

## *Eröffnungsimpuls*

# Beitrag der Alpenkonvention zur Alpenpolitik

von Peter Haßlacher  
Vorsitzender von CIPRA Österreich

Die Alpenkonvention ist ein umfassendes Werk für die nachhaltige Entwicklung des Alpenraumes. Sie ist deshalb so ambitiös, weil sie alle Lebensraumbereiche und Funktionen von der Berglandwirtschaft bis zu Energie, Bodenschutz und Verkehr miteinbezieht. Auch der Bergwald ist integraler Bestandteil der Alpenkonvention und ist mit seinen Problemen und Überlegungen im Durchführungsprotokoll im Bereich „Bergwald“ abgebildet. Dieses Protokoll ist das einzige, welches unter österreichischem Vorsitz verhandelt worden ist (Prof. Dr. Herbert Scheiring, Landesforstdirektor Tirol). Mehrere Veranstaltungen in Form der internationalen Bergwaldtagungen um die Jahrtausendwende vertieften die Inhalte dieses Protokolls.<sup>1</sup>

## **Vom Schutzinstrument zur Nachhaltigkeitsstrategie**

Gestartet ist dieses Vertragswerk als klassisches Schutzinstrument Ende der 1980-iger Jahre als „Übereinkommen zum Schutz der Alpen“. Dieses war damals die Reaktion der Alpenstaaten auf die großen Naturkatastrophen, die aufkeimende Transitproblematik auf den Alpenübergängen und den rasant anwachsenden Tourismus. Im Jahre 1991 fand die II. Alpenkonferenz der UmweltministerInnen in Salzburg statt. In der Folge wurden innerhalb der Vertragsparteien Stimmen laut, auch die wirtschaftliche Entwicklung im Alpenraum stärker im Auge zu behalten. Insbesondere die schweizerische Eidgenossenschaft verwendete sich dafür sehr vehement. Schließlich einigte man sich, die „nachhaltige Entwicklung“ in den Alpen. Das entsprechende Instrument dafür blieb das Durchführungsprotokoll der Alpenkonvention im Bereich „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“. Allerdings wurden den Inhalten mangels an verbindlichen Verpflichtungen und wenig Alpencharakter die Zähne gezogen. Dieses Protokoll ist alles andere als wirtschaftsfeindlich, doch die für die Wirtschaft wichtigen Punkte müssen erkannt und umgesetzt werden.<sup>2</sup> Letztendlich kommt es auf das Erscheinungsbild der Alpenkonvention in der Öffentlichkeit an, ob sie als Gestalterin oder Verhinderin gesehen wird. Für die Medien sind allemal starke Schlagzeilen über Auseinandersetzungen interessanter als sanfte Erfolgsmeldungen über Umsetzungsbeispiele auf dem Boden der Alpenkonvention. Schnell gerät dabei auch ein völkerrechtlich verbindlich verankerter „Dampfer“ in das Verhinderereck, obschon ihm das anzuwendende Recht auch tatsächlich Recht gibt.

Für die Zukunft der Alpenkonvention werden daher die richtige Balance von rechtlicher Umsetzung der Inhalte der Durchführungsprotokolle und die sichtbare Umsetzung mit Projekten und Handlungsanleitungen mit Mehrwert für die Bevölkerung entscheidend sein.

---

<sup>1</sup> Bundesamt für Umwelt, Wald, und Landschaft (BUWAL)-(2001)-(Hrsg.): Schützen durch Nutzen. 3. Internationale Tagung zum Bergwaldprotokoll der Alpenkonvention 2000. Bern: Umwelt-Materialien Nr. 135, Wald, 194 S.; Scheiring, H. (Schriftleitung)-(1996): Das Bergwald-Protokoll: Forderungen an den Wald – Forderungen an die Gesellschaft. Europäische Akademie Bozen, Fachbereich „Alpine Umwelt“. Berlin, Wien: Blackwell Wissenschafts-Verlag, 330 S.; weitere bibliographische Hinweise auf das Bergwald-Protokoll finden Sie in der von Peter Haßlacher hrsg. Bibliographie Alpenkonvention auf [www.cipra.at](http://www.cipra.at).

<sup>2</sup> Im Verlag Österreich (Wien, [www.verlagoesterreich.at](http://www.verlagoesterreich.at)) ist soeben ein umfangreicher Band in der CIPRA Österreich-Schriftenreihe zur Alpenkonvention zum Thema „Das Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung der Alpenkonvention“ erschienen.

## **Gibt es noch ein Politikinteresse an der Alpenkonvention?**

Wichtig für diese zweigleisige Umsetzungsstrategie wird auch das Interesse der Politik für die Alpenkonvention sein. Das Bekenntnis dazu hat seit dem In-Kraft-Treten der Protokolle im Jahre 2002 auf Bundesebene stetig abgenommen. Auf Länderebene ist die Anwendung der Alpenkonvention als Arbeitsziel in den Regierungsübereinkommen für die Jahre 2013 bis 2018 in den Ländern Kärnten, Salzburg und Tirol noch enthalten. Es wird spannend sein, ob das nach den Landtagswahlen 2018 wieder den Fall sein wird. Aber auch in den genannten Ländern kann nicht von einer idealtypischen Umsetzung ausgegangen werden: es fehlt an Geld für die Umsetzung von Projekten, an der Schulung der Behörden für die komplizierte rechtliche Implementierung der Protokollinhalte und an der Transformation der Protokollinhalte in Länderrecht. Zudem bewahrheitet sich auch hier die auch in anderen Fällen beobachtbare Entwicklung, dass sich die getreuen Heerscharen dorthin bewegen, wo sich ein neuer, weiterer alpenpolitischer Ansatz mit besserer Aussicht auf Förderungen und Finanzierungen auftut. Denn die Alpenkonvention wird von der Politik völlig konträr zu ihrem integralen Ansatz stiefmütterlich behandelt. Das offenbart sich am österreichischen Vorsitz für die Präsidentschaft der Alpenkonvention 2016 bis 2018 ganz deutlich.

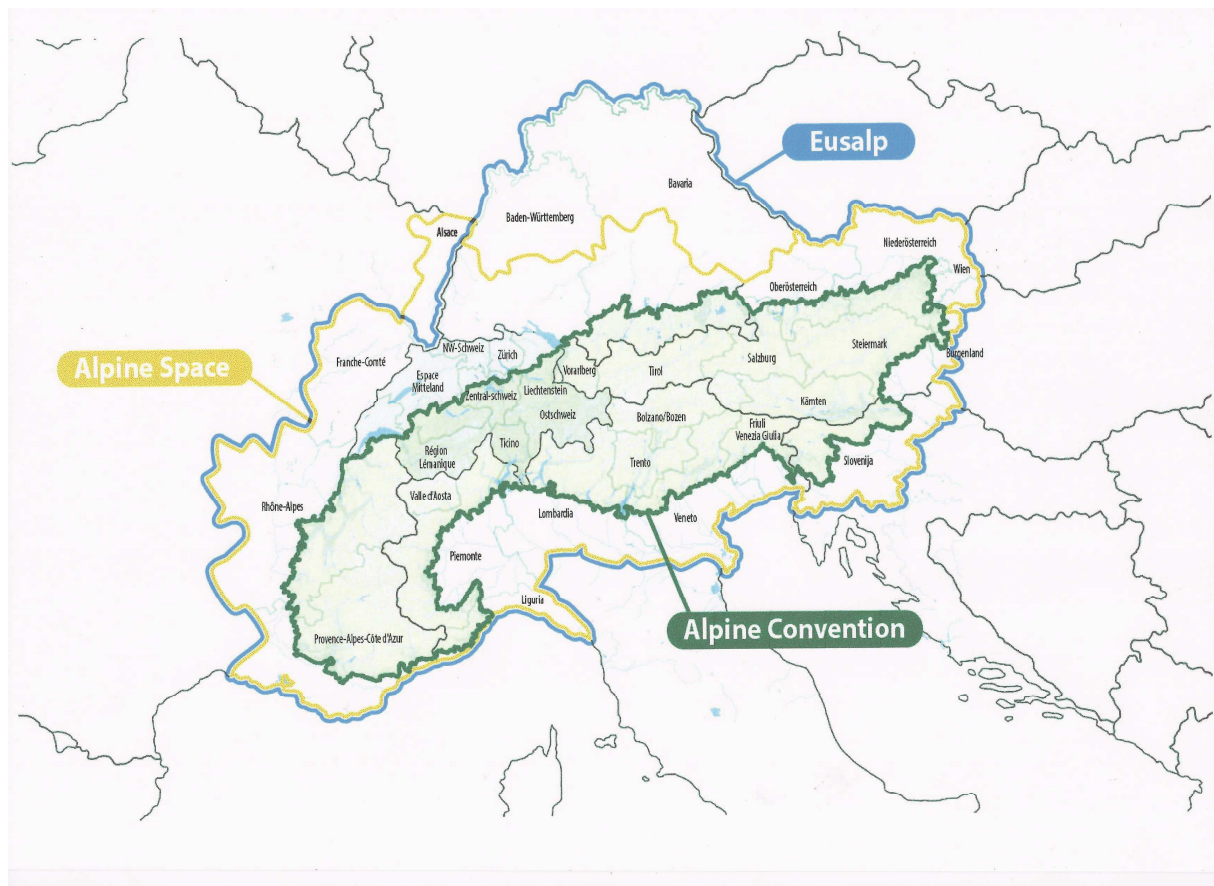
## **Alpennetzwerke**

Seit mittlerweile mehr als 25 Jahren wird alpenweit unter Einbezug der Europäischen Union für den Alpenraum zusammengearbeitet:<sup>3</sup>

- Die Alpenkonvention wurde 1991 als „Übereinkommen zum Schutz der Alpen“ in Salzburg unterzeichnet, die Rahmenkonvention trat in Österreich im Jahre 1995 in Kraft, die Durchführungsprotokolle im Internationalen Jahr der Berge 2002 (siehe Details bei Ewald Galle).
- Im Jahr 2000 wurde das Interreg-B-Alpenraumprogramm unterzeichnet. Es ermöglichte eine Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Alpenstaaten. Das Programm finanziert transnationale Zusammenarbeitsprojekte und reicht über den Geltungsbereich der Alpenkonvention hinaus (siehe Abbildung).
- Um die öffentlichen Politiken auf den verschiedenen staatlichen Ebenen besser zu koordinieren, wurde 2015 die Makroregionale Strategie für den Alpenraum (EUSALP) verabschiedet. Oberstes Ziel ist der gerechte Zugang zu den Beschäftigungsmöglichkeiten unter Nutzung der hohen Wettbewerbsfähigkeit des Alpenraumes.

---

<sup>3</sup> Rieben, S. (2017): Zusammenarbeit im Alpenraum: Netzwerke für die Zukunft. In: Die Volkswirtschaft 90, Nr. 10, S.20 – 22.



Es würde den Rahmen dieses Eröffnungsimpulses sprengen, würde man den Versuch unternehmen wollen, Alpenkonvention und EUSALP gegeneinander abzugleichen. Dem Anspruch von EUSALP, die Makroregionale Alpenraumstrategie sei ein Projekt von „unten“, kann aus der Sicht der Zivilgesellschaft und NGOs mit Sicherheit nicht geteilt werden. Die Alpenkonvention steht in Österreich auf vielen Füßen. Das seit Beginn der 1990-iger Jahre existierende „Österreichische Nationale Komitee für die Alpenkonvention“ (Koordination durch das BMLFUW) bindet alle staatlichen Ebenen wie auch die Nicht-Regierungsorganisationen ein. Die Alpenkonvention besitzt im EUSALP-Steuerungsgremium „nur“ Beobachterstatus, NGOs sind dort unerwünscht. Im geographischen Anwendungsbereich der Alpenkonvention leben und wirtschaften rund 13 Mio. Bürgerinnen und Bürger, in jenem der EUSALP 70 Mio. mit dem Einfluss der großen Metropolregionen. Den engeren Alpenraum als Wasserschloss, Energielieferant, Erholungsraum, Kühltürme für die flacheren Regionen Europas, Ergänzungsraum zu den großen Ballungszentren zu sehen, ist ein nicht von der Hand zu weisendes Horrorszenario. Ein gravierender Nachteil für die Alpenkonvention steckt sicher in der Tatsache, dass sie über wenig bis gar keine Budgetmittel verfügt, während EUSALP einschlägige Finanzmittel koordiniert und in Projekte der Umsetzung ihrer Strategien fließen lässt. Auf der Habenseite der Alpenkonvention bleibt ihr völkerrechtlich verbindlicher Charakter, während EUSALP in dem Sinne keine rechtliche Verankerung besitzt.

### **Der besondere Wert der Alpenkonvention**

Der besondere Wert der Alpenkonvention besteht in ihrem hochrangigen Rechtsstatus, den man nicht wechseln kann wie die Hemden. Sie hat sich ferner zu einem Wissenspool par excellence in Alpenfragen entwickelt. Sie ist dadurch ein Korrektiv, Rückgrat und das Gewissen für eine nachhaltige Alpenentwicklung in Hinblick auf gefährliche neoliberale Entwicklungen im

Alpenraum, die sich in den letzten Jahren nicht vermindert sondern verstärkt haben: zum Beispiel im Verkehr, bei Erschließungen für den Skitourismus, bei der Durchsetzung von Freihalteflächen auf dem Berg und im Tal. Die Alpenkonvention hat ihren besonderen Wert sowohl in der ungeheuren Präventivwirkung bei Projektvisionen als auch aufgrund ihrer bestehenden oberstgerichtlichen Erkenntnisse. Abseits von möglichen Verfahren entfaltet die Alpenkonvention Beachtung bei zahlreichen Straßenbauprojekten, wobei die Verlängerung der Alemagna-Autobahn in Richtung Norden das wohl bekannteste Beispiel darstellt.<sup>4</sup> Das Bodenschutzprotokoll mit dem Erschließungsverbot für Skipisten in labilen Gebieten und das Protokoll im Bereich „Naturschutz und Landschaftspflege“ mit dem Schutzgebietsartikel sind ganz wichtige Bestandteile einer steuernden Naturschutz- und Raumordnungspolitik für den alpinen Raum. So meint etwa Werner Bätzing in seiner 25 Jahre-Bilanz zur Alpenkonvention: *„Gäbe es die Alpenkonvention nicht, dann müsste man sie eigentlich neu erfinden, was aber vor dem Hintergrund des gegenwärtigen politischen Zeitgeistes heute kaum noch möglich sein dürfte“.*<sup>5</sup> Das heißt mit Sicherheit aber auch nicht, sich auf dem bisher Erreichten auszuruhen und keine Fein- bzw. Nachjustierungen vorzunehmen. Dringend warten zwei Handlungsfelder auf eine Inventur:

- Überarbeitung des 2007 vom BMLFUW in 1. Auflage herausgegebenen Handbuchs für die Umsetzung der Alpenkonvention,<sup>6</sup>
- nochmaliges Aufspüren und Darstellen der Potenziale der Alpenkonvention in einer sich ändernden Welt.

### **Die Herausforderung heißt Kontinuität**

Die heutige Veranstaltung des Kuratorium Wald ist ein Eckstein für diese Strategie im Bereich der Umsetzung des Bergwaldprotokolls. Über allem steht das unverrückbare Motto für die Alpenkonvention: *„DRANBLEIBEN!“*

---

<sup>4</sup> Haßlacher, P. (2017): Das Memorandum von Kartitsch gegen die Verlängerung der Alemagna. Die Arbeit mit der Alpenkonvention vor Ort. In: Die Alpenkonvention – Nachhaltige Entwicklung für die Alpen Nr.86, 02/2017, S. 2 – 4. (weitere Beiträge zum Alemagna-Problem sind in dieser Alpenkonventions-Zeitschrift in den Nummern 84, 75, 74, 73 und 59 erschienen).

<sup>5</sup> Bätzing, W. (2016): 25 Jahre Alpenkonvention – Bilanz und Ausblick. In: Haßlacher, P. (Hrsg.): 25 Jahre Alpenkonvention – Ein- und Ausblicke. Innsbruck-Igls: CIPRA Österreich, S. 11 – 38 (Bestellungen an: CIPRA Österreich, Salurner Straße 1, A-6020 Innsbruck).

<sup>6</sup> Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.): Die Alpenkonvention – Handbuch für ihre Umsetzung. Rahmenbedingungen, Leitlinien und Vorschläge für die Praxis zur rechtlichen Umsetzung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle. Wien, 1. Auflage, 161 S.