde durch eine internationale Expertengruppe unter der Federführung Italiens erarbeitet. Die Schweizer Delegation bestand aus Vertretern des BWG, des BFE und des BUWAL sowie aus einem Vertreter der Gebirgskantone.

2.2.8.2 Erläuterungen zum Protokoll

Präambel

In der Präambel wird unter anderem sinngemäss festgehalten, dass der Alpenraum für die Nutzung erneuerbarer Energieträger eine wichtige Rolle einnimmt. Es wird aber auch auf die ökologische Anfälligkeit des Alpenraums hingewiesen und darauf, dass die wirtschaftlichen Interessen mit den ökologischen Erfordernissen in Einklang gebracht werden müssen. Die Sicherstellung der nachhaltigen Entwicklung des Alpenraums und die Förderung Energie sparender Massnahmen werden ebenfalls erwähnt.

Allgemeine Bestimmungen (Kap. I)

Artikel 1 führt die Ziele des Protokolls «Energie» auf und weist nochmals auf das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung hin. Die Vertragsparteien verpflichten sich, Rahmenbedingungen zu schaffen und konkrete Massnahmen unter anderem in den Bereichen Energieeinsparung und -versorgung zu ergreifen.

Artikel 2 erwähnt die Grundverpflichtungen der Vertragsparteien. Eine Verpflichtung zu einer gemeinsamen Energiepolitik für den Alpenraum wird damit aber nicht vereinbart.

In Artikel 3 wird auf die Alpenkonvention und die bereits existierenden Durchführungsprotokolle sowie die geltenden internationalen Abkommen im Energiebereich hingewiesen.

Artikel 4 regelt die Beteiligung der Gebietskörperschaften. Diese Bestimmung findet sich auch in anderen Protokollen.

Spezifische Massnahmen (Kap. II)

Gemäss Artikel 5 sorgen die Vertragsparteien für eine umweltverträgliche Energienutzung mit Vorrang der Energieeinsparung und der rationellen Energieverwendung.

Artikel 6 verpflichtet die Vertragsparteien im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten zur Förderung und zur bevorzugten Nutzung der erneuerbaren Energieträger unter umwelt- und landschaftsverträglichen Bedingungen (z.B. Förderung des Einsatzes dezentraler Anlagen zur Nutzung der Wasserkraft, Sonnenenergie und Biomasse, inkl. Holz).

Artikel 7 enthält Bestimmungen über die Wasserkraft. Für die Schweiz ist die Energieproduktion aus Wasserkraft von besonderer Bedeutung. In Absatz 2 wurde eine Schutzklausel für die erneuerbare Ressource Wasserkraft eingefügt, unter Einhaltung der Sicherheits- und Umweltvorschriften. Absatz 5 eröffnet den Vertragsparteien im Rahmen ihres nationalen Rechts die Möglichkeit, der ortsansässigen Bevölkerung die im öffentlichen Interesse erbrachten Leistungen angemessen abzugelten.

Artikel 8 betrifft die Strom- und Wärmeerzeugung aus fossilen Energieträgern. Dabei sollen die besten verfügbaren Techniken zum Einsatz kommen und die Wärme-Kraftkopplung soll mit geeigneten Massnahmen gefördert werden.

Artikel 9 enthält Bestimmungen über die Kernkraft und fordert einen umfassenden Informationsaustausch im Rahmen der internationalen Konventionen über Kernkraftwerke und andere kerntechnische Anlagen, die Auswirkungen auf den Alpenraum haben oder haben könnten. Zudem ist unter den Parteien so weit wie möglich eine Harmonisierung und Vernetzung der Systeme zur Überwachung der Umweltra dioaktivität anzustreben.

Artikel 10 betrifft Energietransport und -verteilung. Dabei sollen die Umwelta nliegen geprüft und die Belastungen möglichst gering gehalten werden.

Artikel 11 verpflichtet die Vertragsparteien, bei Vorprojekten bzw. bei den nach nationalem Recht vorgesehenen Umweltverträglichkeitsprüfungen die Bedingungen festzulegen, unter welchen die Renaturierung der Standorte und die Wiederherstellung der Gewässer nach der Fertigstellung öffentlicher und privater energiewirtschaftlicher Bauten mit Auswirkungen auf die Umwelt und die Ökosysteme im Alpenraum zu erfolgen hat. Dabei sind, soweit möglich, naturnahe ingenieurbauliche Methoden anzuwenden.

Artikel 12 verpflichtet die Parteien bei Anlagen zur Energieerzeugung, -transport, -versorgung und -verwendung Umweltverträglichkeitsprüfungen durchzuführen.

Artikel 13 verpflichtet die Vertragsparteien, bei Projekten mit möglichen grenzüberschreitenden Auswirkungen vorherige Konsultationen bezüglich ihrer Umweltbelastung durchzuführen. Er hat daher den Charakter einer Norm des völkerrechtlichen Nachbarrechts.

Artikel 14 hält fest, dass die Vertragsparteien in ihrem nationalen Recht frei sind, Massnahmen zu treffen, die über die im Energieprotokoll vorgesehenen Massnahmen hinausgehen.

Die Bestimmungen der Kapitel III (Forschung, Bildung und Information) und IV (Kontrolle und Bewertung) sind für alle Protokolle mehr oder weniger ähnlich. Sie werden deshalb gesamthaft unter Ziffer 2.2.11 «Protokollübergreifende Bestimmungen» besprochen.

2.2.8.3 Beurteilung

Ziel der Alpenkonvention und ihrer Protokolle ist es, Rahmenbedingungen für eine umweltverträgliche Nutzung des Alpenraums zu schaffen. Das Protokoll «Energie» weicht von diesen Bestimmungen nicht ab. Dies ist besonders in Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben b–d, Absätze 2, 4 und 5, Artikel 5 Absatz 2, Artikel 7 Absätze 1 und 3, Artikel 10, Artikel 11 und schliesslich in Artikel 12 der Fall.

Das Protokoll «Energie» ist aber auch ein geeignetes Mittel, um die wirtschaftliche Entwicklung und den sozialen Wohlstand der Bergbevölkerung zu fördern. Die Förderung und Fortentwicklung einheimischer und erneuerbarer Energiequellen, wie die Nutzung der Wasserkraft und des Holzes (Art. 6 Abs. 2 und 4 und Art. 7 Abs. 2 und 5), stellen wichtige Beiträge zur wirtschaftlichen Entwicklung des Alpenraumes dar. In Artikel 2 Absatz 3, Artikel 4 Absatz 2 und Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b wird im Übrigen die Implementierung einer nachhaltigen Entwicklung zu Gunsten der lokalen Bergbevölkerung unterstützt.

Das Protokoll «Energie» ist auf die Vereinbarkeit mit dem geltenden und in Bearbeitung stehenden Recht der Schweiz überprüft worden. Das Protokoll stimmt mit dem Verfassungsartikel über die Energiepolitik, dem Energiegesetz³³, dem Wasserrechtsgesetz³⁴, dem Elektrizitätsgesetz³⁵, dem Elektrizitätsmarktgesetz (unter Referendum), dem Gasmarktgesetz (in Vorbereitung) sowie mit dem Kernenergie- und Rohrleitungsrecht überein. Das Energiegesetz und das Gesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen³⁶ verfolgen gleiche Zielsetzungen wie das «Energieprotokoll». Das Bundesgesetz und die meisten kantonalen Energiegesetze enthalten bereits die notwendigen Rahmenbedingungen und Massnahmen. Eine zusätzliche Gesetzgebung ist somit nicht erforderlich.

Die Bestimmung über die Energiepolitik der Bundesverfassung (Art. 89 BV) setzt sich für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung ein. Sie fördert ebenfalls einen sparsamen und rationalen Energieverbrauch. Das Protokoll «Energie» geht in die gleiche Richtung.

In den allgemeinen Bestimmungen (Art. 1 und 3) sowie in Artikel 5 Absatz 3, Artikel 6, Artikel 8 und 9 enthält das Energiegesetz Grundsätze, Leitlinien und Förderungsmaßnahmen für eine rationelle Energieverwendung und die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien. Diese Bestimmungen sind mit den spezifischen Massnahmen (Kapitel II) des Protokolls «Energie» vereinbar, insbesondere mit den Bestimmungen über die Energieeinsparung und die rationelle Energieverwendung (Art. 5 des Protokolls), die erneuerbaren Energieträger (Art. 6 des Protokolls), die

³³ SR 730.0

³⁴ SR 721.80

³⁵ SR 734.0

³⁶ SR 641.71

Energie aus fossilen Brennstoffen (Art. 8 des Protokolls) und den Transport und die Verteilung der Energie (Art. 10 des Protokolls).

Flankierende Massnahmen zum Schutz der erneuerbaren Energien sind im Elektrizitätsmarktgesetz vorgesehen (Art. 6 Abs. 3, Art. 8 Abs. 4, Art. 12, Art. 26 Ziff. 4, Art. 27 Abs. 1 Bst. c, Art. 28 und 29). Damit soll insbesondere erreicht werden, dass die Elektrizität aus Wasserkraft auch unter Wettbewerbsbedingungen ihren wichtigen Beitrag zur schweizerischen Stromversorgung weiterhin leisten kann. Diese Förderung der erneuerbaren Energien ist mit den Zielen des Protokolls «Energie» und den darin enthaltenen Massnahmen vereinbar. In Artikel 22 Absätze 3 bis 5 des Wasserrechtsgesetzes ist ausdrücklich festgehalten, dass der Bund den betroffenen Gemeinwesen Ausgleichsbeiträge zu Abgeltung erheblicher Einbussen der Wasserkraftnutzung ausrichtet, sofern diese Einbussen eine Folge der Erhaltung und Unterschutzstellung schützenswerter Landschaften von nationaler Bedeutung sind. Diese Bestimmung ist mit Artikel 7 des Protokolls vereinbar und bleibt auch weiterhin bestehen.

Auch wenn das Protokoll «Energie» die Marktöffnung für Elektrizität und Gas nicht behandelt, widerspricht keine seiner Bestimmungen die in Kraft, unter Referendum oder in Vorbereitung stehenden Gesetze.

Die Schweiz hat das Internationale Übereinkommen über nukleare Sicherheit³⁷ sowie das gemeinsame Übereinkommen über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit radioaktiver Abfälle ratifiziert. Beide Übereinkommen, die im Rahmen der Internationalen Atomenergie-Organisation erarbeitet wurden, sehen einen gegenseitigen Informationsaustausch betreffend zivile Kernkraftwerke und Anlagen des Brennstoffkreislaufs vor. Dies ist mit Artikel 9 des Protokolls vereinbar.

Das Protokoll «Energie» verlangt in Artikel 10, dass beim Transport und bei der Verteilung von Energie die Erfordernisse des Umweltschutzes beachtet und entsprechende Schutzmassnahmen getroffen werden. Nach schweizerischem Recht müssen Anlagen für den Transport und die Verteilung von Elektrizität, Gas und Öl umweltverträglich sein und die Raumplanung berücksichtigen. Diese Anforderungen werden im Rahmen der Plangenehmigungsverfahren für die entsprechenden Anlagen geprüft. Auch in Bezug auf Energietransport und -verteilung bestehen keine Widersprüche zwischen dem Energieprotokoll und dem schweizerischen Recht.

Die Schweiz kennt die Umweltverträglichkeitsprüfungen (Art. 12 des Protokolls) schon lange, nämlich seit Inkrafttreten des Umweltschutzgesetzes³⁸ (1. Januar 1985). Im Übrigen hat sie auch das UNO/ECE-Übereinkommen vom 25. Februar 1991 über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen ratifiziert (vgl. BBl 1995 IV 397 ff.).

Das Protokoll «Energie» steht im Einklang mit der Energiepolitik des Bundes. So waren die meisten spezifischen Massnahmen und besonders die Bestimmungen der Artikel 5 und 6 des Protokolls auch Gegenstand von Projekten und Massnahmen im Rahmen des Programms Energie 2000, das von 1991 bis Frühling 2001 dauerte. Das

37 SR 0.732.020

38 SR 814.01

Nachfolgeprogramm Energie Schweiz, das bereits lanciert wurde, wird die allgemeinen Anwendungsbereiche des alten Programms übernehmen, unter Berücksichtigung der unter diesem Programm gesammelten positiven und negativen Erfahrungen.

2.2.9 Protokoll «Verkehr»

2.2.9.1 Ausgangslage

Das Protokoll «Verkehr» ist gemäss Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe j der Alpenkonvention auf das Ziel ausgerichtet, «Belastungen und Risiken im Bereich des inneralpiner und alpenquerenden Verkehrs auf ein Mass zu senken, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensräume erträglich ist». Dieses Ziel soll insbesondere durch die Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene und durch marktkonforme Anreize erreicht werden.

Eine internationale Arbeitsgruppe unter Leitung der Schweiz, und ab 1998 unter der Federführung des Fürstentums Liechtenstein, erarbeitete das Protokoll. Auf schweizerischer Seite beteiligten sich Vertreter des Bundes, der Kantone und insbesondere der Regierungskonferenz der Gebirgskantone an dieser Arbeitsgruppe. Die Expertengruppe schloss ihre Arbeiten im Oktober 1999 ab. Gestützt auf die Ergebnisse der nationalen Vernehmlassungen wurden noch einige Änderungen am Text des Protokolls von Oktober 1999 vorgenommen. Der definitive Wortlaut wurde von sämtlichen Vertragsstaaten der Alpenkonvention gutgeheissen und von der Umweltministerin Frankreichs sowie den Umweltministern Deutschlands, Italiens, Österreichs, Monacos, Liechtensteins und der Schweiz im Rahmen der VI. Alpenkonferenz vom 30./31. Oktober 2000 in Luzern unterzeichnet.

2.2.9.2 Erläuterungen zum Protokoll

Präambel

In der Präambel wird darauf hingewiesen, dass zur Bewältigung der Verkehrsprobleme im Alpenraum eine auf den Grundsatz der Nachhaltigkeit ausgerichtete Verkehrspolitik erforderlich ist. Eine solche Politik setzt den verstärkten Einsatz der umweltschonendsten Transportsysteme sowie eine Erhöhung der Effektivität und Effizienz bestehender Verkehrssysteme voraus. Zudem ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern, um zu gemeinsamen Lösungen zu gelangen.

Allgemeine Bestimmungen (Kap. I)

In Artikel 1 erklären die Vertragsparteien ihre Absicht, eine nachhaltige Verkehrspolitik zu betreiben. Diese harmonisierte Politik soll Belastungen und Risiken des Verkehrs senken und den inneralpiner und alpenquerenden Verkehr unter tragbaren Kosten gewährleisten, um zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung für die im Alpenraum wohnende Bevölkerung beizutragen. Artikel 2 enthält die Begriffsbestimmungen. In Artikel 3 verpflichten sich die Vertragsparteien, eine Strategie der nachhaltigen Mobilität auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu entwickeln, welche insbesondere die Schonung der Ressourcen (ökologische Nachhaltigkeit), einen ausreichenden und sicheren Zugang (soziale Nachhaltigkeit) sowie

die Erhöhung der Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrs (wirtschaftliche Nachhaltigkeit) gewährleistet. Gemäss Artikel 4 haben die Vertragsparteien die Ziele des Protokolls auch in ihren anderen Sektoralpolitiken zu berücksichtigen und deren Auswirkungen auf den Verkehrsbereich zu überprüfen. Zur Umsetzung der Ziele des Protokolls ist in Artikel 5 eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Institutionen vorgesehen. Die betroffenen Gebietskörperschaften werden im Rahmen der geltenden staatlichen Ordnung in den einzelnen Vertragsparteien an diesem Prozess beteiligt werden. Artikel 6 hält fest, dass eine Vertragspartei Schutzmassnahmen treffen kann, welche über die im Protokoll vorgesehenen Massnahmen hinausgehen, wenn diese nicht gegen die Bestimmungen internationaler Abkommen verstossen.

Spezifische Massnahmen (Kap. II)

Gemäss Artikel 7 haben die Vertragsparteien eine Strategie zur Errichtung eines aufeinander abgestimmten, rationellen und sicheren Verkehrssystems zu verfolgen. Dabei sind die bestehenden Infrastrukturen bestmöglich zu nutzen und die Verlagerung des Verkehrs auf umweltverträgliche Verkehrsmittel und intermodale Transportsysteme zu begünstigen. Zudem verpflichten sich die Vertragsparteien, die Verkehrssicherheit zu erhöhen und die Belastungen aus dem Verkehr auf der Grundlage der bestverfügbaren Technologie schrittweise zu reduzieren.

In Artikel 8 wird verlangt, dass bei grossen Neubauten und wesentlichen Ausbauten von Verkehrsinfrastrukturen Zweckmässigkeits- und Umweltverträglichkeitsprüfungen sowie Risikoanalysen vorzunehmen sind. Bei Vorhaben, die grenzüberschreitende Auswirkungen haben, müssen die betroffenen Vertragsparteien vorher konsultiert werden. Diese Bestimmungen präjudizieren aber nicht das Recht der einzelnen Staaten, Infrastrukturen zu realisieren, die zum Zeitpunkt der Annahme des Protokolls im Rahmen ihrer Rechtsordnung beschlossen sind.

Artikel 9 hält fest, dass die öffentlichen Verkehrssysteme zu entwickeln sind, um die Wirtschaftsstruktur und die Erholungs- und Freizeitattraktivität des Alpenraumes zu verbessern.

Nach Artikel 10 ist die besondere Eignung der Eisenbahn für den Verkehr über lange Distanzen und die Erschliessung der Alpenregion besser auszunutzen. Zu diesem Zweck unterstützen die Vertragsparteien die Modernisierung der Bahn, insbesondere durch den Bau grosser alpenquerender Achsen, und entwickeln den Kombinierten Verkehr. Sie fördern die Schaffung von Synergien zwischen dem Personenfern-, dem Regional- sowie dem Ortsverkehr. Zudem sind die Kapazitäten der Binnen- und Hochseeschifffahrt vermehrt zu nutzen, um den Anteil des Transitgüterverkehrs auf dem Landweg zu verringern.

In Artikel 11 vereinbaren die Vertragsparteien, auf den Bau neuer hochrangiger Strassen für den alpenquerenden Verkehr zu verzichten.

Hochrangige Strassenprojekte für den inneralpinen Verkehr hingegen können unter folgenden Bedingungen weiterhin realisiert werden:

- Die in der Alpenkonvention für den Verkehrsbereich festgelegten Zielsetzungen können durch entsprechende Vorsorge- oder Ausgleichsmassnahmen trotz des Baus einer neuen Strasse erreicht werden;

- Die Bedürfnisse nach Transportkapazitäten können nicht durch eine bessere Auslastung bestehender Strassen- und Bahnkapazitäten oder den Ausbau von Bahn- und Schifffahrtsinfrastrukturen erfüllt werden;
- Die Zweckmässigkeits- und die Umweltverträglichkeitsprüfung sowie die Risikoanalyse sind positiv ausgefallen;
- Den Raumordnungsplänen wird Rechnung getragen.

In Artikel 12 werden die Vertragsparteien verpflichtet, die Belastungen des Flugverkehrs so weit wie möglich zu senken. In diesem Sinne begrenzen sie das Absetzen aus Luftfahrzeugen ausserhalb von Flugplätzen oder verbieten es erforderlichenfalls. Zum Schutz der Wildfauna treffen sie Massnahmen, um den nicht motorisierten Freizeit-Luftverkehr einzuschränken. Zudem sind der Neubau von Flughäfen und der erhebliche Ausbau von bestehenden Flughäfen im Alpenraum soweit wie möglich zu begrenzen.

Gemäss Artikel 13 haben die Vertragsparteien die Auswirkungen weiterer Erschliessungen mit touristischen Anlagen auf den Verkehr zu überprüfen und die Schaffung von verkehrsberuhigten Zonen oder die Einrichtung autofreier Tourismusorte zu unterstützen.

Artikel 14 bezweckt die schrittweise Einführung von Abgabesystemen, die es erlauben, auf gerechte Weise die durch die verschiedenen Verkehrsträger verursachten wahren Kosten zu decken. Die Anwendung dieses Verursacherprinzips soll eine Reduktion der externen Kosten und eine verstärkte Nutzung der umweltfreundlichsten Verkehrsmittel bewirken.

In Artikel 15 verpflichten sich die Vertragsparteien, die Nutzung und die Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur sowie die Reduktion der Umweltbelastungen in einem Referenzdokument festzuhalten und periodisch zu aktualisieren.

Nach Artikel 16 erarbeiten die Vertragsparteien Umweltqualitätsziele sowie Standards und Indikatoren, welche die Messung der Entwicklungen der Belastungen durch den Verkehr erlauben.

Die Bestimmungen der Kapitel III (Forschung, Bildung und Information), IV (Kontrolle und Bewertung) und V (Schlussbestimmungen) sind für alle Protokolle mehr oder weniger ähnlich. Sie werden deshalb gesamthaft unter Ziffer 2.2.11 «Protokollübergreifende Bestimmungen» besprochen.

2.2.9.3 Beurteilung

Die schweizerische Verkehrspolitik verfolgt dieselben Ziele wie das Protokoll «Verkehr». Es soll eine nachhaltige Mobilität geschaffen werden (Art. 1), welche die Effizienz unserer Wirtschaft und eine ausreichende flächendeckende Erschliessung sicherstellt und gleichzeitig die Auswirkungen des Verkehrs auf ein Mass senkt, das die Bevölkerung schützt und die Umwelt schont (Art. 3).

Nach Artikel 5 ist die gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen zu fördern, um Synergien bei der Umsetzung der Bestimmungen des Protokolls zu schaffen. Diese Vorschrift passt gut in das föderalistische System der Schweiz. Zudem stellt dieser Artikel eine wichtige rechtliche Grundlage für die Verstärkung der Zusammenarbeit der Kantone mit den Grenzregionen der Nachbarländer dar,

beispielsweise im Bereich der Koordination der Projekte für den grenzüberschreitenden öffentlichen Regionalverkehr.

Das schweizerische Recht stimmt auch weitestgehend mit den in Artikel 8 des Protokolls festgehaltenen Verpflichtungen überein. Die grenzüberschreitende Koordination der Verkehrsinfrastrukturprojekte ist eines der Hauptziele der schweizerischen Verkehrspolitik. Dieser Grundsatz dient insbesondere als Leitmotiv in der Vereinbarung mit Deutschland zur Sicherung der Leistungsfähigkeit des nördlichen Zulaufes zur Neuen Eisenbahn-Alpen-Tranversalen NEAT (Inkrafttreten am 2. Juni 1998³⁹), der Vereinbarung mit Italien über die Gewährleistung der Kapazität der wichtigsten Anschlussstrecken der NEAT an das italienische Hochleistungsnetz sowie der Vereinbarung mit Frankreich zum Anschluss der Schweiz an das französische Eisenbahnnetz. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass gemäss Umweltschutzgesetz⁴⁰ vor einem Entscheid über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen (z.B. neue Bahnlinien, Strassen) ihre Umweltverträglichkeit zu prüfen und Massnahmen für den Katastrophenfall zu definieren sind. Die Verordnung über den Schutz vor Störfällen⁴¹ schliesslich verpflichtet die Inhaber von Unternehmen, die gefährliche Güter transportieren, die Wahrscheinlichkeit eines schweren Unfalls abzuschätzen und Massnahmen zur Herabsetzung des Gefahrenpotenzials zu ergreifen.

Mit der Realisierung der NEAT und des Projekts Bahn 2000 modernisiert die Schweiz ihr Bahnangebot und erfüllt damit die in Artikel 10 des Protokolls aufgeführten Ziele. Die Förderung intermodaler Verkehrssysteme ist ebenfalls eine grundlegende Massnahme der schweizerischen Verkehrspolitik zur Verlagerung des Verkehrs von der Strasse auf die Schiene. In diesem Zusammenhang hat das Parlament am 8. Oktober 1999 einen Rahmenkredit von 2850 Millionen Franken für den Zeitraum 2000–2010 zur Förderung des gesamten Schienengüterverkehrs und insbesondere des Kombinierten Verkehrs bewilligt.

Artikel 11 blockierte den Abschluss des Protokolls seit 1995, da Österreich während langer Zeit ein umfassendes Verbot des Baus neuer Strassen im Alpengebiet forderte. Die Vertragsparteien einigten sich schliesslich auf eine Kompromisslösung, bei der sie sich verpflichteten, nur auf hochrangige Strassenprojekte für den alpenquerenden Verkehr zu verzichten. Der Bau von Strassen für den inneralpinen Verkehr ist hingegen unter bestimmten Voraussetzungen weiterhin möglich.

Artikel 11 Ziffer 1 betreffend die alpenquerenden Strassen deckt sich mit der schweizerischen Gesetzgebung. Das Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet⁴² stipuliert, dass die Verkehrskapazität der Transitstrassen nicht erhöht werden darf und diese Bestimmung insbesondere für den Neubau von Strassen gilt.

Das Protokoll «Verkehr» ist auch mit der Realisierung der im Rahmen der Volksinitiative «Avanti» vorgesehenen Strassenprojekte vereinbar. Was den Kapazitätsausbau der Nationalstrassen zwischen Genf und Lausanne sowie zwischen Bern und Zürich anbelangt, so könnten diese Abschnitte erstellt werden, da sie sich nicht im Perimeter des schweizerischen Alpenraumes befinden, der im Anhang zur Alpenkonvention definiert ist. Die Strecke Erstfeld–Airolo gilt als Transitstrasse im

39 SR 0.742.140.313.69

40 SR 814.01

41 SR 814.012

42 SR 725.14

Alpengebiet nach Artikel 2 Buchstabe b des STVG. Artikel 11 Ziffer 1 des Protokolls ist somit auf dieses Projekt anwendbar. Der in Ziffer 1 dieses Artikels genannte Begriff «neue Strassen» zeigt aber, dass das Bauverbot für Strassen für den alpenquerenden Verkehr gilt, die noch nicht bestehen. Dies ist nicht der Fall für den Nationalstrassenabschnitt zwischen Erstfeld und Airolo. Die mit der «Avanti»-Initiative geplante Erhöhung der Leistungsfähigkeit bezweckt die Beseitigung eines örtlichen Kapazitätsengpasses einer bestehenden Nationalstrasse. Deshalb sind die im Falle der Annahme dieser Initiative durchzuführenden Arbeiten mit dem Protokoll «Verkehr» vereinbar.

Das in Artikel 12 Ziffer 1 definierte Ziel der Senkung der Umweltbelastungen stimmt mit der schweizerischen Gesetzgebung überein und ist eine Hauptzielsetzung der Flugverkehrspolitik. Was die im Protokoll zur Erreichung dieses Ziels vorgesehenen Massnahmen betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass das Absetzen von Personen im Gebirge zu touristischen Zwecken ausserhalb der dafür vorgesehenen Landstellen in der Schweiz heute bereits untersagt ist (Art. 54/55 der VIL⁴³). Zudem sieht die VIL zum Schutz der Wildfauna, und falls freiwillige Vereinbarungen nicht genügen, vor, dass für bestimmte Kategorien von Luftfahrzeugen Beschränkungen erlassen werden können (Art. 53 VIL). Schliesslich bestehen in der Schweiz auch keine Projekte für den Bau neuer Flugplätze im Alpenraum. Derzeit steht einzig der Ausbau der Flugplätze Lugano, Samedan, Sitten und St. Gallen-Altenrhein sowie des Militärflugplatzes Emmen zur Diskussion (wobei letztere beiden noch keine Konzession erhalten haben), dies insbesondere im Rahmen des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt. Solange es sich lediglich um qualitative Verbesserungen (beispielsweise Anpassung an die neuen strikteren europäischen Regeln, wie JAR-OPS 1) handelt, sind diese Erweiterungen mit dem Protokoll «Verkehr» vereinbar. Sollten aber Kapazitätserhöhungen mit erheblichen Auswirkungen auf den Raum und die Umwelt angestrebt werden, wäre die Schweiz gezwungen, solche Arbeiten so weit wie möglich einzuschränken.

Die Forderung nach der schrittweisen Einführung von Abgabesystemen zur Deckung der wahren Kosten in Artikel 14 des Protokolls «Verkehr» unterstützt die schweizerische Position, insofern unser Land sich auf internationaler Ebene seit langem für die Realisierung des Verursacherprinzips einsetzt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Anwendung des Grundsatzes der Kostenwahrheit eines der Ziele des Transitabkommens (Art. 12) und des Landverkehrsabkommens zwischen der EU und der Schweiz (Art. 37) bildet. Im Übrigen hat die Schweiz mit der Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) bereits einen wichtigen Schritt zur Anwendung des Prinzips der Kostenwahrheit gemacht.

Schliesslich kann das Protokoll als wichtiges Element für die Erreichung des Ziels einer nachhaltigen Verkehrspolitik betrachtet werden, welches von der Schweizer Bevölkerung bereits mehrfach bestätigt wurde. Es wird die zukünftige Verkehrsstrategie der Europäischen Gemeinschaft im Alpenraum in zahlreichen Bereichen beeinflussen. Neben dem Landverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der EU ist das Protokoll eine zusätzliche Garantie für eine Koordination der Verkehrspolitik in der Alpenregion mit der EU. Zudem ermöglicht es die Schaffung von

⁴³ SR 748.131.1

Rahmenbedingungen, um die Verlagerung des alpenquerenden Verkehrs von der Strasse auf die Schiene auf europäischer Ebene zu fördern.

Gesamthaft kann das Protokoll «Verkehr» somit als positives und nützliches Instrument für die Konkretisierung der schweizerischen Verkehrspolitik im Alpenraum bezeichnet werden.

Zusammenfassung

Die Massnahmen, welche die Schweiz im Rahmen ihrer allgemeinen Verkehrspolitik und insbesondere im Bereich der Förderung des öffentlichen Verkehrs (NEAT, Bahn 2000, LSVa usw.) getroffen hat, decken sich weitgehend mit den Zielsetzungen des Protokolls «Verkehr». Indem die Realisierung der bereits getroffenen oder vorgesehenen Massnahmen weiterverfolgt wird, dürften die Ziele des Protokolls mittelfristig erreicht werden können.

2.2.10 Protokoll über die «Beilegung von Streitigkeiten»

2.2.10.1 Ausgangslage

Das Protokoll Streitbeilegung stützt sich auf einen Beschluss der V. Alpenkonferenz von 1998, welcher auf Vorschlag Deutschlands die Einsetzung einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz Österreichs vorsah. Die Gruppe wurde beauftragt, ein Konsultations- und Streitbeilegungsverfahren der Vertragsparteien auszuarbeiten. Dieses soll Meinungsverschiedenheiten bei der Anwendung und Auslegung der Bestimmungen der Alpenkonvention und ihrer Protokolle regeln.

Die Schweiz war in der internationalen Expertengruppe mit einem Vertreter der Direktion für Völkerrecht vertreten. Da das Streitbeilegungsprotokoll überwiegend juristisch-technischer Natur und von deutlich geringerer politischer Bedeutung als die übrigen Protokolle zur Alpenkonvention ist, wurde im Einvernehmen mit den Kantonen darauf verzichtet, Kantonsvertreter in die schweizerische Delegation aufzunehmen.

2.2.10.2 Erläuterungen zum Protokoll

Auf Grund seiner speziellen Natur weist das Protokoll nicht dieselbe einheitliche Gliederung auf wie die Durchführungsprotokolle.

Art. 1–3 Einleitung des Verfahrens

Sämtliche Fragen über die Auslegung und Anwendung der Alpenkonvention oder von dazugehörenden (bereits bestehenden oder zukünftigen) Protokollen können Gegenstand des Verfahrens sein. Vor Einleitung des eigentlichen Streitbeilegungsverfahrens sind die Parteien verpflichtet, eine gütliche Einigung zu suchen (Art. 1). Erst wenn diese scheitert, kann das Schiedsgericht einberufen werden, welches aus drei Mitgliedern besteht (Art. 2 und 3).

Art. 4–8 Verfahrensordnung

Sowohl die Einzelheiten der Verfahrensordnung als auch die Sprache des Verfahrens können durch die Parteien vereinbart werden. Nur wenn eine solche Vereinbarung unterbleibt, gibt sich das Schiedsgericht die notwendigen Regeln selbst (Art. 5 und 7). Die Parteien sind verpflichtet, dem Schiedsgericht die für die Feststellung des Sachverhalts notwendigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen (Art. 8). Auf Grund der gemeinsamen Interessen der Vertragsparteien und des regionalen Charakters der Alpenkonvention sind auch die am Streit nicht direkt beteiligten Vertragsparteien berechtigt, ihre Ansicht über die Streitigkeit zu äussern (Art. 4). Sofern die Gefahr besteht, dass durch gewisse Umstände der Entscheid des Schiedsgerichts präjudiziert wird oder dass vor dem Urteil ein Sachverhalt geschaffen wird, der allenfalls bestehende Rechte einer der Streitparteien verletzt, kann das Schiedsgericht vorsorgliche Massnahmen erlassen (Art. 6).

Art. 9–14 Entscheid

Die Dauer des Schiedsverfahrens ist grundsätzlich auf sechs Monate beschränkt (Art. 11). Der Entscheid ist für die Streitparteien endgültig und bindend. Es besteht somit kein Rechtsmittel und die Parteien sind verpflichtet, den Schiedsspruch unverzüglich umzusetzen (Art. 12). Die Kosten des Verfahrens werden grundsätzlich von den Streitparteien geteilt (Art. 13).

Art. 15–17 Schlussbestimmungen

Eine Vertragspartei, für welche das Protokoll einmal in Kraft getreten ist, kann dieses nur wieder kündigen, wenn sie gleichzeitig die Alpenkonvention (und damit auch sämtliche anderen Protokolle) kündigt (Art. 15 Abs. 1). Es wurde damit der Tatsache Rechnung getragen, dass Streitbeilegungsbestimmungen in völkerrechtlichen Abkommen normalerweise im Text des Grundabkommens selber enthalten sind. In diesen Fällen können die Streitbeilegungsbestimmungen auch nicht isoliert gekündigt werden. Selbst im Falle einer Kündigung bleibt das Protokoll jedoch für bereits hängige Schiedsverfahren bis zu deren Ende anwendbar (Art. 15 Abs. 2). Das Protokoll tritt in Kraft, nachdem es von drei Parteien ratifiziert worden ist (Art. 16).

2.2.10.3 **Beurteilung**

Die Bestimmungen des Protokolls lehnen sich sehr stark an bestehende Regelungen in völkerrechtlichen Abkommen aus dem Umweltbereich an, welche für die Schweiz bereits in Kraft sind. So entsprechen beispielsweise die Artikel 5, 8 Absatz 1, 9 und 11 Bestimmungen aus dem Übereinkommen vom 5. Juni 1992⁴⁴ über die Biologische Vielfalt. Auch aus dem Basler Übereinkommen vom 22. März 1989⁴⁵ über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung sowie dem Übereinkommen vom 25. Februar 1991⁴⁶ über die Umwelt-

⁴⁴ SR 0.451.43

⁴⁵ SR 0.814.05

⁴⁶ BBl 1995 IV 397

verträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo-Konvention) wurden Bestimmungen übernommen.

Das Streitbeilegungsverfahren fügt sich zudem in die von der Schweiz auf internationaler Ebene in ständiger Praxis vertretene Haltung ein, völkerrechtliche Verpflichtungen mit wirksamen Durchsetzungsmechanismen auszustatten. Für die Alpenkonvention trägt die Existenz eines Verfahrens, welches Meinungsverschiedenheiten über Auslegung und Anwendung beilegen und klären kann, zweifellos zur besseren und einheitlichen Durchsetzung der Ziele und Anliegen des Übereinkommens und der Protokolle bei.

Die im Streitbeilegungsprotokoll enthaltene Kompetenz des Schiedsgerichts, bindende und endgültige Entscheidungen zu treffen, stellt für die Schweiz keine Neuerung dar. Seit 1965 ist die Schweiz (ebenso wie die andern Alpenländer Deutschland, Österreich, Italien und Liechtenstein) Vertragspartei des Europäischen Übereinkommens vom 29. April 1957⁴⁷ zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten. Dieses Übereinkommen sieht vor, dass sämtliche Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien dem Internationalen Gerichtshof oder einem Schiedsgericht unterbreitet werden. Bereits auf Grund dieses Abkommens wären daher Streitigkeiten zwischen Vertragsparteien der Alpenkonvention, welche gleichzeitig Parteien des genannten Abkommens sind, zwingend in einem verbindlichen Verfahren beizulegen.

Für den Bund und die mit der Umsetzung der Alpenkonvention und ihrer Protokolle betrauten Kantone ergeben sich aus dem Streitbeilegungsverfahren keine neuen Verpflichtungen. Ebenso wenig sind Anpassungen der schweizerischen Gesetzgebung notwendig.

2.2.11 Protokollübergreifende Bestimmungen

2.2.11.1 Forschung, Bildung und Information (Kap. III der Protokolle)

Forschung und Beobachtung:

Artikel 3 der Alpenkonvention verlangt die Durchführung und Harmonisierung von Forschung und systematischer Beobachtung in den von der Konvention angesprochenen und in den Protokollen konkretisierten Bereichen.

Im Jahre 1995 wurde die «Arbeitsgruppe Alpenforschung», eine Arbeitsgruppe der Schweizerischen Akademien der Naturwissenschaften (SANW) sowie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW) ins Leben gerufen. Um die Alpenforschung prägnanter zu etablieren, wurde diese Arbeitsgruppe 1999 als «Interakademische Kommission Alpenforschung» (ICAS) konsolidiert. Die ICAS hat sich zum Ziel gesetzt, im Bereich der Alpenforschung eine Plattform für die inter- und transdisziplinäre Zusammenarbeit sowie für den Informationsaustausch aufzubauen. Dazu animiert die ICAS die Forschungszusammenarbeit zwischen natur- und humanwissenschaftlichen Fachbereichen und den Dialog zwischen Forschung und den an der Alpenforschung interessierten Kreisen aus Politik, Verwaltung, Praxis und Öffentlichkeit und betreibt auf dem Internet ein Informationssystem. Ausgehend von den nationalen Erfahrungen, haben die beiden Akademien (SANW und SAGW) die

⁴⁷ SR 0.193.231

Gründung des «Internationalen Wissenschaftlichen Komitees Alpenforschung» (WIKO) wesentlich gefördert. Dieses Komitee, in dem alle grösseren Alpenstaaten vertreten sind, hat primär die Förderung der Forschungszusammenarbeit, den Austausch von Forschungsergebnissen und die Informationsvermittlung zum Ziele und führt seit 1994 jedes zweite Jahr in einem anderen Land das AlpenForum durch.

Mit dem Nationalen Forschungsprogramm 48 «Landschaften und Lebensräume der Alpen» (2001–2006) leistet die Schweiz zudem einen aktuellen Beitrag für die Bewältigung von Zukunftsfragen des Alpenraumes.

Die Aktivitäten im Bereich Beobachtung sollen es erleichtern, den vielfältigen sozio-ökonomischen und ökologischen Herausforderungen im Alpenraum gerecht zu werden. Um die Wirksamkeit der Umsetzung der Konvention und ihrer Protokolle besser abschätzen zu können (vgl. dazu Ziff. 2.2.11.2) soll das Beobachtungssystem Grundlagen für die Berichterstattung liefern. In der Hauptsache besteht der Beitrag der Vertragsparteien an das Alpenbeobachtungs- und -informationssystem (ABIS) in der Sammlung der benötigten, schon verfügbaren Daten aus dem Alpenraum durch nationale Kommunikationszentren. Für die Schweiz nimmt das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) diese Aufgabe wahr. Mit dem «Catalogue of Alpine Data Sources (CDS-A)» und dem Projekt-Informationssystem von ProClim&ICAS stehen dem BUWAL zwei bereits bewährte Instrumente zur Verfügung, welche für die spezifischen Aufgaben im Rahmen der Alpenkonvention genutzt werden können.

Die zentralen Koordinationsaufgaben im Zusammenhang mit dem Alpenbeobachtungs- und Informationssystem (ABIS) und die Verarbeitung der Daten aus den nationalen Kommunikationszentren werden, wie an der VI. Alpenkonferenz in Luzern vom 31. Oktober entschieden, inskünftig in das neu zu schaffende Ständige Sekretariat integriert. Die Schweiz und Österreich werden gemeinsam bis zur VII. Alpenkonferenz Ende 2002 die Aktivitäten in Zusammenhang mit den Kommunikationssystemen (Website SOIA unter www.soia.int, Alpine-CDS und Forschungsdatenbank SIRA) sicherstellen.

Die Schweiz vertrat mit anderen Ländern erfolgreich die Haltung, dass sich Forschung und Beobachtung zur Erfüllung der Vorgaben der Alpenkonvention und ihrer Protokolle auf bestehende Strukturen und Instrumente abstützen haben.

Was die nationale Ebene betrifft, verständigten sich Bund und Kantone im Sommer 1996 dahingehend, dass Anstrengungen in diesem Bereich in erster Linie Sache des Bundes sind. Die Kantone werden der zuständigen Stelle des Bundes lediglich bereits vorhandene Daten zur Verfügung stellen. Darüber hinaus werden die Kantone eingeladen, bei Entscheidungen über die Ziele und die Durchführung der Beobachtung mitzuwirken.

Bildung und Information

Aus- und Weiterbildung sowie Information der Öffentlichkeit sind Anliegen aller Protokolle. Besonders ausführlich befassen sich die Protokolle «Berglandwirtschaft» und «Tourismus» mit der Förderung von Bildungsangeboten.

2.2.11.2 Kontrolle und Bewertung (Kap. IV der Protokolle) sowie Schlussbestimmungen (Kap. V der Protokolle)

Kontrolle und Bewertung (Kap. IV der Protokolle)

Die Vertragsparteien verpflichten sich, die Protokolle auf geeignete Weise und im Rahmen der geltenden staatlichen Ordnung umzusetzen und dem Ständigen Ausschuss regelmässig Bericht zu erstatten. Die Berichterstattung an den Ständigen Ausschuss über getroffene Umsetzungsmassnahmen wird sich auf die unter Ziffer 2.2.11.1 «Forschung, Beobachtung und Information» erwähnten Arbeiten abstützen können.

Unter Beizug der Gebietskörperschaften beurteilen die Vertragsparteien regelmässig die Wirksamkeit der Protokollbestimmungen und leiten, wenn nötig, Änderungen der Protokolle ein.

Schlussbestimmungen (Kap. V der Protokolle)

Die Schlussbestimmungen regeln das Verhältnis zwischen der Konvention und den Protokollen sowie die einschlägigen völkerrechtlichen Verfahren (Unterzeichnung und Ratifikation, Notifikation).

2.3 Zusammenarbeit auf nationaler Ebene

2.3.1 Zusammenarbeit zwischen Bund und Alpenkantonen sowie innerhalb der Bundesverwaltung

1990 wurde die Arbeitsgruppe Alpenschutz Schweiz eingerichtet, welcher Vertreter aller Alpenkantone und verschiedener Ämter der Bundesverwaltung angehörten. Die Arbeitsgruppenmitglieder erhielten alle Informationen zu den Konventions- und Protokollverhandlungen. Die Arbeitsgruppe traf sich bis 1994 regelmässig zu Sitzungen. Zahlreiche Anliegen der Alpenkantone flossen auf diese Weise in den Verhandlungsprozess ein und beeinflussten den Inhalt und die Ausrichtung von Konvention und Protokollen massgeblich (vgl. auch Ziff. 1.2.4.1). Ab 1993 verschlechterte sich die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und seit 1994 fand keine Sitzung der Arbeitsgruppe mehr statt.

Im Frühling 1996 wurde die Zusammenarbeit zwischen Bund und Alpenkantonen neu aufgebaut und intensiviert, um den bestehenden Differenzen auf den Grund zu gehen. Daraus entstanden die Grundlagen für die entscheidende Tagung Ende August 1996 in Arosa (vgl. Ziff. 1.2.4.2), an welcher die Differenzen bereinigt werden konnten und der Entscheid zur Einleitung des Ratifikationsprozesses gefällt wurde. Die Ausarbeitung der Botschaft des Jahres 1997, die sowohl die Ratifizierung der Rahmenkonvention als auch die Ratifizierung der damals bereits fünf abgeschlossenen Protokolle «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung», «Berglandwirtschaft», «Naturschutz und Landschaftspflege», «Bergwald» und «Tourismus» anvisierte, wurde von einer paritätisch zusammengesetzten Arbeitsgruppe Bund/-Alpenkantone begleitet und im März 1997 in Bern mit einer Konferenz in der gleichen personellen Zusammensetzung wie in Arosa beendet. An dieser Konferenz wurde bezüglich der wichtigsten Anliegen der Alpenkantone an die Umsetzung der Alpenkonvention ein Konsens mit den betroffenen Bundesstellen erreicht. An einer konferenziellen Konsultation im Mai 1997 in Sarnen mit Regierungsvertreterinnen und

-vertretern aus allen Alpenkantonen fand der damalige Botschaftsentwurf mehrheitlich Zustimmung.

Ende 1995 wurde die Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK), welcher 25 Ämter aus allen sieben Departementen angehören, etabliert. Sie hat unter anderem die Aufgabe, die raumwirksamen Massnahmen des Bundes und die Förderungspolitik bundesintern abzustimmen. Im Rahmen dieser Konferenz wurde im Herbst 1996 eine Arbeitsgruppe Alpenkonvention, in der auch die Berg- und Alpenkantone vertreten sind, unter der Federführung des BUWAL gebildet. In dieser Arbeitsgruppe werden seither die Verhandlungspositionen für die Schweizer Delegation an den internationalen Verhandlungen festgelegt. Die Arbeitsgruppe hat insbesondere auch den Vorsitz der Schweiz in der Alpenkonferenz während der Jahre 1999 und 2000 begleitet. Seit dem 1. Januar 2001 liegt die Federführung für die Alpenkonvention beim Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und dementsprechend leitet das ARE auch die erwähnte Arbeitsgruppe für die Alpenkonvention.

Auch bei der Weiterentwicklung mehrerer Protokolle auf internationaler Ebene wirkten und wirken Vertreterinnen und Vertreter der Berg- und Alpenkantone mit. Diese waren ebenfalls in der Schweizer Delegation an den Sitzungen des Ständigen Ausschusses der Alpenkonferenz sowie an der VI. Alpenkonferenz von Luzern vertreten.

Am 6. Juni 2001 trafen sich in Glarus Regierungsvertreterinnen und Vertreter der Alpen- und der Bergkantone mit Vertretern zahlreicher Bundesämter. Es ging dabei um die anstehende Ratifizierung der Protokolle sowie um die nachfolgende Umsetzung. Dabei sprachen sich sowohl die in der Konferenz der Gebirgskantone vertretenen Kantone als auch die andern Alpenkantone für die Ratifizierung aus (vgl. Ziff. 1.2.4.4).

2.3.2 Einbezug interessierter Organisationen und Verbände

An der Tagung in Arosa (vgl. Ziff. 1.2.4.2) wurde beschlossen, die Information gegenüber interessierten Verbänden und Organisationen zu intensivieren. Unter dem Vorsitz der Schweiz in der Alpenkonferenz wurden die nationalen und internationalen Nicht-Regierungsorganisationen jeweils vor den Sitzungen des Ständigen Ausschusses angehört. Die angehörten internationalen Organisationen verfügen über den Beobachterstatus an den Sitzungen des Ständigen Ausschusses und an der Alpenkonferenz. Die Alpenkonvention und deren Protokolle werden bereits seit einigen Jahren auf privater Ebene umgesetzt. Diese Organisationen leisten damit eine wesentliche Unterstützung, die Bund und Kantone zugute kommen.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf Bund und Kantone

Da die Ratifizierung der Protokolle weder auf die bestehenden Schutzinstrumente noch auf die Förderungsmassnahmen in unserem Lande unmittelbare Auswirkungen

hat, werden keine direkten finanziellen und personellen Folgen für den Bund erwartet. Hingegen werden für das Ständige Sekretariat jährliche Folgekosten von 250 000 Franken anfallen. Diese werden durch das UVEK departementsintern vollständig kompensiert.

Die in der Konvention und ihren Protokollen enthaltenen finanziellen Verpflichtungen, welche die Schweiz als Vertragsstaat gegenüber ihren Gebietskörperschaften übernimmt, sind dank der bestehenden Förder-, Ausgleichs- und Abgeltungsmassnahmen zum heutigen Zeitpunkt erfüllt. Die Massnahmen der Berggebietsförderung werden nach Bedarf und nach Möglichkeit weiterentwickelt.

Die Weiterentwicklung von Konvention und Protokollen beziehungsweise die Zusammenarbeit der Vertragspartner in diesen Bereichen soll möglich bleiben. Längerfristig ist deshalb nicht auszuschliessen, dass sich auch hinsichtlich der Auswirkungen neue Erkenntnisse ergeben. Falls dies der Fall sein wird, wird dem Parlament darüber Antrag gestellt.

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Alpenkantonen erfordert keine neuen Organisationsstrukturen.

Das bestehende Instrumentarium, um Beobachtungen und Erhebungen gemäss Ziffer 2.2.11.1 sicherzustellen, wird als genügend erachtet. Es werden im Speziellen keine zusätzlichen Instrumente und Massnahmen eingeführt, die die Kantone mit erheblichem zusätzlichem Administrativaufwand belasten. Aufwendungen in diesem Bereich werden vom federführenden Bundesamt im Rahmen bestehender Personalkapazitäten und Kredite zur Verfügung gestellt.

3.2 Auswirkungen auf das nationale Recht

Die Umsetzung der Alpenkonvention und ihrer Protokolle erfolgt in erster Linie dadurch, dass ihre Zielsetzungen und Verpflichtungen in laufende und zukünftige Projekte des Bundes und der Kantone einfliessen. Dies betrifft je die einzelnen Sektoralpolitiken des Bundes, zum Beispiel im Bereich der Berggebietsförderung und der Grundversorgung mit Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs, der Post und in der Telekommunikation sowie die Sektoralpolitiken von Bund und Kantonen, zum Beispiel in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz, Landwirtschaft, Tourismus und Waldwirtschaft.

Als unmittelbare Folge der Inkraftsetzung der Alpenkonvention beabsichtigt der Bundesrat keine Veränderung der nationalen Rechtsordnung. Wie in Kapitel 1.2.5 erläutert, wird kein direkter Handlungsbedarf bestehen hinsichtlich der Unterschiede in der räumlichen Abgrenzung des Alpengebietes zwischen der Konvention beziehungsweise den Protokollen und den sektoralpolitischen Massnahmen. Zu den Auswirkungen betreffend die Vollzugsebene vgl. Ziffer 1.5.4. Im Weiteren ist festzuhalten, dass die Ziele der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben durch die Alpenkonvention und ihre Protokolle nicht beeinträchtigt werden.

3.3 Auswirkungen auf die Informatik

Weder die Ratifizierung der Protokolle noch deren anschliessende Umsetzung hat Auswirkungen auf die Informatik.

3.4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Ratifizierung der Protokolle und deren anschliessende Umsetzung hat keine direkten volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Bezüglich der regulativen Aspekte der Alpenkonvention und ihrer Protokolle sind, da in der Schweiz kein rechtlicher Anpassungsbedarf besteht, keine speziellen Auswirkungen zu erwarten, ebenso wenig bei den finanziellen Aspekten, da die z.B. im Protokoll «Bergwald», im Protokoll «Naturschutz und Landschaftspflege» oder im Protokoll «Berglandwirtschaft» stipulierten Entschädigungen im Rahmen des normalen Vollzugs bestehenden Rechts umgesetzt werden.

Die bereits heute von privaten Organisationen in enger Zusammenarbeit mit Gemeinden (im Rahmen des Gemeindeförderungswerkes «Allianz in den Alpen») durchgeführten Aktivitäten zeigen, dass die Anwendung der Ziele der Alpenkonvention und der Protokolle positive volkswirtschaftliche Auswirkungen zeitigt, z.B. dank der verstärkten Verarbeitung und Vermarktung lokaler Produkte, Entwicklung alternativer Möglichkeiten für die Berglandwirtschaft, der Förderung des öffentlichen Verkehrs, der Nutzung lokal vorhandener Ressourcen zur Gewinnung von Energie (z.B. Holz, Wasser, Wald), «Labelling» diverser Produkte im Tourismus-, aber auch im Nahrungsmittelsektor.

4 Legislaturplanung

Die Ratifizierung verschiedener Zusatzprotokolle zur Alpenkonvention ist im Bericht vom 1. März 2000 über die Legislaturplanung 1999–2003 (BBI 2000 2276) in der Rubrik «weitere Geschäfte im Bereich Umwelt und Infrastruktur» aufgeführt. Mit der Ratifizierung der Protokolle der Alpenkonvention werden die Anliegen einer nachhaltigen Entwicklung berücksichtigt, da mit dem Übereinkommen und dessen Protokolle wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Ziele gleichermaßen angestrebt werden. Die internationale Zusammenarbeit ist überdies einer der umweltpolitischen Schwerpunkte des Bundesrates (vgl. Ziel 3, Richtliniengeschäft R7, BBI 2000 2286).

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Europäische Gemeinschaft hat die Alpenkonvention im Februar 1996 genehmigt (ABl. Nr. L 61 vom 12. März 1996, S. 31). Sie hat sich somit zur Umsetzung ihrer Grundsätze und Zielsetzungen völkerrechtlich verpflichtet. Damit bestätigt sie jedoch auch, dass die Konvention grundsätzlich mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Nach der Ratifizierung der Protokolle durch die Schweiz könnte daher auf dem Gebiet der nachhaltigen Entwicklung des Alpenraumes eine sinnvolle Verstärkung der Zusammenarbeit sowie eine Harmonisierung der Politiken erzielt werden,

ohne dass eine Angleichung der Gesetzgebung zu erfolgen hat. Annäherungen dieser Art bilden einen wichtigen Beitrag an den Abbau von qualitativen Hürden im Hinblick auf weitere Integrationsschritte oder beispielsweise auf gemeinsame Grundsätze der Verkehrspolitik. Dass die Zusammenarbeit hier im Sinne der Förderung eines Europas der Regionen insbesondere zwischen den Alpenregionen stattfindet, entspricht dabei einem erklärten Ziel der schweizerischen Integrationspolitik.

6 Rechtliche Grundlagen

Die Zuständigkeit des Bundes zum Abschluss der vorliegenden Protokolle ergibt sich aus Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung, gemäss welchem die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes sind. Die Bundesversammlung ist gemäss Artikel 166 Absatz 2 der Bundesverfassung für ihre Genehmigung zuständig.

Gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d der Bundesverfassung unterstehen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen.

Die Alpenkonvention ist unbefristet, kann aber gemäss ihrem Artikel 13 Absatz 1 jederzeit gekündigt werden. Die Kündigung wird am ersten Tag des siebten Monats nach Eingang der Kündigung beim Depositar wirksam. Dieselbe Kündigungsmöglichkeit gilt gemäss Artikel 11 Absatz 3 der Konvention für die ebenfalls unbefristeten Protokolle. Zudem bewirkt eine Kündigung der Konvention naturgemäss ebenfalls die Kündigung der Protokolle (vgl. jeweils Schlussbestimmungen der Protokolle: «Verhältnis zwischen der Konvention und dem Protokoll»).

Weder die Konvention noch die Protokolle sehen einen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung wird durch das Vertragswerk nicht herbeigeführt. Es wird kein bestimmter Rechtsbereich in detaillierter Weise und durch direkt anwendbare Normen geregelt, sondern die Wahl der Mittel zur Realisierung der eingegangenen Verpflichtungen wird den Vertragsparteien überlassen. Der Genehmigungsbeschluss unterliegt daher nicht dem Staatsvertragsreferendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d der Bundesverfassung.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2922
1 Allgemeiner Teil	2925
1.1 Ausgangslage	2925
1.1.1 Ratifizierung der Rahmenkonvention 1999 und Gegenstand der vorliegenden Botschaft	2925
1.1.2 Gemeinsames Verständnis Bund–Kantone	2926
1.1.3 Das Interesse der Schweiz an der Ratifizierung der Protokolle	2927
1.2 Die Alpenkonvention – ein Überblick	2928
1.2.1 Herausforderungen im Alpenraum	2928
1.2.2 Bedeutung und Aufbau der Alpenkonvention	2928
1.2.3 Übersicht über den internationalen Verhandlungsprozess	2929
1.2.4 Übersicht über den Prozess auf nationaler Ebene	2932
1.2.4.1 Beginn der Verhandlungen bis zur Tagung von Arosa	2932
1.2.4.2 Die Tagung von Arosa (23./24. August 1996)	2934
1.2.4.3 Die Ratifizierung der Rahmenkonvention durch die Schweiz	2935
1.2.4.4 Die Konferenz von Glarus (6. Juni 2001)	2937
1.2.5 Abgrenzung des Alpenraumes in der Schweiz	2937
1.2.6 Die Alpenkonvention im Kontext der weltweiten und europäischen Bestrebungen zur nachhaltigen Entwicklung der Berggebiete	2938
1.3 Die Alpenkonvention als Instrument zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung im schweizerischen Alpenraum	2940
1.3.1 Die Schweizer Berggebietspolitik	2940
1.3.2 Die Alpenkonvention als Instrument für die Weiterentwicklung einer ganzheitlichen Berggebietspolitik	2941
1.3.3 Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit	2943
1.4 Gegenstand der Genehmigung durch die Bundesversammlung	2944
1.4.1 Acht abgeschlossene Durchführungsprotokolle und Streitbeilegungsprotokoll	2944
1.4.2 Vernehmlassung zu den bis 1997 abgeschlossenen Protokollen «Berglandwirtschaft», «Naturschutz und Landschaftspflege», «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung», «Tourismus» und «Bergwald»	2945
1.4.3 Vernehmlassung zu den nach 1997 abgeschlossenen Protokollen «Bodenschutz», «Energie», «Verkehr» und «Streitbeilegung»	2946
1.5 Rechtliche Aspekte und Umsetzung	2948
1.5.1 Innerstaatliche Umsetzung von Konvention und Protokollen	2948
1.5.2 Anpassungsbedarf des nationalen Rechts	2949
1.5.3 Unabhängige Ratifikation von einzelnen Protokollen	2949
1.5.4 Umsetzung	2950
2 Besonderer Teil	2950
2.1 Rahmenkonvention	2950
2.1.1 Allgemeines	2950
2.1.2 Institutioneller Rahmen	2951

2.2	Protokolle	2952
2.2.1	Allgemeines	2952
2.2.2	Protokoll «Raumplanung und nachhaltige Entwicklung»	2953
2.2.2.1	Ausgangslage	2953
2.2.2.2	Erläuterungen zum Protokoll	2953
2.2.2.3	Beurteilung	2954
2.2.3	Protokoll «Berglandwirtschaft»	2956
2.2.3.1	Ausgangslage	2956
2.2.3.2	Erläuterungen zum Protokoll	2956
2.2.3.3	Beurteilung	2957
2.2.4	Protokoll «Naturschutz und Landschaftspflege»	2959
2.2.4.1	Ausgangslage	2959
2.2.4.2	Kommentar zum Protokoll	2959
2.2.4.3	Beurteilung	2960
2.2.5	Protokoll «Bergwald»	2961
2.2.5.1	Ausgangslage	2961
2.2.5.2	Erläuterungen zum Protokoll	2962
2.2.5.3	Beurteilung	2963
2.2.6	Protokoll «Tourismus»	2965
2.2.6.1	Ausgangslage	2965
2.2.6.2	Erläuterungen zum Protokoll	2965
2.2.6.3	Beurteilung	2967
2.2.7	Protokoll «Bodenschutz»	2969
2.2.7.1	Ausgangslage	2969
2.2.7.2	Erläuterungen zum Protokoll	2969
2.2.7.3	Beurteilung	2970
2.2.8	Protokoll «Energie»	2972
2.2.8.1	Ausgangslage	2972
2.2.8.2	Erläuterungen zum Protokoll	2972
2.2.8.3	Beurteilung	2974
2.2.9	Protokoll «Verkehr»	2976
2.2.9.1	Ausgangslage	2976
2.2.9.2	Erläuterungen zum Protokoll	2976
2.2.9.3	Beurteilung	2978
2.2.10	Protokoll über die «Beilegung von Streitigkeiten»	2981
2.2.10.1	Ausgangslage	2981
2.2.10.2	Erläuterungen zum Protokoll	2981
2.2.10.3	Beurteilung	2982
2.2.11	Protokollübergreifende Bestimmungen	2983
2.2.11.1	Forschung, Bildung und Information (Kap. III der Protokolle)	2983
2.2.11.2	Kontrolle und Bewertung (Kap. IV der Protokolle) sowie Schlussbestimmungen (Kap. V der Protokolle)	2985

2.3 Zusammenarbeit auf nationaler Ebene	2985
2.3.1 Zusammenarbeit zwischen Bund und Alpenkantonen sowie innerhalb der Bundesverwaltung	2985
2.3.2 Einbezug interessierter Organisationen und Verbände	2986
3 Auswirkungen	2986
3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf Bund und Kantone	2986
3.2 Auswirkungen auf das nationale Recht	2987
3.3 Auswirkungen auf die Informatik	2988
3.4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	2988
4 Legislaturplanung	2988
5 Verhältnis zum europäischen Recht	2988
6 Rechtliche Grundlagen	2989
 <i>Beilagen:</i>	
Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)	2993
Protokoll über den Beitritt des Fürstentums Monaco zum Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Beitrittsprotokoll)	3003
Bundesbeschluss zur Ratifizierung der Protokolle zum Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) (Entwurf)	3006
Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Raumplanung und nachhaltige Entwicklung	3007
Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Berglandwirtschaft	3018
Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege	3028
Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Bergwald	3041
Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Tourismus	3049
Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Bodenschutz	3059
Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Energie	3070
Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Verkehr	3080
Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 über die Beilegung von Streitigkeiten	3094