

Tagung der Alpenkonferenz
Réunion de la Conférence alpine
Sessione della Conferenza delle Alpi
Zasedanje Alpske konference

XIV

14.09.2016

TOP / POJ / ODG / TDR

A3

DE

OL: DE

AKTIVITÄTEN DES ÜBERPRÜFUNGSAUSSCHUSSES
2015-2016

**A Bericht des Vorsitzenden des Überprüfungsausschusses an
die Alpenkonferenz**

B Beschlussvorschlag

Anlagen:

- Anlage 1: Abschlussbericht zur vertieften Überprüfung des Themas „Tourismus“
- Anlage 2: Abschließender Bericht zum Ersuchen um Überprüfung einer vermuteten Nichteinhaltung des Art. 11 (1) Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“ wegen zwanzig Änderungen der Verordnung zum Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“ im Landkreis Miesbach/Bayern
- Anlage 3: Handlungsempfehlungen für eine konsistente alpenweite Anwendung des Artikels 11 (1) des Naturschutzprotokolls und Landschaftspflege
- Anlage 4: Leitlinien zur Auslegung von Artikel 6 (3) des Tourismusprotokolls im Hinblick auf eine alpenweit konsistente Umsetzungspraxis

A Bericht des Vorsitzenden des Überprüfungsausschusses an die Alpenkonferenz

1. Einleitung

Unter deutschem Vorsitz hat der Überprüfungsausschuss in vier Sitzungen wie folgt getagt:

- a) 21. Sitzung: Berlin, 17. und 18. März 2015;
- b) 22. Sitzung: Benediktbeuern, 16. und 17. Dezember 2015;
- c) 23. Sitzung: Berlin, 12. und 13. April 2016;
- d) 24. Sitzung: Innsbruck, 6, 7. und 8. Juli 2016.

Der Überprüfungsausschuss legt der Alpenkonferenz den unter der Überschrift **B** aufgeführten Beschlussvorschlag vor.

Zum ersten Mal in der Praxis des Überprüfungsausschusses hat er von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, zu den von ihm behandelten Themen unabhängige Experten einzuladen und deren Beiträge in die Arbeit des Ausschusses einfließen zu lassen. Zugleich hat der Überprüfungsausschuss mit der Arbeitsgruppe „Nachhaltiger Tourismus“ zusammen gearbeitet und Informationen ausgetauscht. Beide Innovationen haben die Arbeit des Überprüfungsausschusses bereichert und wesentlich zu seinen Ergebnissen beigetragen.

Auf seinen Sitzungen befasste sich der Überprüfungsausschuss mit der zweiten Phase des ordentlichen Überprüfungsverfahrens gemäß Punkt Nr. II.3.1.1. des Überprüfungsmechanismus mit der vertieften Überprüfung der Themen „Tourismus“ (2.1.) und „Flächensparende Bodennutzung“ (2.2.).

Mit Blick auf eine alpenweit konsistente Umsetzungspraxis erarbeitete der Überprüfungsausschuss darüber hinaus Leitlinien zur Auslegung von Artikel 6 (3) des Tourismusprotokolls (3) und legt diese zur Annahme der Alpenkonferenz vor. Im Zusammenhang mit der Befassung eines Ersuchens einer Beobachterorganisation erstellte der Überprüfungsausschuss auch Handlungsempfehlungen für eine konsistente alpenweite Anwendung des Artikels 11 (1) des Naturschutzprotokolls. Beide Instrumente tragen zur Rechtssicherheit bei der Anwendung der jeweiligen Vorschriften bei und geben den Akteuren vor Ort eine Hilfestellung bei der Umsetzung des Alpenkonventionsregimes.

Schließlich befasste sich der Überprüfungsausschuss in außerordentlichen Verfahren mit zwei Ersuchen der Beobachterorganisationen CAA und CIPRA International wegen der vermuteten Nichteinhaltung von Vorschriften der Durchführungsprotokolle der

Alpenkonvention (3.).

2. Ordentliches Verfahren: Zweite Phase des ordentlichen Überprüfungsverfahrens (vertiefte Überprüfung)

Auf seiner 17. Sitzung legte der Überprüfungsausschuss unter dem Vorsitz der Schweiz im Dezember 2012 in Bern die Themen „Tourismus“ und „Flächensparende Bodennutzung“ als Themen für die zweite Phase des ordentlichen Überprüfungsverfahrens zur vertieften Überprüfung gemäß Punkt Nr. II.3.1.1. des Überprüfungsmechanismus fest.

2.1. Vertiefte Überprüfung zum Thema „Tourismus“

Unter italienischem Vorsitz hat der Überprüfungsausschuss mit der vertieften Überprüfung zum Thema Tourismus begonnen und hierzu frühere Berichte, Alpenzustandsberichte und frühere Studien sowie zusätzliche Informationen der Vertragsparteien ausgewertet und zusätzliche Fragen an die Vertragsparteien zu den Artikeln 5, 6 und 18 des Tourismusprotokolls und Artikel 12 (1) des Verkehrsprotokolls erarbeitet.

Unter deutschem Vorsitz wertete der Überprüfungsausschuss die eingegangenen zusätzlichen Informationen aus und lud zu seiner 23. Sitzung in Berlin vier unabhängige Experten ein, um mit ihnen verschiedene Aspekte des Tourismus, die für die Umsetzung des Tourismusprotokolls relevant sind, zu diskutieren. Ihre Beiträge flossen in die Erstellung des Abschlussberichts ein. Auf seiner 24. Sitzung nahm der Überprüfungsausschuss den Abschlussbericht zur vertieften Überprüfung des Themas Tourismus vorläufig an und finalisierte ihn im schriftlichen Verfahren. Die Vertragsparteien hatten bis zum 29.08.2016 Gelegenheit, abschließend Stellung zu nehmen. Der Überprüfungsausschuss legt nunmehr der Alpenkonferenz den Abschlussbericht zur vertieften Überprüfung des Themas „Tourismus“ mit Empfehlungen für die Vertragsparteien zur Annahme vor (Anlage 1).

2.2. Vertiefte Überprüfung zum Thema „Flächensparende Bodennutzung“

Auf seiner 21. Sitzung in Berlin begann der Überprüfungsausschuss ebenfalls mit der vertieften Überprüfung zum Thema „Flächensparende Bodennutzung“, indem er zum einen das Ständige Sekretariat ersuchte, die zu diesem Thema bereits vorhandenen Materialien auszuwerten, und zum anderen die Vertragsparteien bat, soweit vorhanden, Daten zum Flächenverbrauch zur Verfügung zu stellen. Zur 24. Sitzung des Überprüfungsausschusses legten das Ständige Sekretariat und der Vorsitz ein Arbeitspapier vor, das eine Liste von Unterthemen zur flächensparenden Bodennutzung enthält. Der Überprüfungsausschuss bat die Vertragsparteien bis zum 31.12.2016 dem Vorsitz und dem Ständigen Sekretariat dieje-

nigen Themen zu benennen, die bei der vertieften Überprüfung zum Thema „flächensparende Bodennutzung“ prioritär behandelt werden sollen.

3. Außerordentliche Verfahren

Gemäß Punkt Nr. II:3.1.2. des Überprüfungsmechanismus löst ein Ersuchen um Überprüfung einer vermuteten Nichteinhaltung der Konvention und ihrer Protokolle ein außerordentliches Überprüfungsverfahren aus. Unter deutschem Vorsitz befasste sich der Überprüfungsausschuss mit zwei solchen Ersuchen: zum einen zum Windpark am Sattelberg in Italien (3.1) und zum anderen zu Veränderungen des Schutzgebietes „Egartenlandschaft um Miesbach“ in Deutschland (3.2.).

3.1. Ersuchen der Beobachterorganisation CAA wegen der vermuteten Nichteinhaltung von Artikel 2(4) des Energieprotokolls im Zusammenhang mit der Baugenehmigung für einen Windpark am Sattelberg (Alto Adige/Südtirol, Italien)

Das Ersuchen wurde dem Überprüfungsausschuss bereits auf seiner 16. Sitzung im April 2012 in Lugano unterbreitet. Auf seiner 18. Sitzung im April 2013 hat der Überprüfungsausschuss dieses Verfahren ausgesetzt, bis eine abschließende rechtskräftige Entscheidung von Behörden und Gerichten der betroffenen Vertragspartei vorliegt oder eine Änderung der Faktenlage eintritt. Der Überprüfungsausschuss hat dieses Ersuchen unter deutschem Vorsitz insoweit weiter verfolgt, als er zu jeder Sitzung alle Beteiligten aufgefordert hat, gegebenenfalls neue Informationen zu diesem Ersuchen vorzutragen. Da sich die Sach- und Rechtslage zu diesem Fall nicht geändert hat, wurde das Verfahren nicht wieder aufgenommen.

Anlässlich dieses Falles ist aber der Überprüfungsausschuss auf seiner 22. Sitzung in Benediktbeuern übereingekommen, dass die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs keine starre Voraussetzung für die Behandlung von Ersuchen im Überprüfungsausschuss darstellen soll. Für den Fall zum Sattelberg hat diese Entscheidung keine Auswirkung.

3.2. Ersuchen der Beobachterorganisation CIPRA International wegen der vermuteten Nichteinhaltung von Artikel 11 (1) des Protokolls Naturschutz und Landschaftspflege im Zusammenhang mit 20 Änderungen der Verordnung zum Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“ im Landkreis Miesbach (Bayern, Deutschland)

Das Ersuchen wurde dem Überprüfungsausschuss in seiner 20. Sitzung im Juli 2014 in Genua unterbreitet und seitdem im Überprüfungsausschuss behandelt. Noch unter italienischem Vorsitz erhielten alle Beteiligten sowie alle Beobachter und Vertragsparteien Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme.

Um schon den bloßen Anschein eines Interessenkonflikts zu vermeiden, hat der deutsche Vorsitzende im Einvernehmen mit allen Vertragsparteien und den Beobachtern die Republik Österreich gebeten, die Sitzungsleitung im Überprüfungsausschuss zu übernehmen, wenn es um die Behandlung dieses Falles geht. Während der 21. Sitzung des Überprüfungsausschusses war die Beobachterorganisation CIPRA International durch einen Anwalt vertreten. Der Überprüfungsausschuss hat auf seiner 21. Sitzung in Berlin keine Nichteinhaltung durch die gerügten Änderungen der Verordnung zum Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“ festgestellt. Er hat allerdings darauf hingewiesen, dass dies nicht als Aussage über allfällige künftige Änderungen des Landschaftsschutzgebietes „Egartenlandschaft um Miesbach“ verstanden werden kann, denn jede Änderung ist am Schutzmaßstab des Art. 11(1) Naturschutzprotokoll zu messen. Auf seiner 22. Sitzung hat er dieses Verfahren beendet und seinen abschließenden Bericht (Anlage 2) sowie Handlungsempfehlungen für eine konsistente alpenweite Anwendung des Artikels 11 (1) des Naturschutzprotokolls (Anlage 3) angenommen. Die Alpenkonferenz nahm im Zuge eines schriftlichen Beschlussverfahrens mit Beschluss vom 5. August 2016 den abschließenden Bericht zur Kenntnis, empfahl den Vertragsparteien, soweit sie betroffen sind, die in diesem abschließenden Bericht enthaltenen Empfehlungen umzusetzen und ersuchte das Ständige Sekretariat, den abschließenden Bericht und die Materialien dieses außerordentlichen Überprüfungsverfahrens in geeigneter Weise zu veröffentlichen. Somit werden hier nur mehr die Leitlinien für eine konsistente alpenweite Anwendung des Artikels 11 (1) des Naturschutzprotokolls der Alpenkonferenz zur Annahme vorgelegt.

4. Leitlinien zur Auslegung von Artikel 6 (3) des Tourismusprotokolls

Die XIII. Alpenkonferenz in Turin hat den Überprüfungsausschuss mit Beschluss A1 Nr. 3 gebeten, mit Blick auf eine alpenweit koordinierte Umsetzungspraxis, Leitlinien zur Auslegung von Artikel 6 (3) des Tourismusprotokolls vorzubereiten und dabei, soweit erforderlich, die fachliche Unterstützung der Arbeitsgruppen und Plattformen in Anspruch zu nehmen.

In allen vier Sitzungen unter deutschem Vorsitz hat sich der Überprüfungsausschuss intensiv mit der Erarbeitung der Leitlinien zur Auslegung von Artikel 6 (3) des Tourismusprotokolls befasst. Zu diesem Zweck hat der Überprüfungsausschuss die Arbeitsgruppe „Nachhaltiger Tourismus“ in die Arbeiten eingebunden. Der Vorsitzende des Überprüfungsausschusses nahm zusammen mit einem Vertreter des Ständigen Sekretariats an einer Sitzung dieser Arbeitsgruppe teil, um die Zusammenarbeit zu intensivieren. Der Überprüfungsausschuss legte der Arbeitsgruppe „Nachhaltiger Tourismus“ spezifische Fragen vor, die für die Auslegung von Artikel 6 (3) des Tourismusprotokolls relevant sind. Die Stellungnahme der Vorsitzenden der Arbeitsgruppe ist in die Erarbeitung der Leitlinien eingeflossen.

Die finale Fassung des Entwurfs der Leitlinien zur Auslegung von Artikel 6 (3) des Tourismusprotokolls wurde auf der 24. Sitzung des Überprüfungsausschusses vorläufig angenommen. Eine Vertragspartei behielt sich eine endgültige Zustimmung zunächst vor, um innerstaatliche Abstimmungen durchführen zu können und nahm diesen Vorbehalt mit Mail vom 30.08.2016 zurück und stimmte der finalen Fassung der Leitlinien zu. Alle übrigen Vertragsparteien waren gebeten, bis zum 13.08.2016 auch zu den jeweiligen Sprachfassungen ihrer Landessprache abschließend Stellung zu nehmen. Ein Widerspruch ist nicht eingegangen. Der Überprüfungsausschuss legt diese Leitlinien der Alpenkonferenz zur Annahme vor (Anlage 4).

5. Ergänzung der Verfahrensregeln des Überprüfungsmechanismus

Aufgrund seiner praktischen Erfahrungen hat der Überprüfungsausschuss zwei Ergänzungen zu den Verfahrensregeln des Überprüfungsmechanismus erarbeitet, die zum einen mögliche Interessenkonflikte bei der Sitzungsleitung verhindern und zum anderen eine möglichst frühzeitige Veröffentlichung der Ergebnisse des Überprüfungsausschusses ermöglichen sollen.

5.1. Vermeidung von Interessenkonflikten

Während der Behandlung des Ersuchens von CIPRA International zum Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“ hatte der Überprüfungsausschuss einen Fall zu behandeln, der die Vorsitz führende Vertragspartei selbst betraf. Um jeden möglichen Anschein eines Interessenkonflikts zu vermeiden, gab der Vorsitzende im Einvernehmen mit den Vertragsparteien die Sitzungsleitung an eine andere Vertragspartei ab. Um auch für künftige Fälle ein Verfahren zu ermöglichen, um den Anschein von Interessenkonflikten oder diese selbst zu vermeiden, legt der Überprüfungsausschuss eine entsprechende Ergänzung der Verfahrensregeln der Alpenkonferenz zur Beschlussfassung vor. Danach wird dem Überprüfungsausschuss die Möglichkeit eingeräumt, für die Dauer des Vorsitzes der betroffenen Vertragspartei für die Behandlung des entsprechenden Ersuchens eine andere Vertragspartei mit der Vorsitzführung zu betrauen. Dieser Änderungsvorschlag ist Bestandteil des Beschlussvorschlags zur Rechtsbereinigung im Dokument AC14/A7.

5.2. Frühzeitige Veröffentlichung der Ergebnisse des Überprüfungsmechanismus

Aufgrund der Verfahrensdauer und der Periodizität der Alpenkonferenzen kann zwischen der Beschlussfassung des Überprüfungsausschusses und der Annahme der Ergebnisse des Überprüfungsausschusses durch die Alpenkonferenz ein erheblicher Zeitraum liegen. Im Zusammenhang mit der Behandlung des Ersuchens zum Landschaftsschutzgebiet „Egarten um Miesbach“ erkannte der Überprüfungsausschuss ein praktisches Bedürfnis insbesondere

von Handlungsträgern und der Öffentlichkeit, vor allem die rechtlichen Ausführungen des Überprüfungsausschusses schon frühzeitig zu kennen, um diese in die Praxis umsetzen zu können.

Der Überprüfungsausschuss legt daraufhin der Alpenkonferenz eine weitere Änderung zur Beschlussfassung vor. Danach kann der Überprüfungsausschuss beschließen, die von ihm zu Ersuchen um Überprüfung vermuteter Nichteinhaltung der Konvention und ihrer Protokolle verabschiedeten Abschlussberichte auch vor der folgenden Alpenkonferenz vorläufig zu veröffentlichen. Hiervon sind allerdings die Beschlussempfehlungen ausgenommen. Dadurch wird sichergestellt, dass lediglich die faktischen Feststellungen und die rechtlichen Aussagen vor der Alpenkonferenz veröffentlicht werden, nicht aber die Empfehlungen, die auch politische Wertungen enthalten können. Auch dieser Vorschlag ist Bestandteil des Beschlussvorschlags zur Rechtsbereinigung im Dokument AC14/A7.

B Beschlussvorschlag

Die Alpenkonferenz

1. nimmt den Bericht des Vorsitzenden des Überprüfungsausschusses zur Kenntnis;
2. nimmt die Leitlinien zur Auslegung von Artikel 6 (3) des Tourismusprotokolls mit Blick auf ihre alpenweit konsistente Umsetzungspraxis an;
3. bittet die Vertragsparteien und das Ständige Sekretariat und ersucht die Beobachter, diese Leitlinien den EntscheidungsträgerInnen sowie einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen;
4. nimmt die Handlungsempfehlungen für eine konsistente alpenweite Anwendung des Artikels 11 (1) des Naturschutzprotokolls an und ersucht die Vertragsparteien, diese Handlungsempfehlungen soweit erforderlich umzusetzen;
5. nimmt den Abschlussbericht zur vertieften Prüfung des Themas „Tourismus“ an und ersucht die Vertragsparteien, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den in diesem Bericht enthaltenen Empfehlungen nachzukommen.

Tagung der Alpenkonferenz
Réunion de la Conférence alpine
Sessione della Conferenza delle Alpi
Zasedanje Alpske konference

XIV

TOP / POJ / ODG / TDR

A3

DE

OL: DE

ANLAGE/ANNEXE/ALLEGATO/PRILOGA

1



alpenkonvention • convention alpine
convenzione delle alpi • alpska konvencija
Alpine Convention
German Presidency 2015 – 2016

Überprüfungsausschuss
der Alpenkonvention

ImplAlp/2016/24/7/1

(OL:DE)

VERTIEFTE PRÜFUNG ZUM THEMA „TOURISMUS“

Abschlussbericht

I. ALLGEMEINES ZUR VERTIEFTEN PRÜFUNG

Gemäß Punkt II.3.1.1. des Überprüfungsmechanismus (Beschluss ACXII/A1) besteht das ordentliche Überprüfungsverfahren aus der Erstellung eines Berichts über den Stand der Einhaltung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle auf der Grundlage der in Abständen von zehn Jahren eingereichten Länderberichte (Phase 1) und aus einer vertieften Untersuchung jener Bereiche, in denen in Phase 1 eventuelle Umsetzungsmängel festgestellt werden konnten (Phase 2). In dieser Phase 2 überprüft der Prüfungsausschuss die Fortschritte bei der Beseitigung von festgestellten Mängeln. Punkt II.3.1.10. des Überprüfungsmechanismus (Beschluss ACXII/A1) sieht vor, dass der Prüfungsausschuss dabei neben den von den Vertragsparteien zur Verfügung gestellten Informationen auch sonstige Informationsquellen heranziehen kann, wie beispielsweise Alpenzustandsberichte, Berichte, Studien und Stellungnahmen von Arbeitsgruppen und Plattformen, Projektergebnisse sowie ExpertInnenbefragungen. Er kann Verbesserungen der Umsetzung von Alpenkonvention und Durchführungsprotokollen vorschlagen. Diesem Zweck können auch gute Umsetzungsbeispiele aus anderen Vertragsparteien dienen. Es liegt im Ermessen des Prüfungsausschusses, welche Themen er in welcher Reihenfolge vertiefen will.

Die Phase 2 des ordentlichen Überprüfungsverfahrens wurde erstmals durchgeführt. Dabei zeigte sich, dass die Verpflichtungen aus den untersuchten Bestimmungen der Alpenkonvention und ihrer Protokolle in einigen Fällen von einer näheren inhaltlichen Determinierung profitieren könnten. Das erste Überprüfungsverfahren war vor allem in

Bezug auf die Informationsbeschaffung ein Lernprozess, der es in Zukunft ermöglichen sollte, dass der Überprüfungsausschuss seiner Aufgabe, die Vertragsparteien bei der Einhaltung dieser Verpflichtungen zu unterstützen, noch besser gerecht werden kann.

II. VERFAHREN

Vor dem Hintergrund der Empfehlungen, die die Alpenkonferenz auf der Grundlage der bisher erarbeiteten Überprüfungsberichte erteilt hatte (Dokument ACX/B2/2 bzw. ACXI/A1/2), wurden in der 17. Sitzung des Überprüfungsausschusses im Dezember 2012 in Bern die Themen „Tourismus“ und „Flächensparende Bodennutzung“ für die zweite Phase des laufenden ordentlichen Überprüfungsverfahrens festgelegt. Der Überprüfungsausschuss entschied sich in seiner 18. Sitzung in Ponte di Legno im April 2013 dafür, mit dem Thema „Tourismus“ zu beginnen. Die Empfehlungen der Alpenkonferenz zu diesem Thema bezogen sich auf die Verbesserung der Umsetzung der Verpflichtungen der Vertragsparteien zur Förderung des nachhaltigen Tourismus auch durch Maßnahmen, die die wirtschaftliche Attraktivität des naturnahen Tourismus gemäß Artikel 6 Tourismusprotokoll und insbesondere gemäß den Absätzen 3 und 4 stärken, auf die Vermeidung und Behebung der durch touristische Aktivitäten und Infrastrukturen verursachten Umweltschäden sowie auf die Bedachtnahme auf eine bessere Anwendung der Bestimmungen betreffend die Verwendung von Motor- und Luftfahrzeugen zu Freizeit Zwecken nach den Vorgaben der Artikel 15 Absatz 2 und 16 Tourismusprotokoll und 12 Absatz 1 Verkehrsprotokoll.

Um eine Übersicht über das einschlägige Material zu gewinnen, erarbeitete der Überprüfungsausschuss zunächst eine zusammenfassende Tabelle der Schwierigkeiten, Defizite und Widersprüche im Tourismusbereich, die auch Umsetzungsbeispiele enthält. Diese Zusammenfassung basiert auf Berichten des Überprüfungsausschusses (Dokumente ACX/B2/1 und ACXI/A1/1), Alpenzustandsberichten, insbesondere dem vierten Bericht „Nachhaltiger Tourismus in den Alpen“, Studien und zusätzlichen Informationen der Vertragsparteien. Auf der Grundlage der Tabelle konzentrierte der Überprüfungsausschuss in seiner 20. Sitzung den Gegenstand der vertieften Prüfung auf die Artikel 5, 6 und 18 des Tourismusprotokolls sowie auf Artikel 12(1) des Verkehrsprotokolls und formulierte zu diesen Artikeln zusätzliche Fragen (Dokument ImplAlp/2013/19/4/3).

Der Überprüfungsausschuss ersuchte anlässlich seiner 20., 21. und 22. Sitzung die Vertragsparteien, ihre Antworten auf diese Fragen in den vier Amtssprachen der Alpenkonvention an die Mitglieder des Überprüfungsausschusses und das Ständige Sekretariat jeweils unter Einhaltung bestimmter Fristen zu übermitteln. Mit Stichtag 9. März 2016 wurden Antworten von Deutschland und Österreich (jeweils die ursprüngliche Frist während und in allen vier Konventionssprachen), der Schweiz, Frankreich und Slowenien (in allen vier Konventionssprachen) und Italien (nur Italienisch) eingereicht. Keine Antworten langten von Liechtenstein, Monaco und der EU ein. Am 30. September

2015 reichten CAA und CIPRA International einen gemeinsamen Beitrag zu den Artikeln 5(1), 6(1), 6(2), 6(3), 6(4) Tourismusprotokoll und 12(1) Verkehrsprotokoll ein. Die Vorsitzenden der Arbeitsgruppe „Nachhaltiger Tourismus“ übermittelten am 23. Februar 2016 eine Zusammenfassung der Antworten der Mitglieder der Arbeitsgruppe auf die Fragen zu den Artikeln 5(2), 6(1), 6(2) und 6(3) Tourismusprotokoll¹.

Zur Ergänzung des vorliegenden Materials luden der Vorsitz und das Ständige Sekretariat nach Konsultation der Vertragsparteien die ExpertInnen Andrea Macchiavelli, Universität Bergamo, Italien, Franz Pretenthaler, Joanneum Research, Graz, Österreich, Sonja Sibila Lebe, Universität Maribor, Slowenien, und Matthew Naylor, Universität Grenoble, Frankreich zur 23. Sitzung des Überprüfungsausschusses im April 2016 nach Berlin ein. Der Überprüfungsausschuss führte mit diesen TourismusexpertInnen eine vertiefte Diskussion über die alpenweite Praxis zur Umsetzung der Artikel 5, 6 und 18 des Tourismusprotokolls. Diese Form der Informationsbeschaffung wurde erstmalig durchgeführt und erwies sich als sehr nützlich.

Schließlich bot auch die vom deutschen Vorsitz am 8. Juni 2016 in Sonthofen durchgeführte Konferenz „Nachhaltiger Tourismus in den Alpen: eine Herausforderung (ohne Alternative)“ Möglichkeiten zur Abrundung des Abschlussberichts, vor allem im Hinblick auf die Umsetzungsbeispiele.

Der Überprüfungsausschuss nahm in seiner 24. Sitzung in Innsbruck im Juli 2016 den von Vorsitz und Ständigem Sekretariat erstellten Entwurf des Abschlussberichts zur vertieften Prüfung des Themas „Tourismus“ mit den gemeinsam erarbeiteten Änderungen vorläufig an. In der Folge finalisierte der Überprüfungsausschuss diesen Entwurf im schriftlichen Verfahren und legte ihn im Wege des Ständigen Ausschusses der XIV. Alpenkonferenz zur Annahme vor.

III. STAND DER UMSETZUNG DER BESTIMMUNGEN DER ALPENKONVENTION ZUM THEMA „TOURISMUS“, DIE GEGENSTAND DER VERTIEFTEN PRÜFUNG WAREN

1. Art. 5(1) des Tourismusprotokolls der Alpenkonvention lautet:

„Die Vertragsparteien verpflichten sich, auf eine nachhaltige touristische Entwicklung mit einem umweltverträglichen Tourismus zu achten. Zu diesem Zweck unterstützen sie die Ausarbeitung und Umsetzung von Leitbildern, Entwicklungsprogrammen sowie von sektoralen Plänen, die von den zuständigen Stellen auf der am besten geeigneten Ebene eingeleitet werden und die den Zielen dieses Protokolls Rechnung tragen.“

¹ Die Langfassungen aller genannten Beiträge sind über den Internetauftritt der Alpenkonvention www.alpconv.org abrufbar.

a.) Fragen des Prüfungsausschusses

Frage a: Wie haben die Vertragsparteien die Ausarbeitung dieser Leitbilder, Entwicklungsprogramme und sektoralen Pläne unterstützt? Wie wird deren Umsetzung gewährleistet? Welche Umsetzungsbeispiele auch auf regionaler und lokaler Ebene gibt es?

Frage b: Wie wird sichergestellt, dass diese Leitbilder, Entwicklungsprogramme und sektoralen Pläne, den Zielen dieses Protokolls Rechnung tragen?

b.) Maßnahmen der Vertragsparteien

Die Vertragsparteien, die diese Frage beantwortet haben, verweisen auf die Ausarbeitung von Dokumenten zur Orientierung des Tourismus auf eine nachhaltige Entwicklung und geben Beispiele für die regionale Ebene.

Deutschland nennt das Tourismuspolitische Konzept der Bayerischen Staatsregierung, das Leitbildcharakter für alle einschlägigen Akteure hat und alle vom Tourismusgeschehen berührten Politikbereiche umfasst. Aufgabe und Ziel der Tourismuspolitik auf Bundesebene in Deutschland sei es, die Rahmenbedingungen für eine positive, nachhaltige und umweltverträgliche Entwicklung des Tourismus zu gestalten. Die konkrete Planung, Entwicklung und unmittelbare Förderung des Tourismus liege in der Verantwortung der Bundesländer. Bund und Länder stimmten ihre Ziele und Aktivitäten regelmäßig im Bund-Länder-Ausschuss Tourismus ab. Deutschland setze in der Tourismuspolitik auf den Dialog mit allen Tourismusakteuren sowie auf eine gegenseitige Beratung und Unterstützung. Das gelte auch für die Landesplanung und die Regionalentwicklung.

In Frankreich erfolge die Ausarbeitung von Leitbildern, Entwicklungsprogrammen und sektoralen Plänen aufgrund gesetzlicher Vorgaben. Auf regionaler Ebene werden die mittelfristigen Ziele der touristischen Entwicklung im Tourismusgesetzbuch (*Code du tourisme*) und durch den regionalen Leitplan für die Entwicklung des Tourismus und der Freizeitaktivitäten, insbesondere im Hinblick auf die Finanzierung festgelegt. Außerdem erstelle die Region einen Plan zur Raumordnung und nachhaltigen Entwicklung des Raumes (SRADDT), dieser beschreibe nach dem Rahmengesetz zur nachhaltigen Regionalplanung und -entwicklung (LOADDT) die wesentlichen Ziele im Hinblick auf die Ortswahl von Großanlagen, Infrastrukturen und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die zur Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge in Problemzonen, sowie zur harmonischen Entwicklung zwischen städtischen, stadtnahen und ländlichen Räumen, zur Rehabilitation geschädigter Gebiete und zum Schutz der Umwelt und des kulturellen Erbes unter Berücksichtigung der interregionalen und grenzüberschreitenden Dimension beitragen sollen. Auf lokaler Ebene regle das Städtebaurecht die Nutzung des Raumes, das unter den Bedingungen des Leitplans für Territorialkohärenz (SCoT), des

Bebauungsplans (PLU) oder der Gemeindekarte die Berücksichtigung aller Aspekte der Nachhaltigkeit bei den touristischen Entwicklungszielen sicherstelle. Es soll ein Gleichgewicht zwischen urbanem und ländlichem Raum geschaffen werden, mit ausgewogener geographischer Verteilung und Verringerung der Treibhausgasemissionen durch alternative Verkehrsmittel. Die „Neuen Tourismuseinheiten“ (UTN) sind Vorhaben zur touristischen Entwicklung im Berggebiet, für die unterschiedliche Verfahren vorgesehen sind, je nachdem ob das betroffene Gebiet von einem SCoT abgedeckt ist oder nicht. Aus dem Berggesetz entstanden, ist das Ziel der UTN Entwicklung mit notwendigem Schutz von im Berggebiet besonders sensiblen Naturräumen in Einklang zu bringen, insbesondere durch Verhinderung der Zersiedelung. Wenn kein SCoT besteht, unterliegt die Genehmigung der UTN einem besonderen Verfahren. Die Genehmigung wird erteilt vom koordinierenden Präfekten des Massivs für die wichtigsten, auf der Ebene des Massivs angesiedelten UTN oder vom Präfekten des Departments für die bloß departementalen UTN. Der UTN-Antragsteller muss Unterlagen vorlegen, die das Projekt, seine Merkmale, die vorhersehbaren Auswirkungen sowie dessen wirtschaftliche und finanzielle Rahmenbedingungen beschreiben. Wenn das betroffene Gebiet von einem SCoT abgedeckt ist, ist das beschriebene Verfahren nicht durchzuführen, der SCoT muss jedoch die Einrichtung der UTN, in dem Raum auf den er sich bezieht, vorsehen. Zu diesem Zweck muss das Orientierungs- und Zieldokument bestimmte Merkmale dieser UTN definieren.

Italien habe 2013 einen strategischen Plan für den Tourismus (PST2020) auf nationaler Ebene entwickelt, der hauptsächlich vom Ministerium für Regionale Angelegenheiten und den Tourismusministern der Regionen und autonomen Provinzen mittels strategischer Planungsinstrumente auf der Grundlage des PST2020 umgesetzt werde. Insbesondere Aktion 35 des PST2020 „Einrichtung eines Programms zur Sensibilisierung für die Umwelt“ ist den Beziehungen zwischen Tourismus und Umwelt und der Qualität der öffentlichen Räume mit touristischer Nutzung gewidmet.

Österreich führt einschlägige Programme des Bundes und Pläne, Programme und Leitbilder der Länder ins Treffen, die sich teilweise explizit auf die Alpenkonvention beziehen.

Für die Schweiz ist maßgeblich, die Rahmenbedingungen für die Tourismusunternehmen zu verbessern, die Attraktivität des touristischen Angebots zu steigern und ihren Marktauftritt zu stärken. Die Berücksichtigung der Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung sei ein weiteres wichtiges Ziel der Wachstumsstrategie.

In Slowenien sorgen die Strategie für Tourismusentwicklung 2012-2016 des Wirtschaftsministeriums und weitere Dokumente, wie der Managementplan des Triglav-Nationalparks von 2015 bis 2024, für die Orientierung touristischer Aktivitäten an den Grundsätzen der Nachhaltigkeit. Außerdem werden Schulungen zum ökologischen Management von Hotels und finanzielle Unterstützungen für die Erlangung des

Europäischen Umweltzeichens angeboten. Die nationale Umsetzung des europäischen Tourismusindikatorsystems ETIS und des weltweiten Systems GSTC sei ebenfalls angelaufen.

Die Mitgliedstaaten der EU beziehen sich auf die EU-Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne, die eine Strategische Umweltprüfung auch in Bezug auf Tourismusaspekte vorsieht. In der Schweiz wird eine „Wirkungsbeurteilung“ durchgeführt, die strategische Umweltprüfung und projektorientierte Nachhaltigkeitsprüfung kombiniert.

c.) Feststellungen zur Umsetzung und Wirksamkeit der Maßnahmen

In Deutschland wird die Ausarbeitung und Umsetzung von Leitbildern für eine nachhaltige touristische Entwicklung mit allen maßgeblichen Organisationen und Verbänden abgestimmt. Daher wird es von diesen in eigener Verantwortung mit Leben erfüllt. Weiters wird auf Beratung und Unterstützung der Tourismusakteure gesetzt. Dies gilt auch für die Landesplanung und die Regionalentwicklung.

In Frankreich enthalten die Planungsdokumente (SCoT, PLU und Gemeindekarte) Zielvorgaben, die nach dem Städtebaurecht die Umsetzung ökologischer Vorgaben enthalten müssen. Die Pläne, Programme und Projekte werden einer Strategischen Umweltprüfung unterworfen. Darüber hinaus ist für die Schaffung neuer touristischer Einheiten außerhalb von SCoT-Gebieten eine Bewilligung im Rahmen des UTN-Verfahrens erforderlich, welche der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt wird und der Vorabbeurteilung einer Reihe von öffentlichen FunktionsträgerInnen, insbesondere dem UTN-Fachausschuss des Massivausschusses (*Comité de massif*) oder der Kommission für Natur, Standorte und Landschaften des Departements unterliegt die die Einhaltung besonderer städtebaulicher Bestimmungen in Bergregionen, insbesondere die Qualität der Standorte und ihr ökologisches Gleichgewicht prüft. Eine/r der befragten ExpertInnen äußert die Meinung, dass die vom Nationalrat für Berggebiete und dem Rat für die Alpengebiete beschlossenen Pläne in der Realität häufig eher Symbolcharakter hätten und zu wenig bei der Umsetzung berücksichtigt würden.

In Italien, ist Tourismus seit 2001 ausschließliche Kompetenz der Regionen. Die sich auf den Tourismus beziehenden Planungsdokumente der Regionen unterliegen der Strategischen Umweltprüfung, die sicherstellen soll, dass potenziell negative Auswirkungen auf die Umwelt unterbleiben. Das Monitoring auf nationaler Ebene erfolgt durch das Nationale Tourismusobservatorium (ONT), das auf der Grundlage von Vereinbarungen mit den nationalen Institut für Statistik ISTAT, der italienischen Nationalbank Banca d'Italia und der italienischen Vereinigung der Handelskammern Unioncamere tätig wird. Prozeduren sind im Gange, um die Rolle des Staates als richtungsweisender Akteur im Hinblick auf die Normen wieder herzustellen. Eine/r der befragten ExpertInnen verweist darauf, dass es zwar überkommunale Gesetze,

Programme und Pläne gebe. Die tatsächlichen Nutzungsbefugnisse lägen allerdings bei den Gemeinden, so dass in der Realität häufig anders entschieden werde, als die überkommunalen Pläne vorsehen.

In Österreich decken sich die Zielsetzungen der tourismuspolitischen Leitbilder auf Länderebene in vielen Bereichen mit den Zielsetzungen des Tourismusprotokolls der Alpenkonvention. Viele dieser Dokumente sind in einem breiten Beteiligungsprozess entstanden, bei dem alle Akteure im Interesse der Alpenkonvention intensiv eingebunden waren.

Die Schweiz will die nachhaltige Entwicklung in alle Sachpolitiken, so auch in die Tourismuspolitik, einbeziehen. Diesem Zweck dient ein regelmässiger Informationsaustausch zwischen dem Bundesamt für Raumentwicklung und der Tourismus- und Regionalpolitik. Die Zielerreichung wird durch die funktionierende Zusammenarbeit zwischen Umwelt- und Tourismuspolitik gewährleistet.

Slowenien erklärt, dass das zuständige Ministerium sowohl die Ausrichtung auf das Tourismusprotokoll als auch die europäischen und globalen Vorgaben für eine nachhaltige Entwicklung des Tourismus und der touristischen Destinationen berücksichtigt. Außerdem regt das Ministerium auch andere Akteure im Bereich des Tourismus auf regionaler- und lokaler Ebene zu einer nachhaltigen Entwicklung des Tourismus an. Eine/r der befragten ExpertInnen weist darauf hin, dass die Einführung des Ecolabels für Hotels verbunden mit finanzieller Förderung durch das Wirtschaftsministerium in Slowenien bereits positive Effekte zeitige.

Die Vorsitzenden der Arbeitsgruppe „Nachhaltiger Tourismus“ bringen zum Ausdruck, dass spezielle sektorale Tourismusentwicklungspläne und -programme, die sich auf das Territorium der Alpenkonvention beziehen, auf nationaler Ebene nicht existieren. In den meisten Fällen sei Tourismus ein Teil der integrierten regionalen Entwicklungspläne, soweit diese existieren. Die Ausarbeitung dieser Leitbilder, Entwicklungsprogramme und sektoralen Pläne falle unter die allgemeine regionale Planungsgesetzgebung.

Die Vorsitzenden der Arbeitsgruppe „Nachhaltiger Tourismus“ empfehlen, negative Vorabbewertungen zu akzeptieren, um eine Überarbeitung der Pläne und Projekte einzuleiten und durch nachträgliche Bewertungen ein regelmäßiges Monitoring der Prozesse zu garantieren.

Zur Frage der für die Ausarbeitung und Umsetzung von Leitbildern für eine nachhaltige touristische Entwicklung am besten geeigneten Ebene vertraten einige der befragten ExpertInnen die Meinung, dass kleinräumiges Denken und Planen im Tourismus ein Problem darstelle. Größere Einheiten seien wettbewerbsfähiger und würden durch Synergieeffekte ein schonenderes Vorgehen in der infrastrukturellen Entwicklung erlauben. Es ließe sich auch beobachten, dass eine gemeinsame interkommunale

Tourismusentwicklung zur besseren Abstimmung sowie zu einer Diversifizierung des touristischen Angebots führe. Darüber hinaus seien in größeren Planungsregionen interregionale Projekte, wie etwa ein Radweg, leichter durchzuführen, da die Zusammenarbeit bereits eingeübt sei. Ein/e Experte/in gab zu bedenken, dass zumindest in einer Vertragspartei die Gründung von Verbänden oder Zusammenschlüssen von Gemeinden zur Tourismusentwicklung nur funktioniere, solange es eine Kofinanzierung durch den Staat gebe. Hierdurch werde zu kurzfristig geplant, da sich die Planungen stets auf die Finanzierungszeiträume begrenzen. Instrumente, die eine weitsichtigere Planung sowie eine Bewusstseinsbildung unterstützen, seien daher von Bedeutung.

d.) Stellungnahmen der Vertragsparteien und Beobachter

CAA und CIPRA International führen dazu aus, dass die Bayerische Staatsregierung in Deutschland an einer nachhaltigen Entwicklung orientiert sei, dies sich allerdings nicht immer in der Umsetzung von Leitbildern und Entwicklungsprogrammen niederschlage.

Deutschland stimmt dieser Einschätzung nicht zu, da sowohl die Leitbilder der touristischen Destinationen als auch die Entwicklungsprogramme aller touristischen Ebenen einer nachhaltigen umweltverträglichen touristischen Entwicklung dienen würden. Es bestehe dazu eine umfangreiche Umsetzungspraxis.

Zur Praxis in Bayern (Deutschland) äußern CAA und CIPRA International, dass trotz des Klimawandels hohe staatliche Fördermittel in die alpine Wintersportinfrastruktur gesteckt würden, was auch wirtschaftliche Risiken mit sich bringe. Als Beispiele nennen CAA und CIPRA hierbei Projekte in Garmisch-Partenkirchen, Jenner/Berchtesgaden und Sudelfeld (Ausbau und Modernisierung der Skigebiete einschließlich der Beschneiungsanlagen).

Deutschland erläutert, dass die staatliche Tourismusförderung in Bayern allein auf die Marketingförderung beschränkt sei, was sich bereits aus europäischen beihilferechtlichen Vorgaben ergebe. Ein darüber hinausgehendes Regionalförderprogramm zur Unterstützung der Seilbahnen orientiere sich vollumfänglich an den Vorgaben des EU-Beihilferechts und dem Tourismusprotokoll der Alpenkonvention. Daher würden nur Projekte gefördert, die von touristischer Bedeutung sind, zur Qualitätsverbesserung des Tourismusangebotes beitragen, eine ganzjährige Nutzung der Liftanlagen gewährleisten, d.h. auch für den Sommertourismus ausgerichtet sind, im Einklang mit den Belangen des Umweltschutzes sowie der Raumordnung und Landesplanung stehen und unter Einhaltung des Alpenplans als Bestandteil des LEPs projektiert wurden. Die Wirtschaftlichkeit sei vor allem am Gästeaufkommen und den Gästeankünften zu messen. So konnten in Tourismusorten, in denen Investitionen in die Infrastruktur getätigt wurden, die Gästeankünfte um 40 % und die Gästeübernachtungen knapp um 11 % gesteigert werden.

CAA und CIPRA International bringen weiters vor, dass es noch Spielräume bei der Unterstützung der Einführung der „Bergsteigerdörfer“ (<http://www.mountainvillages.at/>) in Bayern geben würde.

Deutschland führt dazu aus, dass Bayern sehr offen für die Möglichkeiten sei, das Konzept des ÖAV/DAV zur Zertifizierung von Bergsteigerdörfern auf weitere Tourismusorte in Bayern auszudehnen. Basis müsse ein Miteinander mit den Verbänden und den Verantwortlichen vor Ort sein. Nur durch ein Bottom-up-Prinzip sei dieses Konzept nachhaltig und von langfristigem Erfolg getragen. Der Freistaat Bayern stehe hier im stetigen Dialog mit Verbänden und Verantwortlichen vor Ort.

CAA und CIPRA International verweisen auch auf das Instrument des bayerischen Alpenplans im Rahmen des Landesentwicklungsprogramms von 1972. Als vorbeugendes Konzept zur Verhinderung von Übererschließung, zur Sicherung des Naturraumes und zur Verminderung des Gefahrenpotentials durch Lawinen und Erosionen, regle dieser die Zulässigkeit von Verkehrserschließungen (z.B. Bergbahnen, Lifte, Skiabfahrten, Straßen und Wege). Abgestuft in drei Zonen C, B und A sind neue Verkehrserschließungen entweder gar nicht (Zone C, mit Ausnahme von z.B. Alm- und Forstwegen), nur unter Berücksichtigung eines strengen Maßstabs (Zone B) oder grundsätzlich möglich (Zone A), raumbedeutsame Vorhaben seien aber auch in Zone A auf ihre Raum- und Umweltverträglichkeit zu überprüfen.

Deutschland ergänzt, dass der Alpenplan umfassenden Einfluss in die aktuelle Fassung des Landesentwicklungsprogramms 2013 gefunden habe, welcher Basis des politischen Handelns der Bayerischen Staatsregierung sei.

Zum französischen UTN Verfahren merken CAA und CIPRA International an, dass es sich um ein wichtiges Instrument zur Anpassung, Bewilligung oder dem Verbot neuer touristischer Infrastrukturen handle, das sie aber durch das „Macron“-Gesetz aus dem Jahr 2015 bedroht sehen und weisen darauf hin, dass der SCoT, insbesondere bei neuen touristischen Infrastrukturen, durch detaillierte Gutachten ergänzt werden sollte.

Frankreich erklärt dazu, dass Artikel 106 des Gesetzes zum Wachstum, zur Aktivität und zur Gleichheit der wirtschaftlichen Chancen vom 6 August 2015, das sog „Macron“-Gesetz, der Regierung den Auftrag erteilt habe, das gegenwärtige, im Baugesetzbuch (*Code de l'urbanisme*) vorgesehene UTN Verfahren durch Verordnung zu beseitigen, zugleich aber die Modalitäten für die Schaffung und die Kontrolle „neuer Tourismuseinheiten“ im Rahmen der baurechtlichen Dokumente oder Genehmigungen regle.

CAA und CIPRA International erwähnen, dass es in Italien viele positive Beispiele für nachhaltige Tourismusprojekte und -modelle gebe, wie Sweet Mountains

(<http://www.sweetmountains.it/de/>), welche jedoch auf Initiativen von Privatpersonen zurückgehen, weil es an regionalen oder gar nationalen Konzepten und Strategien fehle.

Laut CAA und CIPRA International fehle in der Schweiz ein übergeordneter strategischer Rahmen für die Berggebiete, der auch den Bereich Tourismus umfasst. Das Naturschutz- und Heimatschutzgesetz werde oft ausgehebelt, weil bei Interessensabwägungen wirtschaftliche Interessen höher gewichtet werden als die Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes.

CAA und CIPRA International regen außerdem einen stärkeren Informationsaustausch zwischen regionaler und nationaler Politik an.

e.) Umsetzungsbeispiele

Die von Deutschland angeführten Umsetzungsbeispiele betreffen das Allgäu, das Berchtesgadener Land und die Nachhaltigkeitsstrategie 2020 des Marktes Garmisch-Partenkirchen.

Im Allgäu wird seit 2009 eine innovative Markenstrategie verfolgt, deren Kern die Nachhaltigkeit ist. So ist die Vergabe des offiziellen Markenzeichens – der Wort-Bildmarke Allgäu – an Kriterien der Nachhaltigkeit gekoppelt. Hierbei können sich neben touristischen und tourismusnahen Betrieben unter anderem auch Akteure aus Landwirtschaft und Energiewirtschaft sowie Städte und Gemeinden als Markenpartner zertifizieren lassen. Im Bereich der Besucherlenkung und Erlebnisinszenierung von Natur engagieren sich der Naturpark „Nagelfluhkette“ und die „Allgäuer Moorallianz“. Durch Projekte wie „Energiezukunft Allgäu“ (<http://standort.allgaeu.de/energiezukunft>) und „Energieeffizienz-Netzwerk Allgäu“ (<http://www.eza-allgaeu.de/fuer-unternehmen/energieeffizienz-netzwerke/>) sowie durch E-Bikes und E-Cars wird die Verringerung des CO²-Ausstoßes vorangetrieben. Mit dem Leuchtturmangebot „Outdoor führt weiter“ bietet die Reiseagentur faszinatour (<http://faszinatour.eu/unternehmen/index.htm>) ein nachhaltiges erlebnispädagogisches Angebot an, bei dem die Teilnehmer selbst Projekte, wie z.B. Pflanzen von Schutzwald oder Verbesserung natürlicher Habitate seltener Tiere, realisieren.

Bereits vor 35 Jahren wurde das Gebiet rund um den Watzmann und den Königsee zum Nationalpark deklariert. Mit seinem Wanderprogramm und dem Wegeleitkonzept steht das Schutzgebiet den Menschen zur Erholung offen, ohne die sensible Flora und Fauna zu stören. Außerdem erkannte die UNESCO das Berchtesgadener Land 1990 wegen seiner beispielhaften Abbildung alpiner Natur- und Kulturlandschaft als Biosphärenreservat international an. Nachhaltige Tourismusangebote wurden sukzessive ausgebaut. Seit 2001 bringt die Deutsche Bahn mit ihrem Angebot "Fahrtziel Natur" (<https://www.bahn.de/natur/view/index.shtml>) Gäste umweltfreundlich in die schönsten Naturlandschaften Deutschlands, also natürlich auch ins Berchtesgadener Land. Vor Ort

existiert ein gut strukturiertes Nahverkehrsnetz. Die Busse der Region Berchtesgaden-Königssee und die Stadtbusse in Bad Reichenhall sind mit der jeweiligen Gästekarte kostenfrei nutzbar. Bad Reichenhall und Berchtesgaden gehören mit ihrem umweltfreundlichen, sanften Mobilitäts-Angebot auch zu den deutschen "Perlen der Alpen". Darüber hinaus wurde die Gemeinde Ramsau 2015 mit dem Siegel „Bergsteigerdorf“ ausgezeichnet.

Die von Frankreich genannten Umsetzungsbeispiele auf lokaler Ebene beziehen sich auf die Gemeinden des Tals von Chamonix, die seit mehr als zehn Jahren eine Politik der Stärkung des öffentlichen Verkehrs umsetzen. So hält der Zug „Mont Blanc Express“ in allen Dörfern zwischen St. Gervais-les-Bains-le Fayet und Martigny (Schweiz). Außerdem hat die Stadt Chamonix einen Dienst der Beförderung auf Abruf, eigene Busspuren und WIFI in den Bussen eingerichtet sowie einen Plan für saubere Elektrofahrzeuge, insbesondere für Busse, verwirklicht. Die InhaberInnen der Gästekarte, die bei der Ankunft in jeder Unterkunft der Region überreicht wird, können die öffentlichen Verkehrsmittel kostenlos benützen. Der Aufruf zur Einreichung von Projekten MO₂ „Berge und Mobilität“ (2016) von Transdev, der Metropole von Chambéry und dem Tal von Chamonix, erbrachte zwei Preisträger: „Chamoove“ (Chamonix), eine digitale Anwendung zur leichten und schnellen Auffindung von öffentlichen Verkehrsangeboten und „Hippomobile“ (Megève), eine Plattform für den Pendelverkehr mit Pferden, bei dem die Zugkraft der Pferde mit einem Elektroantrieb ergänzt wird. Weitere Beispiele beziehen sich auf die bereits genehmigten Pläne für den territorialen Zusammenhalt in den Gebieten Chablais, Fier-Aravis und Arlysère, wie auch auf die in der Erarbeitungsphase stehende Pläne Tarentaise-Vanoise, Maurienne und Pays des Ecrins.

Italien erwähnt den Tourismusplan der autonomen Region Friaul-Julisch Venetien 2014-2018, der die gesamte Region als Destination für nachhaltigen Tourismus positioniert und einschlägige Vorgaben für die Sektoren Tourismus, Landwirtschaft und Lebensmittel, Kultur, Verkehr, Handwerk und Industrie enthält.

Österreich hebt das klimaaktiv mobil Programm im Rahmen der Klimaschutzinitiative „klimaaktiv“ (<http://www.klimaaktiv.at/>) des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hervor, das mit kostenfreier Beratung und finanzieller Förderung Betriebe, Flottenbetreiber und Bauträger ebenso wie Städte, Gemeinden und Regionen, Tourismusakteure sowie Schulen und Jugendinitiativen bei der Entwicklung und Umsetzung von Mobilitätsprojekten und Verkehrsmaßnahmen zur Reduktion der CO₂-Emissionen unterstützt. Hier besteht auch ein eigener Förderschwerpunkt „Mobilitätsmanagement für Freizeit und Tourismus“. Auch auf Länderebene werden einschlägige Pläne, Programme und Leitbilder umgesetzt, wie etwa das Kursbuch Tourismus Oberösterreich 2011-2016, das Tourismusleitbild 2010+ und die Tourismusstrategie 2020 in Vorarlberg, der Strategieplan Tourismus 2020 in Salzburg, sowie jeweils mit direkter Bezugnahme auf die Alpenkonvention, das Strategiepapier zur Tiroler Landesentwicklung „ZukunftsRaum Tirol“, der Raumordnungsplan

„Raumverträgliche Tourismusedwicklung“ und das Tiroler Seilbahn- und Schigebietsprogramm. Darüber hinaus hat Österreich das Projekt der Bergsteigerdörfer im Rahmen des Programms für die ländliche Entwicklung mit dem Österreichischen Alpenverein als Projektträger ins Leben gerufen und seit Anbeginn finanziert.

Als Beispiel wird von der Schweiz die Unterstützung des Aufbaus regionaler Naturparks, wie des regionalen Naturparks Gantrisch, durch das Bundesamt für Umwelt erwähnt, die von „Schweiz Tourismus“ vermarktet werden und die Schweiz im Bereich des naturnahen Tourismus positionieren.

2. Art. 5(2) des Tourismusprotokolls der Alpenkonvention lautet:

„Diese Maßnahmen werden es ermöglichen, die Vor- und Nachteile der geplanten Entwicklungen insbesondere unter folgenden Aspekten zu bewerten und zu vergleichen:

- a) Sozioökonomische Auswirkungen auf die ansässige Bevölkerung,
- b) Auswirkungen auf Boden, Wasser, Luft, Naturhaushalt und Landschaftsbild unter Berücksichtigung der spezifischen ökologischen Gegebenheiten, der natürlichen Ressourcen und der Grenzen der Anpassungsfähigkeit der Ökosysteme,
- c) Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen.“

a.) Frage des Prüfungsausschusses

Frage: Wie werden die Vor- und Nachteile der geplanten Entwicklungen hinsichtlich der nachfolgenden Aspekte bewertet und verglichen?

- a. Sozioökonomische Auswirkungen auf die ansässige Bevölkerung,*
- b. Auswirkungen auf Boden, Wasser, Luft, Naturhaushalt und Landschaftsbild unter Berücksichtigung der spezifischen ökologischen Gegebenheiten, der natürlichen Ressourcen und der Grenzen der Anpassungsfähigkeit der Ökosysteme.*

b.) Maßnahmen der Vertragsparteien

Die Vertragsparteien, die diese Frage beantwortet haben, geben an, die genannten Aspekte sorgfältig im Rahmen der Regionalplanung und der Genehmigungsverfahren abzuwägen.

Deutschland führt aus, dass die Evaluierung von regionalen Entwicklungsprogrammen in erster Linie in der Kompetenz der jeweiligen Bundesländer liege. Bei der Abwägung aller Belange durch die Regionalplanungsbehörden und Landratsämter im Rahmen der Genehmigungsverfahren werden sowohl die sozioökonomischen Auswirkungen als auch die Auswirkungen der anderen genannten Aspekte umfassend einbezogen.

Frankreich führt aus, dass die Umweltbewertung der Pläne, Programme und Projekte dazu beitrage, die Umwelt in den Mittelpunkt des Entscheidungsprozesses zu stellen. Dies sei eine Bewertung, die den gesamten Prozess der Erstellung der Pläne, Programme und Projekte begleite und beeinflusse. Im Rahmen eines SCoT oder eines PLU, interessiere sich die Umweltbewertung für sämtliche Raumordnungsaspekte bzw. -entscheidungen, die das Territorium betreffen, und somit für die Summe der Umwelteinwirkungen. Die dabei deutlich werdende Umweltproblematik werde dann den Richtlinien und Bestimmungen der Leitpläne oder Leitbilder gegenübergestellt, um Maßnahmen zur Vermeidung, Reduzierung oder Kompensierung vorzuschlagen. Außerdem enthalten die UTN Begleitunterlagen für den Antrag auf Genehmigung einen umweltbezogenen Teil. Dieser erläutert unter anderem den Zustand der Naturmilieus und die vorhersehbaren Auswirkungen des Projekts auf das Verkehrsaufkommen. Im UTN-Verfahren werde auch eine Prüfung der allgemeinen Bedingungen für die wirtschaftliche und finanzielle Tragbarkeit des Projekts sowie der Auswirkungen des Projekts auf die örtlichen Finanzen durchgeführt.

Darüber hinaus erwähnen Frankreich und Slowenien, dass alle Pläne, Programme und Projekte einer Strategischen Umweltprüfung nach der diesbezüglichen EU-Richtlinie unterliegen, die die Gesamtheit der Umweltauswirkungen erfasse.

In Italien sei die Evaluierung hauptsächlich eine regionale Kompetenz, welche nur teilweise den Rahmenbedingungen des Staates unterliege. Die Interventionsstrategien der Regionen werden zur Vermeidung der Rechtszersplitterung in eigenen Tourismusgesetzen niedergelegt, die einjährige (Region Lombardei) oder mehrjährige (Region Ligurien) Programmvorgaben vorsehen. Die auf nationaler Ebene vom Nationalen Tourismusobservatorium (ONT) bzw. die von regionalen Einrichtungen, wie jenen der autonomen Provinz Trient und der Region Piemont gesammelten Daten ermöglichen sowohl sozio-ökonomische als auch umweltbezogene Analysen.

Die tourismuspolitischen Strategien der Länder in Österreich beziehen sozioökonomische Effekte geplanter Entwicklungen, genauso wie deren Auswirkungen auf Natur und Landschaftsbild ein. Erwähnenswert seien das Regionale Tourismus-Satellitenkonto Oberösterreich, mit dem die Steigerung der Wertschöpfung jährlich gemessen und bewertet wird sowie eine umfassende Analyse der elf unterschiedlich strukturierten Tiroler Planungsverbände. Diese Analyse komme im Hinblick auf die Auswirkungen touristischer Aktivitäten auf die ansässige Bevölkerung zu folgenden Schlüssen: Im Wintertourismus scheinen größere Skigebiete, wenn sie in der Nähe liegen, eine zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Entwicklung zu sein. Im Sommer sind die Trends weniger eindeutig. Im Hinblick auf die Effekte der Förderung strukturschwacher Gebiete werde jedoch darauf hingewiesen, dass der Tourismus in dezentralen Räumen zwar den Arbeitsmarkt stärken kann, aber nur geringe Auswirkungen auf Wanderungsbewegungen zu haben scheine. Eher müsse die Interpretation in die Richtung gehen, dass der Beitrag des Tourismus zum Stoppen der Abwanderung gering sein dürfte.

In der Schweiz unterstützt die Neue Regionalpolitik des Bundes die Regionen dabei, wettbewerbsfähiger zu werden. Das Bundesamt für Umwelt sei für den Schutz und die Aufwertung der Natur- und Landschaftsräume verantwortlich. Zudem habe es die Federführung bei der Umsetzung der Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, die sich auch auf den Tourismus beziehen.

Slowenien verweist schließlich darauf, dass die Verantwortung für die Berücksichtigung der Interessen der ansässigen Bevölkerung bei touristischen Aktivitäten die Gemeinden trifft. Diese Verantwortung werde im Rahmen der Raumplanung ausgeübt. Das Gemeindennetzwerk „Allianz in den Alpen“ habe diesbezügliche Empfehlungen ausgearbeitet.

c.) Feststellungen zur Umsetzung und Wirksamkeit der Maßnahmen

Laut den Vorsitzenden der Arbeitsgruppe „Nachhaltiger Tourismus“ werden strategische Umweltprüfungsverfahren benötigt, die auch wirtschaftliche und soziale Aspekte abdecken. Derzeit seien die sozio-ökonomischen Konsequenzen tourismusbezogener Planungen für die lokale Bevölkerung kein Teil der Europäischen Gesetzgebung, sondern lediglich ein integraler Teil der regionalen Planung.

Eine/r der befragten ExpertInnen ergänzt, dass auch eine systematische Betrachtung des sozioökonomischen Risikos fehle, das durch fluktuierende Touristenströme entsteht. Die Informationen zu den sozioökonomischen Auswirkungen touristischer Projekte auf die Bevölkerung im Alpenraum seien noch zu dürftig. Daher werde angeregt, im Rahmen der Alpenkonvention eine alpenübergreifende, belastbare Datengrundlage zu schaffen.

Eine weitere Anregung eines/r der befragten ExpertInnen betrifft die zwingende Durchführung wirtschaftlicher Voranalysen. Diese Analysen müssten allen weiteren Prüfungen, wie der Umweltverträglichkeitsprüfung, sowie ersten Investitionen vorausgeschaltet sein, sodass nur wirtschaftlich rentable und umweltverträgliche Projekte realisiert werden. In diesem Kontext wird auch das „climate proofing of investments“ angeführt, bei dem auch das Bankenwesen zu mehr ökonomischer Rationalität aufgerufen wird. Darüber hinaus müssten aktuelle Trends und Möglichkeiten einbezogen werden. Beispielsweise könne durch private Angebote, wie das Internetportal zur Buchung von Urlaubsunterkünften „Airbnb“, vorhandene Bausubstanz viel besser ausgenutzt werden, was aber zeitgleich zum Einbruch des Wertes von Zweitwohnsitzen führe.

d.) Umsetzungsbeispiele

Das von Österreich genannte Beispiel des Tiroler Lechtals zeigt auf, dass bei einer impulsgebenden Sonderförderung mit einem stimmigen, authentischen Gesamtkonzept

und einer gezielten Vermarktung auch strukturschwache Regionen einen erfolgreichen Weg einschlagen können.

3. Art. 6(1) des Tourismusprotokolls der Alpenkonvention lautet:

„Die Vertragsparteien beziehen die Anliegen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in die Tourismusförderung ein. Sie verpflichten sich, möglichst nur landschafts- und umweltschonende Projekte zu fördern.“

a.) Fragen des Prüfungsausschusses

Frage a: Durch welche Methoden und Maßnahmen werden die Anliegen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in die Tourismusförderung einbezogen?

Frage b: Wie wird sichergestellt, dass möglichst nur landschafts- und umweltschonende Tourismusprojekte gefördert werden?

b.) Maßnahmen der Vertragsparteien

Die Anliegen des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden in erster Linie im Rahmen der in den Vertragsparteien durchgeführten Verfahren zur Genehmigung der touristischen Infrastruktur und der Gewerbebetriebe berücksichtigt. Die Schweiz verweist hier auf die Vollziehung des Natur- und Heimatschutzgesetzes. Bei der Tourismusförderung in Bayern werde dieser Aspekt in die Gesamtbetrachtung der Förderfähigkeit des jeweiligen Projekts einbezogen. In der Schweiz können Landwirte, die eine sorgfältige Landschaftspflege leisten, auch Direktzahlungen des Bundes erlangen. Italien verweist auf die obligatorische Umweltverträglichkeitsprüfung als Präventivmaßnahme, die je nach Projekt auf nationaler und regionaler Ebene durchgeführt werde. Außerdem unterliegen die Pläne und Programme einer Strategischen Umweltprüfung.

Die Vertragsparteien, die die Frage danach beantwortet haben, wie sichergestellt wird, dass möglichst nur landschafts- und umweltschonende Tourismusprojekte gefördert werden, betonen dass das Vorliegen aller für das jeweilige Projekt rechtlich festgelegten Bewilligungen Voraussetzung für die Gewährung von Förderungen sei. Dies gelte insbesondere für das Vorliegen der naturschutzrechtlichen Genehmigung und den von Frankreich, Österreich und Deutschland erwähnten positiven Abschluss der Umweltverträglichkeitsprüfung.

Zu erwähnen ist außerdem, dass in der Schweiz alle vier Jahre eine landesweite Standortbestimmung zur Berücksichtigung der Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung in der Tourismuspolitik durchgeführt werde.

In Slowenien würden die vom Wirtschaftsministerium für die Gemeinden im Anwendungsbereich der Alpenkonvention herausgegebenen Richtlinien einen Verweis auf die einschlägigen Bestimmungen der Alpenkonvention enthalten, deren Vorgaben bei der Erstellung der kommunalen Raumordnungspläne zu beachten sind.

c.) Feststellungen zur Umsetzung und Wirksamkeit der Maßnahmen

Die Vorsitzenden der Arbeitsgruppe „Nachhaltiger Tourismus“ empfehlen, die Wirksamkeit tourismusspezifischer Bewertungsmethoden und -instrumente zu kontrollieren und zu evaluieren. Dies könnte durch die Nutzung konkreter Indikatoren, die auf den nachhaltigen Tourismus abzielen, gemeistert werden.

Eine/r der befragten ExpertInnen bringt ein, dass das Schutzgut „Qualität des Landschaftsbildes“, welches sehr von subjektiver Wahrnehmung abhängt, schwer zu operationalisieren sei. Eine solche Objektivierung bzw. Operationalisierung wäre ein sinnvolles zusätzliches Instrument, in das BewohnerInnen und TouristInnen mit einbezogen werden sollen. Zu diesem Punkt wird ergänzt, dass in der Schweiz eine lange Tradition in der Landschaftsqualitätsanalyse bestehe und dass die Landschaftsqualität in der Schweiz einen hohen Stellenwert habe. Die daraus resultierende Landschaftspflege werde aber über die Landwirtschaftspolitik gefördert, nicht über die Tourismuspolitik.

Eine/r der ExpertInnen gibt an, dass häufig naturschutzfachlich fragwürdige Projekte gefördert würden. Die umweltpolitisch effektivste Methode wäre es, gegenläufige Projekte nicht zu fördern.

d.) Stellungnahmen der Vertragsparteien und Beobachter

CAA und CIPRA International kritisieren, dass die Vertragsparteien nur wenig spezifische Methoden und Maßnahmen nennen und die Anliegen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Praxis nicht in die Tourismusförderung miteinbezogen werden. Umweltgutachten seien in ihrer Qualität oft zweifelhaft oder negative Gutachten würden von Entscheidungsgremien oft nicht angemessen berücksichtigt. Die dazu genannten Beispiele beziehen sich auf Garmisch-Partenkirchen, Bayrischzell-Sudelfeld (Deutschland), die Verbindungen zwischen Helm und Rotwand, Meransen/Gitschberg und Vals/Jochtal (Südtirol, Italien), zwischen Andermatt und Sedrun sowie zwischen Grimentz und Zinal (Schweiz) sowie die Skigebietserweiterung Chaberton in Montgenève (Frankreich).

Den Anmerkungen von CAA und CIPRA International, Umweltgutachten seien in der Qualität oft zweifelhaft oder negative Gutachten würden von Entscheidungsgremien oft nicht angemessen berücksichtigt, könne für Deutschland weder allgemein noch in Bezug auf die genannten Beispiele zugestimmt werden. Sowohl die Entscheidung zu Garmisch-Partenkirchen als auch die zu Bayrischzell-Sudelfeld basierten auf umfassenden

qualifizierten Umwelterhebungen mit einer Bilanz von Eingriff und Ausgleich. Die Gutachten seien vollumfänglich einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich. In beiden Maßnahmen seien umfassende Ausgleichsmaßnahmen zur Kompensation des Eingriffs festgelegt und auch umgesetzt worden.

4. Art. 6(2) des Tourismusprotokolls der Alpenkonvention lautet:

„Sie leiten eine nachhaltige Politik ein, welche die Wettbewerbsfähigkeit des naturnahen Tourismus im Alpenraum stärkt und damit einen wichtigen Beitrag zur sozioökonomischen Entwicklung des Alpenraums leistet. Dabei sind Maßnahmen zu bevorzugen, welche die Innovation und die Diversifizierung des Angebots fördern.“

a.) Fragen des Prüfungsausschusses

Frage a: Hat die Einführung und Umsetzung der in dieser Bestimmung verlangten nachhaltigen Politik tatsächlich zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des naturnahen Tourismus geführt? Worin besteht diese Stärkung?

Frage b: Wird dadurch sichergestellt, dass der naturnahe Tourismus einen wichtigen Beitrag zur sozioökonomischen Entwicklung des Alpenraums leistet?

Frage c: Wie wird sichergestellt, dass Maßnahmen, die die Innovation und Diversifizierung des Angebots fördern, wirksam sind?

b.) Maßnahmen der Vertragsparteien

Im Hinblick auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des naturnahen Tourismus bestehe in Deutschland auch auf bundespolitischer Ebene ein Bewusstsein für die Nachfrage nach dieser Tourismusform. In diesem Bereich arbeiten das Bundeswirtschafts- und das Bundesumweltministerium eng zusammen, um möglichst viele Akteure in der Tourismusbranche zu erreichen. Es sei zu erwarten, dass von den tourismuspolitischen Projekten des Bundes – beispielsweise der Förderung des Kulturtourismus in ländlichen Regionen – modellhaft auch eine positive Ausstrahlungswirkung auf die Alpenregion ausgehen werde. Die Aktivitäten auf Bundesebene verfolgten unter anderem das Ziel, bestehende Zertifizierungssysteme im Bereich des nachhaltigen Tourismus darzustellen, ihnen einen höheren Bekanntheitsgrad zu verleihen und auf diese Weise zu einer verstärkten Nutzung der Zertifikate bei der Entscheidung der Verbraucherinnen und Verbraucher für ein bestimmtes Angebot beizutragen. Ferner begleite Deutschland die Tourismuswirtschaft in dem Prozess, das Angebot an nachhaltigen Reisen zu verstärken und innovative Produkte besser zu vermarkten.

Auch in Österreich würden vielfach Projekte zur Stärkung des naturnahen Tourismus durchgeführt und die Anbieter gezielt bei der Entwicklung von Innovation und Diversifizierung gefördert.

In der Schweiz bestehe bereits seit rund 15 Jahren ein Programm, das die Qualitätsentwicklung und die Qualitätssicherung in den Tourismusbetrieben fördere und Betriebe mit einem Qualitätsgütesiegel auszeichne, die sich kontinuierlich mit dem Thema Qualität auseinandersetzen.

In Slowenien würden die Gemeinden bei der Erlangung der benötigten Grundflächen sowie beim Marketing und der Vernetzung mit anderen Akteuren unterstützt.

In Italien bestünden viele Förderprogramme zur Innovation und Verbesserung der Qualität des touristischen Angebots.

c.) Feststellungen zur Umsetzung und Wirksamkeit der Maßnahmen

Die Intensivierung der Bewusstseinsbildung zugunsten eines nachhaltigen Tourismus sowie einschlägige Marketingmaßnahmen und die gezielte Unterstützung der Anbieter bei der Produktentwicklung und Qualitätsverbesserung haben bei allen Vertragsparteien, die diese Frage beantwortet haben, positive regionalwirtschaftliche Auswirkungen gezeigt. Darüber hinaus bestehen spezielle Fördermaßnahmen für den naturnahen Tourismus.

So ist in Deutschland zu beobachten, dass staatlich geförderte Handreichungen und Leitfäden zur Entwicklung nachhaltiger touristischer Angebote und Infrastrukturen auf der Ebene von Destinationen und Schutzgebieten zu einem Ausbau entsprechender Angebote führen, die auch auf eine entsprechende Nachfrage treffen. Ein wichtiger positiver Effekt dabei ist, dass sich in diesen Regionen verstärkt Netzwerke unterschiedlicher Akteure – Mobilitätsanbieter, Beherbergungsbetriebe und Gaststätten sowie Erlebnisanbieter – bilden, die entlang der touristischen Wertschöpfungskette ein insgesamt nachhaltigeres Tourismusprodukt schaffen als es in der Vergangenheit der Fall war.

Italien beschreibt den „grünen“ Tourismus als einen schnell wachsenden Sektor, der aber nach wie vor als Nische anzusehen ist. Touristische Besucherzahlen in Italien seien zwischen 2012 und 2013 lediglich in den Nationalparks angestiegen, während sie in ganz Italien gesunken sind.

Die Vorsitzenden der Arbeitsgruppe „Nachhaltiger Tourismus“ führen aus, dass es schwierig sei zu sagen, ob naturnaher Tourismus generell wettbewerbsfähiger geworden ist, aber es seien Tendenzen erkennbar, dass umweltfreundlicher Tourismus in den Alpen möglicherweise stabiler bzw. weniger verletzlich gegenüber wirtschaftlichen Erschütterungen sei. Umweltfreundliche Produkte würden sich in wachsenden und differenzierten Märkten sehr oft erfolgreich durchsetzen.

Alle Vertragsparteien, die die Frage nach dem Beitrag des naturnahen Tourismus zur sozioökonomischen Entwicklung des Alpenraums beantwortet haben, heben hervor, dass die Stärkung des naturnahen Tourismus Arbeitsplätze abgesichert bzw. geschaffen habe und damit einen wichtigen Beitrag zur sozioökonomischen Entwicklung insbesondere entlegener Regionen leiste. In diesem Zusammenhang erwähnt Deutschland die mit gesteigerten Steuereinnahmen verbundene Sicherung der sozialen Handlungsfähigkeit der Gemeinden. Österreich unterstreicht die Bedeutung dieser regionalwirtschaftlichen Effekte im Hinblick auf die Gefahr der Abwanderung der Bevölkerung und Slowenien betont die wechselseitige Abhängigkeit von Tourismus und Landwirtschaft.

Nach Angaben Deutschlands würde ein funktionierender Markt, bei dem sich das Angebot an der steigenden Nachfrage nach Natururlaubsreisen ausrichtet, die Wirksamkeit der zur Innovation und Diversifizierung des Angebots ergriffenen Fördermaßnahmen gewährleisten. Österreich führt dazu aus, dass Projekte zur Belebung des naturnahen Tourismus, in vielen Fällen überhaupt erst dann realisiert werden können, wenn die Finanzierung durch gezielte Fördermaßnahmen gesichert wird. Innovationen beim touristischen Angebot seien mit dem Risiko verbunden, dass das neue Angebot vom Markt nur bedingt oder überhaupt nicht angenommen wird.

d.) Stellungnahmen der Vertragsparteien und Beobachter

CAA und CIPRA International erwähnen die steigende Nachfrage nach naturnahem Tourismus, der für Arbeitsplätze, Wohlstand und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Sorge. Dennoch würden die Vertragsparteien intensivtouristische Projekte bevorzugen, die trotz oft geringer Wertschöpfung für die Region genehmigt und gefördert würden. So würde etwa die Via Alpina (<http://www.via-alpina.org/>) nur wenig Unterstützung von den Vertragsparteien bekommen. Gleichzeitig seien die Nationalparks Vanoise (Frankreich) sowie Stilfser Joch (Italien) gefährdet. Beim Nationalpark Vanoise bestehe die Gefahr der Verringerung seiner Schutzwirkung. Die weitere Entwicklung des Nationalparks Stilfser Joch sei aufgrund der Aufteilung der Verwaltungskompetenzen auf die autonomen Provinzen Bozen und Trient sowie auf die Region Lombardei unsicher.

FIANET legt dar, dass die europäische Seilbahnwirtschaft eine sehr hohe Wertschöpfung generiere (Beispiel Österreich: 111.300 Arbeitsplätze - direkte/indirekte Wertschöpfung inkl. Vorleistungen) und einen wesentlichen Beitrag als Arbeitgeber in den Regionen leiste. Sie sei somit ein nachhaltiger Partner, der sich gegen die Abwanderung der ländlichen Bevölkerung einsetzt. Die Seilbahnwirtschaft sei seit vielen Jahren bemüht, ein ausgewogenes Miteinander von Natur, Umwelt und touristischer Erschließung in den Alpen zu gewährleisten. Diese Entwicklung dürfe nicht zum Stillstand führen, sondern müsse ökologisch und ökonomisch nachhaltig erfolgen und eine entsprechende Weiterentwicklung zulassen. Insgesamt sei festzustellen, dass sich der gesamte Skitourismus auf eine sehr geringe Fläche beschränkt (Österreich: 0,28 % der

Gesamtfläche) und die Besucherströme nachhaltig lenkt, wogegen der extensive Tourismus die gesamte Natur in Anspruch nimmt.

Deutschland erläutert, dass die Via Alpina vor Ort vom Deutschen Alpenverein (DAV) betreut werde. Der DAV werde in seiner Arbeit insgesamt, also auch für den Bereich der Umsetzung der Via Alpina, von Bayern finanziell unterstützt. Der DAV leiste hervorragende Arbeit über die jeweiligen Sektionen. Der Ansatz von Via Alpina bzw. des DAV als Mitglied des Internationalen Steuerungsausschusses, die Via Alpina auf das Netz bestehender Wanderwege und Unterkünfte aufzusetzen und das Via-Alpina-Logo zu ergänzen, führe zu Synergien zwischen lokalen und überregionalen Angeboten und zeuge von Effizienz und Nachhaltigkeit.

Österreich argumentiert entsprechend und merkt an, dass die Aussage von CIPRA und CAA, wonach die Via Alpina von den Vertragsparteien wenig unterstützt werde zu relativieren sei, da Österreich diese, auch im Zusammenhang mit den Bergsteigerdörfern, finanziell gefördert habe.

Auch die Schweiz beschreibt die Via Alpina als den bestlaufenden Weitwanderweg, der daher beträchtlich gefördert worden sei und sieht daher nun Bedarf mit Förderungen auch andere Stellen zu unterstützen.

CIPRA erläutert, dass für solch einen langen Weg, wie die Via Alpina, zu wenig Ressourcen zur Verfügung stünden und dass lediglich minimale Aktivitäten durchgeführt werden könnten. Daher sei aktuell unklar, wie und ob das Projekt weitergeführt werden könne.

e.) Umsetzungsbeispiele

Zu den erwähnten Beispielen für die Intensivierung der Bewusstseinsbildung zugunsten eines nachhaltigen Tourismus sowie für einschlägige Marketingmaßnahmen und die gezielte Unterstützung der Anbieter bei der Produktentwicklung und Qualitätsverbesserung zählen der Ausbau von Angeboten rund um das Thema Naturerlebnisse in Bayern, insbesondere in den vorgenannten Regionen Allgäu und Berchtesgadener Land, die Forcierung von Outdoor-Themen im Motivbündel „Bewegung und Naturerlebnis“ (Wandern, Radfahren, Reiten usw.) in Oberösterreich, die aktive Vermarktung der Naturparks durch die nationale Tourismusorganisation „Schweiz Tourismus“ und die Einbeziehung aller touristischen Interessensträger bei der Entwicklung einschlägiger Maßnahmen in Slowenien in den Regionen Pohorje und Solčavsko sowie in Bohinj und Idrija.

Darüber hinaus bestehen spezielle Fördermaßnahmen für den naturnahen Tourismus, wie etwa durch die spezielle Förderungsschiene für die alpine Infrastruktur (Schutzhütten und Wege) und das regionalwirtschaftliche Programm für die Naturparkregion Tiroler Lechtal in

Österreich oder durch Innotour in der Schweiz, mit dem ein Netz für Langsamverkehr oder das Nachhaltigkeitsmonitoring für die Hotellerie finanzielle Unterstützung erfahren.

5. Art. 6(3) des Tourismusprotokolls der Alpenkonvention lautet:

„Die Vertragsparteien achten darauf, dass in den Gebieten mit starker touristischer Nutzung ein ausgewogenes Verhältnis zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen angestrebt wird.“

a.) Frage des Prüfungsausschusses

Frage: Durch welche Methoden achten die Vertragsparteien darauf, dass in den Gebieten mit starker touristischer Nutzung extensive Tourismusformen neben intensiven Tourismusformen bestehen können?

b.) Maßnahmen der Vertragsparteien

Die Vertragsparteien, die diese Frage beantwortet haben, achten mit unterschiedlichen Methoden darauf, dass in den Gebieten mit starker touristischer Nutzung extensive Tourismusformen neben intensiven Tourismusformen bestehen können.

Während Deutschland auf eine sorgfältige Abwägung in Förderverfahren, etwa im Rahmen der Bayerischen Regionalförderung (BRF, RÖFE), setze, die auch in Gebieten mit starker touristischer Nutzung den Belangen des extensiven Tourismus Rechnung trage, beschreitet die Schweiz den Weg der Diversifizierung, indem Skigebiete neben den üblichen Skianlagen und Bergbahnen zusätzlich auch Gebiete für Schneewandern, Skitourenfahren etc. bereitstellen. Österreich verankert die Belange des extensiven Tourismus in Raumordnungsprogrammen der Länder. In Slowenien haben die lokalen Tourismuseinrichtungen einigen Spielraum zur Gestaltung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen. In Italien werden Projekte zur besseren Verteilung und Diversifizierung des touristischen Angebots genannt. Es gibt aber abgesehen von Umweltverträglichkeitsprüfungen und Strategischen Umweltprüfungen keine besonderen Maßnahmen für stark frequentierte Zonen, außer Straßenmauten.

c.) Feststellungen zur Umsetzung und Wirksamkeit der Maßnahmen

Die Vorsitzenden der Arbeitsgruppe „Nachhaltiger Tourismus“ halten fest, dass die Klassifizierung einer Tourismusform von deren Auswirkungen auf die Tragfähigkeit des Systems abhängt. Daher müssten intensive- und extensive Tourismusformen immer in Bezug auf eine konkrete Destination gesetzt werden. Die gleiche Tourismusform mit derselben Besucherzahl könne je nach der Tragfähigkeit der Destination intensiv oder extensiv sein. Eine/r der befragten ExpertInnen bringt allerdings ein, dass der Begriff der

„Maximum Carrying Capacity“ nicht ausreichend erforscht sei. Extensiver Tourismus könne beispielsweise über Nächtigungen pro Einwohner von intensivem Tourismus abgegrenzt werden. Alle befragten ExpertInnen sind sich darüber einig, dass die Quantifizierung problematisch sei, da die Schwelle der Tragfähigkeit für jede Regionen unterschiedlich sei. Von Bedeutung seien die Auswirkungen auf Umgebung, Landschaft und Kultur.

Eine/r andere/r der befragten ExpertInnen würde die Intensität über die Anziehungskraft eines Ortes definieren. Dort, wo sich der Tourismus auf wenige Orte oder einen kleinen Raum konzentriert, gebe es intensiven Tourismus. Die Diversifizierung der touristischen Angebote biete die Chance, zwischen intensivem und extensivem Tourismus zu wechseln. Problematisch werde es im Falle der Verschuldung einzelner Skigebietsbetreiber, wenn für die Kosten eines allfälligen Rückbaus von Anlagen die öffentliche Hand aufkommen müsse.

Die Vorsitzenden der Arbeitsgruppe „Nachhaltiger Tourismus“ empfehlen einerseits einen institutionalisierten Interessenausgleich auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene unter Einbeziehung aller dafür erforderlichen Akteure anzustreben. Dazu zählen Land- und Forstwirtschaft, Handwerk und Handel, kulturelle und soziale Organisationen sowie Gäste und lokale Bevölkerung. Andererseits regen sie die Einrichtung von neuen großdimensionierten Schutzgebieten in Kombination mit Zonierungen und Managementplänen an.

Es wird darauf hingewiesen, dass Art. 6(3) Tourismusprotokoll im Hinblick auf eine alpenweit koordinierte Umsetzungspraxis Gegenstand der Ausarbeitung von Leitlinien zur Auslegung ist. Das Ergebnis wird der XIV. Alpenkonferenz ebenfalls zur Beschlussfassung vorgelegt. Das von den Vertragsparteien mit der Beantwortung der Zusatzfragen zum Thema „Tourismus“ bereitgestellte Material findet dabei ebenfalls Verwendung.

d.) Stellungnahmen der Vertragsparteien und Beobachter

CAA und CIPRA International erwähnen die Erweiterung und Zusammenschlüsse von Skigebieten in der Schweiz, die naturnahe bzw. extensive Tourismusformen durch die in diesem Zusammenhang als Ausgleich erfolgende Einrichtung und Ausweitung von Wildruhezonen einschränken.

Der CAA unterstreicht, dass die eigentliche Motivation für den Alpentourismus die Landschaft sei, nicht künstliche Infrastrukturen, wie Erlebnisparks. Diese Motivation könne von Politik und Marketing angesprochen werden, indem beispielsweise mehr naturnaher Tourismus vermarktet werde.

e.) Umsetzungsbeispiele

Österreich nennt Beispiele aus Salzburg und Tirol für die Verankerung der Belange des extensiven Tourismus in Raumordnungsprogrammen der Länder. Das Sachprogramm für die Errichtung von Schianlagen im Land Salzburg bestimmt, dass bestehende Wanderwege in ihrer Funktion und Qualität erhalten bleiben müssen und lasse keine Neuerschließung von schitechnisch bisher unberührten Naturräumen sowie von Gletschern zu. Das Tiroler Seilbahn- und Schigebietsprogramm lege in Umsetzung von Art. 6(3) des Tourismusprotokolls fest, dass die Erweiterung bestehender Schigebiete voraussetzt, dass die Verträglichkeit in Bezug auf die Erhaltung bedeutender Bergwander- und Schitourengebiete gegeben ist und dass für die Verträglichkeit eines Vorhabens in Bezug auf die Erhaltung dieser Gebiete spricht, dass a) kein Gebiet erschlossen wird, in dem ein Schitourengebiet von besonderer Bedeutung besteht, b) Wanderrouen von besonderer Bedeutung, insbesondere internationale Weitwanderwege, angemessen berücksichtigt werden, c) Naturräume im Umfeld von alpinen Unterkünfte, insbesondere Schutzhütten, nicht schwerwiegend beeinträchtigt werden und d) kein Gebiet erschlossen wird, das bereits langjährig für die Alpinausbildung, insbesondere von Rettungskräften, Einsatzkräften, Bergsportführern, Instruktoren und dergleichen, genutzt wird und das für diesen Zweck besonders gut geeignet ist.

Der Spielraum, den die lokalen Tourismuseinrichtungen in Slowenien zur Gestaltung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen haben, wird durch ausführliche Beispiele aus dem Logartal und aus Bohinj illustriert.

6. Art. 6(4) des Tourismusprotokolls der Alpenkonvention lautet:

„Bei fördernden Maßnahmen sollen folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- a) Für den intensiven Tourismus die Anpassung der bestehenden touristischen Strukturen und Einrichtungen an die ökologischen Erfordernisse sowie die Entwicklung neuer Strukturen in Übereinstimmung mit den Zielen dieses Protokolls;
- b) Für den extensiven Tourismus die Erhaltung und Entwicklung eines naturnahen und umweltschonenden Tourismusangebots sowie die Aufwertung des natürlichen und kulturellen Erbes der Feriengebiete.“

a.) Fragen des Prüfungsausschusses

Frage a: Wie wird bei Fördermaßnahmen im Bereich des intensiven Tourismus sichergestellt, dass bestehende touristische Strukturen und Einrichtungen an die ökologischen Erfordernisse angepasst werden? Wie wird sichergestellt, dass die Entwicklung neuer Strukturen in Übereinstimmung mit dem Tourismusprotokoll erfolgt?

Frage b: Wie wird bei Fördermaßnahmen im Bereich des extensiven Tourismus sichergestellt, dass ein naturnahes und umweltschonendes Tourismusangebot erhalten

oder entwickelt wird? Wie wird sichergestellt, dass diese das natürliche und kulturelle Erbe des Feriengebietes aufwerten?

Frage c: Wie wird die Wirksamkeit dieser Maßnahmen bewertet?

b.) Maßnahmen der Vertragsparteien

Alle Vertragsparteien, die die Frage nach den Fördermaßnahmen im Bereich des intensiven Tourismus beantwortet haben, verweisen darauf, dass die Erfüllung der Voraussetzungen der anwendbaren Fachgesetze und das Vorliegen der diesbezüglichen Bewilligungen Voraussetzung für die Gewährung von Tourismusförderungen sei. Dabei werde insbesondere im Rahmen des naturschutzrechtlichen Verfahrens für die Berücksichtigung der ökologischen Erfordernisse gesorgt. In diesem Zusammenhang weist Österreich darauf hin, dass eine zusätzliche naturschutzfachliche Prüfung durch die Förderstellen weder sinnvoll noch zielführend sei.

Die Schweiz erwähnt, dass auch Strategien oder Kooperationsvereinbarungen, die Beteiligung von Interessensvertretern des nachhaltigen Tourismus sowie die besondere Berücksichtigung ökologischer Erfordernisse bei der Verkehrserschließung im Bereich des intensiven Tourismus erfolgversprechend sein können. Slowenien äußert hier einen Schwerpunkt auf die Verbesserung der Energieeffizienz im Bauwesen und auf die Entwicklung neuer Angebote im Bereich der nachhaltigen Architektur zu legen. Italien bezeichnet die Landschaftsstrategien als starke und obligatorische Instrumente die sich ggf. auf das Tourismusprotokoll bezögen.

Die Vertragsparteien, die die Frage nach den Fördermaßnahmen im Bereich des intensiven Tourismus beantwortet haben, verweisen auf eine breite Palette von Maßnahmen, die die Stärkung des naturnahen Tourismus und die Aufwertung des natürlichen und kulturellen Erbes der Feriengebiete sicherstellen. Diese Maßnahmen reichen vom baurechtlichen Rücksichtnahmegebot und der Fachberatung für Bauwerber durch Landratsämter und Regierungen sowie der Tätigkeit der Denkmalschutzbehörden in Deutschland über die Berücksichtigung der Bedürfnisse der Region im Hinblick auf ein naturnahes und umweltschonendes Tourismusangebot in den Regionalwirtschaftlichen Programmen und/oder Förderungsrichtlinien in Österreich bis hin zur Einführung ökologischer Standards in der slowenischen Hotellerie, dem Einsatz von EFRE-Mitteln in Italien und zu Projekten wie etwa zur Stärkung des Langsamverkehrs im Rahmen des Netzwerks SchweizMobil.

Die Vertragsparteien, die die Frage nach der Wirksamkeit der Fördermaßnahmen beantwortet haben, erwähnen unterschiedliche Instrumente der Wirksamkeitsbewertung. Während die Regionalwirtschaftlichen Programme in Österreich und in Italien eine Zwischen- und Endevaluierung anhand festgelegter Indikatoren zwingend vorschreiben und diese Programme jeweils befristet gelten, verweist die Schweiz auf den

regelmässigen Austausch der Akteure, der eine Koordination zwischen Tourismus- und Verkehrspolitik im Bereich des öffentlichen Verkehrs und des Langsamverkehrs gewährleiste. In Deutschland und in Slowenien bestünden keine spezifischen Instrumente der Wirksamkeitsbewertung.

c.) Feststellungen zur Umsetzung und Wirksamkeit der Maßnahmen

In Deutschland haben sich die in der Vergangenheit gesetzten Maßnahmen bewährt. Slowenien hat erste positive Ergebnisse bei der Einbeziehung touristischer Destinationen in das Europäische Tourismusindikatorensystem ETIS erzielt.

Zur Frage nach dem für intensive und extensive Tourismusformen bestehenden Potenzial äußerte eine/r der befragten ExpertInnen, dass es in Frankreich aktuell deutlich weniger SkifahrerInnen unter den TouristInnen und unter den BewohnerInnen gibt. Dies sei neben dem Schneemangel auch darauf zurückzuführen, dass Menschen gerne unterschiedliche Freizeitaktivitäten nachgehen. Zudem sei die Globalisierung des Tourismusmarktes mit niedrigen Preisen für Fernreisen schlecht für den Alpentourismus. Global gesehen gebe es aber nicht weniger SkifahrerInnen. Als deutliche Tendenz sei erkennbar, dass größere Skigebiete sogar Zugewinne verzeichnen, wohingegen kleinere, extensiver genutzte Gebiete stark verlieren und sich die Quellmärkte verändern.

Die Studie zum Reiseverhalten der deutschen Wohnbevölkerung, die anlässlich der vom deutschen Vorsitz am 8. Juni 2016 in Sonthofen durchgeführten Tourismuskonferenz vorgestellt wurde, kommt zum Ergebnis, dass sich im Jahr 2016 immerhin fast die Hälfte der deutschen Verbraucher vorstellen kann, im Winter eine Reise zu tätigen. Für 44% dieser Personen kommt zudem eine Reise in die Alpen in Frage. Dabei steht der Wintersport nur für ein Fünftel im Vordergrund. Sehr viel wichtiger seien Spaziergänge und Wanderungen, gute gemütliche Unterkünfte, regionale Gastronomie, Naturgenuss oder Hütteneinkehr. Im Vordergrund stehen damit Erwartungen, die eng mit nachhaltigen Angeboten gekoppelt sind, was nahelegt, dass neben den traditionellen Wintersportangeboten ein erhebliches Potenzial für andere Winterangebote besteht.

d.) Stellungnahmen der Vertragsparteien und Beobachter

Laut CAA und CIPRA International bestehe in keinem der Alpenstaaten eine eindeutige und umfassende Strategie, bestehende Strukturen des intensiven Tourismus an die ökologischen Erfordernisse anzupassen, weil die wirtschaftlichen Interessen dominierten.

CAA und CIPRA International begrüßen Initiativen zur Förderung des extensiven Tourismus verweisen aber darauf, dass das baurechtliche Rücksichtnahmegebot in Deutschland nicht im spezifischen Zusammenhang mit den Fördermaßnahmen in diesem Bereich stehe.

CIPRA International bringt zum Ausdruck, dass bei der Vergabe von Förderungen die Priorität immer noch auf nicht umweltverträglichen Tourismusformen liege. Umweltverträgliche Tourismusformen seien zumeist zeitlich und räumlich limitierte Initiativen mit begrenzter Auswirkung.

Eine/r der befragten ExpertInnen regt an, die bestehenden großen touristischen Produkte mit in die Nachhaltigkeitsstrategien einzubeziehen. Dies könne geschehen, indem man sie einem „Greening“ unterziehe, um über diesen Weg eine höhere Umweltverträglichkeit zu erreichen. Allerdings gäbe es auch positive Effekte der großen touristischen Produkte, wie etwa die Erhöhung der Reflexionsstrahlung durch Beschneigung. CIPRA International teilt die Auffassung, dass ein echtes „Greening“ des Main Stream Tourismus wichtig sei. Initiativen zu diesem Thema gingen aktuell allerdings noch kaum über rein ästhetische Maßnahmen hinaus. Naturnaher Tourismus sei aktuell noch eine Nische, ebenso wie Skitourismus einmal eine Nische war. Maßgeblich durch starke Förderung sei der Skitourismus zum Massentourismus geworden. Diese Gewichtung könne auch umgekehrt werden.

e.) Umsetzungsbeispiele

Es besteht eine Reihe von Umsetzungsbeispielen, wie die Bergsteigerdörfer (<http://www.bergsteigerdoerfer.at/>), die Alpine Pearls (<http://www.alpine-pearls.com/>), Sweet Mountains (<http://www.sweetmountains.it/de/>) oder das Netzwerk für den Langsamverkehr SchweizMobil (<http://www.schweizmobil.ch/de/schweizmobil.html>).

7. Art. 18 des Tourismusprotokolls der Alpenkonvention lautet:

„(1) Die Vertragsparteien bemühen sich um eine bessere räumliche und zeitliche Staffelung der touristischen Nachfrage in den Feriengebieten.

(2) Zu diesem Zweck sind die zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Bereich der Ferienstaffelung und der Erfahrungsaustausch über Möglichkeiten der Saisonverlängerung zu unterstützen.“

a.) Frage des Prüfungsausschusses

Frage: In welcher Form unterstützen die Vertragsparteien die zwischenstaatliche Zusammenarbeit zur Verbesserung der räumlichen und zeitlichen Staffelung der touristischen Nachfrage in den Feriengebieten getroffen? Wenn es dafür keine Unterstützung gibt, aus welchem Grund? Gibt es Verbesserungen?

b.) Maßnahmen der Vertragsparteien

In den Antworten der Vertragsparteien werden in erster Linie nationale Maßnahmen zur Verbesserung der Ferienstaffelung angeführt. So arbeiteten die Kultusministerkonferenz,

die Wirtschaftsministerkonferenz sowie die Ministerpräsidentenkonferenz der Länder in Deutschland jeweils einen Sommerferienkorridor mit größtmöglicher Staffelnung aus. In Österreich gebe es seit 1998 die Möglichkeit, aus tourismuspolitischen Gründen die Semesterferien ländersweise um eine Woche zu verlegen, was bisher dreimal (2002, 2008, 2013) geschehen sei und in der Schweiz bestehe bereits eine lange Tradition betreffend die zeitliche Staffelnung der Schulferien. So fänden etwa die Skiferien in unterschiedlichen Wochen in den Monaten Januar, Februar und März statt. In Frankreich gebe es eine Winter- und Frühjahrsferienstaffelnung, die allerdings nicht aus der internationalen Zusammenarbeit entstanden sei. Auch in Slowenien würden die Schulferien in zwei Großregionen gestaffelt.

Italien erwähnt die Zusammenarbeit mit Frankreich bei EU-Projekten. In Österreich setze das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft seit längerem Maßnahmen zur Entzerrung der Reiseströme. In einem unter breiter nationaler Beteiligung erarbeiteten Positionspapier würden derzeit mit den deutschsprachigen Alpenregionen (Bayern, Schweiz, Südtirol) Möglichkeiten zur Verbesserung der touristischen Mobilität im Alpenraum evaluiert.

c.) Feststellungen zur Umsetzung und Wirksamkeit der Maßnahmen

Österreich und Slowenien erläutern, dass seit Jahren auf europäischer Ebene über die Ferienstaffelnung diskutiert wird, ohne dass sich gesamteuropäische Lösungsansätze abzeichnen.

Österreich unterstreicht, dass das Tourismusprotokoll der Alpenkonvention von der EU ratifiziert ist und dessen Bestimmungen somit auch europarechtliche Verpflichtungen darstellen.

d.) Umsetzungsbeispiel

Von Italien werden als Beispiele Projekte zur besseren Verteilung der Besucherströme über das Jahr genannt. Dazu zählen das Projekt „Strattour“ im Rahmen des grenzüberschreitenden Interreg-Programms Frankreich-Italien „ALCOTRA 2007-2013“ und Projekte, die über das EU-Programm COSME kofinanziert wurden.

8. Art. 12(1) des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention lautet:

„Ohne dies auf andere Regionen zu beziehen, verpflichten sich die Vertragsparteien, die Umweltbelastungen des Flugverkehrs einschließlich des Fluglärms soweit wie möglich zu senken. Unter Beachtung der Ziele dieses Protokolls bemühen sie sich, das Absetzen aus Luftfahrzeugen außerhalb von Flugplätzen einzuschränken und erforderlichenfalls zu verbieten. Zum Schutze der Wildfauna treffen die Vertragsstaaten

geeignete Maßnahmen, um den nichtmotorisierten Freizeit-Luftverkehr zeitlich und örtlich einzuschränken.“

a.) Fragen des Überprüfungsausschusses

Frage a: Wurde die Umweltbelastung des Flugverkehrs einschließlich des Fluglärms durch die getroffenen Maßnahmen gesenkt? Wenn nein, wurden neue Maßnahmen getroffen um dieses Ziel zu erreichen?

Frage b: Art. 12(1) des Verkehrsprotokolls sieht die Ergreifung von Maßnahmen vor, durch welche der nichtmotorisierten Freizeit-Luftverkehr zum Schutze der Wildfauna zeitlich und örtlich eingeschränkt wird. Wie wird die Wirksamkeit dieser Maßnahmen sichergestellt?

b.) Maßnahmen der Vertragsparteien

Die Vertragsparteien geben an, dass sie die Umweltbelastungen des Flugverkehrs einschließlich des Fluglärms möglichst gering halten.

In Deutschland würden die Luftfahrtbehörden die luftrechtlichen Vorschriften unter Berücksichtigung der im Einzelfall zu erwartenden Umweltbelastung vollziehen. Landungen und Starts motorisierter Luftfahrzeuge außerhalb genehmigter Flugplätze seien eingeschränkt und nur mit besonderer Erlaubnis zulässig.

In Frankreich würden keine speziellen den Alpenraum betreffenden Maßnahmen zur Einschränkung des Fluglärms ergriffen, aber es werde eine Reihe einschlägiger Maßnahmen gesetzt, die nicht aus der Alpenkonvention folgen. Dazu zählen das Berggesetz, das Außenlandungen zu Freizeit Zwecken verbiete, Einschränkungen für Platzrundenflüge im alpinen Bereich und Restriktionen betreffend die Mindestüberflughöhe in der Kernzone von Nationalparks und in Naturschutzgebieten sowie finanzielle Unterstützungen für den Einbau schalldämpfender Auspuffanlagen und weniger lauter Propeller.

Italien erwähnt neben drei anderen relevanten nationalen Gesetzen zur Lärmverschmutzung aus den Jahren 1997 bis 2005 das Rahmengesetz über die Lärmverschmutzung von 1995, das eine akustische Kartierung des Staatsgebietes vorsehe. Schutzgebiete dürften von motorisierten Fluggeräten nur mit Genehmigung überflogen werden. In diesen Gebieten bestünden auch Mindestüberflughöhen und Hubschrauberflüge müssten einheitliche Mindestkriterien erfüllen. In den autonomen Provinzen Trient und Bozen-Südtirol seien solche Flüge verboten.

Die Betriebszeiten der drei im Anwendungsgebiet der Alpenkonvention gelegenen Flughäfen in Österreich seien ganzjährig eingeschränkt und es würden lärmmindernde Abflugverfahren nach dem verbindlichen, österreichischen Luftfahrthandbuch eingehalten.

Außerdem bestünden Einschränkungen für Platzrundenflüge und Nachtsichtplatzrundenflüge sowie für Übungsschwebeflüge mit Hubschraubern.

Auch in Slowenien könnten Flugbewegungen eingeschränkt werden und es würden Maßnahmen zur Beschränkung des Fluglärms ergriffen.

Schließlich wird darauf hingewiesen, dass die Schweiz Lärmemissionsgrenzwerte für Nachtflüge auf schweizerischen Flughäfen verabschiedet habe, die deutlich strenger seien als die internationalen Zulassungsgrenzen und dass hier Ruhezeiten ausgeschieden wurden, in welchen der Flugverkehr verboten sei.

Die Situation hinsichtlich des nichtmotorisierten Freizeit-Luftverkehrs stellt sich unterschiedlich dar.

In Deutschland trafen die Genehmigungsbehörden geeignete Vorkehrungen in Bezug auf entsprechende Nutzungsarten und Nutzungszeiträume.

In der Schweiz würden Einschränkungen für Starts und Landungen zum Schutz der Natur im Gebirge vorgenommen, falls freiwillige Vereinbarungen nicht zustande kommen. Außerdem sei hier in den 42 bestehenden Wildschutzgebieten der Zutritt für Freizeitnutzer, wie den nichtmotorisierten Freizeit-Luftverkehr, während der sensiblen Zeiten eingeschränkt.

In Slowenien seien alle Starts und Landungen im Rahmen des nichtmotorisierten Freizeit-Luftverkehrs bewilligungspflichtig. Spezifische Regeln bestünden auch für den Triglav-Nationalpark.

Zum Segelflugverkehr und hinsichtlich anderer Arten des nichtmotorisierten Freizeit-Luftverkehrs können in Frankreich keine Angaben gemacht werden, es wird darauf hingewiesen, dass das Ministerium für Jugend und Sport sich mit den betroffenen Vereinigungen abstimmen sollte.

In Österreich hingegen können für Segelflugzeuge, Hänge- und Paragleiter und Freiballone bundesrechtlich beliebige Abflug- und Landeplätze gewählt werden. Eine generelle Regelung zum nichtmotorisierten Freizeit-Luftverkehr sei auch in den Ländern nicht vorhanden. Die Anwendung des Naturschutzrechtes führe jedoch dazu, dass in bestimmten Fällen das öffentliche Interesse am Naturschutz höher bewertet werde und Außenlandungen zu unterbleiben haben. Weiters sähen einige Verordnungen über Schutzgebiete Einschränkungen für den nichtmotorisierten Freizeit-Luftverkehr vor. Dies gelte vor allem für Schutzgebiete, in denen Tierarten unter Schutz stehen, die diesbezüglich eine erhöhte Sensibilität aufweisen. In Kärnten werde derzeit eine Novelle zum Naturschutzgesetz vorbereitet, wonach die Anlage von Startplätzen für Paragleiter und Drachenflieger einer naturschutzrechtlichen Bewilligung bedürfen soll. Erwähnenswert

seien außerdem bewusstseinsbildende Maßnahmen zur Sensibilisierung der Piloten in Tirol.

Weiteres Material zu Maßnahmen der Vertragsparteien findet sich im Abschnitt 2.2.2. der vom Ständigen Sekretariat der Alpenkonvention im Jahr 2009 durchgeführten Studie zu „Bestimmungen der Vertragsparteien über die Verwendung von Kraftfahrzeugen und motorisierten Luftfahrzeugen in den Alpen“, die unter folgendem Link abrufbar ist: <http://www.alpconv.org/de/alpineknowledge/research/default.html>.

c.) Feststellungen zur Umsetzung und Wirksamkeit der Maßnahmen

In den Angaben der Vertragsparteien finden sich keine Aussagen zur Senkung der Umweltbelastungen des Flugverkehrs einschließlich des Fluglärms, abgesehen von jenen der Schweiz, die mitteilt, dass die Anzahl der Flugbewegungen der Luftwaffe abgebaut wurde und dass die ergriffenen technischen Maßnahmen die Umweltauswirkungen des Flugverkehrs reduzieren.

Die akustische Kartierung des Staatsgebiets in Italien ist mit Stand Ende 2012 nur unvollständig und inhomogen verteilt umgesetzt worden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist es äußerst schwierig, mit Sicherheit Aussagen darüber zu treffen, ob die Lärmverschmutzung im Alpenraum tatsächlich reduziert wurde.

d.) Stellungnahmen der Vertragsparteien und Beobachter

CAA und CIPRA International äußern die Ansicht, dass der Flugverkehr eher zu- als abgenommen und es keine Reduktion gegeben habe.

CAA und CIPRA International geben zusätzlich an, dass in Italien kein nationales Gesetz existiere, das motorisierte Flüge zu touristischen Zwecken regle.

CAA und CIPRA International stellen fest, dass es in einigen Ländern tatsächlich Einschränkungen für den nichtmotorisierten Flugverkehr gebe, bedauern aber die Unklarheit darüber, ob diese auch umgesetzt werden.

e.) Umsetzungsbeispiel

Als positives Beispiel führt Italien die Reduktion des Fluglärms im Aostatal an.

IV. EINSCHLÄGIGE ÜBERPRÜFUNGSANTRÄGE

Zu den Bestimmungen der Alpenkonvention zum Thema „Tourismus“, die Gegenstand der vertieften Prüfung waren, fand auch ein außerordentliches Überprüfungsverfahren gemäß

Punkt II.3.1.2. des Überprüfungsmechanismus (Beschluss ACXII/A1) statt. Das vom CAA eingereichte Ersuchen betraf die vermutete Nichteinhaltung von Art. 6(3) des Tourismusprotokolls in Verbindung mit der Genehmigung der Errichtung einer Seilbahn am Piz Val Gronda (Tirol, Österreich). Dieses Verfahren wurde mit Beschluss der Alpenkonferenz abgeschlossen (Dokument ImplAlp/2014/20/6a/3). Angesichts des Bedarfs nach weiterer Klärung in Bezug auf die Auslegung von Artikel 6(3) Tourismusprotokoll ersuchte die Alpenkonferenz den Überprüfungsausschuss, mit Blick auf eine alpenweit koordinierte Umsetzungspraxis Leitlinien zur Auslegung von Artikel 6 (3) des Tourismusprotokolls zu erarbeiten (siehe Abschnitt III.5.c.) dieses Berichts, Hinweis auf die Endfassung, Dokument Nummer).

V. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Mit der vertieften Prüfung der Bestimmungen der Alpenkonvention zum Thema „Tourismus“ hat der Überprüfungsausschuss erstmals eine vertiefte Prüfung durchgeführt. Aus dieser Erfahrung lassen sich folgende Schlussfolgerungen und Empfehlungen hinsichtlich künftiger Verfahren ableiten:

- **Zusammenarbeit mit fachlich qualifizierten Arbeitsgruppen und Plattformen**

Aus Sicht des Überprüfungsausschusses hat sich die Zusammenarbeit mit den Vorsitzenden der Arbeitsgruppe „Nachhaltiger Tourismus“ bewährt. Diese bot die Möglichkeit, erforderliche Fachkompetenz in die Arbeiten des Ausschusses einfließen zu lassen und so in den Ergebnissen des Ausschusses zu verankern. Auch in Zukunft wird daher eine Zusammenarbeit mit den Vorsitzenden relevanter Arbeitsgruppen und Plattformen bzw. mit den Arbeitsgruppen oder Plattformern selbst anzustreben sein.

- **Einbeziehung externer ExpertInnen**

Die Einbeziehung externer ExpertInnen, einschließlich solcher mit praktischen Erfahrungen, hat sich bewährt. Aus Sicht des Überprüfungsausschusses ist es, wie im vorliegenden Fall geschehen, von besonderer Wichtigkeit, bei der Auswahl der ExpertInnen auf eine fachliche wie geographische Ausgewogenheit zu achten. Die Einbeziehung externer ExpertInnen stärkt den Praxisbezug der laufenden Arbeiten und sollte auch im Rahmen künftiger Verfahren zur vertieften Prüfung ins Auge gefasst werden.

- **Zusatzfragen und zusätzliche Dokumente**

Im Zuge der vertieften Prüfung hat der Überprüfungsausschuss Zusatzfragen zum überprüften Themenbereich erarbeitet. Diese sind dann besonders nützlich, wenn sie nicht nur getätigte Umsetzungsmaßnahmen abfragen, sondern auch die Gründe für das Funktionieren bzw. Nichtfunktionieren von Umsetzungsmaßnahmen. Ebenso erscheint es

erforderlich, dass sich die Fragen auch darauf beziehen, wie die Wirksamkeit der Maßnahmen überprüft bzw. sichergestellt wird.

Um die weitere Bearbeitung im Rahmen der vertieften Überprüfung zu gewährleisten, ist es dringend erforderlich, dass die Beantwortung von Fragen bzw. Zusatzfragen durch die Vertragsparteien fristgerecht und in den Alpensprachen vorgelegt werden.

Allgemein lässt sich festhalten, dass die Arbeit des Überprüfungsausschusses auch vom Vierten Alpenzustandsbericht zum nachhaltigen Tourismus profitiert hat, da dieser neben grundlegenden Informationen zum Gegenstand der vertieften Prüfung auch eine umfassende Sammlung von Umsetzungsbeispielen enthält.

Vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen sollten zusätzliche Dokumente, wie etwa eine zusammenfassende Tabelle der Schwierigkeiten, Defizite, Widersprüche im untersuchten Bereich, nur dann erstellt werden, wenn dies im Rahmen einer Kosten-Nutzenanalyse sinnvoll erscheint und zu erwarten ist, dass solche Dokumente einen Erkenntnisgewinn bringen.

Was den Stand der Umsetzung der Bestimmungen der Alpenkonvention zum Thema „Tourismus“ betrifft, so kann festgestellt werden, dass sich die Vertragsparteien um eine gute Umsetzung dieser Bestimmungen bemühen.

Potenzial für Verbesserungen findet sich in folgenden Bereichen:

- **Art. 5(1) Tourismusprotokoll**

Da sektorale Tourismusentwicklungspläne und -programme auf nationaler und regionaler Ebene nicht überall existieren, sollten derartige strategische Vorgaben für eine nachhaltige touristische Entwicklung im gesamten Anwendungsbereich der Alpenkonvention ausgearbeitet werden. Dies kann auch durch die explizite Einbeziehung des Tourismusbereichs in integrierte Entwicklungspläne geschehen. Aus der Sicht des Überprüfungsausschusses ist eine weitsichtige, auf der überkommunalen Ebene ansetzende Planung Erfolg versprechend.

Bei der Umsetzung bestehender Leitbilder für eine nachhaltige touristische Entwicklung sollte darauf geachtet werden, dass den überkommunalen Vorgaben vor Ort entsprochen wird. Zu diesem Zweck ist ein regelmäßiges Monitoring der Umsetzung der Instrumente zur nachhaltigen Tourismusentwicklung empfehlenswert.

Außerdem ist nach Ansicht des Überprüfungsausschusses eine Verstärkung des Informationsaustauschs zwischen regionaler und nationaler Ebene nützlich.

- **Art. 5(2) Tourismusprotokoll**

Der Überprüfungsausschuss vertritt die Meinung, dass strategische Umweltprüfungsverfahren benötigt werden, die auch wirtschaftliche und soziale Aspekte abdecken.

- **Art. 6(1) Tourismusprotokoll**

Der Überprüfungsausschuss empfiehlt den Vertragsparteien, die Wirksamkeit der Bewertungsmethoden und -instrumente für Tourismusprojekte - soweit möglich - zu evaluieren und die Entwicklung von Indikatoren für landschafts- und umweltschonende Projekte in Betracht zu ziehen.

Außerdem regt der Überprüfungsausschuss die Vertragsparteien an zu prüfen, ob in den Vertragsparteien das Schutzgut der „Qualität des Landschaftsbildes“ hinreichend operationabel ausgestaltet ist und wo das nicht der Fall ist, die Entwicklung entsprechender Instrumente unter Einbeziehung von lokaler Bevölkerung und Gästen zu erwägen.

Der Überprüfungsausschuss weist darauf hin, dass er sich im Abschlussbericht zum Ersuchen um Überprüfung einer vermuteten Nichteinhaltung des Art. 11(1) Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“ wegen zwanzig Änderungen der Verordnung zum Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“ im Landkreis Miesbach/Bayern sowie in den Handlungsempfehlungen für eine konsistente alpenweite Anwendung des Artikels 11(1) des Protokolls „Naturschutz und Landschaftspflege“ bereits mit Kriterien zur Qualität des Landschaftsbildes auseinandergesetzt hat.

- **Art. 6(2) Tourismusprotokoll**

Der Überprüfungsausschuss empfiehlt die gezielte Förderung von innovativen Projekten zur Belebung des naturnahen Tourismus.

- **Art. 6(3) Tourismusprotokoll**

Der Überprüfungsausschuss regt die Vertragsparteien an, soweit noch nicht vorhanden, einen institutionalisierten Interessenausgleich auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene anzustreben, unter Einbeziehung aller dafür erforderlichen Akteure, wie etwa der Land- und Forstwirtschaft, Handwerk und Handel, von kulturellen und sozialen Organisationen sowie Gästen und der lokalen Bevölkerung.

- **Art. 6(4) Tourismusprotokoll**

Der Überprüfungsausschuss regt an, bestehende touristische Einrichtungen im Hinblick auf ihren Beitrag zur Verbesserung der Umweltverträglichkeit des intensiven Tourismus in die Nachhaltigkeitsstrategien einzubeziehen und empfiehlt, besonderes Augenmerk auf die Förderung des naturnahen und umweltschonenden Tourismusangebots zu legen.

- **Art. 18 Tourismusprotokoll**

Der Überprüfungsausschuss empfiehlt den Vertragsparteien der Alpenkonvention, ihre Anstrengungen zu intensivieren, um auf zwischenstaatlicher und soweit möglich auf europäischer Ebene Lösungsansätze zur Ferienstaffelung zu entwickeln.

- **Art. 12(1) Verkehrsprotokoll**

Der Überprüfungsausschuss erachtet es als notwendig, dass die Vertragsparteien der Alpenkonvention alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Umweltbelastungen des Flugverkehrs einschließlich des Fluglärms wirksam zu senken.

Tagung der Alpenkonferenz
Réunion de la Conférence alpine
Sessione della Conferenza delle Alpi
Zasedanje Alpske konference

XIV

TOP / POJ / ODG / TDR

A3

DE

OL: DE

ANLAGE/ANNEXE/ALLEGATO/PRILOGA

2

Überprüfungsausschuss
der Alpenkonvention

ImplAlp/2015/22/5a/2

OL: DE

**Ersuchen von CIPRA International um Überprüfung einer vermuteten
Nichteinhaltung des Art. 11(1) Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“
wegen zwanzig Änderungen der Verordnung zum Landschaftsschutzgebiet
„Egartenlandschaft um Miesbach“ im Landkreis Miesbach/Bayern**

Abschließender Bericht

1. VERFAHREN

Am 30. Juni 2014 ersuchte CIPRA International, eine Organisation mit Beobachterstatus in den Gremien der Alpenkonvention, den Überprüfungsausschuss um Überprüfung einer vermuteten Nichteinhaltung des Art. 11(1) Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“ (Naturschutzprotokoll) durch die Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit einer Reihe von Veränderungen des Landschaftsschutzgebiets „Egartenlandschaft um Miesbach“ im Landkreis Miesbach/Bayern. Gleichzeitig bat CIPRA International den Überprüfungsausschuss um einen Vorschlag von Maßnahmen zur Verbesserung der Einhaltung des gegenständlichen Artikels.

Anlässlich seiner 20. Sitzung am 23./24. Juli 2014 in Genua beschloss der Überprüfungsausschuss, auf dieses Ersuchen auf der Grundlage von Punkt II.2.3¹ über die Funktionen und Punkt II.3.1.2² über das Verfahren des Überprüfungsmechanismus einzugehen.

Das Ersuchen erfüllt die Voraussetzungen für Ersuchen um Überprüfung einer vermuteten Nichteinhaltung der Konvention und ihrer Protokolle, so wie vom Überprüfungsausschuss in dessen 16. Sitzung festgelegt³. Demnach muss eine detaillierte Darstellung des

¹ Überprüfungsmechanismus (Dokument AC XII/A1), Punkt II.2.3: „Er behandelt die ihm von den Vertragsparteien und Beobachtern unterbreiteten Ersuchen um Überprüfung vermuteter Nichteinhaltung der Konvention und ihrer Protokolle.“

² Überprüfungsmechanismus (Dokument AC XII/A1), Punkt II.3.1.2: „Vertragsparteien oder Beobachter können jederzeit in schriftlicher Form und begründet Ersuchen um Überprüfung einer vermuteten Nichteinhaltung der Konvention und ihrer Protokolle an den Überprüfungsausschuss richten. Ein solches Ersuchen löst ein außerordentliches Überprüfungsverfahren aus, für das sinngemäß die gleichen Verfahrensregeln gelten wie für das ordentliche Überprüfungsverfahren.“

³ Dokument ImplAlp/2012/16/9/2

Sachverhalts und des Verfahrens, einschließlich zweckmäßiger Karten und Abbildungen, in den vier Sprachen der Alpenkonvention vorgelegt werden⁴.

Es wird angemerkt, dass der Überprüfungsausschuss nicht durch den Inhalt des eingereichten Ersuchens gebunden ist. Nach Annahme eines Ersuchens um Überprüfung der Einhaltung der Konvention und ihrer Protokolle ist der Überprüfungsausschuss befugt zu entscheiden, unter welchen rechtlichen Aspekten das Ersuchen geprüft werden soll.

Der Vorsitz im Überprüfungsausschuss richtet sich nach jenem der Alpenkonferenz⁵. Die Behandlung des gegenständlichen - Deutschland betreffenden - Ersuchens im Zeitraum 2015-2016 hätte daher unter deutschem Vorsitz erfolgen müssen. Der Überprüfungsausschuss nahm in seiner 20. Sitzung ohne präjudizierende Wirkung auf die Behandlung künftiger Ersuchen den Vorschlag Deutschlands an, dass eine von Deutschland zu bezeichnende andere Vertragspartei die Funktion des Vorsitzes des Überprüfungsausschusses ausübt, soweit dies die Behandlung dieses Ersuchens betrifft und in die Zeit des deutschen Vorsitzes der Alpenkonferenz fällt. Österreich erklärte sich per Mail am 13. November 2014 dazu bereit, diese Aufgabe zu übernehmen.

Außerdem lud der Überprüfungsausschuss in seiner 20. Sitzung Deutschland ein, bis 31. Oktober 2014 zum Ersuchen Stellung zu nehmen und seine Stellungnahme an das Ständige Sekretariat und die Mitglieder des Überprüfungsausschusses zu übermitteln. Darüber hinaus wurden die Vertragsparteien und die im Überprüfungsausschuss vertretenen Beobachter eingeladen, soweit sie dies wünschen, bis zum 31. Oktober 2014 Anmerkungen zum Ersuchen dem Ständigen Sekretariat und den Mitgliedern des Überprüfungsausschusses zukommen zu lassen. Zur weiteren Behandlung des Ersuchens bat der Überprüfungsausschuss das Ständige Sekretariat auf der Grundlage der bis dahin vorliegenden Schriftsätze ein zusammenfassendes Dokument zu erstellen und dieses bis zum 15. Jänner 2015 an den Überprüfungsausschuss zu übermitteln.

Am 31. Oktober 2014 übermittelte Deutschland seine Stellungnahme an die Mitglieder des Überprüfungsausschusses und das Ständige Sekretariat. Diese Stellungnahme liegt in den vier Sprachen der Alpenkonvention vor. Von Seiten der anderen Vertragsparteien und der Beobachter langten keine Anmerkungen ein.

Zur Ergänzung ihres Ersuchens legte CIPRA International am 11. März 2015 in deutscher und am 13. März 2015 in englischer Sprache eine „rechtsgutachterliche Stellungnahme“ vor.

⁴ Das Ersuchen von CIPRA International umfasst folgende Dokumente: eine Übersetzung des Ersuchens in den vier Sprachen der Alpenkonvention, eine Kurzfassung des Ersuchens ebenfalls in den vier Sprachen der Alpenkonvention, eine Karte des betreffenden Gebiets und eine Kopie der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 13. September 2012, Aktenzeichen Vf. 16-VII-11.

⁵ Punkt II.1.1. des Überprüfungsmechanismus

Auf Grundlage der vorliegenden Materialien und der Diskussion in seiner 21. Sitzung am 17./18. März 2015 in Berlin stellte der Überprüfungsausschuss keine Nichteinhaltung des Art. 11(1) Naturschutzprotokoll durch die gerügten Änderungen der Verordnung zum Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“ fest. Er ersuchte die Vertragsparteien und Beobachter bis 30. April 2015 ihre allfälligen Anmerkungen zum im Vorfeld der Sitzung übermittelten zusammenfassenden Dokument des Ständigen Sekretariats dem Vorsitz und dem Ständigen Sekretariat in allen Sprachen der Alpenkonvention zukommen zu lassen. Weiters bat er das Ständige Sekretariat bis zum 30. Juni 2015 auf der Grundlage der Diskussion während der Sitzung, des zusammenfassenden Dokuments und fristgerecht eingegangener Anmerkungen einen abschließenden Bericht über das Ersuchen zu entwerfen und den Mitgliedern des Überprüfungsausschusses zur allfälligen Kommentierung bis 30. September 2015 zu übermitteln. Außerdem ersuchte er das Ständige Sekretariat bis zum 30. Juni 2015 einen Entwurf von Handlungsempfehlungen für eine konsistente alpenweite Anwendung des Art. 11(1) Naturschutzprotokoll den Mitgliedern des Überprüfungsausschusses zur allfälligen Kommentierung ebenfalls bis 30. September 2015 zuzuleiten.

Anmerkungen zum zusammenfassenden Dokument des Ständigen Sekretariats gingen von Seiten Deutschlands am 29. April 2015 und von CIPRA International am 6. Mai 2015 ein. Die anderen Vertragsparteien und Beobachter übermittelten keine Kommentare.

Das Ständige Sekretariat legt hiermit auf der Grundlage der Ergebnisse der 22. Sitzung des Überprüfungsausschusses am 16./17. Dezember 2015 in Benediktbeuern den abschließenden Bericht zum Ersuchen von CIPRA International betreffend die Änderungen der Verordnung zum Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“ vor.

2. INHALTE DES ERSUCHENS UND DER ERGÄNZENDEN STELLUNGNAHME VON CIPRA INTERNATIONAL

Das Ersuchen bezieht sich auf 20 Änderungen der Verordnung zum Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“ und auf die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für die Errichtung des Golfplatzes Piesenkam ohne Änderung der Verordnung im Zeitraum von Dezember 1989 bis Mai 2013.

CIPRA International rügt, dass bei den Entscheidungen zur Änderung der Verordnung zum Landschaftsschutzgebiet deren kumulative Wirkung nicht berücksichtigt und dadurch das Erhaltungsgebot des Art. 11(1) Naturschutzprotokoll verletzt worden sei. Durch das Abstellen des gegenständlichen Artikels auf den Schutzzweck werde klargestellt, dass neben die formelle auch eine materielle Erhaltungspflicht trete. Deshalb hätte im Rahmen der Änderungen der Verordnung geprüft werden müssen, ab welchen Schwellenwerten der Schutzzweck im Sinne des Art. 11(1) Naturschutzprotokoll nicht mehr gewährleistet ist,

um der Gefahr der Aushöhlung des Schutzgebietes durch dem Schutzzweck inhaltlich widersprechende Maßnahmen zu begegnen.

Außerdem würde, so das Vorbringen von CIPRA International, Art. 11(1) Naturschutzprotokoll über die in den nationalen Naturschutzgesetzen festgelegten Grundsätze und Schutzziele hinaus eine den Schutzzwecken widersprechende Änderung eines Schutzgebiets nur bei Vorliegen gewichtiger anderer öffentlicher Interessen zulassen. Diese öffentlichen Interessen müssten eine besondere Dimension, wie den Schutz von Menschenleben oder den Schutz von hochwertigen Sachgütern, erreichen, um die naturfachlichen Interessen in der naturschutzrechtlichen Interessensabwägung zu überwiegen, denn Art. 11(1) Naturschutzprotokoll sei als grundsätzliche Entscheidung für den Erhalt von Schutzgebieten zu werten.

Weiters bringt CIPRA International vor, dass die Alpenkonvention hinsichtlich der 18. Änderungsverordnung im Verfahren und hinsichtlich der 20. Änderungsverordnung in der Abwägungsentscheidung nicht beachtet worden sei. Außerdem stünde die 20. Änderung im Widerspruch zu Art. 11(1) Naturschutzprotokoll. Auch bei der Genehmigung des Golfplatzes Piesenkam, sei keine Abwägung unter Beachtung der Alpenkonvention durchgeführt worden und Art. 11(1) Naturschutzprotokoll sei weder unmittelbar noch mittelbar angewendet worden.

Schließlich führt CIPRA International ins Treffen, dass die dauerhafte Einhaltung von Art. 11(1) Naturschutzprotokoll im Anwendungsbereich der Alpenkonvention in Deutschland dadurch gefährdet sei, dass die unmittelbare Anwendbarkeit dieser Bestimmung im innerstaatlichen Recht durch die Rechtsprechung der bayerischen Höchstgerichte verneint wird, eine der völkerrechtlichen Norm entsprechende Regelung im innerstaatlichen Recht nicht existiert und das Instrument der völkerrechtskonformen Auslegung des innerstaatlichen Rechts nicht herangezogen wird.

Vor diesem Hintergrund ersuchte CIPRA International den Überprüfungsausschuss um Überprüfung einer vermuteten Nichteinhaltung des Art. 11(1) Naturschutzprotokoll durch Deutschland wegen der aufgezählten Veränderungen des Landschaftsschutzgebiets „Egartenlandschaft um Miesbach“ und bat den Überprüfungsausschuss um einen Vorschlag von Maßnahmen, wie die Verpflichtung des Art. 11(1) Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“ von den Vertragsparteien besser und nachprüfbar eingehalten werden kann.

In ihrer ergänzenden Stellungnahme weist CIPRA International darauf hin, dass nach der Rechtsprechung in Deutschland eine klare und hinreichend bestimmte völkerrechtliche Norm, wie jene des Art. 11(1) Naturschutzprotokoll, unmittelbare Anwendbarkeit genieße. Auch die systematische Stellung dieser Norm in Kapitel II „Spezifische Maßnahmen“ des

Naturschutzprotokolls sowie der Sinn und Zweck der Regelung sprächen für eine unmittelbare Anwendbarkeit. Dies werde auch im Schrifttum einhellig bejaht⁶.

Aus diesem Grund empfahl CIPRA International dem Überprüfungsausschuss festzustellen, dass Art. 11(1) Naturschutzprotokoll von den zuständigen Behörden jedenfalls für die 9. bis 20. Änderungsverordnung zum Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft“ und für die Genehmigung des Golfplatzes Piesenkam anzuwenden war.

Unter Hinweis auf die Unstrittigkeit der durch Art. 11(1) Naturschutzprotokoll den Vertragsparteien auferlegten materiellen Erhaltungspflicht ersuchte CIPRA International den Überprüfungsausschuss außerdem festzustellen, dass grundsätzlich jede Beeinträchtigung eines bestehenden Schutzgebietes unzulässig ist. Die Möglichkeit der Befreiung im Einzelfall, die im nationalen Naturschutzrecht angelegt ist, erlaube es einer Vertragspartei nicht, die Vorschrift des Art. 11(1) Naturschutzprotokoll zu umgehen, denn eine Anwendungskonkurrenz zwischen einer unmittelbar geltenden völkerrechtlichen Norm, wie jener des Art. 11(1) Naturschutzprotokoll, und einer sonstigen bundesgesetzlichen Vorschrift, wie jener des § 67 Bundesnaturschutzgesetz, sei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durch eine völkerrechtskonforme Auslegung und Anwendung des innerstaatlichen Rechts zu lösen.

CIPRA International empfahl dem Überprüfungsausschuss daher festzustellen, dass Art. 11(1) Naturschutzprotokoll als „lex specialis“ für den Geltungsbereich der Alpenkonvention dem § 67 Bundesnaturschutzgesetz vorgeht, falls die Zulassung eines Vorhabens gemäß § 67 Bundesnaturschutzgesetz im konkreten Fall von Art. 11(1) Naturschutzprotokoll nicht gedeckt wäre.

Im Hinblick auf den Maßstab der Prüfung einer möglichen Beeinträchtigung des Schutzzwecks beim Landschaftsschutz spricht sich CIPRA International dafür aus, im Einzelfall folgende Kriterien heranzuziehen:

- Je weiträumiger ein Vorhaben auf das Landschaftsbild einwirkt,
- je stärker Flächen betroffen sind, in denen der spezifische landschaftliche Charakter des Schutzgebietes besonders ausgeprägt ist,
- je größer die Fläche ist, die für bauliche Maßnahmen dauerhaft in Anspruch genommen wird,
- je weniger sich ein Vorhaben als Teil eines organischen Wachstums bestehender geschlossener Siedlungsflächen darstellt,
- je stärker das Schutzgebiet in räumlicher Nähe zu dem betreffenden Vorhaben in der Vergangenheit bereits von nachteiligen Veränderungen oder flächenmäßigen Verlusten

⁶ Die diesbezüglichen Quellenangaben enthalten auch den Leitfaden für die Anwendung der Alpenkonvention, der 2008 vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gemeinsam mit dem Bayerischen Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz herausgegeben wurde.

betroffen war, desto eher ist von einer Beeinträchtigung des Schutzzwecks auszugehen.

Vor diesem Hintergrund empfahl CIPRA International dem Überprüfungsausschuss Deutschland aufzufordern, die bestehenden Landschaftsschutzgebietsverordnungen im deutschen Alpenraum im Hinblick auf die Beschreibung des Schutzzweckes nachzubessern und insbesondere mit Hilfe der oben genannten Kriterien eine Zonierung für großflächige Landschaftsschutzgebiete vorzusehen, in denen Kernelemente, Entwicklungsbereiche, Blickachsen usw. enthalten sind.

Schließlich führt CIPRA International ins Treffen, dass sowohl im Völkerrecht als auch im Europarecht der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Anwendung von Rechtsvorschriften zu beachten sei. Das Gebot des Art. 11(1) Naturschutzprotokoll, bestehende Schutzgebiete zu erhalten, zu pflegen und gegebenenfalls zu erweitern, sei daher dahingehend auszulegen, dass Verkleinerungen oder sonstige Beeinträchtigungen eines Schutzgebietes nur in atypischen Ausnahmefällen zulässig sind und sich zudem auf das zwingend notwendige Maß beschränken müssen.

3. STELLUNGNAHME DER BETROFFENEN VERTRAGSPARTEI

Deutschland vertritt in seiner Stellungnahme die Auffassung, dass für die ersten acht Änderungsverordnungen, die im Zeitraum vom 06.12.1989 bis 05.04.2001 erlassen wurden, ein Verstoß gegen das Naturschutzprotokoll schon allein wegen des zeitlichen Anwendungsbereichs des Naturschutzprotokolls, das erst am 18.12.2002 für Deutschland in Kraft trat, nicht in Betracht komme.

Diese ersten acht Änderungsverordnungen würden auch nicht gegen die in Art. 18 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) kodifizierten völkergewohnheitsrechtlichen vorvertraglichen Pflichten verstoßen, die die Vertragsparteien verpflichten, nach der Unterzeichnung und vor Inkrafttreten eines Abkommens alles zu unterlassen, was Ziel und Zweck des Vertrags vereiteln würde. Das Frustrationsverbot des Art. 18 WVK gebiete den Unterzeichnerstaaten keineswegs, die Wirkungen des Vertrags bereits vorwegzunehmen und dessen Bestimmungen buchstabengetreu einzuhalten, es solle nur die künftige Durchführbarkeit des Vertrages sichern. Die dritte bis achte Änderungsverordnung, die zwischen 30.07.1997 und 05.04.2001 ergingen und daher in den Zeitraum zwischen Unterzeichnung des Naturschutzprotokolls durch Deutschland am 20.12.1994 und seinem Inkrafttreten fallen, seien daher mit dem Frustrationsverbot des Art. 18 WVK vereinbar. Mit ihnen habe Deutschland nämlich nicht die Schutzgebiete im räumlichen Geltungsbereich des Naturschutzprotokolls gänzlich abgeschafft oder in einem solchen Umfang geschrumpft, dass die Erhaltungspflicht des Art. 11(1) Naturschutzprotokoll gänzlich sinnentleert wäre.

Deutschland führt weiter aus, dass auch für die 9. bis 20. Änderungsverordnung sowie für die Genehmigung des Golfplatzes Piesenkam kein Verstoß gegen Art. 11(1) Naturschutzprotokoll vorliege, denn die Auslegung dieser Bestimmung ergebe, dass das normierte Erhaltungsgebot nicht absolut sei, sondern sich auf den Erhalt des spezifischen Schutzzwecks eines Schutzgebietes beschränke. Auch durch die Summe aller Veränderungen sei das Landschaftsschutzgebiet erhalten geblieben. Es sei weder beeinträchtigt noch ausgehöhlt worden, denn auch die Addierung der aus dem Schutzgebiet herausgenommenen Flächen lasse die gebietsprägenden Charakteristika des Gebietes unangetastet und wirke sich kaum auf das gesamte Schutzgebiet aus.

Im Einzelnen würde die gemäß Art. 31(1) WVK gebotene Auslegung des Naturschutzprotokolls „nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes“ und deren Anwendung auf die 9. bis 20. Änderungsverordnung sowie auf die Genehmigung des Golfplatzes Piesenkam laut deutschem Vorbringen Folgendes ergeben:

Vom Begriff „Bestehendes Schutzgebiet“ sind alle spezifischen Erscheinungsformen von Schutzgebieten erfasst. Ein bestehendes Schutzgebiet ist ein Gebiet, dessen Ausweisung bereits erfolgt ist. Das Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“ ist ein nach § 26 Bundesnaturschutzgesetz ausgewiesenes Landschaftsschutzgebiet und fällt daher unter den Begriff des bestehenden Schutzgebietes.

Landschaftsschutzgebiete gemäß § 26 Bundesnaturschutzgesetz sind rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft erforderlich ist, zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, einschließlich des Schutzes von Lebensstätten und Lebensräumen bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten, wegen der Vielfalt, Eigenart und Schönheit oder der besonderen kulturhistorischen Bedeutung der Landschaft oder wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Erholung.

Bereits dem Wortlaut des Art. 11(1) Naturschutzprotokoll nach ist maßgeblich für die Erhaltung der spezifische Schutzzweck des jeweiligen Schutzgebietes. Der Schutzzweck liefert also den Grund für die Ausweisung eines Gebietes als Schutzgebiet und bildet damit den Kern des Erhaltenswerten. Die jeweiligen Schutzzwecke ergeben sich dabei in der Regel aus dem konkreten Rechtsakt, durch den eine Unterschutzstellung erfolgt, oder aus den gesetzlichen Grundlagen, auf denen die Unterschutzstellung beruht.

Das Kriterium der Schutzzweckwahrung hat bezogen auf die Erhaltungsverpflichtung eine Doppelfunktion: Erstens erstreckt es das Verbot von Störungen des Schutzgebiets

seitens der Vertragsparteien auch auf materielle Beeinträchtigungen, indem es klarstellt, dass eine lediglich formelle Erhaltung nicht hinreicht, wenn der Schutzzweck des Schutzgebietes dadurch nicht gewahrt bleibt. Zweitens schränkt es das Erhaltungsgebot in formeller wie materieller Hinsicht dahingehend ein, dass solche Beeinträchtigungen zulässig bleiben, die den Schutzzweck des Schutzgebietes unberührt lassen. Demnach sind Veränderungen bestehender Schutzgebiete nicht absolut und generell verboten, sondern müssen sich am spezifischen Schutzzweck des konkreten Gebietes messen lassen. Die Wortfolge „Erhaltung im Sinn des Schutzzwecks“ ist im Ergebnis also so auszulegen, dass nur dem Schutzzweck widersprechende Maßnahmen untersagt sind.

Das an den spezifischen Schutzzweck anknüpfende Verbot gilt allerdings im Grundsatz absolut. Entgegen der Ansicht der CIPRA lässt der Wortlaut von Artikel 11 keinen Raum für eine Abwägung betroffener Belange, wenn der Schutzzweck gefährdet ist. In der Ausweisung als Schutzgebiet kommt eine erhöhte Schutzwürdigkeit von Natur und Landschaft zum Ausdruck, die durch den spezifischen Schutzzweck näher definiert wird. Dadurch bestimmt die Schutzgebietsausweisung selbst ihren abstrakten Vorrang vor anderen Belangen und macht eine Abwägung damit völkerrechtlich entbehrlich.

Im Falle des Landschaftsschutzgebietes „Egartenlandschaft um Miesbach“ ergibt sich der Schutzzweck des streitgegenständlichen Gebietes aus seiner Charakterisierung als traditionelle Kulturlandschaft mit naturnahen Landschaftsstrukturelementen. Beide Charakteristika sind in Art. 10(1), S. 3 Naturschutzprotokoll als besonders schützenswerte Elemente genannt. Prägend für die Egartenlandschaft sind die sogenannten Hage, eine Form von Hecken, die aus lang gestreckten und dicht geschlossenen Baumreihen mit weiteren Vegetationsschichten im Unterwuchs bestehen, die Felder umgeben und dem Schutz der bestellten Flurstücke vor Wind und vor Vieh, das auf benachbartem Brachland weidete, dienen.

Die durch die 9. bis 20. Änderungsverordnung sowie die Genehmigung des Golfplatzes Piesenkam eingetretene Verringerung der Schutzfläche ist, so das deutsche Vorbringen, mit 1,34% der bisherigen, zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Naturschutzprotokolls für Deutschland im Jahr 2002 bestehenden Schutzfläche so geringfügig, dass jedenfalls keine den Schutzzweck gefährdende Aushöhlung des Schutzgebietes erkennbar ist. Die von allen Änderungsverordnungen und dem Golfplatz betroffenen Flächen weisen, soweit ersichtlich, keine für Natur und Landschaft besonders schutzwürdigen Elemente auf. Die gebietsprägenden Hage waren entweder nicht betroffen oder wurden bei der Herausnahme berücksichtigt.

Für die Errichtung des Golfplatzes kommt hinzu, dass die Befreiungsmöglichkeit schon in § 67(1) Bundesnaturschutzgesetz und dem zum damaligen Zeitpunkt geltenden Art. 49 des Bayerischen Naturschutzgesetzes angelegt ist und damit integrativer Bestandteil der Schutzgebietsausweisung geworden ist. Das Schutzgebiet war daher nie mit einer

veränderungsfesten Fläche versehen. Die Erhaltungspflicht in 11(1) Naturschutzprotokoll kann aber nicht weiter reichen als die Schutzgebietsausweisung selbst und muss die Befreiungsmöglichkeit daher berücksichtigen. Eine Grenze ergibt sich lediglich dort, wo der Schutzzweck eines Gebietes nicht mehr erreicht werden kann. Außerdem ist in Bezug auf die Genehmigung den Golfplatz Piesenkam die Eingriffsintensität in das Schutzgebiet wesentlich geringer ausgefallen als dies bei der Herausnahme ganzer Flächen der Fall gewesen wäre, denn es wurden im Wesentlichen nur Spielbahnen angelegt und vereinzelt kleine Start- und Unterstellhütten errichtet. Dabei handelt es sich nicht um eine typische, mit der Versiegelung von Flächen verbundene Bebauung. Wegen dieser geringeren Intensität der Beeinträchtigung ist dieses Gebiet weiterhin formal Bestandteil des Schutzgebietes geblieben.

Zur Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit von Art. 11(1) Naturschutzprotokoll führt Deutschland aus, dass es für den vorliegenden Fall einzig darauf ankomme, ob ein zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Naturschutzprotokolls bestehendes Schutzgebiet im Sinne seines Schutzzweckes erhalten sei und zwar unabhängig davon ob Art. 11(1) Naturschutzprotokoll nach der Rechtsauffassung der betreffenden Vertragspartei unmittelbar anwendbar sei oder nicht. Da sich gemäß Punkt II.2.3. in Verbindung mit Punkt II.2.1 des Mechanismus die Aufgabe des Überprüfungsausschusses nicht darauf erstrecke abstrakt generelle Rechtsfragen zu erörtern, sondern sich in der konkreten Überprüfung einer vermuteten Nichteinhaltung erschöpfe, sei die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit von Art. 11(1) Naturschutzprotokoll für die Behandlung des gegenständlichen Ersuchens unerheblich.

Insgesamt stellt sich Deutschland auf den Standpunkt, dass das Ersuchen unbegründet sei und kein Verstoß gegen Art. 11(1) Naturschutzprotokoll vorliege.

Was die mit dem Ersuchen geäußerte Bitte um einen Vorschlag zu Maßnahmen zur Verbesserung der Einhaltung von Art. 11(1) Naturschutzprotokoll angeht, so begehrt Deutschland deren Zurückweisung. Die Erarbeitung eines solchen Vorschlags sei nicht Bestandteil des außerordentlichen Überprüfungsverfahrens, sondern sei den allgemeinen Aufgaben des Überprüfungsausschusses zuzuordnen, über deren Abarbeitung getrennt vom vorliegenden Fall in Abhängigkeit von den übrigen anstehenden Aufgaben des Ausschusses entschieden werden sollte.

4. SACHVERHALT

Die Landschaft südlich der Stadt Miesbach ist geprägt durch Hage, eine Form von Hecken, die aus lang gestreckten und dicht geschlossenen Baumreihen mit weiteren Vegetationsschichten im Unterwuchs bestehen, die Felder umgeben und dem Windschutz dienen. Sie sind durch Rodungen entstanden, bei denen die Randgehölze stehen blieben.

Die Breite der Hage liegt in der Regel zwischen 2 und 15 m, ihre Länge kann mehrere Kilometer betragen. In der ehemals verbreiteten Landwirtschaftsform der Egartenwirtschaft (einer Sonderform der Dreifelderwirtschaft) schützten die Hage die bestellten Flurstücke vor Vieh, das auf benachbartem Brachland weidete.

Am 28. Oktober 1955 erließ das Landratsamt Miesbach eine „Anordnung zum Schutz der Egartenlandschaft um Miesbach“, in der das Gebiet der Gemeinden Hausham, Parsberg, Wall, Wies, Schaftlach, Waakirchen sowie der Gemeinde Dürnbach dem Schutz des Naturschutzgesetzes unterstellt wurde. Das Landschaftsschutzgebiet hatte ursprünglich eine Fläche von 10.396 ha. Die ursprüngliche Schutzgebietsausweisung erfolgte großflächig ohne zwischen Bereichen zu differenzieren, in denen eine bauliche Entwicklung hinnehmbar wäre und solchen, in denen eine Bebauung sich aufgrund des besonderen Wertes von Natur und Landschaft verbiete. Hintergrund der Unterschutzstellung war das Bestreben, den durch die Mechanisierung der bäuerlichen Betriebe bewirkten Rückgang der landschaftsprägenden Feldgehölzbestände einzudämmen.

Durch folgende Änderungsverordnungen wurde das Landschaftsschutzgebiet vor dem Inkrafttreten des Naturschutzprotokolls der Alpenkonvention durch Deutschland wie folgt geändert:

1. Verordnung vom 06.12.1989 betrifft 2,72 ha in Gmund, Gewerbegebiet Moosrain;
2. Verordnung vom 25.01.1994 betrifft 12,00 ha in Hausham, Kreiskrankenhaus;
3. Verordnung vom 30.07.1996 betrifft 1,06 ha in Miesbach, Bergham, Wohngebiet;
4. Verordnung vom 01.08.1997 betrifft 11,65 ha in Miesbach, Gewerbegebiet Nord;
5. Verordnung vom 19.03.1999 betrifft 3,92 ha in Gmund, Gewerbegebiet Festenbach;
6. Verordnung vom 25.03.1999 betrifft 2,00 ha in Miesbach, Gewerbegebiet Ost;
7. Verordnung vom 04.04.2000 betrifft 1,33 ha in Miesbach, Gewerbegebiet Nord;
8. Verordnung vom 05.04.2001 betrifft 1,20 ha in Miesbach, Bergham, Wohngebiet.

Der Landkreis Miesbach liegt zur Gänze im räumlichen Anwendungsbereich der Alpenkonvention. Das Protokoll Naturschutz und Landschaftspflege wurde von der Bundesrepublik Deutschland am 12. Juli 2002 ratifiziert und trat am 18. Dezember 2002 in Kraft. Mit Erlass des Zustimmungsgesetzes vom 16. August 2002 wurde das Protokoll in Bundesrecht transformiert. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Protokolls betrug die Fläche des Landschaftsschutzgebietes noch 10.360,12 ha.

Durch folgende Änderungsverordnungen wurde das Landschaftsschutzgebiet nach dem Inkrafttreten des Naturschutzprotokolls für Deutschland geändert:

9. Verordnung vom 30.07.2003 betrifft 1,64 ha in Warngau, Wall-Hummelsberg, Wohngebiet;

10. Verordnung vom 08.12.2005 betrifft 3,80 ha in Waakirchen, Oberkammerloh, Gewerbegebiet;
11. Verordnung, die 1,03 ha in Miesbach betreffen sollte, ist wegen Rücknahme des Antrages nicht zu Stande gekommen.
12. Verordnung vom 20.07.2006 betrifft 3,00 ha in Miesbach, Kreuzberg, Wohngebiet;
13. Verordnung vom 05.12.2006 betrifft 0,43 ha in Hausham, Brentenstraße, Sozialtherapeutische Einrichtung;
14. Verordnung vom 06.08.2014 betrifft 8,20 ha in Waakirchen-Krottenthal, Gewerbegebiet;
15. Verordnung vom 05.08.2008, betrifft 9,55 ha in Gmund, Gewerbegebiet Kreuzstraße;
16. Verordnung vom 05.08.2008 betrifft 0,6 ha in Miesbach, Harzberg, Wohnbaugrundstück;
17. Verordnung vom 05.08.2008 betrifft 11,00 ha in Miesbach, Gewerbegebiet Nord;
18. Verordnung vom 10.07.2012 betrifft 3,5 ha in Miesbach, Zuchtverband;
19. Verordnung vom 25.10.2011 betrifft 1,3 ha in Warngau, Schrädlerwiese in Wall, Wohngebiet;
20. Verordnung vom 25.10.2011 betrifft 10,3 ha in Waakirchen, Golfhotel Landsmed Steinberg.

Darüber hinaus wurde ohne formelle Herauslösung des betroffenen Gebietes aus dem Landschaftsschutzgebiet im Mai 2013 der Golfplatz Piesenkam mit einer Gesamtfläche von ca. 85 ha genehmigt, sodass das Landschaftsschutzgebiet inklusive der durch Änderungsverordnungen ausgenommenen 89,2 ha faktisch um 174,2 ha verkleinert worden ist. Das entspricht 1,68% der ursprünglichen Gesamtfläche von 1955. Legt man die Fläche zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Naturschutzprotokolls zu Grunde, ergibt sich eine faktische Verkleinerung seitdem um 138,32 ha bzw. um 1,34%.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof wies mit Entscheidung vom 13. September 2012 den im Rahmen einer Popularklage eingebrachten Antrag auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der 18., 19. und 20. Änderungsverordnung als unbegründet ab. In seiner rechtlichen Begründung führte er unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs aus, dass Art. 11(1) Naturschutzprotokoll keine unmittelbare Rechtswirkung entfaltet⁷. Die in Rede stehenden Änderungsverordnungen stehen nicht offensichtlich im Widerspruch zu Art. 11(1) Naturschutzprotokoll, denn bereits der Wortlaut der Bestimmung spricht dafür, dass insbesondere bei großflächigen Schutzgebieten, bei denen die Schutzwürdigkeit der erfassten Flächen nicht einheitlich zu bestimmen sei, die Herausnahme von Flächen zulässig ist⁸. Der Verfassungsgerichtshof verkannte jedoch nicht, dass punktuelle Eingriffe in das Landschaftsschutzgebiet ohne koordinierte Planung die Gefahr einer schleichenden Erosion des Schutzgebiets in sich

⁷ Vgl. Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 13.09.2012, Aktenzeichen Vf. 16-VII-11, S. 21

⁸ Vgl. Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 13.09.2012, Aktenzeichen Vf. 16-VII-11, S. 21

bergen. Gleichwohl erschien ihm angesichts der Größe der verbleibenden, unter Schutz gestellten Flächen die Grenze noch nicht überschritten, von der an der Schutzzweck der Landschaftsschutzgebietsverordnung nicht mehr zu erreichen ist⁹.

5. ZUSAMMENFASSUNG DER DISKUSSION IM ÜBERPRÜFUNGSAUSSCHUSS

Die Diskussion des Ersuchens in der 21. Sitzung des Überprüfungsausschusses am 17./18. März 2015 in Berlin brachte nachstehende Ergebnisse:

Außer Streit gestellt wurde, dass der Begriff „Schutzgebiet“ ein abgegrenztes durch Rechtsakt speziell ausgewiesenes Gebiet bezeichnet, für das besondere Schutzbestimmungen zur Erreichung des festgelegten Schutzzwecks gelten. Schutzgebiete haben unterschiedliche Bezeichnungen und Erscheinungsformen. Das Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“ ist als Schutzgebiet im Sinne des Art. 11(1) Naturschutzprotokoll zu betrachten.

Auch die Auslegung des Begriffs „erhalten“ im Sinne des Bewahrens vor Zerstörung oder Veränderung blieb unstrittig.

Dies gilt auch für die Interpretation des Begriffs „Schutzzweck“, insoweit als dieser die Erklärung eines Gebietes zum Schutzgebiet begründet, also den Grund für die Unterschutzstellung liefert. In der Regel ergibt sich der Schutzzweck aus dem konkreten Rechtsakt durch den eine Unterschutzstellung erfolgt, oder aus den gesetzlichen Grundlagen, auf denen die Unterschutzstellung beruht.

Der für die Bestimmung des Schutzzwecks bestehender Schutzgebiete im Sinne des Art.11(1) Naturschutzprotokoll maßgebliche Zeitpunkt ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Naturschutzprotokolls für eine Vertragspartei, bzw. für später geschaffene Schutzgebiete der Zeitpunkt der Unterschutzstellung des Gebietes.

Angesichts des zeitlichen Anwendungsbereichs des Naturschutzprotokolls in Deutschland bestand daher Einigkeit darüber, dass die Bestimmungen des Naturschutzprotokolls nicht auf die Änderungsverordnungen 1 bis 8 Anwendung finden können, die vor dem Inkrafttreten des Naturschutzprotokolls für Deutschland am 18. Dezember 2002 erlassen wurden.

Aus dem Ausweisungsakt ergab sich für die Mitglieder des Überprüfungsausschusses, dass der Schutzzweck des Landschaftsschutzgebietes „Egartenlandschaft um Miesbach“ darin besteht, den spezifischen Charakter der Landschaft als traditionelle Kulturlandschaft mit naturnahen Hecken, Gebüsch, Hagen, Baumgruppen, Alleen und Gehölzen zu

⁹ Vgl. Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 13.09.2012, Aktenzeichen Vf. 16-VII-11, S. 2

erhalten. Insbesondere die Hage, eine Form von Hecken, die aus lang gestreckten und dicht geschlossenen Baumreihen mit weiteren Vegetationsschichten im Unterwuchs bestehen, gehören zu den prägenden Elementen dieser Landschaft.

Übereinstimmung herrschte im Überprüfungsausschuss auch dahingehend, dass durch das Abstellen auf den Schutzzweck in Art. 11(1) Naturschutzprotokoll klargestellt wird, dass Schutzgebiete nicht bloß als rechtliche Kategorien zu erhalten sind („formelle Erhaltung“), sondern auch ihrem Zweck nach („materielle Erhaltung“). Der Verweis auf den Schutzzweck hat auch zur Folge, dass Maßnahmen, die den Schutzzweck eines Schutzgebietes unberührt lassen, keinen Anwendungsfall der gegenständlichen Norm darstellen. Art. 11(1) Naturschutzprotokoll enthält somit kein absolutes Änderungsverbot. Schutzgebiete können im Hinblick auf ihre räumliche Ausdehnung oder im Hinblick auf ihre Schutzgüter verändert werden, solange der Schutzzweck gewahrt bleibt. Dem Schutzzweck widersprechende Maßnahmen sind allerdings untersagt.

Hinsichtlich des Maßstabs, der für die Erhaltung von Schutzgebieten im Sinne ihres Schutzzwecks anzulegen ist, blieb unbestritten, dass jedenfalls eine Gesamtbetrachtung aller relevanten Schutzgüter auch in zeitlicher Dimension anzustellen ist und dass kumulative Effekte zu berücksichtigen sind, um eine schleichende Aushöhlung des Schutzgebiets zu verhindern.

Im Anlassfall konnte nicht festgestellt werden, dass es durch die Summe aller Umgestaltungen im Zuge der Änderungsverordnungen 9 bis 20 sowie der Genehmigung des Golfplatzes Piesenkam zu Beeinträchtigungen der landschaftsprägenden Elemente, insbesondere der Hage, gekommen ist.

Der Überprüfungsausschuss geht davon aus, dass es nicht zu seinen Aufgaben im außerordentlichen Überprüfungsverfahren gehört, die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit einer Protokollbestimmung in der innerstaatlichen Rechtsordnung einer Vertragspartei zu untersuchen. Gegenstand der Prüfung ist lediglich die wirksame Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtung. Die Entscheidung in welcher Art und Weise eine solche völkerrechtliche Norm erfüllt wird, obliegt dem verpflichteten Völkerrechtssubjekt. Im Anlassfall kommt es also allein darauf an, ob das Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“ tatsächlich im Sinne seines Schutzzwecks erhalten wurde oder nicht.

Die Diskussion im Überprüfungsausschuss brachte außerdem zutage, dass die Bestimmung des Schutzzwecks im Falle des Landschaftsschutzes mit einigen Problemen behaftet ist, unter anderem wegen ästhetischer Wertungen, die in die Wahrnehmung der Landschaft einfließen, aber auch bei großflächigen Schutzgebieten, bei denen die Schutzwürdigkeit der erfassten Flächen nicht einheitlich bestimmt werden kann. Deshalb ist die Verwendung von Schwellenwerten bei der Prüfung, ob Landschaftsschutzgebiete im Sinne ihres Schutzzwecks erhalten wurden, sehr schwierig. Die Kriterien, die CIPRA

International in ihrer ergänzenden Stellungnahme als Prüfungsmaßstäbe vorschlägt, wurden hingegen als durchaus geeignet angesehen, mögliche Beeinträchtigungen des Schutzzwecks beim Landschaftsschutz zu erfassen. In diesem Zusammenhang erging auch die Anregung, den Schutzzweck bei den bestehenden Landschaftsschutzgebietsverordnungen nach Möglichkeit mit Hilfe dieser Kriterien zu präzisieren.

Im Ergebnis konnte der Überprüfungsausschuss auf Grundlage des vorliegenden Materials und der Diskussion keine Anhaltspunkte für eine Nichteinhaltung von Art. 11(1) Naturschutzprotokoll durch die gerügten Änderungen der Verordnung zum Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“ feststellen.

Im Überprüfungsausschuss zeichnete sich schließlich ein Konsens darüber ab, dass der abschließende Bericht und die Materialien dieses außerordentlichen Überprüfungsverfahrens zum Zweck ihrer Verwendung bei der wirksamen Umsetzung von Art. 11(1) Naturschutzprotokoll nicht erst nach Befassung durch die XIV. Alpenkonferenz veröffentlicht werden sollten.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Auf der Grundlage des vorliegenden Materials und der Diskussion in seiner 22. Sitzung hält der Überprüfungsausschuss Folgendes fest:

- 1) Jede Vertragspartei ist nach Inkrafttreten des Naturschutzprotokolls für sie verpflichtet, Art.11(1) Naturschutzprotokoll wirksam umzusetzen und dafür Sorge zu tragen, dass diese Bestimmung in allen relevanten Verfahren beachtet wird. Diese Verpflichtung besteht unabhängig davon, ob die Bestimmung als in der innerstaatlichen Rechtsordnung als unmittelbar anwendbar betrachtet wird oder nicht. Gerade wenn die unmittelbare Anwendbarkeit von einer Vertragspartei verneint wird, sind geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Einhaltung dennoch sicherzustellen.
- 2) Der Begriff „Bestehendes Schutzgebiet“ im Sinne des Art. 11(1) Naturschutzprotokoll umfasst unabhängig von ihrer Bezeichnung alle Erscheinungsformen von Schutzgebieten. Das Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“ ist jedenfalls als Schutzgebiet “ im Sinne des Art. 11(1) Naturschutzprotokoll anzusehen.
- 3) Der jeweilige Schutzzweck ergibt sich in der Regel aus dem konkreten Rechtsakt, durch den eine Unterschutzstellung durch die zuständige Behörde erfolgt, oder aus den gesetzlichen Grundlagen, auf denen die Unterschutzstellung beruht. Im Falle des Landschaftsschutzgebietes „Egartenlandschaft um Miesbach“ besteht der

Schutzzweck darin, den spezifischen Charakter der Egartenlandschaft als traditionelle Kulturlandschaft mit naturnahen Landschaftsstrukturelementen zu erhalten. Insbesondere die Hage, eine Form von Hecken, die aus lang gestreckten und dicht geschlossenen Baumreihen mit weiteren Vegetationsschichten im Unterwuchs bestehen, gehören zu den prägenden Elementen dieses Landschaftsschutzgebietes.

- 4) Art. 11(1) Naturschutzprotokoll formuliert eine völkerrechtliche Erhaltungsverpflichtung von Schutzgebieten im Sinne ihres jeweiligen Schutzzwecks. Diese Verpflichtung wirkt sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht. Eine lediglich formelle Erhaltung eines Schutzgebietes ist somit nicht hinreichend, wenn der Schutzzweck des Schutzgebietes durch materielle Beeinträchtigungen nicht gewahrt bleibt.
- 5) Art. 11(1) Naturschutzprotokoll enthält kein absolutes Änderungsverbot. Allerdings muss jede Änderung am Maßstab des konkret bestehenden Schutzzwecks eines Schutzgebietes gemessen werden. Maßnahmen, die aufgrund ihrer Qualität, Intensität oder räumlichen Ausdehnung dem Schutzzweck des Schutzgebietes widersprechen, müssen jedenfalls unterbleiben.
- 6) Für Schutzgebiete, die beim Inkrafttreten des Naturschutzprotokolls für eine Vertragspartei bereits bestanden haben, ist jener Schutzzweck heranzuziehen, der zu diesem Zeitpunkt maßgeblich war. Für später geschaffene Schutzgebiete ist der Schutzzweck zum Zeitpunkt der Unterschutzstellung eines Gebietes maßgeblich. Für das konkrete Ersuchen ergibt sich daraus, dass die Bestimmungen des Naturschutzprotokolls nicht auf die Änderungsverordnungen 1 bis 8 Anwendung finden können, die vor dem Inkrafttreten des Naturschutzprotokolls für Deutschland vorgenommen wurden.
- 7) Hinsichtlich der Änderungsverordnungen 9 bis 20 sowie der Genehmigung des Golfplatzes Piesenkam konnte der Überprüfungsausschuss auf der Grundlage des vorliegenden Materials und der Diskussion keine Anhaltspunkte für eine Nichteinhaltung des Art. 11 (1) Naturschutzprotokoll feststellen.
- 8) Gleichzeitig weist der Überprüfungsausschuss darauf hin, dass dies nicht als Aussage über allfällige künftige Änderungen des Landschaftsschutzgebietes „Egartenlandschaft um Miesbach“ verstanden werden kann, denn jede Änderung ist am Schutzmaßstab des Art. 11(1) Naturschutzprotokoll zu messen, dessen Einhaltung Deutschland sicherzustellen hat. Dafür ist es unter anderem erforderlich, dass allfällige künftige Änderungen im Sinne eines koordinierenden Gesamtkonzepts gesteuert werden, so dass auch bei kumulativer Betrachtung aller Maßnahmen gewährleistet ist, dass der Schutzzweck des Schutzgebiets weiterhin gewahrt bleibt.

9) Der Prüfungsausschuss regt an, bei künftigen Prüfungen der Frage, ob Landschaftsschutzgebiete durch Änderungsvorhaben im Sinne ihres Schutzzwecks erhalten werden, die folgenden Kriterien heranzuziehen:

- Je weiträumiger ein Vorhaben auf das Landschaftsbild einwirkt,
- je stärker Flächen betroffen sind, in denen der spezifische landschaftliche Charakter des Schutzgebietes besonders ausgeprägt ist,
- je größer die Fläche ist, die für bauliche Maßnahmen dauerhaft in Anspruch genommen wird,
- je weniger sich ein Vorhaben als Teil eines organischen Wachstums bestehender geschlossener Siedlungsflächen darstellt,
- je stärker das Schutzgebiet in räumlicher Nähe zu dem betreffenden Vorhaben in der Vergangenheit bereits von nachteiligen Veränderungen oder flächenmäßigen Verlusten betroffen war,

desto eher ist von einer Beeinträchtigung des Schutzzwecks auszugehen.

10) Der Prüfungsausschuss ist der Ansicht, dass sich die Heranziehung der in Punkt 10 genannten Kriterien bei allfälligen künftigen Ausweisungen von Landschaftsschutzgebieten oder Novellierungen der Rechtsgrundlagen bestehender Landschaftsschutzgebiete im Geltungsbereich des Naturschutzprotokolls als nützlich erweisen könnte. In diesem Zusammenhang könnten diejenigen Flächen und Elemente innerhalb der Schutzgebiete identifiziert werden, in denen der spezifische Landschaftscharakter besonders ausgeprägt ist bzw. jene Flächen, die für die Charakteristik des Schutzgebiets von besonderer Relevanz sind.

11) Der Prüfungsausschuss empfiehlt, den Abschlussbericht und die Materialien dieses außerordentlichen Überprüfungsverfahrens zum Zweck ihrer Verwendung bei der Umsetzung von Art. 11(1) Naturschutzprotokoll zeitnah zu veröffentlichen und regt daher eine entsprechende Beschlussfassung der Alpenkonferenz im schriftlichen Verfahren an.

Tagung der Alpenkonferenz
Réunion de la Conférence alpine
Sessione della Conferenza delle Alpi
Zasedanje Alpske konference

XIV

TOP / POJ / ODG / TDR

A3

DE

OL: DE

ANLAGE/ANNEXE/ALLEGATO/PRILOGA

3

**HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN
FÜR EINE KONSISTENTE ALPENWEITE ANWENDUNG
DES ARTIKELS 11(1)
DES PROTOKOLLS „NATURSCHUTZ UND LANDSCHAFTSPFLEGE“**

Artikel 11(1) des Protokolls „Naturschutz und Landschaftspflege“ (Naturschutzprotokoll) der Alpenkonvention lautet:

Die Vertragsparteien verpflichten sich, bestehende Schutzgebiete im Sinne ihres Schutzzwecks zu erhalten, zu pflegen und, wo erforderlich, zu erweitern sowie nach Möglichkeit neue Schutzgebiete auszuweisen. Sie treffen alle geeigneten Maßnahmen, um Beeinträchtigungen oder Zerstörungen dieser Schutzgebiete zu vermeiden.

Der Überprüfungsausschuss gibt unter Bezugnahme auf den Abschlussbericht zum Ersuchen betreffend die Änderungen der Verordnung zum Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“¹ folgende Handlungsempfehlungen für eine konsistente alpenweite Anwendung des Art.11(1) Naturschutzprotokoll ab:

- 1) Das Naturschutzprotokoll der Alpenkonvention ist als Teil des völkerrechtlichen Vertragsrechts nach den völkerrechtlichen Interpretationsregeln, wie sie in der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) kodifiziert sind, auszulegen. Gemäß Art. 31(1) WVK erfolgt die Auslegung des Naturschutzprotokolls daher „nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes“.
- 2) Jede Vertragspartei ist nach Inkrafttreten des Naturschutzprotokolls für sie verpflichtet, Art.11(1) Naturschutzprotokoll wirksam umzusetzen und dafür Sorge zu tragen, dass diese Bestimmung in allen relevanten Verfahren beachtet wird. Diese Verpflichtung besteht unabhängig davon, ob die Bestimmung in der innerstaatlichen Rechtsordnung als unmittelbar anwendbar betrachtet wird oder nicht. Gerade wenn

¹ Angabe der Nummer des Dokuments ImplAlp/2015/22/5a/2

die unmittelbare Anwendbarkeit von einer Vertragspartei verneint wird, sind geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Einhaltung dennoch sicherzustellen.

- 3) Der Begriff „Bestehendes Schutzgebiet“ im Sinne des Art. 11(1) Naturschutzprotokoll umfasst unabhängig von ihrer Bezeichnung alle Erscheinungsformen von Schutzgebieten. Die Unterschutzstellung erfolgt im Regelfall durch die jeweils zuständige nationale Behörde.
- 4) Der Schutzzweck ergibt sich in der Regel aus dem konkreten Rechtsakt, durch den eine Unterschutzstellung erfolgt und aus den gesetzlichen Grundlagen, auf denen die Unterschutzstellung beruht. Dabei ist für Schutzgebiete, die beim Inkrafttreten des Naturschutzprotokolls für eine Vertragspartei bereits bestanden haben, jener Schutzzweck heranzuziehen, der zu diesem Zeitpunkt maßgeblich war. Für später geschaffene Schutzgebiete ist der Schutzzweck zum Zeitpunkt der Unterschutzstellung eines Gebietes ausschlaggebend.
- 5) Art. 11(1) Naturschutzprotokoll formuliert eine völkerrechtliche Erhaltungsverpflichtung von Schutzgebieten im Sinne ihres jeweiligen Schutzzwecks. Diese Verpflichtung wirkt sowohl in formeller, also den rechtlichen Status betreffender Hinsicht, als auch in materieller, also die Schutzgüter betreffender Perspektive. Eine lediglich formelle Erhaltung eines Schutzgebietes ist somit nicht hinreichend, wenn der Schutzzweck des Schutzgebietes durch materielle Beeinträchtigungen nicht gewahrt bleibt.
- 6) Art. 11(1) Naturschutzprotokoll enthält kein absolutes Änderungsverbot. Jede Änderung muss allerdings am Maßstab des konkreten Schutzzwecks eines Schutzgebietes gemessen werden. Maßnahmen, die aufgrund ihrer Qualität, Intensität oder räumlichen Ausdehnung dem Schutzzweck des Schutzgebietes widersprechen, müssen jedenfalls unterbleiben. Um Schutzgebiete im Sinne ihres Schutzzwecks zu erhalten, sind Änderungen im Sinne eines koordinierenden Gesamtkonzepts so zu steuern, dass auch bei kumulativer Betrachtung aller Maßnahmen gewährleistet ist, dass der Schutzzweck des Schutzgebiets weiterhin gewahrt bleibt.
- 7) Es wird angeregt bei künftigen Prüfungen der Frage, ob Landschaftsschutzgebiete durch Änderungsvorhaben im Sinne ihres Schutzzwecks erhalten werden, die folgenden Kriterien heranzuziehen:
 - Je weiträumiger ein Vorhaben auf das Landschaftsbild einwirkt,
 - je stärker Flächen betroffen sind, in denen der spezifische landschaftliche Charakter des Schutzgebietes besonders ausgeprägt ist,
 - je größer die Fläche ist, die für bauliche Maßnahmen dauerhaft in Anspruch genommen wird,

- je weniger sich ein Vorhaben als Teil eines organischen Wachstums bestehender geschlossener Siedlungsflächen darstellt,
- je stärker das Schutzgebiet in räumlicher Nähe zu dem betreffenden Vorhaben in der Vergangenheit bereits von nachteiligen Veränderungen oder flächenmäßigen Verlusten betroffen war,

desto eher ist von einer Beeinträchtigung des Schutzzwecks auszugehen.

- 8) Bei künftigen Ausweisungen von Landschaftsschutzgebieten oder bei Novellierungen der Rechtsgrundlagen bestehender Landschaftsschutzgebiete im Geltungsbereich des Naturschutzprotokolls könnten sich die in Punkt 7 genannten Kriterien als nützlich erweisen. In diesem Zusammenhang könnten diejenigen Flächen und Elemente innerhalb der Schutzgebiete identifiziert werden, in denen der spezifische Landschaftscharakter besonders ausgeprägt ist bzw. jene Flächen, die für die Charakteristik des Schutzgebiets von besonderer Relevanz sind.
- 9) Außerdem wird empfohlen diese Handlungsempfehlungen zu Art.11(1) Naturschutzprotokoll durch geeignete Maßnahmen des Wissenstransfers einer breiten Öffentlichkeit, insbesondere den relevanten EntscheidungsträgerInnen und RechtsanwenderInnen zur Kenntnis zu bringen.

Tagung der Alpenkonferenz
Réunion de la Conférence alpine
Sessione della Conferenza delle Alpi
Zasedanje Alpske konference

XIV

TOP / POJ / ODG / TDR

A3

DE

OL: EN

ANLAGE/ANNEXE/ALLEGATO/PRILOGA

4

LEITLINIEN ZUR AUSLEGUNG VON ARTIKEL 6(3) DES TOURISMUSPROTOKOLLS IM HINBLICK AUF EINE ALPENWEIT KONSISTENTE UMSETZUNGSPRAXIS

1. EINLEITUNG

Die XIII. Alpenkonferenz bat den Überprüfungsausschuss mit Blick auf eine alpenweit koordinierte Umsetzungspraxis, Leitlinien zur Auslegung von Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls vorzubereiten und dabei, soweit erforderlich, die fachliche Unterstützung der Arbeitsgruppen und Plattformen in Anspruch zu nehmen.

Der Überprüfungsausschuss begann mit der Ausarbeitung der Leitlinien und erzielte in seiner 24. Sitzung am 6. - 8. Juli 2016 in Innsbruck eine Einigung über den Wortlaut.

2. ALLGEMEINE AUSLEGUNGSREGELN

Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls der Alpenkonvention lautet:

„Die Vertragsparteien achten darauf, dass in den Gebieten mit starker touristischer Nutzung ein ausgewogenes Verhältnis zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen angestrebt wird.“

Der Überprüfungsausschuss ging bei der Auslegung von Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls von folgenden Erwägungen aus:

- Das Tourismusprotokoll der Alpenkonvention ist als völkerrechtlicher Vertrag nach den Auslegungsregeln, wie sie in der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) kodifiziert sind, auszulegen. Gemäß Art. 31(1) WVK erfolgt die Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrages wie dem Tourismusprotokoll daher *„nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes“*.

- Ausgangspunkt der Auslegung ist also die gewöhnliche Bedeutung der Bestimmungen in ihrem Zusammenhang. Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls enthält einige Begriffe, die keine allgemein anerkannte, gewöhnliche Bedeutung haben. Daher kommen dem Ziel und Zweck der Bestimmung sowie ihrem Zusammenhang besondere Bedeutung zu. Für die Auslegung eines Vertrages bedeutet der Zusammenhang gemäß Art. 31(2) WVK außer dem Vertragswortlaut mit Präambel und Anlagen jede sich auf den Vertrag beziehende Übereinkunft. Anhaltspunkte für Ziel und Zweck der Bestimmungen des Tourismusprotokolls sowie deren Zusammenhang ergeben sich demzufolge aus der Zielvorgabe der Präambel und insbesondere des Artikels 2(2) lit. i der Alpenkonvention sowie aus sämtlichen Bestimmungen des Tourismusprotokolls einschließlich seiner Präambel. In dieser Hinsicht sind Artikel 1 des Tourismusprotokolls, in dem das Ziel des Protokolls festgelegt wird, und Artikel 6 „Ausrichtung der touristischen Entwicklung“ von besonderer Bedeutung.
- Die nachstehenden Leitlinien sollen eine harmonisierte Auslegung und Umsetzung von Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls durch die Vertragsparteien der Alpenkonvention erleichtern. Sie sind von den Vertragsparteien im Sinne des Art. 31(3) lit. a WVK zu berücksichtigen.

3. AUSLEGUNG VON „GEBIET MIT STARKER TOURISTISCHER NUTZUNG“

Als „Gebiet“ kann nach dem gewöhnlichen Wortsinn und nach allgemeinem Verständnis ein unter bestimmten Gesichtspunkten in sich geschlossener räumlicher Bereich von größerer Ausdehnung angesehen werden. Bei der Analyse der Formulierung „Gebiet mit starker touristischer Nutzung“ im Kontext des Tourismusprotokolls sind sowohl der Begriff der räumlichen Abgrenzung als auch jener der touristischen Nutzung zu berücksichtigen.

a) Auslegung von „Gebiet“

Bei der Abgrenzung der in Artikel 6(3) genannten Gebiete sind einige Erwägungen zu berücksichtigen. Um eine alpenweit koordinierte Anwendung des Tourismusprotokolls zu gewährleisten, sollte die Gebietsabgrenzung so erfolgen, dass sie sich auf vergleichbare Räume in den Alpenländern bezieht. In Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls steht der Begriff „Gebiet“ im Zusammenhang mit „touristischer Nutzung“, was nahe legt, dass der Aspekt der touristischen Nutzung bei der Gebietsabgrenzung eine Rolle spielt und diese nicht nach rein geografischen oder statistischen Gesichtspunkten unter Außerachtlassung der touristischen Aktivitäten erfolgen kann.

Die Verknüpfung von „Gebiet“ und „touristischer Nutzung“ legt ebenfalls nahe, dass „Gebiet“ als Synonym für „touristische Destination“ zu verstehen ist. Eine touristische Destination kann interpretiert werden als „ein geografischer Raum oder ein

Verwaltungsgebiet, das von einem Gast oder einem Gästesegment als Reiseziel ausgewählt wird. Die Destination bietet alle natürlichen und kulturellen Ressourcen, Infrastruktur und zugehörige Dienstleistungen, die für einen Aufenthalt und die Erfüllung der Gästeerwartungen notwendig sind. Sie ist damit eine strategische Wettbewerbseinheit im Incoming-Tourismus“¹.

Dieses Verständnis entspricht der Formulierung „Gebiet mit starker touristischer Nutzung“. Die Formulierung legt nahe, dass das betreffende Gebiet durch die Nutzung geprägt wird.

Die offizielle Überschrift von Artikel 6 lautet „Ausrichtung der touristischen Entwicklung“, was nahe legt, dass alle Absätze des Artikels 6, einschließlich Absatz 3, als Rahmen für die Entwicklung des Tourismus in Einklang mit den Zielen des Tourismusprotokolls und der Alpenkonvention dienen. Dieser Zweck lässt den Schluss zu, dass die genaue Abgrenzung einer solchen Destination in jedem Einzelfall aufgrund der jeweiligen Gegebenheiten und der strategischen Ausrichtung des Gebiets vorzunehmen ist.

Demzufolge hätten die Vertragsparteien einen Beurteilungsspielraum, der zum einen durch die touristischen Hauptattraktionen und die umliegende Infrastruktur und zum anderen durch die Maßnahmen zur Entwicklung des Feriengebietes bestimmt wird. Soweit ein Gebiet durch bedeutende touristische Aktivitäten oder die dazugehörige Infrastruktur beeinflusst wird, ist davon auszugehen, dass es zur touristischen Destination gehört. Als Abgrenzung eines jeden solchen Gebietes wäre notwendigerweise der Anwendungsbereich der Alpenkonvention zu wählen, da die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls nur innerhalb des Perimeters der Alpenkonvention gelten.

b) Auslegung von „starke touristische Nutzung“

Der Begriff „starke touristische Nutzung“ wird weder in der Rahmenkonvention noch im Tourismusprotokoll definiert. Die Kombination der Begriffe „Nutzung“ und „Gebiet“ sowie der allgemeine Kontext von Artikel 6 legen nahe, dass die Bezeichnung auf die Nutzung oder den Verbrauch von Ressourcen in einem bestimmten Gebiet durch touristische Aktivitäten und die dazugehörige Infrastruktur verweist. Ab wann von einer „starken“ Nutzung oder einem „starken“ Verbrauch gesprochen werden kann, ist wiederum Auslegungssache und lässt unterschiedliche Ansätze zu.

Die Nutzung eines Gebietes für touristische Zwecke kann anhand verschiedener Elemente gemessen werden. In Frage kommt zum einen ein angebotsorientierter Ansatz, bei dem die Zahl der Betten in Hotels und ähnlichen Beherbergungsbetrieben im Verhältnis zur Bevölkerung ermittelt wird.

¹ Anpassung der Definition von Bieger / Beritelli, Management von Destinationen, München, 2013, S 53 ff.

Zum anderen kann ein nachfrageorientierter Ansatz verwendet werden, bei dem die Anzahl der Übernachtungen bezogen auf die Bevölkerung ermittelt wird. Die vorhandenen Daten für diese Indikatoren sind jedoch aufgrund nationaler Besonderheiten nur bedingt international vergleichbar. Bei der Bettenzahl pro EinwohnerIn stehen ausreichend Daten zur Verfügung². Verschiedene Publikationen gehen davon aus, dass Verhältnisse bei Betten zu Bevölkerung von $1 > 1$ bzw. $2 > 1$ und Verhältnisse bei Übernachtungen zu Bevölkerung von $50 > 1$ auf eine starke touristische Nutzung hinweisen³.

Als weitere Indikatoren für die touristische Nutzung kommen der Beitrag des Tourismus zur gesamten Wertschöpfung einer Region⁴ und die Auswirkungen der touristischen Nutzung, wie etwa der Ressourcenverbrauch an Wasser und Energie⁵ oder der Druck auf das soziale und kulturelle Erbe⁶ in Frage. Selbstverständlich stellen auch die Ausprägung der touristischen Infrastruktur, wie Beherbergungsbetriebe, Straßen und Parkplätze sowie das Vorhandensein von Anlagen für den Winter- und Sommersport samt Infrastruktur Indikatoren für die touristische Nutzung eines Gebietes dar.

Angesichts der Vielfalt an relevanten Elementen dürfte es schwierig sein, einen konkreten und allgemein gültigen Schwellenwert abzuleiten. Die Anwendung von Artikel 6(3) muss an die unterschiedlichen Gegebenheiten der verschiedenen touristischen Gebiete angepasst werden. Der folgende indikative (offene) Kriterienkatalog bietet Orientierungshilfe für die Feststellung einer starken touristischen Nutzung in einem bestimmten Gebiet:

- Zahl der Betten in Hotels und ähnlichen Beherbergungsbetrieben im Verhältnis zur Bevölkerung
- Anzahl der Übernachtungen bezogen auf die Bevölkerung
- Ein Verhältnis von maximal $2 > 1$ bei Betten zu EinwohnerInnen lässt die Vermutung zu, dass eine starke touristische Nutzung vorliegt, es sei denn, dass sich im Einzelfall das Gegenteil beweisen lässt.

² Siehe dazu den Abschnitt „Messbarkeit der Tourismusintensität in den Alpen“ in „Nachhaltiger Tourismus in den Alpen“, Alpenzustandsbericht, Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention, 2013, S. 63 ff.

³ Siehe auch „Stellenwert der Gemeinden im österreichischen Tourismus, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2008, S. 4 für beide Indikatoren und die Karten „Population based Tourism Function index (bedspaces) 2010 – municipality level“ sowie „Population based Tourism Function index (overnight stays) 2010 – municipality level“ in „Nachhaltiger Tourismus in den Alpen“, Alpenzustandsbericht, Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention, 2013, S. 64 und S. 67. Es wird darauf hingewiesen, dass für die Berechnung der Werte beider Indikatoren in der wissenschaftlichen Literatur verschiedene Methoden verwendet werden, die zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können.

⁴ Siehe beispielsweise „Wertschöpfung des Tourismus in den Regionen Graubündens – Stand und Entwicklung“, Endbericht im Auftrag des Amtes für Wirtschaft und Tourismus Graubündens 2008, S. 40 ff.

⁵ Siehe dazu auch Teich, Lardelli, Bebi, Gallati, Kytzia, Pohl, Pütz, Rixen „Klimawandel und Wintertourismus: Ökonomische und ökologische Auswirkungen von technischer Beschneigung“, Studie der Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft, 2007

⁶ Siehe dazu auch Marion Thiem, „Tourismus und kulturelle Identität“ in „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Beilage zur Wochenzeitung 'Das Parlament', B 47/2001

- Ein Verhältnis von 50>1 bei Übernachtungen zu EinwohnerInnen lässt ebenfalls auf eine starke touristische Nutzung schließen, sofern die Einzelfallprüfung nicht zu einem anderen Ergebnis führt.
- Über dem regionalen/nationalen Durchschnitt liegende Anzahl von Einrichtungen, die touristische Dienstleistungen anbieten; über dem regionalen/nationalen Durchschnitt liegende Gästezahl pro Tag bezogen auf die EinwohnerInnen
- Auswirkungen des Tourismus auf den Ressourcenverbrauch, wie zum Beispiel ein über dem regionalen/nationalen Durchschnitt liegender Verbrauch an Wasser und Energie
- Bauliche Infrastruktur für den Tourismus, wie Verkehrsanbindungen und Sportanlagen
- Überdurchschnittlicher Beitrag des Tourismus zur gesamten Wirtschaftsleistung einer Region

Es ist darauf hinzuweisen, dass die oben genannten Kriterien nicht als ausschließlich anzusehen sind und lediglich indikativen Charakter haben. Obwohl diese Kriterien die Vermutung nahe legen, dass es sich um ein Gebiet mit starker touristischer Nutzung handelt, können die Parteien diese Vermutung in Ausnahmefällen unter Verweis auf besondere Umstände widerlegen.

4. AUSLEGUNG DER WORTFLOGE “INTENSIVE UND “EXTENSIVE TOURISMUSFORMEN”

Der Begriff „Tourismusformen“ bezieht sich im Allgemeinen auf die gesamte Bandbreite touristischer Aktivitäten im Alpenraum, einschließlich Sommer- und Wintertourismus und den entsprechenden Ressourcenverbrauch.

Da weder das Tourismusprotokoll noch eine andere primäre oder sekundäre Rechtsquelle des Alpenkonventionsregimes eine Definition von „intensiven Tourismusformen“ oder „extensiven Tourismusformen“ enthält, sind Ziel und Zweck des Tourismusprotokolls sowie der Kontext des Artikels 6(3) maßgebend für die Auslegung dieser Begriffe. Die Überschrift von Artikel 6 „Ausrichtung der touristischen Entwicklung“ stellt klar, dass die Absätze dieses Artikels als Orientierungshilfe für die weitere Entwicklung des Tourismus dienen. Artikel 1 des Protokolls macht deutlich, dass das übergeordnete Ziel darin besteht, durch die Förderung eines umweltverträglichen Tourismus zur nachhaltigen Entwicklung beizutragen. Außerdem stellt Artikel 6(4) lit. a eine Verknüpfung zwischen intensivem Tourismus und Berücksichtigung der ökologischen Erfordernisse her. In Artikel 6(4) lit. b wird eine Verknüpfung zwischen extensivem Tourismus und umweltschonendem Tourismus sowie Förderung des natürlichen und kulturellen Erbes hergestellt. In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass die Differenzierung zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen aufgrund der unterschiedlichen ökologischen und kulturellen Erfordernisse und ihrer unterschiedlichen Auswirkungen auf die Umwelt zu erfolgen hat.

Konkret legt Artikel 6(4) lit. a fest, dass Fördermaßnahmen für den intensiven Tourismus an die Anpassung der bestehenden touristischen Strukturen und Einrichtungen an die ökologischen Erfordernisse bzw. die Erfordernisse im Zusammenhang mit dem Erhalt des kulturellen Erbes gebunden sein sollten und die Entwicklung neuer Strukturen in Übereinstimmung mit den Zielen des Protokolls zu erfolgen hat. Das lässt darauf schließen, dass die Unterscheidung zwischen extensiven und intensiven Tourismusformen eine qualitative Beurteilung im Hinblick auf die Umweltauswirkungen einschließlich Ressourcenverbrauch umfasst.

Für eine umweltbezogene Differenzierung von Aktivitäten wurde der Begriff „Tragfähigkeit“ entwickelt⁷. Dieser Begriff beschreibt den allgemeinen Ansatz, wonach eine Ressource bis zu einem gewissen Grad, der durch die Regenerationsrate bzw. die Substitutionsrate durch andere erneuerbare Ressourcen bestimmt wird, ohne dauerhafte Schädigung genutzt werden kann. Die Tragfähigkeit berücksichtigt auch die Auswirkungen auf die ökologischen und sozio-kulturellen Systeme.

Da die Tragfähigkeit eines Gebietes immer mit der jeweiligen Struktur, dem Klima und der Lage einer Destination zusammenhängt, muss zur Unterscheidung zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen für jede touristische Destination ein individueller Schwellenwert ermittelt werden. Ein und dieselbe Form von Tourismus mit der gleichen Gästezahl kann je nach Gegebenheiten in einem Gebiet intensiv und in einem anderen Gebiet extensiv sein. Das bedeutet auch, dass die Art der Aktivität nicht per se intensiv oder extensiv ist. Die Einstufung ist abhängig von der Tragfähigkeit des Gebietes, in dem die Aktivität ausgeübt wird.

a) Auslegung von „intensive Tourismusformen“

Die gewöhnliche Bedeutung des Begriffs „intensiv“ legt nahe, dass die ökologischen oder kulturellen Auswirkungen bzw. die Nutzung von Ressourcen bei intensiven Tourismusformen größer sind als bei extensiven Tourismusformen. Sie gehen in der Regel mit hoher Eingriffsintensität und großem Ressourcenverbrauch einher. Wenn zum Beispiel der Verbrauch von mindestens einer Ressource bzw. die Belastung von mindestens einer sensiblen Funktion des Systems nahe an der Tragfähigkeitsgrenze liegt oder wenn sensible Funktionen des Systems durch die Infrastruktur dauerhaft verändert werden, ist davon auszugehen, dass es sich um eine intensive Form der Nutzung handelt.

Intensive Tourismusformen beanspruchen in der Regel eher kleinere Flächen mit relativ hoher Eingriffsintensität⁸. Massentourismus ist sicherlich als intensive Tourismusform

⁷ Siehe Christopher Garthe, „Tourismus und Sport in Schutzgebieten – Tragfähigkeitsanalysen und Besucherbegrenzungen als Managementansatz“, München, 2005, S. 11 ff.

⁸ Siehe „Die Alpenkonvention – Umsetzung in nationales Recht“, Kuratorium Wald, 2010, S. 20

anzusehen⁹. Im Gegensatz zum Individualtourismus hat der Massentourismus meist sehr beliebte Tourismusdestinationen¹⁰ als Ziel, was eine entsprechende verkehrstechnische Erschließung mit Ver- und Entsorgungsstrukturen sowie Bettenkapazitäten und Freizeiteinrichtungen, wie Seilbahnen, Golfplätze und Schwimmbäder voraussetzt.

b) Auslegung von „extensive Tourismusformen“

Die gewöhnliche Bedeutung des Begriffs „extensiv“ legt nahe, dass die entsprechenden Tourismusformen große Überschneidungen mit Formen des umweltschonenden, nachhaltigen und naturnahen Tourismus¹¹ aufweisen, auch wenn sie nicht notwendigerweise mit diesen gleichzusetzen sind.

Naturnaher Tourismus wird als Tourismus definiert, der die Natur und Landschaft schont und die lokale Kultur und Wirtschaft des Tourismusgebietes fördert. Diese Form von Tourismus kann in intensiven und vor allem in extensiven Tourismusdestinationen stattfinden¹². Extensive Tourismusformen gehen in der Regel mit geringerer Eingriffsintensität und niedrigerem Ressourcenverbrauch einher. Für die Zwecke des Alpenkonventionsregimes kann die Tourismusform in einer Destination zum Beispiel dann als extensiv eingestuft werden, wenn der Ressourcenverbrauch und die Gesamtauswirkungen auf das ganze System deutlich unter der Tragfähigkeitsgrenze des Gebietes liegen.

Naturnaher Tourismus als Bestandteil extensiver Tourismusaktivitäten kann Wandern und Bergsteigen, Mountainbiken und Radfahren, Skitouren, Schneeschuhtouren, Skilanglauf, Rodeln, Schwimmen, Naturexkursionen, Ferien am Bauernhof¹³ umfassen, solange die Erfordernisse des Naturschutzes berücksichtigt werden.

Bei extensiven Tourismusformen steht das Erlebnis der Natur- und Kulturlandschaft in ihrer Ursprünglichkeit im Vordergrund. Extensiver Tourismus setzt also voraus, dass die Ressource Landschaft nicht mittels touristischer Bauten und Anlagen intensiv genutzt wird¹⁴. Extensive Tourismusformen werden daher mit einer großen und in die Breite gehenden Flächeninanspruchnahme verbunden sein¹⁵. Extensive Tourismusformen

⁹ Siehe dazu den Abschnitt „Intensiver Tourismus und sanfter Tourismus: Unterscheidung und Auswirkungen“ in „Nachhaltiger Tourismus in den Alpen“, Alpenzustandsbericht, Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention, 2013, S. 51 ff.

¹⁰ Siehe Hartmut Leser, Diercke Wörterbuch Allgemeine Geographie, 1997

¹¹ Siehe dazu den Abschnitt „Definitionen: Die Nachhaltigkeit des Tourismus“ in „Nachhaltiger Tourismus in den Alpen“, Alpenzustandsbericht, Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention, 2013, S. 13 ff.

¹² Siehe Dominik Siegrist und Susanne Gessner, „NaTourCert – Alpenweite Qualitätsstandards des naturnahen Tourismus“, 2012, Seite 28

¹³ Siehe dazu auch „Naturnaher Tourismus in der Schweiz“, Hochschule für Technik Rapperswil und Universität Zürich, 2002, S. 19

¹⁴ Siehe „Das Schweizerische Tourismuskonzept“, Beratende Kommission für Fremdenverkehr des Bundesrates, 1979, S. 77 ff

¹⁵ Siehe „Die Alpenkonvention – Umsetzung in nationales Recht“, Kuratorium Wald, Wien, 2010, S. 20

verzichten in der Regel auf zusätzliche Infrastrukturen, um die Beeinträchtigungen zu minimieren.

5. ELEMENTE ZUR AUSLEGUNG DER FORMULIERUNG „DARAUF ACHTEN, DASS EIN AUSGEWOGENES VERHÄLTNISS ZWISCHEN INTENSIVEN UND EXTENSIVEN TOURISMUSFORMEN ANGESTREBT WIRD“

Die Bedeutung von „etwas anstreben“ kann mit „etwas zu erreichen suchen“ oder „willentlich auf etwas hinwirken“ umschrieben werden. „Darauf achten“ bedeutet zum einen „einer Sache Beachtung schenken“, zum anderen wird darunter auch „achtgeben“ verstanden.

„Darauf achten, dass etwas angestrebt wird“ gibt also zumindest ein anzustrebendes Ziel vor. Zwar wird kein konkretes Ergebnis verlangt, aber es wird zu aktivem Handeln aufgefordert, um die Zielvorgabe eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen zu erreichen. Die Formulierung schreibt nicht vor, mit welchen Mitteln das Ziel erreicht werden soll. Im Kontext von Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls könnte dies eine Lenkung aller relevanten - öffentlichen und privaten - Akteure - bedeuten. Die jeweilige Vertragspartei könnte diese Verpflichtung zum Beispiel dadurch erfüllen, dass sie die unmittelbar betroffenen Behörden dazu anhält, bei der Genehmigungserteilung für Tourismusprojekte Maßnahmen zur Herstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen den verschiedenen Tourismusformen festzulegen.

Ein Verhältnis ist dann „ausgewogen“, wenn es sich im Gleichgewicht befindet. Dieses Gleichgewicht kann allerdings nicht präzise definiert werden. Angesichts der fortwährenden Weiterentwicklung des Tourismus in den Alpen wird mit einem „ausgewogenen Verhältnis“ in diesem Zusammenhang auch kein Endzustand beschrieben, sondern das ständige Bestreben, ein Gleichgewicht herzustellen und aufrechtzuerhalten.

Die Vertragsparteien sollen sich also durch aktives Handeln um ein gewisses Gleichgewicht zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen bemühen. Sie sollen ein ausgewogenes Verhältnis herstellen zwischen Tourismusformen, die eine starke Frequentierung bestimmter Gebiete durch das Vorhandensein touristischer Infrastrukturen ermöglichen und mit teilweise hoher Eingriffsintensität und großem Ressourcenverbrauch einhergehen, sowie Tourismusformen, bei denen das Erlebnis der Natur in ihrer Ursprünglichkeit und die Minimierung von Beeinträchtigungen der Landschaft durch touristische Infrastrukturen im Vordergrund stehen.

Es geht also darum, in Tourismusdestinationen unter Berücksichtigung der jeweiligen Tragfähigkeit des Gebietes ein Gleichgewicht anzustreben zwischen Tourismusformen,

bei denen Landschaft mittels technischer Erschließung für den Massentourismus genutzt wird, und anderen Tourismusformen, bei denen die Natur- und Kulturlandschaft möglichst ursprünglich und ohne beeinträchtigende touristische Infrastrukturen erlebt werden kann. Aus Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls lässt sich kein absoluter Maßstab ableiten, wann dieses Gleichgewicht erreicht ist. Es kann nur näherungsweise in Übereinstimmung mit den Zielen der Alpenkonvention und des Tourismusprotokolls ermittelt werden. Dabei sollte insbesondere auf die einschlägigen Bestimmungen des Artikels 2(2) lit. i der Alpenkonvention, der explizit die Festlegung von Ruhezeiten anspricht, sowie der Artikel 1, 6(4), 9 und 10 des Tourismusprotokolls Bezug genommen werden. Diese Bestimmungen enthalten einige Beispiele dafür, welche Maßnahmen zum Anstreben eines Gleichgewichts zwischen den verschiedenen Tourismusformen getroffen werden können.

Der Umstand, dass in Gebieten mit starker touristischer Nutzung ein ausgewogenes Verhältnis zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen anzustreben ist, hat zur Folge, dass es möglich sein sollte, in ein und demselben Gebiet mit starker touristischer Nutzung beide Tourismusformen zu betreiben. Das bedeutet, dass auch nach der Durchführung von Entwicklungsprojekten in Gebieten mit starker touristischer Nutzung Räume, in denen Landschaft mittels technischer Erschließung für den Massentourismus genutzt wird, und Räume, in denen Landschaft möglichst ursprünglich und ohne beeinträchtigende touristische Infrastrukturen erlebt werden kann, bestenfalls nebeneinander bestehen sollen. Initiativen zur Förderung eines naturnahen Tourismus und Entwicklungspläne für Seilbahnen und Skianlagen in ein und derselben Gebietseinheit sind allerdings unter bestimmten Umständen als nicht miteinander verträglich anzusehen¹⁶. Unter dem Aspekt der Umweltverträglichkeit und in besonderen Fällen könnte in Erwägung gezogen werden, dass intensive Tourismusformen, die lokal begrenzt sind und über ein sehr effizientes Ressourcen- und Mobilitätsmanagement verfügen, gegebenenfalls zu geringeren Beeinträchtigungen führen als extensive Tourismusformen, wo zum Beispiel wenige Personen durch individuelle Reiseformen große unberührte Gebiete aufsuchen. Außerdem hängt es immer von der Tragfähigkeit eines Gebietes ab, ob naturnaher Tourismus als extensive Tourismusform angesehen werden kann.

Der Kontext von Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls und dessen offizielle Überschrift scheinen darauf hinzudeuten, dass Artikel 6(3) auf die zukünftige Tourismusentwicklung im Alpenraum abgestellt ist. Daher ist anzunehmen, dass der Ist-Zustand zum Zeitpunkt der Ratifizierung von Artikel 6(3) anerkannt und von den Vertragsparteien nicht verlangt wird, dass sie die bestehenden touristischen Gegebenheiten überdenken. Daraus resultiert auch, dass es sich bei dem anzustrebenden Gleichgewicht um eine bewegliche Zielvorgabe handelt. Sie ist zu beachten, wenn eine Weiterentwicklung des Tourismus stattfindet.

¹⁶ Siehe dazu „Bericht zur Strategischen Umweltprüfung der Novelle aufgrund der Zwischenevaluierung des Tiroler Seilbahn- und Schigebietsprogramms 2005“, Innsbruck, 2011, Seite 26 mit weiteren Hinweisen

Da es nicht möglich ist, ein quantitatives Gleichgewicht als mathematisches Verhältnis zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen zu definieren, liegt der Kern des Artikels 6(3) in der Abwägung der jeweiligen Interessen, die den intensiven und extensiven Tourismusformen zugrunde liegen. Bei Entscheidungen über die Entwicklung von Tourismusgebieten sind deshalb einerseits die verschiedenen Interessen an einem Ausbau dieser Gebiete und andererseits die verschiedenen Auswirkungen der geplanten Tourismusformen auf das Ökosystem und die Umwelt sowie auf die Landschaft und die Kultur des jeweiligen Gebietes zu berücksichtigen. Als Mindestanforderung aus Artikel 6 hat eine Abwägung dieser Interessen unter Berücksichtigung der Tragfähigkeit des Gebietes zu erfolgen. Das bedeutet, dass während des Entscheidungsprozesses die verschiedenen Interessen in einem offenen, transparenten und inklusiven Verfahren, das gegebenenfalls auch die Anhörung der verschiedenen Interessengruppen beinhaltet, gegeneinander abzuwägen sind.

6. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

- Nach Inkrafttreten des Tourismusprotokolls sind die Vertragsparteien verpflichtet, Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls wirksam umzusetzen und dafür Sorge zu tragen, dass diese Bestimmung in allen relevanten Verfahren beachtet wird. Diese Verpflichtung besteht unabhängig davon, ob die Bestimmung in der innerstaatlichen Rechtsordnung der Vertragspartei unmittelbar anwendbar ist oder nicht. Wenn die unmittelbare Anwendbarkeit von einer Vertragspartei verneint wird, sind geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Einhaltung dennoch sicherzustellen.
- Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls der Alpenkonvention enthält eine Zielbestimmung. Er setzt einen Rahmen für die Interessensabwägung bei der Planung, Genehmigung und Durchführung von Projekten zur touristischen Entwicklung. Die Bestimmungen des Artikels 6(3) sind insoweit unmittelbar oder mittelbar in planungsrechtlichen und umweltschutzrechtlichen Verfahren relevant¹⁷.
- Die Vertragsparteien sind verpflichtet, bei der Planung, Genehmigung und Durchführung touristischer Vorhaben das Verhältnis zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen in ihre Entscheidungen einzubeziehen. Dabei verfügen sie über einen Abwägungs- und Ermessensspielraum. Es handelt sich stets um eine Einzelfallentscheidung, bei der das Vorhaben als Ganzes und auch das betreffende Gebiet mit starker touristischer Nutzung als Ganzes zu betrachten sind.
- Bei der Durchführung von Entwicklungsprojekten in Gebieten mit starker touristischer Nutzung sollte besonders darauf geachtet werden, dass Räume, in denen Landschaft

¹⁷ Siehe „Die Alpenkonvention: Handbuch für ihre Umsetzung“ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien, 2007, S. 39 sowie Cuypers, Güthler, Köhler, Schumacher, Söhnlein, „Leitfaden zur Umsetzung der Bestimmungen der Alpenkonvention in Deutschland“, Berlin, 2008, S. 220 ff

mittels technischer Erschließung für den Massentourismus genutzt wird, und Räume, in denen Landschaft möglichst ursprünglich und ohne beeinträchtigende touristische Infrastrukturen erlebt werden kann, nebeneinander bestehen können.

- Es wird angeregt, dass Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls vorzugsweise in den frühen Phasen der Raumplanung umgesetzt wird.