



**BERICHT DES ÜBERPRÜFUNGS-AUSSCHUSSES
AN DIE XVII. ALPENKONFERENZ
ÜBER DEN STAND DER EINHALTUNG
DER ALPENKONVENTION UND IHRER
DURCHFÜHRUNGSPROTOKOLLE**

0. INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG

1.1. Allgemeines zur Umsetzung der Alpenkonvention

Nach wie vor erfolgt die Umsetzung der Alpenkonvention in den Vertragsparteien in äußerst vielgestaltiger Weise. Die Vorgaben von Konvention und Protokollen werden umgesetzt in Form von gesetzlichen Anpassungen, innerstaatlichen Projekten, grenzüberschreitenden Kooperationen sowie dem Wissenstransfer im Rahmen von Veranstaltungen, um nur eine Reihe von Maßnahmen zu nennen, die von allen Vertragsparteien getroffen werden. Zentral ist dabei die Rolle der Alpenkonvention hinsichtlich der Bekämpfung des Klimawandels.

Was die Judikatur betrifft, gibt es in Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und Slowenien Gerichts- oder Verwaltungsentscheidungen, die sich auf die Alpenkonvention bzw. die ratifizierten Protokolle beziehen. Deutschland nennt diesbezüglich Entscheidungen im Rahmen von Art 11 Naturschutzprotokoll sowie eine weitere Entscheidung in Bezug auf Art 8 Berglandwirtschaftsprotokoll. In Frankreich ergingen Entscheidungen im Hinblick auf das Verkehrs- sowie das Tourismusprotokoll, in Italien wurde mit Bezug auf Art 13 Energieprotokoll judiziert. Die meisten Judikate scheinen in Österreich zu ergehen. In jüngster Zeit (2019) fand etwa Art 14 Bodenschutzprotokoll in zwei Fällen Eingang in die österreichische Rechtsprechung. Österreich führt allerdings auch aus, dass obwohl die Alpenkonvention aufgrund unmittelbarer Anwendbarkeit im Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen ist, dies in der Praxis oft nicht erfolgt. Der Status der Alpenkonvention wird oftmals als nicht rechtlich einwandfrei und die einzelnen Bestimmungen als zu wenig greifbar eingeschätzt. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang die Rechtsserviceestelle Alpenkonvention von CIPRA Österreich. Mit einem Kreis unabhängiger, ehrenamtlich tätiger Expert*innen als Kern setzt sie sich mit Fragen der rechtlichen Auslegung, insbesondere der Protokolle, auseinander. Ziel ist es, das rechtliche Potenzial der Alpenkonvention aufzuzeigen bzw. auszuschöpfen, durch Vorbeurteilungen Verwaltung und Gerichte zu unterstützen und zu entlasten und so die Berücksichtigung der Alpenkonvention in Entscheidungsprozessen zu fördern. Auch Slowenien berichtet von einer Reihe von Materien, im Rahmen derer die Alpenkonvention gerichtliche bzw. behördliche Erwähnung findet.

In Österreich stehen die Vollzugsbehörden immer wieder vor dem Problem zu prüfen, ob eine Bestimmung unmittelbar anzuwenden ist oder nicht. Die Protokollbestimmungen sehen überdies oft sehr weitreichende Verpflichtungen vor, dabei wird auf Art 6 des Protokolls Naturschutz- und Landschaftspflege (Bestandsaufnahmen) verwiesen. Es wird darüber hinaus bemängelt, dass klare – terminliche und inhaltliche – Vorgaben für die Erfüllung der Alpenkonvention fehlen. Schließlich gibt es in Österreich auch Schwierigkeiten hinsichtlich der Auslegung einzelner, nicht genau definierter Begriffe. Slowenien berichtet über den geringen Bekanntheitsgrad der Konvention auf lokaler Ebene. Noch größer sind die Probleme bei der Umsetzung und Verwirklichung der Bestimmungen, gerade dort, wo ein interdisziplinärer und ressortübergreifender Ansatz geboten ist. Letztlich bestehen Schwierigkeiten betreffend Berichterstattung sowie Überwachung und Harmonisierung der zu behandelnden Themenbereiche. Es wurde auch angemerkt, dass es aufgrund der Konvergenz umweltrechtlicher Vorschriften oftmals zur Umsetzung von Bestimmungen der Alpenkonvention durch Anwendung anderer Rechtsnormen kommt, ohne dass auf die entsprechenden Bestimmungen der Protokolle Bezug genommen wird. Dies ist besonders augenfällig bei der Umsetzung von EU-Recht und liegt an einer immer noch relativ geringen Bekanntheit der Alpenkonvention und ihrer Protokolle bei den Rechtsanwender*innen.

1.2. Verfahren zur Erstellung des Berichts des Überprüfungsausschusses

Der gemäß Beschluss VII/4 der Alpenkonferenz eingerichtete Mechanismus zur Überprüfung der Einhaltung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle bezweckt, die Einhaltung der von den Vertragsparteien übernommenen Verpflichtungen periodisch zu überprüfen und die Vertragsparteien bei der Einhaltung dieser Verpflichtungen zu unterstützen. Das letzte ordentliche Überprüfungsverfahren wurde auf der Grundlage der mit 1. September 2009 einzureichenden

Länderberichte mit Annahme des Berichts des Überprüfungsausschusses durch die XI. Alpenkonferenz am 8./9. März 2011 abgeschlossen.

Die Länderberichte für das gegenwärtige ordentliche Überprüfungsverfahren waren am 1. September 2019 vollständig in den vier Konventionssprachen einzureichen. Da sich die Einreichung der Länderberichte durch die Vertragsparteien erheblich verzögerte¹, konnte der vorliegende Bericht erst unter dem Schweizer Vorsitz der Alpenkonvention 2021-2022 redigiert werden. Der erste, vom Ständigen Sekretariat erstellte Berichtsentwurf des Überprüfungsausschusses wurde in der 31. Sitzung des Überprüfungsausschusses am 17. November 2021 diskutiert. Danach gaben die Vertragsparteien und die im Überprüfungsausschuss vertretenen Beobachter ihre Kommentare zu diesem Berichtsentwurf ab. In diesem Zusammenhang weisen die Beobachterorganisationen CAA, CIPRA International, und WWF darauf hin, dass es ihnen aus Kapazitätsgründen nicht möglich war, die Umsetzung der Alpenkonvention im gesamten Alpenraum zu behandeln. CIPRA International, und WWF haben sich daher auf Beispiele aus Österreich konzentriert, der CAA auf Beispiele aus der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol in Italien. An der 32. Sitzung des Überprüfungsausschusses am 11. Mai 2022 wurde der überarbeitete Berichtsentwurf finalisiert und von den Vertragsparteien zur Vorlage an den Ständigen Ausschuss zu Händen der XVII. Alpenkonferenz genehmigt.

Die Schweiz hat nur die Rahmenkonvention ratifiziert. Ihre Beteiligung an der Ausarbeitung dieses Berichts beeinträchtigt nicht die Position der Schweiz als Nichtvertragspartei der Protokolle.

¹ Siehe Tabelle in Anlage 1

2. ALLGEMEINER TEIL

2.1. Allgemeine Verpflichtungen nach Art 2 (2) der Alpenkonvention

2.1.1. Art 2 (2) lit a – Bevölkerung und Kultur

Im Hinblick auf die Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Vorgaben von Art 2 (2) lit a nennt Deutschland das Denkmalschutzgesetz und führt aus, dass es keiner darüber hinaus gehenden Rechtsvorschriften für die Umsetzung der Ziele der Alpenkonvention bedarf. Es sind in diesem Zusammenhang vielmehr Beiträge zum Erhalt bestehender Traditionen und die Förderung von entsprechenden Projekten und Vereinbarungen der Alpenregionen entscheidend. In Deutschland existieren diesbezüglich auch eine Reihe von Projekten zur Förderung der kulturellen und gesellschaftlichen Eigenständigkeit der in den Alpen ansässigen Bevölkerung. Darüber hinaus liegt ein wesentlicher Fokus auf der Förderung von Mundart und Dialekten im Rahmen eines Projektes der Stiftung Wertebündnis Bayern. In Frankreich steht das Berggesetz (Loi Montagne) diesbezüglich im Zentrum, das 2016 durch das Gesetz über die Modernisierung, die Entwicklung und den Schutz von Berggebieten überarbeitet und aktualisiert wurde. In Italien wurde ein Gesetz erlassen, das sich explizit auf die Aufwertung, Unterstützung und Sanierung kleiner Gemeinden sowie der Sanierung deren historischer Zentren bezieht. Ein weiteres Gesetz hat die Förderung und den Schutz von Minderheitensprachen zum Ziel. Im Jahr 1996 wurde in der „Università della Montagna“ in Edolo ein eigener Studiengang eingerichtet, der sich der nachhaltigen Entwicklung der Berggebiete widmet. In Liechtenstein gibt es keine Gesetzgebung, die aus den Verpflichtungen des Art 2 (2) lit a heraus entstanden ist. Es wird aber auf die bestehende Gesetzgebung und Abkommen verwiesen, etwa das Kulturförderungsgesetz oder das Europäische Kulturabkommen des Europarates. Monaco nennt keine konkreten Vorschriften, führt aber aus, dass keine Bestimmungen existieren, die der Aufrechterhaltung und der Förderung der kulturellen und sozialen Identität der darin lebenden Bevölkerung widersprechen. Im Hinblick auf die einschlägigen Maßnahmen wird unter anderem der Club Alpin Monégasque genannt, der den Zweck hat, die Besonderheiten der alpinen Regionen außerhalb von Monaco sowie ihre Reichtümer und ihr Erbe zu fördern und zu verbreiten. In der Schweiz bestehen Bundesgesetze etwa über Heimatschutz, Kultur- und Sprachförderung oder den Schutz nationaler Minderheiten. Neben der Sprachförderung wird die Kulturförderung auch im Rahmen der Stiftung Pro Helvetia erwähnt. Neue künstlerische Werke und der künstlerische Nachwuchs werden gefördert und der kulturelle Austausch zwischen den verschiedenen Sprachregionen der Schweiz sowie zwischen der Schweiz und dem Ausland wird gestärkt. Die von Slowenien genannten Regelungen betreffen ebenfalls die Förderung der Kultur sowie der harmonischen Regionalentwicklung und den Schutz des Kulturerbes. Die genannten Gesetze sind Grundlage für die Festlegung der öffentlichen Kulturinfrastruktur und Durchführung kultureller Aktivitäten. Das Gesetz zur harmonischen Regionalentwicklung soll die Lebensqualität in allen Regionen des slowenischen Alpenraums gewährleisten. Die EU merkt an, dass es sich aufgrund von Art 6 AEUV im Bereich Kultur um Zuständigkeiten handelt, die bei den Mitgliedstaaten liegen.

Weitere Informationen zur Umsetzung der allgemeinen Verpflichtungen im Bereich „Bevölkerung und Kultur“ sind den Länderberichten zur Umsetzung der einschlägigen Deklaration zu entnehmen, die im Zuge des Überprüfungsverfahrens ab Ende August 2019 vorgelegt worden sind.

2.1.2. Art 2 (2) lit b – Raumplanung

Die EU führt in diesem Zusammenhang aus, dass die ausschließliche Zuständigkeit für die Raumplanung im engeren Sinn bei den Mitgliedstaaten liegt. Monaco führt aus, dass zu beachten ist, dass es sich um einen Staat mit vollständig urbanisiertem Territorium handelt. Die restlichen Vertragsparteien² nennen jeweils eine Reihe von Gesetzen bzw. Verordnungen, die den jeweiligen Länderberichten zu entnehmen sind. Österreich gibt einen umfassenden Überblick über die diversen Rechtsvorschriften und Konzepte und verweist auf das nationale Raumentwicklungskonzept ÖREK als strategisches Steuerungsinstrument für die gesamtstaatliche Raumordnung. Frankreich merkt in

² Italien beschreibt die bestehenden Rechtsvorschriften für alle Themenbereiche des allgemeinen Teils sehr ausführlich. Deren Hintergründe und Entwicklungen sowie vergangene, aktuelle und zukünftige Vorhaben und teilweise Förderinstrumente werden in einem Umfang erfasst, dem die für diesen Bericht erstellten Exzerpte im Hinblick auf deren leichte Lesbarkeit nicht gerecht werden können. Es wird daher auf den entsprechenden Länderbericht verwiesen.

diesem Zusammenhang an, dass die Sonderbestimmungen des Berggesetzes in den Alpen bislang nicht umgesetzt wurden.

Im Übrigen wird auf die im Kapitel 3.1.1. dieses Berichts beschriebenen, von den Vertragsparteien ergriffenen Maßnahmen verwiesen.

2.1.3. Art 2 (2) lit c – Luftreinhaltung

Alle neun Vertragsparteien führen eine lange Liste von Gesetzen, Verordnungen oder andere Regulierungen an, die die Vorgaben von Art 2 (2) lit c umsetzen. Diese sind den jeweiligen Länderberichten zu entnehmen.

Es wurden in allen Vertragsstaaten spezifische Maßnahmen ergriffen, um Schadstoffemissionen und -belastungen im Alpenraum auf ein für Menschen, Tiere und Pflanzen unschädliches Maß zu reduzieren. Alle Vertragsparteien berichten in diesem Zusammenhang unter anderem von entsprechenden Maßnahmen- bzw. Luftreinhalteplänen/-programmen. In Monaco soll bis 2022 in alten Gebäuden kein Heizöl mehr verwendet werden und es besteht die Verpflichtung, anlässlich bestimmter Gebäudesanierungsarbeiten Wärmedämmungen zu installieren. Darüber hinaus liegt ein wesentlicher Fokus auf der Subventionierung elektrischer und Hybridfahrzeuge, sodass 2019 deren Anteil bereits 6 % betrug. Monaco war weiters ein Vorreiter im Hinblick auf die Einführung eines Schwerölverbots (Schwefelgehalt 3,5 %) in der Schifffahrt im Jahr 2018. In Österreich sind das Immissionsschutzgesetz-Luft (IG-L) und das 30+1 Punkte Programm zur Emissionsminderung für Stickstoffdioxid und Feinstaub (PM10) zu erwähnen, letzteres soll der wiederkehrenden Grenzwertüberschreitung bei Stickoxiden entgegenwirken. Italien führt aus, dass die Daten des regionalen Luftqualitätsplans 2019 in der Poebene beunruhigend sind.

Im Hinblick auf die Frage, ob spezifische Maßnahmen ergriffen wurden, um Schadstoffverfrachtung von außen auf ein unschädliches Maß zu reduzieren, führt Deutschland die Frage bejahend aus, dass der großräumige, größtenteils auch grenzüberschreitende Transport von Luftschadstoffen die Schadstoffbelastung eines Großteils des Alpenraums bestimmt, weswegen EU- und internationale Regelungen einen entscheidenden Einfluss haben. In Italien wurden mit Erfolg viele Maßnahmen zur Aktivierung von Initiativen zur Reduktion der Luftschadstoffe ergriffen, sie reichen jedoch noch nicht aus, um die Einhaltung der Grenzwerte zu gewährleisten. In Monaco besteht ein wesentlicher Fokus auf der Verlagerung der Reisebewegungen auf alternative Transportmittel, insbesondere durch den Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes sowie von Park-and-Ride-Angeboten. Liechtenstein, Österreich, die Schweiz und Slowenien verweisen auf entsprechende rechtliche Regelwerke.

In diesem Zusammenhang wird auch auf den achten Alpenzustandsbericht zum Thema „Luftqualität in den Alpen“³ verwiesen, der nicht nur den Rechtsrahmen im Bereich Luftqualität beschreibt und Beispiele und intelligente Lösungen zur Verringerung der Luftverschmutzung enthält, sondern auch Empfehlungen an die Politik zur Verbesserung der Luftqualität anführt. Weitergehende Empfehlungen zur Reduzierung der Luftschadstoffbelastungen in den Alpen, die über Artikel 2 Bergwaldprotokoll hinausgehen, können aber aufgrund fehlender Bestimmungen in den Protokollen der Alpenkonvention nicht gemacht werden.

2.1.4. Art 2 (2) lit d – Bodenschutz

Im Bereich Bodenschutz nennen alle Vertragsparteien wiederum eine Reihe von Rechtsvorschriften, die sich in den jeweiligen Länderberichten finden. Die EU erwähnt die thematische Strategie für den Bodenschutz.

Im Übrigen wird auf die im Kapitel 3.2.1. dieses Berichts beschriebenen, von den Vertragsparteien ergriffenen Maßnahmen verwiesen.

³ Siehe <https://www.alpconv.org/de/startseite/news-publikationen/publikationen-multimedia/detail/rsa-8-luftqualitaet-in-den-alpen/>

2.1.5. Art 2 (2) lit e – Wasserhaushalt

Wiederum bestätigen alle Vertragsparteien die Existenz entsprechender Rechtsvorschriften, die die Vorgaben von Art 2 (2) lit e umsetzen. Auf Unionsebene besteht unter anderem die Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG, deren Anhang XI sich speziell auch auf die Ökoregion Alpen bezieht. Der diesbezügliche Fitness-Check wurde im Herbst 2019 abgeschlossen.

Abgesehen von der EU, wo auf die Maßnahmen der Mitgliedstaaten verwiesen wird, bestätigen alle Vertragsparteien, dass geeignete Maßnahmen, einschließlich flächendeckender Entsorgungsmaßnahmen, zur Reinhaltung der Gewässer ergriffen werden. In allen Vertragsstaaten existiert eine entsprechende gesetzliche Verankerung betreffend die Reinhaltung der Gewässer. Es existieren darüber hinaus in allen Vertragsstaaten Maßnahmen zum Schutz von Trinkwasserquellen.

Alle Vertragsparteien außer Monaco, wo die Frage nicht anwendbar ist, betreiben einen naturnahen Wasserbau. In diesem Zusammenhang wird etwa die Renaturierung von Fließgewässern oder die Erarbeitung von Gewässerentwicklungskonzepten bzw. von Konzepten im Rahmen des Hochwasser-/Katastrophenschutzes genannt. Italien und Österreich verweisen darüber hinaus auch auf verschiedene LIFE-Projekte. Österreich gibt allerdings zu bedenken, dass naturnahe Lösungen aufgrund der räumlichen Beschränkung des verfügbaren Raums gelegentlich nur schwer umsetzbar sind.

In allen Vertragsstaaten werden die Interessen der ansässigen Bevölkerung in den Entscheidungsprozessen berücksichtigt.

In allen Vertragsstaaten außer in Monaco, wo es keine Wasserkraftwerke gibt, bestehen Vorschriften und Anreize zu einer ökologisch verträglichen Nutzung von Wasserkraft. Deutschland nennt in diesem Zusammenhang diverse rechtliche Verankerungen, etwa das Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien oder das Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts. Liechtenstein, Österreich, die Schweiz und Slowenien nennen entsprechende wasserschutzrechtliche Bestimmungen, die die ökologisch verträgliche Nutzung von Wasserkraft gewährleisten sollen. Abgesehen von Liechtenstein berichten alle Staaten ebenfalls von Subventionen, etwa im Hinblick auf Sanierungs- oder Revitalisierungsmaßnahmen bestehender Anlagen.

Slowenien führt aus, dass eine umfassende und nachhaltige natürliche Wasserwirtschaft auch auf der Grundlage von Wirtschaftsplänen mit zugehörigen Maßnahmenprogrammen gewährleistet wird. Im Rahmen der wirtschaftlichen Möglichkeiten kann somit eine gute Wasserqualität erreicht werden.

2.1.6. Art 2 (2) lit f – Naturschutz und Landschaftspflege

Wiederum nennen alle neun Vertragsparteien eine Reihe von Vorschriften zur Umsetzung der Vorgaben von Art 2 (2) lit f, die den jeweiligen Berichten zu entnehmen sind. In der EU sind einschlägig der Durchführungsbeschluss (EU) 2016/2332 der Kommission vom 9. Dezember 2016 zur Annahme einer zehnten aktualisierten Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung in der alpinen biogeografischen Region, die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen und die Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten. Außerdem werden genannt der Aktionsplan für Menschen, Natur und Wirtschaft⁴, die Strategie für grüne Infrastruktur⁵ sowie die Biodiversitätsstrategie 2030⁶.

Im Übrigen wird auf die im Kapitel 3.3.1. dieses Berichts beschriebenen, von den Vertragsparteien ergriffenen Maßnahmen verwiesen.

⁴ <https://www.ecologic.eu/de/15523>

⁵ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d41348f2-01d5-4abe-b817-4c73e6f1b2df.0012.04/DOC_1&format=PDF

⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-annex-eu-biodiversity-strategy-2030_de.pdf

2.1.7. Art 2 (2) lit g – Berglandwirtschaft

Abgesehen von Monaco, wo die Bestimmung keinen Anwendungsbereich hat, weil es keine landwirtschaftlichen Aktivitäten gibt, führen wiederum alle Vertragsparteien eine Vielzahl entsprechender Rechtsvorschriften an, die in die jeweiligen Länderberichten konsultiert werden können. Die EU verweist auf die Strategie zur Anpassung an den Klimawandel und das LIFE-Programm.

Im Übrigen wird auf die im Kapitel 3.4.1. dieses Berichts beschriebenen, von den Vertragsparteien ergriffenen Maßnahmen verwiesen.

2.1.8. Art 2 (2) lit h – Bergwald

Im Bereich Bergwald gilt für Monaco wiederum, dass kein Anwendungsbereich besteht, da es keine Wälder auf dessen Territorium gibt. Die anderen Vertragsparteien haben einschlägige Rechtsvorschriften erlassen, die in den Länderberichten aufgeführt sind. Für die EU ist die Forststrategie⁷ zu erwähnen, die Wälder und den forstbasierten Sektor in den Mittelpunkt einer grünen Wirtschaft rückt. Die Aktualisierung dieser Strategie ist vorgesehen.

Im Übrigen wird auf die im Kapitel 3.5.1. dieses Berichts beschriebenen, von den Vertragsparteien ergriffenen Maßnahmen verwiesen.

2.1.9. Art 2 (2) lit i – Tourismus und Freizeit

Im Bereich Tourismus und Freizeit berichten alle Vertragsparteien von entsprechenden Vorschriften, diese finden sich in der Regel unter anderem in Natur- bzw. Umweltschutzgesetzen und sind den Länderberichten zu entnehmen. Die EU nennt als für die Berggebiete einschlägig die Richtlinie 2014/52/EU vom 16. April 2014 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten. Die EU hat außerdem einen strategischen Rahmen für einen nachhaltigen Tourismus entwickelt.

Im Übrigen wird auf die im Kapitel 3.6.1. dieses Berichts beschriebenen, von den Vertragsparteien ergriffenen Maßnahmen verwiesen.

2.1.10. Art 2 (2) lit j – Verkehr

Wiederum berichten alle Vertragsparteien jeweils von einer Reihe von Bestimmungen, die die Vorgaben im Bereich Verkehr umsetzen, die sich in den jeweiligen Länderberichten finden. In der EU sind insbesondere zu nennen die Richtlinie 2014/52/EU vom 16. April 2014 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, die Verordnung (EU) 1315/2013 vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, die Verordnung (EU) 1316/2013 vom 11. Dezember 2013 zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, in deren Anhang die Alpen angeführt werden, sowie die Richtlinie 2006/38/EG vom 17. Mai 2006 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, in der festgelegt wird, dass Berggebieten wie den Alpen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden soll. Eine Aktualisierung dieser Richtlinie ist in Arbeit.

Im Übrigen wird auf die im Kapitel 3.7.1. dieses Berichts beschriebenen, von den Vertragsparteien ergriffenen Maßnahmen verwiesen.

⁷ COM(2013) 659 final.

2.1.11. Art 2 (2) lit k – Energie

Auch im Bereich Energie nennen alle Vertragsparteien entsprechende Bestimmungen zur Umsetzung der Vorgaben der Rahmenkonvention. Für Details wird wiederum auf die jeweiligen Länderberichte verwiesen. Die EU nennt in Bezug auf den Alpenraum die Richtlinie 2014/52/EU vom 16. April 2014 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten sowie den Beschluss 2010/670/EU vom 3. November 2010 über Kriterien und Maßnahmen für die Finanzierung von kommerziellen Demonstrationsprojekten, die auf eine umweltverträgliche Abscheidung und geologische Speicherung von CO₂ abzielen, und von Demonstrationsprojekten für innovative Technologien für erneuerbare Energien im Rahmen des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten nach der Richtlinie 2003/87/EG.

Im Übrigen wird auf die im Kapitel 3.8.1. dieses Berichts beschriebenen, von den Vertragsparteien ergriffenen Maßnahmen verwiesen.

2.1.12. Art 2 (2) lit l – Abfallwirtschaft

Auch im Bereich Abfallwirtschaft finden sich in den Rechtsordnungen aller Vertragsparteien entsprechende Vorschriften, die den Vorgaben von Art 2 (2) lit l Rechnung tragen. Es handelt sich entweder um Bestimmungen in den Umweltschutzgesetzen bzw. existieren gesonderte die Abfallwirtschaft behandelnde Gesetze oder Verordnungen. Die EU weist darauf hin, dass im Rahmen des Pakets zur Kreislaufwirtschaft im Mai 2018 eine Reihe neuer Richtlinien über Abfälle angenommen wurde.

Im Hinblick auf die Frage, auf welche Weise die Abfallentsorgung in den entlegenen Regionen des Alpenraums stattfindet, führt Deutschland aus, dass die Abfallwirtschaft in Bayern so gestaltet wird, dass Abfälle möglichst vermieden werden sollen. Die Abfallentsorgung wird flächendeckend von den kommunalen Gebietskörperschaften organisiert, wie auch in Frankreich und anderen Alpenstaaten. Bei Gebäuden, die nicht mit Straßen erschlossen sind, z.B. bei Berg- oder Almhütten, findet die Abfallentsorgung per Hubschrauber statt. Dies ist auch in Liechtenstein der Fall. Italien verweist auf das Projekt „Abfallwirtschaft auf Almhütten“ der Arge Alp, im Zuge dessen ein Leitfaden zur Abfallvermeidung und Anwendung alternativer Verfahren für die Entsorgung des Biomülls zur Vermeidung eines Transports ins Tal erarbeitet wurde. In den schwer erreichbaren Lagen der Gemeinden Österreichs werden sogenannte „Sonderbereiche“, festgelegt. Restmüll und sonstige Abfälle werden von der Bevölkerung zu ausgewiesenen zentralen Sammelbereichen verbracht. Gleiches gilt in der Schweiz, dort gilt diesbezüglich ebenfalls ein Bringprinzip. Slowenien erklärt, dass die Vorschriften zur Abfallwirtschaft für abgelegene Orte keine Erleichterungen vorsehen.

2.2. Allgemeine Verpflichtungen nach Art 3 der Alpenkonvention

Forschungsarbeiten und wissenschaftliche Bewertungen finden grundsätzlich in allen Vertragsstaaten⁸ statt

Hinsichtlich der Frage, ob die Ergebnisse nationaler Forschung und systematischer Beobachtung in den verschiedenen Bereichen (jeweils) zur dauernden Beobachtung und Information in harmonisierter Form zusammenfließen, wird dies in Deutschland in den Bereichen Bevölkerung und Kultur, Raumplanung, Energie und Abfallwirtschaft verneint, in Monaco ebenfalls im Bereich Bevölkerung und Kultur sowie im Bodenschutz, in der Berglandwirtschaft sowie in Tourismus und Freizeit. In Österreich erfolgt eine selektive Beantwortung. Sie fällt für den Bereich Bodenschutz positiv aus, darüber hinaus werden die Bereiche Naturschutz und Landschaftspflege, Berglandwirtschaft und Bergwald mit „teilweise“ bejaht. Im Rahmen der anderen Bereiche erfolgen keine Antworten. In der Schweiz wird die Frage im Hinblick auf die Abfallwirtschaft ebenfalls verneint, in Slowenien nur in den Bereichen Naturschutz und Landschaftspflege sowie Energie bejaht.

Hinsichtlich der Details betreffend durchgeführte Forschungsarbeiten, systematische Beobachtungen und Zusammenarbeit in diesem Bereich wird auf die jeweiligen Länderberichte verwiesen. Zudem nennt

⁸ Die EU verweist auf die Maßnahmen, die auf Ebene der Mitgliedstaaten getroffen werden.

die EU diverse Instrumente, die Unterstützung bei der Umsetzung der Maßnahmen im Bereich Forschung und systematische Beobachtung bieten.

2.3. Allgemeine Verpflichtungen nach Art 4 der Alpenkonvention

Alle Vertragsparteien⁹ außer Österreich bestätigen, dass der Austausch rechtlicher, wissenschaftlicher, wirtschaftlicher und technischer Informationen, die für die Alpenkonvention erheblich sind, zwischen den Vertragsstaaten erleichtert und gefördert wird. Im Hinblick auf Österreich ist dies widersprüchlich, zumal in dessen Bericht des Öfteren auf bi- und multilaterale Abkommen und Projekte Bezug genommen wird, die unter anderem auch einen solchen Austausch fördern bzw. etwa Deutschland konkret im Rahmen dieser Frage ausführt, dass bilaterale Gesprächsgruppen Bayern-Österreich existieren. Darüber hinaus wird von den Vertragsparteien auf verschiedene Arbeitsgruppen unter anderem der Alpenkonvention und auf Projekte im Rahmen des Interreg Alpenraumprogrammes verwiesen.

Es bestätigen alle Vertragsparteien außer Slowenien – in Monaco ist die Frage nicht anwendbar –, dass andere Vertragsparteien über geplante juristische oder wirtschaftliche Maßnahmen informiert werden, von denen besondere Auswirkungen auf den Alpenraum oder dessen Teile zu erwarten sind, um eine größtmögliche Berücksichtigung regionaler Erfordernisse zu gewährleisten. Alle Vertragsstaaten – wiederum ohne Monaco, allerdings einschließlich Sloweniens – bejahen, dass andere Vertragsparteien über Vorhaben informiert werden, von denen besondere Auswirkungen auf den Alpenraum oder dessen Teile zu erwarten sind. Österreich verneint als einziges Land, dass es von anderen Vertragsparteien ausreichend über Vorhaben informiert wurde, von denen besondere Auswirkungen auf den Alpenraum oder dessen Teile zu erwarten sind, nennt aber keine diesbezüglichen Beispiele.

Alle Vertragsstaaten bejahen, dass mit internationalen staatlichen Organisationen und/oder nicht staatlichen Organisationen zur Umsetzung der Verpflichtungen aus Alpenkonvention und Protokollen zusammengearbeitet wird. Alle Vertragsparteien bejahen weiters, dass die Ergebnisse von Forschung und systematischen Überwachungen regelmäßig öffentlich zugänglich gemacht werden.

⁹ Die EU verweist auf die Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

3. BESONDERER TEIL

3.1. Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention im Bereich Raumplanung und nachhaltige Entwicklung

3.1.1. Maßnahmen der Vertragsparteien

Alle Vertragsparteien bejahen, dass eine verstärkte internationale Zusammenarbeit zwischen den jeweils zuständigen Institutionen bei der Ausarbeitung von Plänen und/oder Programmen für die Raumplanung und nachhaltige Entwicklung für die staatliche und regionale Ebene gefördert wird (Art 4). Österreich bemerkt, dass die Zusammenarbeit auf regionaler, nicht aber auf nationaler Ebene stattfindet. Ebenfalls bejahen alle Vertragsparteien, dass das jeweilige Land eine verstärkte internationale Zusammenarbeit zwischen den jeweils zuständigen Institutionen bei der Festlegung raumbedeutsamer sektoraler Planungen unterstützt sowie dass die Zusammenarbeit in den Grenzräumen auf eine Abstimmung der Raumplanung, der wirtschaftlichen Entwicklung und der Umwelterfordernisse hinwirkt. Deutschland berichtet insbesondere von einer Zusammenarbeit mit Österreich im Bereich von Einzelhandelsgroßprojekten durch die Beteiligung bei Raumordnungsverfahren. Italien nennt diesbezüglich das Protokoll über die strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen sowie entsprechende nationale Rechtsvorschriften, die die Verwaltung der Finanzmittel für Grenzgebiete betreffen. Frankreich und Österreich erwähnen ebenfalls die Strategische Umweltprüfung, im Rahmen derer Planungsunterlagen einer grenzüberschreitenden Konsultation unterzogen werden müssen. Frankreich, Italien, Österreich und die Schweiz nennen darüber hinaus Interreg Programme, das Gemeindenetzwerk Allianz in den Alpen und die Arge Alp, Slowenien bilaterale zwischenstaatliche Kommissionen mit Deutschland, Österreich und Italien. Monaco nennt die Kooperation im Rahmen gemeinsamer Projekte mit benachbarten französischen Gemeinden. Die internationale Zusammenarbeit erfolgt vorrangig im Rahmen gemeinsamer Projekte, gefolgt von bilateralen und multilateralen Abkommen.¹⁰

In Bezug auf Art 6 bejahen alle Vertragsparteien bzw. Liechtenstein teilweise, dass erforderliche Instrumente zur Abstimmung der sektoralen Politiken existieren, um die nachhaltige Nutzung im Alpenraum zu fördern. In allen Vertragsstaaten außer Liechtenstein – Monaco ist von der Problematik nach eigenen Angaben nicht betroffen – sind die bestehenden Instrumente zur Vermeidung der aus einer einseitigen Raumnutzung entstehenden Gefahr geeignet.

Im Rahmen der zu Art 8 betreffend die Pläne und/oder Programme für die Raumplanung und nachhaltige Entwicklung gestellten Fragen erfolgt eine überwiegend positive Beantwortung. Österreich antwortet dass eine grenzüberschreitende Abstimmung in Einzelfällen erfolgt, dies allerdings nicht regelmäßig geschieht.

Eine regelmäßige Überprüfung der Pläne/Programme findet in allen Vertragsstaaten abgesehen von Monaco und Liechtenstein statt, wobei Monaco angibt, von den Absätzen 2, 3 und 4 des Art 8 nicht betroffen zu sein. In Deutschland, Italien und Österreich geschieht die Überprüfung in der Regel alle zehn Jahre. In Österreich wird in der Regel alle zehn Jahre ein österreichisches Raumentwicklungskonzept (ÖREK) erarbeitet. Darüber hinaus findet auf Bundesländerebene regelmäßig alle fünf Jahre eine Überprüfung von Raumordnungsplänen bzw. -programmen statt, im Hinblick auf örtliche Raumordnungskonzepte wird teilweise aber von der gesetzlichen Fristerstreckungsmöglichkeit bis max. 20 Jahre wenig Gebrauch gemacht. In Frankreich sind die interregionalen Leitpläne und interregionalen Vereinbarungen für Bergmassive auf fünf oder sechs Jahre angelegt. In Slowenien gibt es keine gesetzlich festgelegte Frist, aber die Überprüfung wird bei der Änderung von kommunalen Raumordnungsplänen im Abstand von 4 bis 10 Jahren, durchgeführt.

Hinsichtlich der Fragen zu den Inhalten der Pläne oder Programme für Raumplanung und nachhaltige Entwicklung (Art 9) bejahen lediglich Italien, Frankreich und die Schweiz alle Elemente. Im Hinblick auf die regionale Wirtschaftsentwicklung verneint Deutschland auf der Ebene der Landes- und

¹⁰ Nennungen: Bilaterale Abkommen (7), Multilaterale Abkommen (5), Finanzielle Unterstützung (4), Fortbildung/Training (2), Gemeinsame Projekte (8), Sonstige (3).

Regionalplanung Maßnahmen, welche die ansässige Bevölkerung mit zufrieden stellenden Erwerbsmöglichkeiten und mit den für die gesellschaftliche, kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung erforderlichen Gütern und Dienstleistungen versorgen sowie ihre Chancengleichheit gewährleisten. Entsprechende Inhalte fallen nach geltendem Recht in Bayern ausschließlich in die Zuständigkeit der Gemeinden. Maßnahmen, welche die Zusammenarbeit zwischen Tourismus, Land- und Forstwirtschaft sowie Handwerk insbesondere über arbeitsplatzschaffende Erwerbskombinationen verstärken, werden von Österreich nur teilweise bejaht. Im Hinblick auf den ländlichen Raum führt Österreich, aus, dass Gefahrenzonenpläne zwar keine unmittelbare normative Wirkung entfalten, sie aber bei der Raumplanung zu berücksichtigen sind und allgemein bei gegebenen Naturgefahren keine Baulandwidmung erfolgen darf. Außerdem wird auf die ÖREK-Partnerschaften „Risikomanagement Hochwasser“ und „Risikomanagement für gravitative Naturgefahren in der Raumplanung“ zum Schutz vor Naturgefahren, verwiesen. Im Hinblick auf den Siedlungsraum verneinen Liechtenstein und Monaco die Begrenzung des Zweitwohnungsbaus. Liechtenstein verneint weiters die Erhaltung und Wiederherstellung der charakteristischen Bausubstanz und Monaco die Erhaltung der charakteristischen Siedlungsformen, die dort nicht existieren. Im Hinblick auf den Verkehr verneint Deutschland auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung und gegebenenfalls zur Einschränkung des motorisierten Verkehrs (wie oben Gemeindezuständigkeit). Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen und überregionalen Erschließung erfolgen zum Teil. Österreich verneint alle Maßnahmen in Zusammenhang mit dem Verkehr, merkt jedoch an, dass zahlreiche der erwähnten Maßnahmen nicht nur mittels hoheitlicher Planungsakte angestrebt werden, sondern im Rahmen der Förderpolitik der Länder.

Die notwendigen Voraussetzungen für die Prüfung der direkten und indirekten Auswirkungen von Projekten, welche die Natur, die Landschaft, die bauliche Substanz und den Raum wesentlich und nachhaltig beeinflussen können (Art 10), wurden von allen Vertragsparteien geschaffen. Eine solche erfolgt in der Regel in Form von Umwelt(verträglichkeits)prüfungen bzw. Umweltfolgestudien oder im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung. Die Einbindung der Bevölkerung erfolgt etwa in Bewilligungsverfahren oder die öffentliche Auflage von Projektplänen, zu denen Stellung genommen bzw. gegen die Einspruch erhoben werden kann.

In Deutschland, Italien und der Schweiz wurde gemäß Art 11 geprüft, inwieweit im Rahmen des nationalen Rechts Nutzer*innen alpiner Ressourcen veranlasst werden können, marktgerechte Preise zu zahlen, die die Kosten der Bereitstellung der genannten Ressourcen in ihren wirtschaftlichen Wert einbeziehen. Deutschland führt diesbezüglich aus, dass bei unvermeidbaren Eingriffen in die Natur der/die Verursacher*in zu Ausgleichsmaßnahmen bzw. Ersatzzahlungen verpflichtet ist. In der Schweiz ist für den Betrieb von Wasserkraftanlagen ein Wasserzins zu entrichten. In Frankreich wurden bereits Lösungen entwickelt – Strompreisangleichungen im gesamten Staatsgebiet, ein gemeinsames Wassermanagement und der Ausgleich zugunsten ländlicher Gebiete –, es gibt bei diesen Berechnungen allerdings keine spezifische Berücksichtigung der Alpen. Österreich merkt an, dass die Wirtschaftslenkung mit Mitteln der Raumordnung verfassungsrechtlich unzulässig ist. In Deutschland werden an Betriebe der Land- und Forstwirtschaft für freiwillig vorgenommene aktive landschaftspflegende Maßnahmen Entgelte entrichtet. Dies gilt auch für die Schweiz, wo Leistungen der Land- und Forstwirtschaft abgegolten werden, sofern sie im öffentlichen Interesse sind. In Liechtenstein wurden diesbezüglich entsprechende Verordnungen bzw. rechtliche Grundlagen erlassen.

In allen Vertragsstaaten außer Monaco wurde geprüft, inwieweit im Rahmen des nationalen Rechts die als Folge natürlicher Produktionshindernisse benachteiligten Wirtschaftstätigkeiten, insbesondere der Land- und Forstwirtschaft, eine angemessene Abgeltung erhalten können. Speziell Frankreich nennt einen umfangreichen Katalog an einschlägigen Ausgleichszahlungen bzw. Subventionen. Österreich führt diesbezüglich aus, dass dies im Rahmen der Agrarförderung in vielfältiger Weise geschieht. Deutschland verweist in diesem Zusammenhang auf den Erschwernisausgleich nach dem bayerischen Naturschutzgesetz bzw. Ausgleichsregelungen in Wasserschutzgebieten, führt aber aus, dass Einschränkungen im Interesse des Umweltschutzes hingenommen werden müssen. In Frankreich ist die wirtschaftliche Nutzung des Naturraumpotenzials reglementiert und umfasst je nach Fall gemeinschaftliche und individuelle Ausgleichsmaßnahmen. Italien verweist diesbezüglich auf die GAP, Liechtenstein auf entsprechende Verordnungen und Regulierungen. Slowenien weist darauf hin, dass bestimmte landwirtschaftliche Betriebe im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums für eine Beihilfe in Betracht kommen, wenn ihre Tätigkeit aufgrund schwieriger

landwirtschaftlicher Bedingungen (Höhenlage) eingeschränkt ist oder wenn sie Maßnahmen zur Verhinderung der Grundwasserverschmutzung durchführen.

Im Hinblick auf Art 12 zu den finanz- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen wurde in Österreich nur teilweise und in Slowenien nicht geprüft, inwieweit die mit diesem Protokoll angestrebte nachhaltige Entwicklung des Alpenraums durch Ausgleichsmaßnahmen zwischen Gebietskörperschaften auf geeigneter Ebene unterstützt werden kann. Monaco machte dazu keine Angaben. In Deutschland, Frankreich und Liechtenstein findet ein entsprechender Finanz- bzw. in der Schweiz ein Ressourcen- und Lastenausgleich statt. Italien nennt diesbezüglich regionale Entwicklungsstrategien bzw. ein Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum. In Österreich – in Monaco gab es wiederum keine Angabe – wurde nicht geprüft, inwieweit die mit diesem Protokoll angestrebte nachhaltige Entwicklung des Alpenraums durch Neuausrichtung der Politiken traditioneller Sektoren und zweckmäßigen Einsatz der bestehenden Fördermittel unterstützt werden kann.

3.1.2. Feststellungen zur Umsetzung und zur Wirksamkeit der Maßnahmen

Im allgemeinen Teil führt Österreich aus, dass es weiterhin raumplanerische Defizite betreffend die flächensparende Bodennutzung gibt. Italien ließ die Frage unbeantwortet. Monaco kann aufgrund seiner Charakteristika und Besonderheiten nicht allen Bestimmungen dieses Protokolls entsprechen.

Eine Beurteilung der Wirksamkeit der Maßnahmen wurde größtenteils nicht vorgenommen. Liechtenstein führt aus, dass die Umsetzung von abgestimmten Maßnahmen zu einer stetigen Steigerung der Entwicklungsqualität im Sinne der Nachhaltigkeit führt. In der Schweiz scheinen insbesondere die Bestimmungen zu den Fruchtfolgeflächen und den Zweitwohnungen wichtige Impulse zur Verringerung des Flächenverbrauchs und der Innenentwicklung gesetzt zu haben. In Österreich ist eine isolierte Betrachtung einzelner im Rahmen der Raumordnung gesetzten und vielfältigen Maßnahmen aufgrund der untrennbaren Verknüpfung und Verflechtung untereinander nicht möglich.

In Zusammenhang mit den Maßnahmen im Rahmen von Art 9 fallen einige der genannten Inhalte in Bayern nach geltendem Recht in die Zuständigkeit der Gemeinden und somit nicht in die Landes- und Regionalplanung. Sie sind zudem nicht für alle Gemeinden verpflichtend. Dies macht eine allgemeine Bewertung schwierig. Hinsichtlich einer diesbezüglichen Beurteilung muss weiters in Frankreich zwischen den großen Linien der regionalen oder interregionalen Wirtschafts- und Sozialentwicklung, der Entwicklung des Verkehrs und der Umwelt und dem für die Raumplanung gewählten Kurs unterschieden werden, der sich aus der nationalen oder lokalen Planungspolitik ergibt. Die Schweiz führt aus, dass Maßnahmen im Rahmen von Art 8 und 9 getroffen wurden, diese aber nicht immer zu den gewünschten Ergebnissen führen.

Alle Vertragsstaaten geben an, gemäß Art 10 eine rechtzeitige Benachrichtigung der zuständigen Stellen einer benachbarten Vertragspartei vorzunehmen, wenn sich ein Vorhaben auf Raumplanung und nachhaltige Entwicklung sowie auf die Umweltbedingungen dieser Vertragspartei auswirkt. In diesem Zusammenhang ergibt sich ein allfälliger Widerspruch mit der Antwort Österreichs auf die Frage, ob das jeweilige Land von benachbarten Vertragsparteien rechtzeitig benachrichtigt wird, wenn sich ein Vorhaben auf die Raumplanung und nachhaltige Entwicklung sowie auf die Umweltbedingungen im Land auswirkt bzw. voraussichtlich auswirkt. Österreich berichtet hier, dass teilweise keine Verständigung in Bezug auf Einkaufszentren-Projekte von Nachbarländern (ausgenommen Deutschland) erfolgte, die Vorhaben werden in der Regel erst nach Abschluss zur Kenntnis gebracht. Darüber hinaus merkt Österreich an, dass Abstimmung mit anderen Vertragsparteien mehr als nur Benachrichtigung ist und einen entsprechenden Prozess mit Rückkoppelung umfasst. Ein solcher ist im Planungsprozess bei weitem noch nicht implementiert.

Abschließend wird in diesem Zusammenhang hingewiesen auf den Abschlussbericht zur vertieften Prüfung des Themas „Flächensparende Bodennutzung“, die unter anderem die Umsetzung des Art 9 (3) lit a, e und f zum Gegenstand hat.¹¹

¹¹ Siehe:

https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/fotos/Banner/Organisation/compliance_committee/Annex_2_C_C_report_economical_use_of_soil_DE_fin.pdf

3.1.3. Stellungnahmen der Vertragsparteien und Beobachter

Zu Art. 8 führt CIPRA International aus, dass in Österreich die notwendigen Raumplanungsinstrumente bestehen, bemängelt jedoch, dass auf Gemeindeebene ein besonders großer Gestaltungsspielraum vorliegt, der Zersplitterung und einen hohen Flächenverbrauch fördert. Wirtschaftliche Interessen setzen Gemeinden unter Druck. Naturnahe Räume bzw. Freiräume werden stetig verkleinert. Eine klare Definition von Freiräumen wäre hilfreich, um den Ländern als Kontrollinstanz der Gemeinden in der örtlichen Raumplanung klare Kriterien zur Beurteilung in die Hand zu geben.

Ebenfalls zu Art. 8 und im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Verbindung der beiden Skigebiete „Drei Zinnen Dolomites“ in Italien mit dem Skizentrum „Sillian Hochpustertal“ in Österreich rügt der CAA die mangelnde Einbindung der betroffenen Öffentlichkeit auf Osttiroler Seite. Das Projekt wurde auf Südtiroler Seite mit Beschluss der Landesregierung vom 22.09.2020 bereits genehmigt, bevor das UVP-Verfahren auf Osttiroler Seite überhaupt begonnen hatte. Weiters bemängelt der CAA, dass Projekte in der Schweiz nicht immer auf der Grundlage der Raumplanung erstellt werden, und führt das Beispiel des Trift-Stausees an, bei dem das Bundesgericht die Konzession aufgehoben hat, weil das Projekt nicht isoliert vom zweiten Großprojekt in der Region, der Erhöhung Grimselsees, betrachtet werden könne und vorgängig eine Interessenabwägung in der Raumplanung hätte erfolgen müssen.

Außerdem beanstandet CIPRA International, dass keine Aktivitäten im Hinblick auf die Entwicklung eines Sektoren und Gebietskörperschaften übergreifenden Raumentwicklungskonzepts für die Alpine Raumordnung gesetzt wurden, obwohl dies im aktuellen Regierungsprogramm Österreichs vorgesehen ist (Art 9).

3.2. Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention im Bereich Bodenschutz

3.2.1. Maßnahmen der Vertragsparteien

In allen¹² Vertragsstaaten wird im Rahmen der rechtlichen und administrativen Maßnahmen den Schutzaspekten der Vorrang vor Nutzungsaspekten im Sinne des Art 2 eingeräumt, wenn eine Gefahr der schwerwiegenden und nachhaltigen Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Böden besteht. In Deutschland ist den Schutzfunktionen insofern höheres Gewicht eingeräumt, als im Hinblick auf Einwirkungen auf den Boden die gesetzliche Vorgabe besteht, Beeinträchtigungen natürlicher und kulturgeschichtlicher Funktionen des Bodens weitgehend zu vermeiden. Dies gilt auch für Frankreich, wo mit dem Biodiversitätsgesetz 2016 der Bodenschutz als einer der Grundsätze des Umweltrechts eingeführt wurde. In Liechtenstein sind bauliche Eingriffe außerhalb von Bauzonen nur ausnahmsweise und mit Auflagen zulässig. In Slowenien ist das Düngen und die Einbringung von Stoffen in den Boden eingeschränkt, sofern die Gefahr einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Böden besteht. Italien, Österreich und die Schweiz nennen die jeweiligen Bestimmungen bzw. Verordnungen. Die Vertragsparteien berichten in diesem Zusammenhang von diversen Förderprogrammen/-aktionen bzw. entsprechenden gesetzlichen Gewährleistungen für die angestrebten Bodenschutzmaßnahmen. Alle Vertragsparteien bejahen, dass Maßnahmen unterstützt werden, die mit einer sparsamen und umweltschonenden Bodennutzung in Einklang stehen. Die Vertragsstaaten berichten hier von entsprechenden Maßnahmen und Förderprogrammen im Rahmen der Agrarpolitik, etwa der Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Umwandlung von Ackerflächen in extensives Grünland, der Unterstützung verdichteter Bauweisen oder von entsprechenden Beratungen. Italien verweist auf die Ausführungen im allgemeinen Teil, wo erläutert wird, dass Boden als Allgemeingut und nicht erneuerbare Ressource eingestuft ist. Darüber hinaus werden regionale Normen und kommunale Pläne genannt, die den sparsamen Umgang mit Grund und Boden fördern sollen. Allerdings fehlt noch ein spezifisches nationales Gesetz über den Bodenverbrauch, das aber derzeit im Parlament erörtert wird.

¹³

¹² Monaco hat das Protokoll zwar ratifiziert, die überwiegenden Fragen im Bereich Bodenschutz sind dort allerdings nicht anwendbar oder werden verneint. Wenn daher im Folgenden von „allen“ Vertragsparteien bzw. -staaten gesprochen wird, ist Monaco nicht eingeschlossen.

¹³ Nähere Details finden sich im Bericht Italiens in Teil 1, B., IV, Frage 2.

Auch im Hinblick auf Art 7 bejahen alle Vertragsparteien, dass die Belange des Bodenschutzes, insbesondere der sparsame Umgang mit Grund und Boden bei der Erstellung und Umsetzung der Raumplanungspläne und/oder -programme berücksichtigt sowie auch dass die Siedlungsentwicklung bevorzugt auf den Innenbereich konzentriert wird, um das Siedlungswachstum nach außen zu begrenzen. In Deutschland wurde 2017 das Raumordnungsgesetz um die Regelung erweitert, wonach die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme zu verringern ist. In Frankreich räumen diverse Rahmenpläne im Bereich Raumordnung und -entwicklung (SRADDET, SCOT und PLU) den regionalen Volksvertreter*innen und Raumplaner*innen die Möglichkeit ein, der Verdichtung innerhalb eines Ortes den Vorzug zu geben, um eine Ausdehnung an den Randgebieten zu vermeiden. Italien erwähnt, dass geplant ist, Photovoltaikanlagen auf Dächern zu installieren, um den Verbrauch weiterer Flächen zu vermeiden. In Liechtenstein existieren entsprechende Zonenvorschriften im Rahmen baurechtlicher Regulierungen. In Österreich wird dies ebenfalls im Rahmen der Raumordnung berücksichtigt, etwa durch die Festlegung von Siedlungsgrenzen, diese sind allerdings relativ großzügig bemessen. Auch im schweizerischen und slowenischen Raumordnungsregelwerk ist vorgesehen, dass die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken ist und kompakte Siedlungen zu schaffen sind. In allen Vertragsstaaten wird dem Bodenschutz und dem begrenzten Flächenangebot im alpinen Raum bei der Prüfung der Raum- und Umweltverträglichkeit von Großvorhaben im Industrie-, Bau- und Infrastrukturbereich Rechnung getragen.

Alle Vertragsstaaten bejahen, dass gemäß Art 8 für einen sparsamen Umgang mit Bodenschätzen gesorgt wird. Die Verwendung vorzugsweise geeigneter Ersatzstoffe zur Schonung der Bodenschätze erfolgt in Frankreich und Österreich teilweise. In den anderen Ländern wird die Frage bejaht. Frankreich und Österreich verneinen darüber hinaus die Frage, ob die Möglichkeiten der Wiederverwertung ausgeschöpft und deren Entwicklung gefördert wurde. Österreich führt aus, dass das Potenzial lediglich abgeschätzt wurde und laut zweier Studien gering ist. Als recyclebare Materialien nennen die anderen Vertragsparteien etwa Klärschlamm, (Berg-)Bauabfälle oder Bauabbruchmaterialien. Italien beantwortet die Frage nicht konkret im Hinblick auf die Nennung von recyclebaren Materialien. Alle Vertragsparteien halten die Belastung von Bodenfunktionen bei Abbau, Aufbereitung und Nutzung von Bodenschätzen möglichst gering. Dies wird einerseits durch gesetzliche Regelungen und andererseits über die Erteilung entsprechender Auflagen und Interessenabwägungen erreicht. Darüber hinaus wird in allen Vertragsstaaten zum Schutz der Bodenfunktionen in besonders bedeutsamen Gebieten und in ausgewiesenen Gebieten zur Trinkwassergewinnung auf den Abbau von Bodenschätzen verzichtet.

In allen Vertragsstaaten wird gemäß Art 9 sichergestellt, dass Hoch- und Flachmoore erhalten bleiben. In Deutschland sind dies etwa gesetzlich geschützte Biotope, in Liechtenstein und der Schweiz sind die Moore ebenfalls geschützt, in Italien, Österreich und Slowenien sind sie als Schutzgebiete ausgewiesen. In Frankreich werden finanzielle Anreize durch eine entsprechende Steuerpolitik gesetzt. In der Schweiz existieren ebenfalls Verordnungen über den Schutz von Hoch- und Übergangs- bzw. Flachmooren. Die Moore von nationaler Bedeutung wurden von 2012 bis 2017 schweizweit revidiert. Torfabbau findet in Deutschland und Frankreich statt, in Österreich in Ausnahmefällen, etwa für medizinische Zwecke, in der Schweiz sehr wenig. In Deutschland soll Torf durch Rindenmulch ersetzt sowie die Kompostierungsrate erhöht werden. Die Intention der in Österreich einschlägigen Richtlinie ist die Substitution von Torf in Kultursubstraten und Bodenverbesserern als Beitrag zur Ressourcenschonung und zum Arten- und Biotopschutz. In der Schweiz erfolgt die Reduktion vorrangig durch freiwillige Maßnahmen, etwa durch Ersatz durch Kompost, Aufklärung der Bevölkerung oder freiwilligem Verzicht. In Frankreich existieren keine konkreten Pläne, die Verwendung von Torf vollständig zu ersetzen. In allen Vertragsstaaten werden Entwässerungsmaßnahmen in Feuchtgebieten und Mooren außer in begründeten Ausnahmefällen auf die Pflege bestehender Netze begrenzt. In Liechtenstein ist dies allenfalls in kleinen Gebieten im Rahmen der Sanierung bestehender Projekte zulässig. In Österreich und Slowenien sind Entwässerungsmaßnahmen möglich, wenn das öffentliche Interesse überwiegt, in der Schweiz zur Gewährleistung von Nutzungsrechten. In Deutschland ist die Räumung ständig wasserführender Gräben verboten, wenn dadurch der Naturhaushalt erheblich beeinträchtigt wird. In Frankreich sind Entwässerungsmaßnahmen in ausgewiesenen Feuchtgebieten verboten, Italien verweist wiederum darauf, dass Torfmoore und Feuchtgebiete geschützt sind. Rückbaumaßnahmen werden in Deutschland, Italien, Österreich und der Schweiz durchgeführt. In Slowenien gibt es keinen entsprechenden Fall, die Möglichkeit ist aber im Naturschutzgesetz vorgesehen. In Frankreich, Liechtenstein, Österreich und der Schweiz werden Moorböden unter anderem zu landwirtschaftlichen

Zwecken genutzt, in Deutschland und ebenfalls Österreich zur Herstellung von Heilmitteln oder zu medizinischen Zwecken.

Alpengebiete, die durch geologische, hydrogeologische und hydrologische Risiken, insbesondere Massenbewegungen, Lawinen und Überschwemmungen gefährdet sind, werden in Deutschland, Italien, Liechtenstein, Österreich, der Schweiz und Slowenien kartiert und in Kataster aufgenommen (Art 10). In Frankreich wird die Frage im Hinblick auf die Kartierung bejaht, hinsichtlich der Einarbeitung in Katastern aber verneint. Es werden dabei, soweit erforderlich, auch in allen Vertragsstaaten Gefahrenzonen ausgewiesen bzw. in Frankreich zu einem großen Teil. Seismische Risiken werden in allen Vertragsstaaten außer Deutschland ausgewiesen/berücksichtigt bzw. in Österreich nur teilweise. In allen Vertragsstaaten werden die durch flächenhafte Erosion betroffenen Alpengebiete nach vergleichbaren Kriterien zu Quantifizierung der Erosion von Böden kartiert und in Bodenkataster aufgenommen (Art 11).

Die restlichen Fragen zur Ausweisung und Behandlung gefährdeter bzw. erosionsgefährdeter Gebiete (Art 10 und 11) werden von Deutschland, Italien, Liechtenstein, Österreich, der Schweiz und Slowenien ausschließlich positiv beantwortet. Hinsichtlich der Frage, ob in gefährdeten Gebieten örtliche und traditionelle, an die landschaftlichen Gegebenheiten angepassten Baumaterialien eingesetzt werden, ist dies in Frankreich zwar immer häufiger der Fall, die Anwendung von Biotechnik bleibt aber in Lebensräumen schwierig, die extremen Ereignissen ausgesetzt sind.

Alle Vertragsparteien bestätigen, dass es gemäß Art 12 rechtliche Grundlagen gibt, die eine gute, an die örtlichen Verhältnisse angepasste ackerbauliche, weidewirtschaftliche und forstwirtschaftliche Praxis zum Schutz von Erosion und schädigenden Bodenverdichtungen vorschreiben. In Italien und der Schweiz bzw. in Frankreich punktuell wird die Nutzung von leichten landwirtschaftlichen Maschinen zur Vermeidung der Bodenverdichtung gefördert. Im Hinblick auf die Mittel oder Stoffe, die auf Alpflächen genutzt werden, kommen mineralische Düngemittel und synthetische Pflanzenschutzmittel in Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und der Schweiz zur Anwendung. Für Klärschlamm gilt dies in Frankreich, Italien und Österreich. Österreich stellt grundsätzlich die Frage, wie Alpflächen definiert werden und führt in Bezug auf die Nutzung von Klärschlamm aus, dass eine solche teilweise auch nur begrenzt zulässig bzw. sogar verboten ist. In Slowenien liegen dem zuständigen Ministerium keine Daten zum Vorkommen der genannten Stoffe auf den Alpflächen vor. Liechtenstein hat die Frage nicht beantwortet. In Italien, Österreich und der Schweiz wurde die Nutzung im Berichtszeitraum verringert. Die Frage verneinend bemerkt Deutschland, dass die Nutzung bereits auf niedrigem Niveau ist. Frankreich führt aus, dass in der erstarkenden Kreislaufwirtschaft der Schwerpunkt nicht auf eine Senkung des Verbrauchs, sondern auf qualitativ hochwertige Recycling-Erzeugnisse gesetzt wird. In Monaco findet dieser Bereich keine Anwendung, da es keine land- und forstwirtschaftlichen Aktivitäten gibt. Es wird aber darauf hingewiesen, dass das nationale Umweltgesetz Vorschriften für den Bodenschutz enthält, die an die urbane Situation des Landes angepasst sind.

In Deutschland, Italien, Liechtenstein, Österreich, der Schweiz und Slowenien wird der Schutzwirkung der Bergwälder eine Vorrangstellung eingeräumt, woran sich deren forstliche Behandlung orientiert (Art 13). Auch Bodenerosion und schädliche Bodenverdichtungen im Wald werden vermieden. Frankreich führt dazu aber aus, dass das Hauptproblem – so wie auch bei den Maßnahmen im Zusammenhang mit Art 11 – in der entsprechenden Finanzierung liegt.

In Deutschland, Österreich und in Frankreich teilweise wurden Genehmigungen für den Bau und die Planierung von Skipisten in Wäldern mit Schutzfunktion erteilt (Art 14). Es wurden in diesem Zusammenhang in allen drei Ländern entsprechende Auflagen erteilt, Ausgleichsmaßnahmen durchzuführen. Es handelte sich hier etwa um Ersatzpflanzungen/Ersatzaufforstungen. Slowenien beantwortet die Frage nicht konkret, sondern führt aus, dass Eingriffe und Baumaßnahmen in Schutzwäldern verboten sind und in anderen Wäldern der Forstdienst zuständig für die Genehmigung von Eingriffen ist. Eine ständige Überwachung der Boden- und Vegetationsschäden im Bereich von Skipisten wird nicht durchgeführt. Nur in Frankreich – in Slowenien blieb die Frage unbeantwortet – wurden auch für den Bau und die Planierung von Skipisten in labilen Gebieten Genehmigungen erteilt. Österreich verneint die Frage nach der Zulassung von chemischen und biologischen Zusätzen für die Pistenpräparierung, bemerkt aber, dass für den Einsatz biologischer Zusätze keine Bewilligungspflicht besteht.

In Deutschland und Frankreich wurden teilweise bedeutende Schäden an Böden und Vegetationen im Pistenbereich festgestellt. In Frankreich wurden diverse Instandsetzungsmaßnahmen getroffen, etwa Oberflächenmanagement, Entwässerung und Begrünung. Um welche Schäden es sich handelt, wird nicht erwähnt. Deutschland berichtet von Schäden an Grasnarbe und Humusdecke sowie Zwergsträuchern, es gibt Veränderungen im Artenbestand und in der Struktur von schützenswerten Pflanzengesellschaften sowie Erosionsschäden, vor allem auf baulich veränderten Flächen. Ob konkrete Maßnahmen ergriffen wurden, geht aus der Beantwortung nicht hervor, es wurde ein Katalog an Empfehlungen für Skigebietsbetreiber und Landschaftsbauunternehmen erarbeitet. Darin enthalten sind etwa Begrünen und Begrünung pflegen, Erosionsflächen sanieren oder Drainage verbessern.

Bezüglich der Maßnahmen zur Verringerung des Schadstoffeintrags in die Böden über Luft, Wasser, Abfälle und umweltbelastende Stoffe (Art 15) verweist Deutschland im Bereich Luft auf immissionschutzrechtliche Vorsorgepflichten, im Bereich Wasser auf zentrale oder dezentrale Abwasserbeseitigung zur Vermeidung der Einleitung von Abwasser in den Boden. Im Bereich Abfallwirtschaft werden im Rahmen des Umweltrechts entsprechende Auflagen erteilt bzw. findet eine entsprechende Überwachung statt. Liechtenstein berichtet von einem fortlaufenden Vollzug der gesetzlichen Bestimmungen zur Emissionsminderung. In Österreich existieren in den meisten Bundesländern Regelungen zur Klärschlammaufbringung. Darüber hinaus gibt es Kompost- und Düngemittelverordnungen, das Pflanzenschutzmittel- und Abfallwirtschaftsgesetz sowie Regelungen zur Luftreinhaltung und zum Wasserschutz. Österreich verweist weiters auf das Göteborg-Protokoll und die EU-NEC-Richtlinie, wo jeweils die Luftreinhaltung im Vordergrund steht. Die Schweiz berichtet von Emissionsbegrenzungen in den betreffenden Bereichen sowie dem Verbot von Klärschlammdeponierung sowie bestimmter umweltgefährdender Stoffe in Publikumsprodukten. Die Qualitätsstandards für Böden in Slowenien werden durch die Verordnung über Grenz-, Warn- und kritische Immissionswerte für gefährliche Stoffe in Böden festgelegt. Darüber hinaus existieren entsprechende Verordnungen für die Bereiche Wasser und Abfall. Italien verweist auf seine Verordnung 152/2006 im Rahmen des Umweltgesetzes, die sich unter anderem dem Bodenschutz widmet. Frankreich ließ die Frage unbeantwortet. In allen Vertragsstaaten – Frankreich beantwortet diese Frage nicht – wurden für den Umgang mit gefährlichen Stoffen technische Regelungen getroffen, Kontrollen vorgesehen sowie Forschungsprogramme und Aufklärungsmaßnahmen durchgeführt, um eine Kontamination von Böden zu vermeiden. Deutschland erwähnt etwa Vorschriften der Gefahrenstoffverordnung sowie der technischen Regeln für gefährliche Stoffe, darüber hinaus wird die Einhaltung der gefahrenstoffrechtlichen Vorschriften durch Überwachungsprojekte und anlassbezogene Betriebskontrollen überprüft. In Italien und Österreich gibt es ebenfalls entsprechende Überwachungs- und Kontrollmechanismen bzw. gewerberechtliche Auflagen. Österreich und die Schweiz berichten von Ausbildungskursen und Bodenschutzberatung bzw. von Infokampagnen und Vollzugshilfen. Liechtenstein verweist neben den abfallrechtlichen Bestimmungen auf jene zum Umgang und Verkehr mit Sonderabfällen. In allen Vertragsstaaten wird Salz nach wie vor als Streumittel genutzt (Art 16). Dessen Ablösung durch andere Mittel ist in Deutschland zum Teil sowie in Italien, Liechtenstein und Österreich vorgesehen. In Deutschland und Österreich wird vermehrt Feuchtsalz und auf manchen weniger befahrenen Straßen bzw. in einzelnen Gegenden Splitt eingesetzt. Italien nennt zwar konkret keine Alternative zu Streusalz, es werden aber Empfehlungen zur Reduzierung der Salzmengen genannt, etwa die Optimierung der Salzstreutechnik. In Liechtenstein soll anstelle von Salz eine Solelösung verwendet werden. Slowenien beantwortet die Frage nach der Ablösung von Salz nicht mit ja oder nein, führt aber aus, dass abgesehen von Salz auch Kalium- und Magnesiumchlorid verwendet wird bzw. eine Mischung aus Salz und den Chloriden.

In allen Vertragsstaaten sind Altlasten oder Altlastenverdachtsfälle bekannt. Diese werden gemäß Art 17 von allen Vertragsparteien erhoben und katalogisiert. Alle Vertragsparteien haben Abfallkonzepte zur Vermeidung einer Kontamination der Böden sowie zur umweltverträglichen Vorbehandlung, Behandlung und Ablagerung von Abfällen und Reststoffen erstellt und umgesetzt. In Deutschland, Frankreich, Italien, in der Schweiz und in Österreich teilweise wurden Dauerbeobachtungsflächen für ein alpenweites Netz zur Bodenbeobachtung eingerichtet (Art 22).

3.2.2. Feststellungen zur Umsetzung und zur Wirksamkeit der Maßnahmen

Von Hindernissen bei der Umsetzung des Protokolls berichtet Österreich. Im Bereich Bodenschutz besteht eine starke Kompetenzsplitterung, Fördermittel und Engagement steigen zwar an, es fehlen aber teilweise rechtliche Regelungen. Daraus folgt die heterogene Umsetzung des Monitorings bei der

Bodenzustandsinventur nach Rasteruntersuchung und den Bodendauerbeobachtungsflächen aber auch bei der Verwendung von Bodenfunktionskarten. Darüber hinaus ist die Berücksichtigung des sparsamen Umgangs mit dem Boden teilweise mangelhaft, trotz entsprechender Bestimmungen in der Raumordnung. Slowenien führt aus, dass man bei der Durchführung auf unklare, teilweise auch inkorrekte Terminologie gestoßen ist, was aber im Rahmen der Vorbereitungen einer genaueren Bodenberichterstattung und dem damit verbundenen Protokoll im Bereich Raumordnung und nachhaltige Entwicklung gelöst wurde.

Eine Beurteilung der Wirksamkeit der Maßnahmen ist in Österreich, Liechtenstein und der Schweiz erfolgt.¹⁴ Österreich führt aus, dass die Frage nur differenziert beantwortet werden kann und ein Pauschalurteil kaum möglich ist. Jedenfalls ist aber die Einrichtung der neuen Arbeitsgruppe Bodenschutz durch die Alpenkonferenz 2019 als wichtiger Schritt zur alpenweiten Abstimmung und Umsetzung von Maßnahmen zum Bodenschutz zu betrachten. Die Schweiz berichtet, dass der Inhalt des Bodenschutzprotokolls durch die nationale Gesetzgebung abgedeckt ist. Auf kantonaler Ebene ist die Umsetzung im Gange, stößt aber auf finanzielle und personelle Engpässe. Liechtensteins berichtet pauschal von einer großen Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen. Die Ausführungen Deutschlands, wonach die ergriffenen Maßnahmen erfolgreich und effizient umgesetzt werden konnten, ermöglichen aber keine Beurteilung der Wirksamkeit.

Im Bereich der internationalen Zusammenarbeit gemäß Art 5 bestehen noch Umsetzungspotenziale. Lediglich Italien berichtet von Aktivitäten in allen Bereichen. Bodenbeobachtung ist in diesem Zusammenhang der kleinste gemeinsame Nenner – dies wird von allen Parteien außer Frankreich genannt.¹⁵ Die Zusammenarbeit erfolgt überwiegend über gemeinsame Projekte, wobei im Hinblick auf die verschiedenen Formen der Zusammenarbeit grundsätzlich wenige Nennungen erfolgen.¹⁶ In diesem Zusammenhang entsteht auch ein allfälliger Widerspruch, da Deutschland und Frankreich (als EU-Mitgliedstaaten) die Zusammenarbeit in Form multilateraler Abkommen verneinen, die GAP aber auf einem solchen basiert, soweit dies für den Bodenschutz relevant ist. Deutschland bemerkt, dass die gegenseitige Information und informelle Abstimmung für die Umsetzung verschiedener Ziele des Bodenschutzprotokolls ausreichend sind, da die Ziele selbst Gegenstand des Protokolls sind.

Ein allfälliger Widerspruch ergibt sich zudem im Rahmen von Art 12. Einerseits verneint Österreich die Frage, ob gemeinsam mit anderen Vertragsparteien Maßstäbe für eine gute fachliche Praxis im Hinblick auf die Nutzung von Düngemittel- und Pflanzenschutzmitteln sowie die Nutzung von Land-, Weide- und Forstwirtschaft entwickelt und umgesetzt wurden, führt sodann aber aus, dass in diesem Zusammenhang das Nitrataktionsprogramm zu nennen ist, das jeder EU-Mitgliedstaat zu erstellen hat. Somit ergibt sich ein weiterer Widerspruch im Hinblick auf Slowenien, das die Frage ebenfalls verneint hat, als Mitgliedstaat der EU allerdings ebenfalls am Nitrataktionsprogramm beteiligt ist. Deutschland erwähnt zudem die EU-Düngemittel-Verordnung, die 2017 novelliert wurde und von der Slowenien somit ebenfalls betroffen ist.

In Zusammenhang mit Art 17 bestätigen alle Vertragsparteien außer Slowenien, dass, soweit Altlasten oder Altlastenverdachtsfälle bekannt sind, diese zur Abschätzung des Gefahrenpotenzials mit Methoden untersucht werden, die mit denen anderer Vertragsparteien vergleichbar sind. Die Ausführungen betreffend die diesbezüglichen Methoden unter Bezugnahme auf deren Vergleichbarkeit sind eher unkonkret.

¹⁴ Italien hat die Frage bezüglich allfälliger Schwierigkeiten und der Beurteilung der Wirksamkeit nicht beantwortet. Die Wirksamkeit der Maßnahmen wurde zudem von Slowenien und Frankreich nicht beurteilt. Letzteres führt aus, dass bislang keine Gesamtbeurteilung der Umsetzung des Protokolls vorgenommen wurde.

¹⁵ Nennungen: Erstellung von Bodenkatastern (3), Bodenbeobachtung (6), Ausweisung und Überwachung von Bodenschutz- und Bodenbelastungsgebieten (1), Ausweisung und Überwachung von Gefahrenzonen (2), Bereitstellung und Harmonisierung von Datengrundlagen (4), Koordinierung der alpenbezogenen Bodenschutzforschung (3), Gegenseitige Berichterstattung (3).

¹⁶ Nennungen: Bilaterale Abkommen (1), Multilaterale Abkommen (2), Finanzielle Unterstützung (1), Fortbildung/Training (2), Gemeinsame Projekte (5), Sonstige (3).

Abschließend wird in diesem Zusammenhang hingewiesen auf den Abschlussbericht zur vertieften Prüfung des Themas „Flächensparende Bodennutzung“, die unter anderem die Umsetzung des Art 7 (2) zum Gegenstand hat.¹⁷

3.2.3. Stellungnahmen der Vertragsparteien und Beobachter

Der WWF tritt der Aussage entgegen, dass alle Vertragsparteien dafür sorgen, dass Hoch- und Niedermoore erhalten werden und dass dies in Österreich unter anderem deshalb geschieht, weil diese Moore als Schutzgebiete ausgewiesen sind. Gerade Niedermoore sind nicht grundsätzlich als Schutzgebiete ausgewiesen. In der Regel sehen die Naturschutzgesetze zwar einen Gebietsschutz für "Feuchtgebiete" vor, dieses Instrument schützt aber nicht vor der Genehmigung von Eingriffen in diese Gebiete. Eine Fallstudie von WWF und ÖKOBÜRO, in der 27 Genehmigungen für Eingriffe in Moore, hauptsächlich aus den letzten fünf Jahren, analysiert wurden, zeigt, dass der Moorschutz in Österreich große Defizite aufweist, die nicht im Einklang mit dem Bodenschutzprotokoll der Alpenkonvention stehen. Nach Ansicht des WWF ist es daher notwendig, dass die österreichischen Bundesländer die alpinen Moore und Feuchtgebiete unter absoluten Schutz stellen, die österreichische Bundesregierung einen verbindlichen Aktionsplan für den übergeordneten Schutz der Moore vorlegt und diesen rasch umsetzt. Außerdem sollte der Überprüfungsausschuss der Alpenkonvention den Bedeutungsgehalt der Verpflichtung aus Art. 9 im Hinblick auf die alpenweite Bedeutung der Moore klarstellen. Insbesondere wäre zu klären, wie das Erhaltungsgebot des Art. 9 (1) Satz 1 zu verstehen ist und ob Moortransplantationen mit dieser Bestimmung in Einklang stehen.

Der CAA beanstandet, dass in der Autonomen Provinz Südtirol in Italien nicht ausreichend gewährleistet ist, dass die Eigenart von Mooren erhalten bleibt. Moorbereiche werden trotz ex lege Schutz im Naturschutzgesetz oft noch beweidet und durch die Trittschäden beeinträchtigt. Es fehlen ausreichende Kontrollen. Auch in Liechtenstein verschwinden Arten durch Eutrophierung im wichtigsten Feuchtgebiet, was auf zu kleine Pufferzonen und intensive Landwirtschaft in der Umgebung zurückzuführen ist (Art. 9).

Der CAA bemängelt weiters, dass durch den Bau neuer Skipisten und Liftanlagen in Südtirol: das Risiko in Kauf genommen wird, dass neue Bodenerosion stattfindet und belegt dies mit dem Beispiel: der Baumaßnahmen an der neuen Bergstation der Kabinenbahn des König Laurin Lifts in Welschnofen, die im Juli 2020 zu einem Erdbeben im alpinen Raum führten (Art. 11).

Italien führt dazu aus, dass sich der Umweltbeirat positiv zu diesem Projekt geäußert hat und dass die Südtiroler Landesregierung bei ihrer Genehmigung alle Auflagen des Umweltbeirates mit Ausnahme jener zum Zeitraum der Arbeiten berücksichtigt hat.

Außerdem wurden im Skigebiet Söllereckbahn Oberstdorf in Deutschland alte Anlagen durch neue ersetzt und die künstliche Beschneidung inkl. eines neuen Speicherteiches wurde massiv ausgeweitet, was ebenso bei der benachbarten Fellhornbahn jeweils mit der Zerstörung des natürlichen Bodengefüges und des Bodenaufbaus verbunden ist. (Art. 11).

Schließlich weist der CAA darauf hin, dass in Südtirol immer noch Genehmigungen für den Bau von Skipisten in labilen Gebieten erteilt werden und verweist auf die grenzüberschreitende Verbindung der beiden Skigebiete „Drei Zinnen Dolomites“ in Italien mit dem Skizentrum „Sillian Hochpustertal“ in Österreich (Art. 14).

Italien streicht heraus, dass der Umweltbeirat dieses Projekt teilweise positiv bewertet hat und dass die negativ beurteilten Maßnahmen von der Südtiroler Landesregierung nicht genehmigt wurden.

Auch CIPRA International hebt hervor, dass in Österreich die Zahl der geplanten und beantragten touristischen Vorhaben im Alpenraum weiterhin sehr hoch ist und dass diesbezüglich trotz Klimawandel keine Trendwende erkannt werden kann. Art 14 Abs 1 des Bodenschutzprotokolls kommt zwar in Bewilligungsverfahren regelmäßig zur Anwendung, jedoch wird in der Interessenabwägung die

¹⁷ Siehe:

https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/fotos/Banner/Organisation/compliance_committee/Annex_2_C_C_report_economical_use_of_soil_DE_fin.pdf

Erhaltung des touristischen Standorts hoch bewertet. Trotz beträchtlicher negativer Auswirkungen auf Boden und Wald kommt es regelmäßig zu Genehmigungen. Angesichts des Klimawandels und der höheren Gefahr von Naturgefahren, sowie dem Schmelzen der Gletscher, regt CIPRA International an, die Frage zu beantworten, ob Gletscher generell als „labile Gebiete“ qualifiziert werden sollten, damit diese nicht durch touristische Infrastrukturen zerstört werden, wie etwa beim Zusammenschluss der Gletscherskigebiete Pitztal und Ötztal.

3.3. Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege

3.3.1. Maßnahmen der Vertragsparteien

Die internationale Zusammenarbeit im Sinne von Art 3 erfolgt vorrangig über gemeinsame Projekte – dies wurde von allen Vertragsparteien genannt –, gefolgt von multilateralen Abkommen und sonstiger Zusammenarbeit.¹⁸ Grenzüberschreitende Schutzgebiete wurden in Frankreich, Italien, Liechtenstein, Österreich und der Schweiz eingerichtet. Bezüglich der Abstimmung der Rahmenbedingungen mit anderen Vertragsparteien bei nutzungsbeschränkenden Auflagen wird dies in Deutschland unter der Bemerkung verneint, dass es erst in den kommenden Jahren relevant werden wird. So auch in Österreich, der Schweiz und Slowenien. In Frankreich, Liechtenstein und Monaco ist dies nicht relevant. Italien bejaht als einzige Vertragspartei die Frage und führt aus, dass es sich etwa beim Espace Mont-Blanc um eine grenzüberschreitende Kooperationsinitiative handelt, die sich für den Schutz und die Aufwertung eines symbolträchtigen Gebiets einsetzt. Das außergewöhnliche Natur- und Umwelterbe wird hier in Einklang mit wirtschaftlichen und touristischen Aktivitäten gebracht.

In allen Vertragsstaaten existieren Konzepte, Programme und/oder Pläne, in denen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den Alpenraum festgelegt werden (Art 7). In Deutschland, Frankreich und Österreich etwa existieren entsprechende (regionale) Landschafts(pflege)pläne, die italienischen Regionen sind gesetzlich zur Sicherstellung eines angemessenen Schutzes sowie zur Aufwertung der Landschaft verpflichtet, in Liechtenstein wird ein Inventar über Naturvorrangflächen geführt, in Monaco gibt es Pläne zur Beobachtung bestimmter endemischer Arten, Slowenien verfolgt Strategien, die auch Ziele betreffend den Erhalt der biologischen und Landschaftsvielfalt enthalten. Die Schweiz kennt keine gesetzlichen Grundlagen, die es erlauben, den Alpenraum separat zu behandeln, es können aber entsprechende Ziele spezifiziert werden, zum Beispiel für den Gebirgsraum. So definiert etwa das im Jahr 2018 aktualisierte nationale Landschaftskonzept behördenverbindliche Ziele in den Bereichen Biodiversität und Landschaft für raumrelevante Sektoralpolitiken. In Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, der Schweiz und Slowenien umfassen die in den Konzepten, Programmen und/oder Plänen enthaltenen Darstellungen alle in Art 7 (2) angesprochenen Elemente. In Liechtenstein und Monaco gibt es keine Darstellung des angestrebten Zustands von Natur und Landschaft und der dazu erforderlichen Maßnahmen und in diesem Zusammenhang – allerdings nur in Liechtenstein – keine Darstellung der Maßnahmen zum Schutz und zur Pflege wildlebender Tier- und Pflanzenarten. Monaco verneint zudem die Darstellungen zum vorhandenen Zustand von Natur und Landschaft und seiner Bewertung, führt aber Bestandsaufnahmen durch, die ein Verzeichnis der Lebensräume und Arten umfassen.

Die Koordinierung von Landschaftsplanung und Raumplanung (Art 8) findet in Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, Slowenien und der Schweiz in erheblichem, in Österreich in geringem Umfang statt.

In allen¹⁹ Vertragsstaaten wurden Voraussetzungen dafür geschaffen, dass für private und öffentliche Maßnahmen und Vorhaben, welche Natur und Landschaft erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können, die direkten und indirekten Auswirkungen auf den Naturhaushalt und das Landschaftsbild überprüft werden (Art 9). Einer Umweltverträglichkeitsprüfung, bzw. in Monaco einer Umweltfolgestudie, unterliegen praktisch alle Vorhaben, die aufgrund ihres Umfangs oder ihrer

¹⁸ Nennungen: Bilaterale Abkommen (5), Multilaterale Abkommen (7), Finanzielle Unterstützung (5), Fortbildung/Training (1), Gemeinsame Projekte (8), Sonstige (6).

¹⁹ Die Schweiz lässt die Frage offen, führt dann aber aus, dass an sich alle bewilligungspflichtigen Vorhaben von Amts wegen einer Prüfung durch die zuständige Bewilligungsbehörde unterzogen werden.

Auswirkungen etwa den natürlichen Lebensraum/das Landschaftsbild/die Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts beeinträchtigen oder verändern können. Dies gilt in Frankreich, Österreich und Slowenien auch für die Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten. In allen Vertragsstaaten hat das Ergebnis der Prüfung der Maßnahmen und Vorhaben Einfluss auf die Zulassung bzw. Verwirklichung der Vorhaben. Darüber hinaus bejahen auch alle Vertragsparteien, dass das Unterbleiben vermeidbarer Beeinträchtigungen sichergestellt ist. Für unvermeidbare Beeinträchtigungen sind in allen nationalen Rechtsordnungen verpflichtende Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen. Dazu gehören beispielsweise Wiederbegrünungen oder der Schutz von anderen Lebensräumen, die den zerstörten gleichkommen (Frankreich), landschaftspflegerische Begleitpläne (Liechtenstein), Kostenersatz für Reparaturmaßnahmen (Monaco), Bereitstellung von Ersatzlebensräumen (Österreich) oder die Wiederherstellung schutzwürdiger Lebensräume bzw. für den Fall, dass dies nicht möglich ist, die Leistung eines angemessenen Ersatzes (Schweiz).

In allen Vertragsstaaten wurden Maßnahmen getroffen, um Belastungen und Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu verringern (Art 10). Hier stehen überwiegend Maßnahmen im Hinblick auf die Beruhigung und Reduzierung des motorisierten Verkehrs im Vordergrund. Es tragen aber auch die Einrichtung von Schutzgebieten oder die Realisierung gezielter Pflege- oder Gestaltungsprojekte zum Erhalt von Natur und Landschaft bei. Deutschland nennt als Beispiele das BayernNetz Natur, einen Biotopverbund mit derzeit über 400 Umsetzungsprojekten und das Vorhaben „WeWild“ zur Sensibilisierung von Wintersportler*innen hinsichtlich der Lebensräume der Wildtiere. Italien erwähnt das LIFE-Projekt T.E.N. (Trentino Ecological Network)²⁰, im Zuge dessen ein integriertes, langfristiges Bewirtschaftungssystem und ein Wiederherstellungsprogramm für das Natura-2000-Netz geplant wurde. Monaco versucht etwa durch die Anbringung von Nistkästen, Insektenhotels oder Unterschlupfe für Fledermäuse die natürlichen Funktionen in einem stark urbanisierten Kontext wiederherzustellen, darüber hinaus wird den Klippenbereichen besondere Aufmerksamkeit geschenkt, um deren Funktion als Lebensraum sicherzustellen. Die Interessen der ansässigen Bevölkerung werden in Deutschland, Frankreich, Liechtenstein, Monaco und Österreich etwa im Rahmen von Bewilligungs- oder Planungsverfahren durch Anhörung von Gemeinden/Verbänden/Nachbar*innen bzw. allgemein Parteienvertreter*innen mitberücksichtigt.

Slowenien nennt die nationalen Agrarumweltprogramme und Italien ein Rahmengesetz über Schutzgebiete, in dem die Einbeziehung der Bevölkerung gesetzlich vorgesehen ist. Österreich führt das Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL), den Vertrags- und Projektnaturschutz sowie diverse EU-Förderprogramme an. In allen Vertragsstaaten werden Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung besonderer natürlicher und naturnaher Landschaftsstrukturelemente, Biotope, Ökosysteme und traditioneller Kulturlandschaften getroffen bzw. sind in Monaco solche geplant. In Deutschland, Frankreich, Liechtenstein, Österreich, der Schweiz und Slowenien existieren Vereinbarungen mit Grundeigentümer*innen oder Bewirtschafter*innen land- und forstwirtschaftlich genutzter Flächen, um Schutz, Erhaltung oder Pflege von naturnahen und schützenswerten Biotopen zu erreichen. In Monaco ist dieser Teil der Bestimmung nicht anwendbar. Italien verweist darauf, dass sich in Cortina d'Ampezzo die Weiden und Wälder seit Jahrhunderten im Gemeinschaftseigentum der ursprünglichen Gemeinden befinden. Die marktwirtschaftlichen Lenkungsinstrumente, die eingesetzt werden, um eine angepasste land- und forstwirtschaftliche Nutzung zu erreichen, umfassen beispielsweise Beihilfen für Landwirt*innen, Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete oder die Förderung biologischer Produktion. In Monaco besteht diesbezüglich wiederum kein Anwendungsbereich. Deutschland führt aus, dass es zwar keine Lenkungsinstrumente gibt, eine ähnliche Wirkung aber durch das Bayerische Vertragsnaturschutzprogramm und das Bayerische Kulturlandschaftsprogramm erzielt wird.

Im Hinblick auf Art 11 (1) wird die Erhaltung und die Pflege bestehender Schutzgebiete im Sinne ihres Schutzzweckes von allen Vertragsparteien genannt. Italien, Österreich und die Schweiz haben auch neue Schutzgebiete ausgewiesen und bestehende erweitert. In den anderen Vertragsstaaten erfolgte keine Erweiterung bestehender Schutzgebiete, in Deutschland und Monaco auch keine Ausweisung von neuen. Monaco macht dazu keine diesbezüglichen Ausführungen. Insbesondere in Österreich gibt es eine Vielzahl neu erlassener Naturschutzgebiete, die Schweiz berichtet von 15 neuen regionalen Naturparks sowie Frankreich von acht Naturwaldreservaten und zwei regionalen Naturparks, die neu

²⁰ Projektlaufzeit: 1. Juli 2012 bis 30. September 2017.

eingerrichtet wurden. Hinsichtlich der Maßnahmen zur Verhinderung von Beeinträchtigungen oder Zerstörungen von Schutzgebieten im Alpenraum, berichten Deutschland, Italien, Frankreich, Österreich und Slowenien unter anderem von entsprechenden gesetzlichen Regelungen, die eingeführt oder verbessert wurden. In Liechtenstein erfolgt die Erhaltung, Kontrolle und Pflege der Schutzgebiete in Anlehnung an die nationalen Schutz- und Pflegepläne. Monaco führt aus, dass es keinen echten zu schützenden alpinen Raum gibt. In der Schweiz existieren keine konkreten Maßnahmen, der vorgeschriebene Schutz wird aber umgesetzt.

In allen Vertragsstaaten wurden Schon- und Ruhezonen eingerichtet, die wildlebenden Tier- und Pflanzenarten Vorrang vor anderen Interessen garantieren. In Italien, Liechtenstein, Österreich und der Schweiz sind entsprechende Zonen ausgewiesen, Deutschland kennt solche zwar nicht, es gibt aber Kernzonen, in denen – bis auf eingeschränkte Erholungsmöglichkeiten – die Nutzung untersagt ist und keine Pflegemaßnahmen durchgeführt werden. In Monaco wurden Gebiete umgestaltet, um die Ansiedlung von verschiedenen Arten zu erleichtern und zu fördern. Slowenien hat eine Verordnung über Natura 2000-Gebiete erlassen.

Hinsichtlich der Prüfung, inwieweit besondere Leistungen der ansässigen Bevölkerung nach nationalem Recht zu entschädigen sind, erfolgte in Italien und Monaco keine Beantwortung, Deutschland, Liechtenstein, Österreich, die Schweiz und Slowenien bejahen die Frage, wobei Liechtenstein ausführt, dass keine zu entschädigenden besonderen Leistungen vorliegen bzw. solche entschädigt werden. In den anderen Vertragsstaaten werden betroffene Parteien entschädigt und/oder entsprechend beteiligt bzw. wurde in Slowenien eine Studie der sozialen und ökonomischen Auswirkungen betreffend die Schutzgebiete Natura 2000 erstellt.

In allen Vertragsstaaten außer Monaco – dort wurden alle Fragen zu Art 12 verneint – wurden Maßnahmen ergriffen, um einen nationalen Verbund ausgewiesener Schutzgebiete, Biotope und anderer geschützter und schützenswerter Objekte zu schaffen. Von Deutschland, Frankreich, Österreich und Slowenien wird hier unter anderem das Schutzgebietsnetzwerk Natura 2000 erwähnt. Liechtenstein nennt die Landschaftspflege-Förderungs-Verordnung, mit der wertvolle Lebensräume besser vernetzt werden sollen. In der Schweiz wurde ein nationales ökologisches Netzwerk (REN) geschaffen. Außer, wie erwähnt, in Monaco wurden in allen Vertragsstaaten Maßnahmen ergriffen, um auch einen grenzüberschreitenden Verbund ausgewiesener Schutzobjekte, Biotope und anderer geschützter und schützenswerter Objekte zu schaffen. Dementsprechend wird in Monaco auch die Abstimmung der Ziele und Maßnahmen für grenzüberschreitende Schutzgebiete verneint. In den anderen Vertragsstaaten erfolgt eine solche primär durch projektbezogene Abstimmung der Ziele und Maßnahmen. Frankreich verweist darüber hinaus auf die Unterstützung der Aktivitäten des Netzwerks Alpiner Schutzgebiete ALPARC.

In Deutschland, Frankreich, Liechtenstein, Monaco, Österreich, der Schweiz und Slowenien wurden Maßnahmen ergriffen, um natürliche und naturnahe Biotoptypen dauerhaft in ausreichendem Umfang und funktionsgerechter räumlicher Verteilung zu erhalten (Art 13). Italien lässt die Frage offen, verweist aber auf das ISPRA Environmental Data Yearbook 2020 sowie den SAPA Network Report 2019. Deutschland, Österreich, die Schweiz und Slowenien berichten von entsprechenden gesetzlichen Maßnahmen, Frankreich, Liechtenstein und Monaco von Bestandsaufnahmen im Bereich Biodiversität. Die Renaturierung beeinträchtigter Lebensräume wird von allen Vertragsparteien gefördert. Slowenien führt aus, über keine Daten zu einschlägigen Fällen im Anwendungsbereich der Alpenkonvention zu verfügen. In Italien, Monaco und der Schweiz existieren wiederum diesbezügliche gesetzliche Vorkehrungen. In Deutschland, Frankreich und Österreich gibt es einschlägige Pläne, Projekte und/oder Programme betreffend die Renaturierung beeinträchtigter Habitate. Frankreich und Österreich nennen in diesem Zusammenhang wiederum auch die Wiederherstellungsmaßnahmen im Rahmen des Managements der Natura 2000-Schutzgebiete.

Deutschland, Italien, Liechtenstein und Österreich bejahen, dass zur Erstellung alpenweiter Listen die Biotoptypen genannt wurden, für die Maßnahmen zu ergreifen sind, um natürliche und naturnahe Biotoptypen dauerhaft in ausreichendem Umfang und funktionsgerechter räumlicher Verteilung zu erhalten. Deutschland nennt in diesem Zusammenhang zwei Bestimmungen des Bayerischen Naturschutzgesetzes sowie die Kartierungsanleitung zur Alpenbiotopkartierung 1990. Gleiches gilt für die von Italien bereitgestellte „Carta della Natura“, im Rahmen derer Habitatkartierungen erfolgen, aber keine konkreten Biotoptypen genannt werden, für die spezielle Maßnahmen zu ergreifen sind. Die von

Liechtenstein genannten Biotoptypen entsprechen jenen des Berichtes aus 2005, sie sind eher allgemein gehalten.²¹ Österreich verweist, wie auch im Länderbericht 2009, auf die im Rahmen der Berichterstattung 2005 angehängte Liste. Im von der Schweiz angeführten Anhang 1 zur Verordnung über den Natur- und Heimatschutz findet sich eine Liste schützenswerten Lebensraumtypen. In Frankreich blieb die Frage unbeantwortet, es wird aber auf die Arbeit des nationalen Naturkundemuseums verwiesen. Monaco verneint die Frage und Slowenien führt aus, dass eine Verordnung über Habitattypen beschlossen wurde, die jene Typen definiert, für die günstige Bedingungen gewährleistet werden müssen. Es existiert aber keine alpenweite Liste.

Alle Vertragsparteien bejahen, dass Maßnahmen ergriffen wurden, um einheimische wildlebende Tier- und Pflanzenarten in ihrer Vielfalt mit ausreichenden Populationen und genügend großen Lebensräumen zu erhalten (Art 14) bzw. verweist Italien auf die im allgemeinen Abschnitt angegebenen Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit dem Schutz von Tier- und Pflanzenarten sowie den aus 2014 stammenden Bericht über die Arten und Lebensräume von gemeinschaftlicher Bedeutung in Italien. Liechtenstein und Slowenien führen eine Reihe von entsprechenden Verordnungen an, Deutschland und Österreich diverse Projekte in Zusammenhang mit Arten- und Biotopschutz, in Monaco wurde ein Plan zur Rettung einer lokalen endemischen Pflanzenart entwickelt, in der Schweiz existieren ebenfalls gesetzliche Regelungen, Frankreich erwähnt die Berner Konvention, im Rahmen derer ein landesweiter Schutz eigener geschützter Arten besteht.

Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein und Österreich benannten für die Erstellung alpenweiter Listen diejenigen Arten, für die aufgrund ihrer spezifischen Gefährdung besondere Schutzmaßnahmen notwendig sind. In Deutschland, Frankreich und Italien wurden die Listen innerhalb des aktuellen Berichtszeitraumes überarbeitet. Liechtenstein verweist auf Gesetze und Verordnungen aus den Jahren 1962 bzw. 1996, in Österreich erfolgte dies 2004. Monaco verneint die Frage wiederum, in der Schweiz blieb sie unbeantwortet, Slowenien erläutert, dass Ausgangspunkt bei Gefährdungen die Roten Listen der gefährdeten Arten sind, dass aber jene Arten, die im Gebiet der Alpenkonvention vorkommen, nicht genau bestimmt sind.

Hinsichtlich der Entnahme- und Handelsverbote existieren in allen Vertragsstaaten Rechtsvorschriften, die die gemäß Art 15 genannten Handlungen verbieten. Die nachgefragte Liste betreffend Tier- und Pflanzenarten, die unter Schutz der in Art 15 (1) und (2) aufgezählten Tatbestände stehen, wurde im Rahmen dieses Berichtes einzig von Liechtenstein angefügt.

Österreich hinterlegte 2014 beim Ständigen Sekretariat die entsprechenden Listen der Biotoptypen sowie Tier- und Pflanzenarten, die unter die in Art 13 (2), 14 (2) sowie Art 15 (3) definierten Tatbestände fallen.

Ausnahmen zu den auf der Grundlage von Art 15 erlassenen Verboten wurden in Liechtenstein und Monaco nicht zugelassen. In Deutschland werden die entsprechenden Ausnahmetatbestände sehr restriktiv ausgelegt, in Frankreich gehen damit teilweise Ausgleichsmaßnahmen einher, in Österreich können ausnahmsweise Entnahmen erfolgen, wenn diese dem Schutz eines Lebensraums dienen, wenn es zu wissenschaftlichen Zwecken geschieht oder wegen Schäden an der Fischereiwirtschaft. In Slowenien existieren Ausnahmen angelehnt an die EU-Richtlinie zur Erhaltung der wildlebenden Vogelarten sowie jener zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. Eine Definition der Begriffe „Brut-, Aufzucht- und Überwinterungszeiten“ bestätigen Italien und Frankreich. Die Frage verneinend führt Österreich aus, dass es zwar keine gesetzliche, aber eine fachliche Definition gibt. In Slowenien sind sie im Rahmen der Erklärung der Begriffe im Naturschutzgesetz bzw. in der Verordnung zum Schutz freilebender Tiere definiert.

Die Wiederansiedlung und Ausbreitung einheimischer wildlebender Tier- und Pflanzenarten sowie Unterarten, Rassen und Ökotypen wird abgesehen von Deutschland und Slowenien von allen Vertragsparteien unter den in Art 16 (1) genannten Voraussetzungen gefördert. Obwohl dies in Deutschland und Slowenien nicht aktiv geschieht, wird eine Wiederansiedlung und Ausbreitung durchaus ermöglicht. Italien erwähnt das seit 1978 laufende Wiederansiedlungsprojekt für den Bartgeier. Von dessen Wiederansiedlung wird unter anderem ebenfalls in Frankreich, Österreich und der Schweiz berichtet. In Liechtenstein wird aktuell die Ansiedlung des Wolfes erwartet bzw. wird in

Deutschland auf die Einwanderung des Wolfs durch Managementpläne reagiert. Österreich gibt an, die Wiederansiedlung von Luchs, Wolf, Biber und Fischotter zu fördern, wenn die notwendigen Voraussetzungen gegeben sind und sie keine untragbaren Auswirkungen für Natur und Landschaft sowie für menschliche Tätigkeiten haben. In Monaco gibt es ein Programm zur Ansiedlung der Blume *Acis nicaeensis*.

Alle Vertragsstaaten haben gemäß Art 17 Regelungen erlassen, die gewährleisten, dass freilebende Tier- und Pflanzenarten, die in einer Region in einer überschaubaren Vergangenheit nicht natürlich vorkamen, dort nicht angesiedelt werden. In diesem Zusammenhang sind in allen Vertragsstaaten auch Ausnahmen vorgesehen.

Es gibt in allen Vertragsstaaten Rechtsvorschriften, welche vor der Freisetzung genetisch veränderter Organismen eine Prüfung der durch diese entstehenden Risiken für Mensch und Umwelt vorsehen (Art 18). Es gibt entweder konkrete Gentechnik-(Vorsorge-)Gesetze – die, wie von Deutschland und Italien erwähnt, auf Grundlage von EU-Vorgaben erlassen wurden – und/oder entsprechende Regelungen in den nationalen Umweltordnungen bzw. Naturschutzgesetzen.

3.3.2. Feststellungen zur Umsetzung und zur Wirksamkeit der Maßnahmen

Die Frage nach Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Protokolls bejahen Monaco, Österreich und Slowenien.²² Monaco führt in diesem Zusammenhang den aufgrund der Besonderheiten des Landes anlässlich der Ratifizierung des Protokolls angebrachten Vorbehalt an. Österreich nennt Schwierigkeiten bei der Bekanntmachung, die hohen personellen Anforderungen, die mangelnde Akzeptanz in der Bevölkerung sowie aufwändige statistische Meldepflichten, die vor allem durch mangelnde Verfügbarkeit der Ressourcen für die Bestandsaufnahmen nach Anhang 1 des Protokolls bedingt sind. Slowenien berichtet von Schwierigkeiten bei der Finanzierung, der Kommunikation der Bestimmungen sowie der Überwachung und in anderen Bereichen, die aber nicht spezifiziert wurden.

Im Hinblick auf die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen kann eine solche in Slowenien noch nicht endgültig beurteilt werden, dies gilt teilweise auch für Österreich. In Frankreich wurde ebenfalls noch keine Gesamtbeurteilung vorgenommen. Die Ausführungen Liechtensteins, wonach die Wirksamkeit von großer Bedeutung ist, lassen keinen Schluss auf die Wirksamkeit der Maßnahmen zu. Gleiches gilt für Monaco, wo diesbezüglich berichtet wird, dass zurzeit eine nationale Biodiversitätsstrategie 2030 ausgearbeitet wird, bei der die empfohlenen Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Vorschriften zur Biodiversität führen werden. Deutschland führt aus, dass im bayerischen Alpenraum ein hoher Anteil an Schutzgebieten festgelegt wurde und die Erhaltung der alpinen Biodiversität durch diverse Programme weitgehend gelungen ist. In der Schweiz wird ausgeführt, dass spezifische Erhebungen für den Alpenraum nicht vorliegen, das Biodiversitätsmonitoring aber Aussagen zu den ausgewählten Indikatoren im Alpenraum zulässt. Generell wird davon ausgegangen, dass die gesetzlich vorgesehenen Maßnahmen, abgesehen von den üblichen Umsetzungsproblemen, wirksam sind.

Im Bereich der internationalen Zusammenarbeit im Sinne von Art 3 bestehen auch im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege noch Potenziale.

Umsetzungspotenziale bestehen darüber hinaus im Hinblick auf die Definition der Begriffe „Brut-, Aufzucht- und Überwinterungszeiten“ gemäß Art 15, da eine solche im Großteil der Vertragsstaaten bislang nicht erfolgt ist. Hinsichtlich der Klarstellung weiterer Begriffe, die bei der wissenschaftlichen Interpretation Schwierigkeiten bereiten könnte, wird eine solche nur von Slowenien bejaht, eine entsprechende Definition wurde allerdings nicht angeführt.

Die Beantwortung im Hinblick auf Art 6 erfolgt teilweise etwas unvollständig, es ist allerdings auch anzumerken, dass in der Regel eine Bestandsaufnahme erfolgt.²³

²² Italien unterließ Ausführungen zu Schwierigkeiten in der Umsetzung bzw. der Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen.

²³ Keine Angaben zur Bestandsaufnahme: Italien und Liechtenstein: Sachverhalte 4. bis 7., Monaco: Sachverhalte 2., 5. und 7., Österreich: Sachverhalt 7., Schweiz: Sachverhalte 1. bis 7. Alle genannten Sachverhalte beziehen sich auf Anhang I des Naturschutzprotokolls.

Keine Angabe zum Datum der Erstellung bzw. der letzten Fortschreibung: Deutschland: Sachverhalte 2. bis 7., Italien: Sachverhalte 4. bis 7., Liechtenstein und Österreich: Sachverhalt 7., Monaco: Sachverhalte 2. bis 7.,

Ein allfälliger Widerspruch ergibt sich hinsichtlich der im Rahmen von Art 12 bereits erwähnten Landschaftspflege-Förderungs-Verordnung Liechtensteins. Dort wird angeführt, dass die Verordnung aktuell erarbeitet wird. Sie scheint aber bereits 2010 in Kraft getreten zu sein.

3.3.3. Stellungnahmen der Vertragsparteien und Beobachter

Der CAA bemängelt, dass in der Autonomen Provinz Südtirol in Italien die Umweltverträglichkeitsprüfung von Vorhaben manchmal mangelhaft ist, da genauere Untersuchungen fehlen und falls vorhanden, negative Auswirkungen zu wenig berücksichtigt werden. Dies wird mit den Fallbeispielen der Genehmigung des Almdorfs Schnals und der Machbarkeitsstudie Klein Gitsch jeweils trotz negativer Gutachten des Umweltbeirats belegt (Art. 9).

Zum Eingriff betreffend das Skigebiet Klein Gitsch führt Italien aus, dass die Gutachten der Kommission zur Bewertung der Eingriffe im Hinblick auf die soziale, wirtschaftliche und touristische Entwicklung und des Umweltbeirates voneinander abwichen und die Südtiroler Landesregierung bei der Abwägung der Vor- und Nachteile des Vorhabens zum Schluss gekommen ist, dass den sozioökonomischen Überlegungen Vorrang einzuräumen ist, denn es handelt sich um ein familienfreundliches Skigebiet in peripherer Lage. Außerdem wurde bei der Genehmigung die Auflage erteilt, dass für die Gestaltung der Bergstation und Aufstiegsanlage Klein Gitsch ein Gutachten des Landesbeirates für Baukultur und Landschaft eingeholt wird.

Deutschland weist im Zusammenhang mit den Ausführungen zu Schutzgebieten nach Art. 11 darauf hin, dass die Gesamtfläche an Wäldern mit natürlicher Entwicklung im bayerischen Alpenraum durch die ins Bayerische Waldgesetz aufgenommene Ausweisung von Naturwäldern bis 2023 erheblich steigen wird.

CIPRA International rügt, dass in Österreich die Bestimmungen des Protokolls in nationalen Bewilligungsverfahren oftmals nur pauschal aufgegriffen werden, ohne eine eingehende Überprüfung des Inhalts. Dies hat etwa zur Aufhebung einer Änderungsverordnung, mit der das Naturschutzgebiet „Gipslöcher bei Lech in Vorarlberg verkleinert wurde, geführt, da es die Behörde verabsäumt hatte, eine entsprechende Interessenabwägung gemäß Art 11 Naturschutzprotokoll durchzuführen (VfGH, 15.12.2021, V 425/2020-9). Abseits von Natura 2000 Gebieten werden in Österreich auch Schutzgebiete verkleinert bzw. abgeändert, um Vorhaben bewilligungsfähig zu machen. Schon- und Ruhezone im Sinne des Art. 11 sind in Österreich nicht in allen Bundesländern mit Alpenanteil auffindbar und wenn, dann sind diese unterschiedlich ausgestaltet. Angesichts der weiter voranschreitenden Erschließung unberührter bzw. abgelegener Gebiete steigt der Bedarf an entsprechenden Zonen. Bei Landschaftsgebieten, die einen relativ schwach ausgeprägten Schutzstatus haben, werden gelegentlich die darin festgehaltenen Schutzzwecke durch Vorhaben verletzt. Auch in diesem Fall werden diese Eingriffe im Rahmen der Interessenabwägung die Interessen des Landschaftsschutzes anderen Interessen untergeordnet.

Der CAA weist darauf hin, dass in Südtirol werden immer wieder Eingriffe in Schutzgebiete genehmigt werden, die zu Beeinträchtigungen führen und erwähnt die Fallbeispiele der Almerschließung im Antersasc-Tal im Naturpark Puez-Geisler, der Genehmigung des Klettersteigs Zieltal im Naturpark Texelgruppe und des Neubaus der Santnerpasshütte im Naturpark Schlern-Rosengarten. Außerdem wurde der Antrag dreier Naturschutzverbände zur Ausweisung der Flächen am Bozner Flugplatz als Vogelschutzgebiet im Sinne der Vogelschutz-Richtlinie 2009/147/EG und des Landesgesetzes vom 12.05.2010, Nr. 6 trotz besonderer Bedeutung als Rastplatz für Zugvögel auf ihrem Weg nach Norden oder Süden abgelehnt (Art.11).

Zu Art. 13 merkt der CAA an, dass die Pflege vieler ausgewiesener Biotop in Südtirol nicht gewährleistet ist, da das Amt für Natur nicht über die notwendigen Ressourcen verfügt. Im Rahmen der Initiative "Biotoppatenschaften" suchen Ehrenamtliche die Biotop auf und erstatten dem Amt Bericht über den Zustand und zum Handlungsbedarf. In Südtirol fehlt bis dato auch eine Rote Liste der Lebensräume.

Schweiz: Sachverhalte 3. bis 7., Slowenien: Sachverhalte 3., 5. bis 7. Alle genannten Sachverhalte beziehen sich auf Anhang I des Naturschutzprotokolls.

Der CAA unterstreicht, dass in Südtirol leider immer wieder Erweiterungen von Skigebieten in Lebensräumen von nach Anhang I der europäischen Vogelschutzrichtlinie geschützten Arten vorgenommen werden. Dies betrifft etwa das Birkhuhn (*Tetrao tetrix*), das Alpen-Schneehuhn (*Lagopus mutus*) und das Auerhuhn (*Tetrao urogallus*). Durch die Genehmigung von weiteren Erschließungsmaßnahmen kommt es zur Lebensraumzerschneidung und Störung dieser sehr störungsempfindlichen Arten. Als Fallbeispiele werden genannt die Errichtung der neuen Aufstiegsanlage und Skipiste „Drei Zinnen II“ als Teil der skitechnischen Verbindung der beiden Skigebiete „Drei Zinnen Dolomites“ in Italien mit dem Skizentrum „Sillian Hochpustertal“ in Österreich und der ergänzende Eingriff in der Skizone "Karerpass" in den Gemeinden Tiers und Welschnofen für die Realisierung der seilbahntechnischen Verbindung Tiers/St. Zyprian-Frommer Alm (Art. 14).

Im Zusammenhang mit Art. 16 (Wiederansiedlung einheimischer Arten) weist Deutschland darauf hin, dass seit 2021 ein Wiederansiedlungsprojekt des Bartgeiers in den bayerischen Alpen begonnen hat.

Angesichts der langsamen Rückkehr des Wolfes in Österreich, stellt CIPRA International fest, dass die Bundesländer Tirol und Salzburg trotz des strengen Schutzes nach der FFH-Richtlinie versucht haben, die Ausnahmen vom Tötungsverbot aufzuweichen. Den Versuchen, die Bestimmungen der FFH-Richtlinie in Form von Verordnungen aufzuweichen, stehen starke unionsrechtliche Bedenken entgegen. Beim Thema der Rückkehr des Wolfes bedarf es daher großer Anstrengungen auf Ebene der Bewusstseinsbildung, der Förderung der betroffenen Landwirt*innen und auf rechtlicher Ebene (Art. 16).

3.4. Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention im Bereich Berglandwirtschaft

3.4.1. Maßnahmen der Vertragsparteien

In allen Vertragsstaaten werden die Landwirt*innen im Alpenraum aufgrund ihrer multifunktionalen Aufgabe als wesentliche Träger der Erhaltung der Natur- und Kulturlandschaft anerkannt (Art 4). In der Regel erfolgt dies unter anderem in Form finanzieller Unterstützungsleistungen. Eine Einbeziehung der Landwirt*innen in die Entscheidungen und Maßnahmen für die Berggebiete wird in allen Ländern außer Italien bejaht.

Die internationale Zusammenarbeit (Art 6) erfolgt primär über gemeinsame Projekte, gefolgt von Fortbildungen und Trainings bzw. sonstiger Zusammenarbeit.²⁴ In Bezug auf Letztere berichtet Österreich, dass im Rahmen des österreichischen Vorsitzes der Plattform Berglandwirtschaft ein Statement unter dem Titel „Alm/Alpwirtschaft als kulturelles Erbe“ verfasst und im Rahmen des Europäischen Kulturerbejahres 2018 publiziert wurde.

Was die Förderung der Berglandwirtschaft gemäß Art 7 betrifft, werden fast alle Fördermaßnahmen von allen Vertragsparteien bejaht. Dazu gehört etwa das Kulturlandschaftsprogramm in Bayern, im Rahmen dessen die ständige und nichtständige Behirtung der Almen/Alpen gefördert wird.

In allen Vertragsstaaten wird den besonderen Bedingungen der Berggebiete bei Raumplanung, Flächenausweisung, Flurbereinigung und Bodenverbesserung unter Berücksichtigung der Natur- und Kulturlandschaft (Art 8) Rechnung getragen. Dies erfolgt in der Regel in Form gesetzlicher Bestimmungen oder Verbote bzw. von Richtplänen (in der Schweiz) oder Raumentwicklungsstrategien (in Slowenien). Österreich bejaht zwar die Berücksichtigung der besonderen Bedingungen, merkt aber an, dass die Raumplanung auf mehrere Kompetenzen verteilt ist und bezweifelt dementsprechend, dass diesen besonderen Bedingungen tatsächlich immer Sorge getragen wird. Die zur Erfüllung der vielfältigen Aufgaben der Berglandwirtschaft erforderlichen Flächen für eine standortgemäße und umweltverträgliche landwirtschaftliche Nutzung sind in Deutschland, Frankreich, Liechtenstein, Österreich und der Schweiz vorgesehen. Slowenien verneint die Frage, Italien beantwortet sie nicht und verweist auf Leitlinien im Bereich Bodenverbrauch bzw. die in diesem Zusammenhang einschlägigen Strategien und Leitlinien zur Gewährleistung einer effizienten Nutzung. Liechtenstein merkt an, dass die Berglandwirtschaft aufgrund der untergeordneten wirtschaftlichen Bedeutung nicht erste Priorität bei

²⁴ Nennungen: Bilaterale Abkommen (3), Multilaterale Abkommen (4), Finanzielle Unterstützung (4), Fortbildung/Training (5), Gemeinsame Projekte (6), Sonstige (5).

der Flächenausscheidung hat. Alle Vertragsstaaten bejahen, dass die traditionellen Kulturlandschaftselemente und deren Bewirtschaftung erhalten und wiederhergestellt werden. Außer in Liechtenstein und Slowenien werden in allen Vertragsstaaten besondere Maßnahmen zur Erhaltung der traditionellen Hofanlagen und landwirtschaftlichen Bauelemente sowie zur weiteren Anwendung der charakteristischen Bauweisen und Baumaterialien getroffen.

Die Maßnahmen nach Art 9 betreffend naturgemäße Bewirtschaftungsmethoden sowie Aufwertung und Schutz typischer Agrarprodukte werden fast gänzlich ergriffen. Österreich erläutert, dass dies nicht ausschließlich gilt, da in Bezug auf Milchpreis und Biomilchvermarktung noch Lücken bestehen. In Italien erfolgt keine Beantwortung der Fragen zu Art 9. Deutschland verneint das Anstreben gemeinsamer Kriterien, um die Anwendung und Verbreitung von extensiven, naturgemäßen und gebietscharakteristischen Bewirtschaftungsmethoden in den Berggebieten zu begünstigen sowie die typischen Agrarprodukte, die sich durch ihre örtlich begrenzten, einzigartigen und naturgemäßen Produktionsweisen auszeichnen, zu schützen und aufzuwerten. Frankreich bejaht dies zwar, führt allerdings aus, dass es dazu kein gemeinsames Projekt mit anderen Ländern des Alpenraums gibt.

Alle Vertragsstaaten haben günstige Vermarktungsbedingungen für die Produkte der Berglandwirtschaft (Art 11) geschaffen. Die meisten Vertragsparteien sehen diesbezüglich unter anderem Förderungen von regionalen bzw. Bio-Produkten vor. Ebenfalls mehrfach erwähnt wird die EU-Verordnung 1151/2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, im Rahmen derer die unterschiedlichen Qualitätsbezeichnungen (g.g.A., g.U., g.t.S. und Bergerzeugnis) geschützt sind. Diese Verordnung ist dementsprechend einschlägig im Hinblick auf die Frage nach Ursprungsmarken mit kontrollierter Herkunftsbezeichnung und Qualitätsgarantie. Qualitätsbezeichnungen sind in der Schweiz ebenfalls anerkannt. Liechtenstein verneint als einzige Vertragspartei die Frage. Deutschland nennt darüber hinaus noch heimische Ursprungsmarken.

In Frankreich, Italien, Liechtenstein und der Schweiz wurden die besonderen Erfordernisse der Bewirtschaftung der Berggebiete bei der Einführung von Produktionsbeschränkungen für die Landwirtschaft berücksichtigt (Art 12). In Frankreich und Liechtenstein erfolgt dies über eine Beschränkung der Großvieheinheiten pro Hektar, etwa um eine gute Pflege der betroffenen Parzelle zu gewährleisten. In Frankreich wird die landwirtschaftliche Nutzung verboten, wenn der Boden so weit geschädigt ist, dass Sanierungsarbeiten notwendig sind. In der Schweiz wurden bei Einführung der Milchmengenbeschränkung 1980 gleichzeitig Alternativen zur Milchproduktion im Berggebiet durch Zusatzkontingente und Aufzuchtverträge gefördert. Italien fördert Maßnahmen zur CO²-Sequestrierung in landwirtschaftlichen Böden und forstwirtschaftlichen Systemen. Die Frage verneinend führt Österreich aus, dass sich die Milchwirtschaft in den letzten Jahren zunehmend in günstigere Regionen des Berggebietes verlagert hat. Grund dafür dürfte womöglich das Auslaufen der Mitte/Ende der 70er Jahre eingeführte Milchkontingentierung 2015 sein.

Eine naturgemäße Waldbewirtschaftung sowohl als zusätzliche Einkommensgrundlage als auch als Nebenerwerbstätigkeit (Art 13) wird in Deutschland und Liechtenstein – hier ist der Wald allerdings auch zu 90 % in öffentlicher Hand, weswegen keine Möglichkeit zusätzlicher Einkommen besteht – verneint. Den Schutz-, Nutz-, Erholungsfunktionen, den ökologischen und biogenetischen Funktionen des Waldes in einem standortgemäßen, landschaftlich ausgewogenen Verhältnis zu landwirtschaftlich genutzten Flächen wird abgesehen von Österreich in allen Vertragsstaaten Rechnung getragen. Dort wird ausgeführt, dass sich die forstliche Raumplanung nur auf bestehende Waldflächen bezieht, andere Landnutzungsformen sowie deren Wechselwirkungen mit dem Wald bleiben unberücksichtigt. Die Weidewirtschaft und der Wildbestand werden von allen Vertragsparteien durch geeignete Maßnahmen so geregelt, dass nicht tragbare Schäden im Wald sowie auf landwirtschaftlichen Nutzflächen vermieden werden.

Im Hinblick auf die zusätzlichen Erwerbsquellen nach Art 14 wird deren Entstehung und Entwicklung in den Berggebieten zur Erhaltung der Voll-, Zu- und Nebenerwerbsbetriebe im Einklang mit der Erhaltung der Natur- und Kulturlandschaft lediglich von Liechtenstein nicht gefördert. Zusätzlichen Erwerbsquellen sind dort enge Grenzen gesetzt, da beim Vollzug des Baugesetzes die Zonenkonformität eng auslegt wird.

Weitergehende Maßnahmen im Sinne des Art 16 wurden von Liechtenstein, teilweise von Österreich und der Schweiz getroffen. In Liechtenstein wurde etwa ein Berggebietskonzept erarbeitet, darüber hinaus

gibt es eine Fachgruppe für Berggebietssanierung. In Teilen Österreichs wurden für den Bereich „Tiergesundheit“ gesetzliche Möglichkeiten für die Erarbeitung und Umsetzung von Tiergesundheitsprogrammen geschaffen. In der Schweiz erhalten landwirtschaftliche Angestellte und selbstständige Landwirt*innen seit 1953 entsprechende Zulagen.

3.4.2. Feststellungen zur Umsetzung und zur Wirksamkeit der Maßnahmen

Von Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Protokolls berichtet lediglich Österreich.²⁵ Es wird ausgeführt, dass der Verkaufserlös der landwirtschaftlichen Produkte durch mehrere strukturelle Änderungen in der EU-Agrarpolitik tendenziell abgenommen hat. Davon waren auch Produkte aus dem Berggebiet betroffen, die gleichzeitig mit höheren Produktionskosten belastet sind, wodurch der unmittelbar aus der Produktion stammende Anteil des Einkommens sinkt. Die Landbewirtschaftung im Berggebiet ist zunehmend abhängiger von politischen Entscheidungen über das Ausmaß und die Bedingungen für die Bereitstellung von Fördermitteln. Probleme entstehen hier etwa im Hinblick auf die Motivation von Berufseinsteiger*innen, die kaum eine Möglichkeit sehen, diese Abhängigkeit durch unternehmerisches Handeln zu durchbrechen. Darüber hinaus laufen umfangreiche Berichtspflichten und Evaluierungen dem Ziel einer sparsamen Verwaltung zuwider.

In Deutschland, Liechtenstein, Österreich und Slowenien sind die Maßnahmen größtenteils wirksam und tragen zu einer nachhaltigen Entwicklung der Berglandwirtschaft bei. Österreich hebt dabei die mittelfristige Planbarkeit der Förderungen und die längerfristigen Verpflichtungen in deren Rahmen hervor, merkt aber an, dass für eine gefestigte Beurteilung ein längerer Beobachtungszeitraum erforderlich ist, da die Landbewirtschaftung auch ein Thema des Generationenwechsels ist.

Im Hinblick auf Art 9 verneint Deutschland, dass gemeinsam mit anderen Vertragsparteien gemeinsame Kriterien angestrebt werden, um die Anwendung und Verbreitung von extensiven, naturgemäßen und gebietscharakteristischen Bewirtschaftungsmethoden in den Berggebieten zu begünstigen sowie die typischen Agrarprodukte, die sich durch ihre örtlich begrenzten, einzigartigen und naturgemäßen Produktionsweisen auszeichnen, zu schützen und aufzuwerten. Frankreich führt aus, dass es diesbezüglich kein gemeinsames Projekt gibt und dass im Bereich der internationalen Zusammenarbeit noch Umsetzungspotenziale bestehen. In diesem Zusammenhang sind allerdings die EU-Verordnungen 2018/848 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie 1151/2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel einschlägig.

Bei den Maßnahmen zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Art 15) bestehen in Italien und Slowenien noch Umsetzungspotenziale, da einschlägige Maßnahmen zum Teil jeweils noch keine Anwendung finden. Allerdings werden in Slowenien technische Anlagen und Maschinen beschaffen und instandgehalten. In Frankreich besteht noch Potenzial hinsichtlich der Verbesserung der Verkehrsanbindungen.

3.4.3. Stellungnahmen der Vertragsparteien und Beobachter

Keine

3.5. Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention im Bereich Bergwald

3.5.1. Maßnahmen der Vertragsparteien

Der in Art 1 normierten Zielsetzung, den Bergwald als naturnahen Lebensraum zu erhalten, erforderlichenfalls zu entwickeln oder zu vermehren und seine Stabilität zu verbessern wird weitestgehend Sorge getragen. In Deutschland wird dies, sofern notwendig, durch Maßnahmen der Schutzwaldsanierung erreicht. Lediglich Frankreich verneint die Vermeidung von Bodenerosionen und -verdichtungen. In Österreich kann dies nur teilweise vermieden werden. Frankreich merkt dazu an, dass per Gesetz vom 13. Oktober 2014 ein nationales Forst- und Waldprogramm eingeführt wurde, in dem die Leitlinien der Forstpolitik für einen Zeitraum von zehn Jahren festgelegt wurden. In Slowenien

²⁵ In der Schweiz wurde das Protokoll nicht ratifiziert. Italien unterließ Ausführungen zu Schwierigkeiten in der Umsetzung bzw. der Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen.

bestimmt das Waldschutzreglement die Erhaltung des biotischen Gleichgewichts. Maßnahmen, die in diesem Zusammenhang getroffen werden, sind beispielsweise die Erhaltung der natürlichen Zusammensetzung von Baumarten und das geplante Liegenlassen von abgestorbenem Holz.

Im Hinblick auf die Berücksichtigung der Ziele in anderen Politiken (Art 2) bestehen in Deutschland weiterhin Defizite in der Reduzierung der Luftschadstoffbelastungen bezogen auf NO_x und O₃. Deren Reduzierung wird darüber hinaus in der Schweiz, in Slowenien und in Österreich verneint. Letzteres begründet dies damit, dass die Novellierung des Forstgesetzes sowie der Verordnung gegen forstschädliche Luftverunreinigungen zum Forstgesetz nach wie vor ausständig ist.

Weiters wird in Deutschland, Frankreich, Österreich, Slowenien – in Slowenien ist der Schalenwildbestand allerdings größtenteils begrenzt, weil hier die natürliche Verjüngung ohne besondere Schutzmaßnahmen möglich ist – und Liechtenstein keine Wiedereinbürgerung von Beutegreifern gefördert. In Liechtenstein wird jedoch berichtet, dass der Luchs willkommen ist, für andere Beutegreifer allerdings die Lebensgrundlage fehlt. Die Reduktion des Schalenwildbestandes auf ein waldverträgliches Maß wurde, wie auch in Österreich, noch nicht erreicht. In Frankreich wurde diesbezüglich 2019 eine Biodiversitätsbehörde eingerichtet, im Rahmen derer die Rolle der Umweltpolizei gestärkt und die Verwaltung der Jagdpläne an die Jägersdachverbände übertragen wurde. Die Maßnahmen zur Regulierung der Wildbestände in grenznahen Gebieten unter Abstimmung mit anderen Vertragsparteien wird in Deutschland teilweise, in Frankreich, Österreich und Slowenien gänzlich verneint. Italien unterlässt die Beantwortung zur Frage der Begrenzung der Schalenwildbestände bzw. der Abstimmung der Maßnahmen mit anderen Vertragsparteien.

In Slowenien erfolgt keine Förderung von verstärktem Einsatz von Holz aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern. Die französische nationale Forstbehörde (ONF) hat bezüglich der Waldbrandgefahr an einem europäischen Weißbuch mitgearbeitet, das im Rahmen der EUSALP von einer europäischen Expert*innengruppe erstellt wurde. In Italien hat jede Region einen eigenen Plan betreffend Prognose, Prävention und aktiven Kampf gegen Waldbrände. Im Hinblick auf die Ausbildung qualifizierten, sachkundigen Personals startete Italien das Projekt „For.Italy“, das sich der Einrichtung von diesbezüglichen Ausbildungsstätten in den wichtigsten Waldgebieten Italiens widmet.

Im Bereich der internationalen Zusammenarbeit (Art 4) weist nur Liechtenstein Aktivitäten in allen nachgefragten Bereichen nach. Die internationale Zusammenarbeit erfolgt vorrangig über gemeinsame Projekte sowie im Bereich Fortbildung/Training.²⁶ Frankreich nennt bei sonstiger Zusammenarbeit die Einrichtung einer Arbeitsgruppe der Alpenkonvention zum Thema Bergwald²⁷ sowie einer Unterarbeitsgruppe der Aktionsgruppe 2 der EUSALP zur Inwertsetzung von Holz aus den Alpen.

Abgesehen von Frankreich wurden in allen Ländern, in Österreich nur teilweise, die zur Umsetzung der im Protokoll genannten Ziele erforderlichen Planungsgrundlagen erstellt (Art 5). In Deutschland umfassen diese allerdings keine Standortkartierung.

Die Beantwortung zu den Fragen zu Art 6 betreffend die Schutzfunktionen des Bergwalds erfolgen weitestgehend positiv. Lediglich Frankreich verneint die Berücksichtigung der Zielsetzung des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Rahmen der Schutzwaldpflege- und Schutzwaldverbesserungsprojekte und Slowenien die Durchführung von Schutzwaldpflege- und Schutzwaldverbesserungsprojekten an sich. Weiters ist das Projekt „Ökonomie und Ökologie im Schutzwald“ der Arge Alp zu nennen, das auf Initiative des Kantons St. Gallen dem Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch im Bereich Schutzwaldpflege diene.

Die in Art 7 betreffend die Nutzfunktion des Bergwalds vorgesehenen Maßnahmen werden von allen Vertragsstaaten umgesetzt. Österreich begründet die nur teilweise Waldverjüngung mit standortgerechten Baumarten mit der einschlägigen Bestimmung des österreichischen Forstgesetzes, die zur Wiederbewaldung mit standortstauglichem – nicht aber standortgerechtem – Vermehrungsgut verpflichtet. In der Schweiz ist eine pfleglich und boden- und bestandsschonend durchgeführte

²⁶ Nennungen: Bilaterale Abkommen (1), Multilaterale Abkommen (2), Finanzielle Unterstützung (3), Fortbildung Training (5), Gemeinsame Projekte (6), Sonstige (4).

²⁷ Von 2012 bis 2019, <https://www.alpconv.org/de/startseite/organisation/thematische-arbeitsgremien/detail/arbeitsgruppe-bergwald-2012-2019/>.

forstliche Nutzung in Bergwäldern Voraussetzung für den Erhalt von Bundessubventionen. In Slowenien erfolgt die Holzgewinnung über Lichtungen bei Stangenholz und dickeren Stämmen sowie durch Plenter- und Verjüngungsschlag. Kahlschlag wird nur ausnahmsweise durchgeführt, da Kahlschlag als Bewirtschaftungssystem per Gesetz verboten ist. Frankreich hebt hervor, dass eine pflegliche, boden- und bestandsschonende forstliche Nutzung dann durchgeführt wird, wenn es um Bestände geht, Kahlschlag findet dann nur auf kleinen Flächen statt, es gibt nur wenig traktorbefahrene Flächen und das Holz wird mit Seilen gerückt. Allerdings werden nicht alle Beeinträchtigungen durch maschinelle Bewirtschaftung beseitigt. Die Entfaltung der Bergwaldwirtschaft in ihrer Bedeutung als Arbeits- und Einkommensquelle der örtlichen Bevölkerung wird im Großteil der Vertragsstaaten etwa durch Projekte und/oder Subventionen gefördert. Hinsichtlich der Waldverjüngung werden in Frankreich Initiativen eingeleitet, um die Resilienz der Waldbestände im Hinblick auf die zukünftigen klimatischen Bedingungen zu gewährleisten. Ein Beispiel ist das geförderte Projekt MedforFuture, bei dem in den Südalpen sogenannte „Zukunftsinseln“ eingerichtet werden. Italien nennt in diesem Zusammenhang das Projekt VAIA, im Rahmen dessen Wiederbepflanzungsarbeiten nach dem gleichnamigen Sturm stattfanden. Italien führt auch ein Forschungsabkommen mit der Fakultät für Agrar- und Umweltwissenschaften der Universität Udine an, im Rahmen dessen ein Software-Tool entwickelt wurde, das die Klassifizierung eines Gebiets nach einem „Fragilitäts-Parameter“ und auf dieser Grundlage die Neuabgrenzung von Gebieten im Hinblick auf ihre Nutzung ermöglicht.

Frankreich verneint im Rahmen der Fragen zur Umsetzung von Art 8 zu den sozialen und ökologischen Funktionen des Bergwaldes, dass Maßnahmen zur Sicherstellung der Nutzung des Bergwaldes für Erholung und Naturerlebnis getroffen werden, führt aber an, dass verschiedene Maßnahmen, wie etwa das Projekt „Der Wald kommt in die Schule“, in Zusammenarbeit mit diversen Ministerien und vom Netzwerk der Bildungszonen umgesetzt werden. Die Schweiz hat keine Maßnahmen zur Sicherstellung der biologischen Vielfalt des Bergwaldes sowie der Nutzung des Bergwaldes für Erholung und Naturerlebnis getroffen. In Österreich ist die biologische Vielfalt aufgrund des erhöhten Schalenwildbestandes gefährdet. In Slowenien werden Wasserschutzgebiete zum Schutz der Trinkwasserquellen festgelegt und Arbeiten zur Sicherung der biologischen Vielfalt durchgeführt. Das Waldgesetz gewährleistet allen Personen Bewegungsfreiheit im Wald zum Zwecke der Erholung sowie das nicht gewerbsmäßige Sammeln von Waldfrüchten.

Erschließungsmaßnahmen im Sinne des Art 9 werden von allen Vertragsstaaten getroffen.

Hinsichtlich der Naturwaldreservate²⁸ (Art 10) bejahen Österreich und Slowenien deren ausreichende Ausweisung. Österreich bemerkt aber, dass die Erschließung mittels Forststraßen nicht generell den Erfordernissen des Natur- und Landschaftsschutzes Rechnung trägt und es immer wieder zu Konflikten zwischen Naturschutz und Forstwirtschaft kommt. Die Repräsentation möglichst aller Bergwaldökosysteme in den ausgewiesenen Naturwaldreservaten wird in Österreich aufgrund vorwiegend budgetärer Probleme verneint. Die Ausweisung von Naturwaldreservaten im Privatwald im Sinne eines langfristig wirksamen Vertragsnaturschutzes erfolgt in Slowenien nicht. Eine Zusammenarbeit bei der Planung und Ausweisung grenzüberschreitender Naturwaldreservate wurde in Deutschland, Österreich und Slowenien verneint.

In Slowenien haben Waldeigentümer*innen Anspruch auf eine angemessene und leistungsbezogene Entschädigung, wenn von der Bergwaldwirtschaft Leistungen beansprucht werden, die über bestehende durch Rechtsvorschriften vorgesehene Verpflichtungen hinausgehen. Die notwendigen Instrumente zur Finanzierung von Förderungs- und Entschädigungsmaßnahmen wurden geschaffen. Allerdings erfolgt keine ausreichende Förderung hinsichtlich der erschwerten Wirtschaftsbedingungen im Alpenraum und der Leistungen, die beim Wirtschaften mit Bergwäldern erbracht werden (Art 11). Frankreich beantwortet die Frage mit ja und nein, aus den Ausführungen geht hervor, dass eine Erhöhung der öffentlichen Beihilfen möglich ist, die durch Landschaftsrelief und Klima bedingten Mehrkosten dadurch allerdings nicht gedeckt werden. In Deutschland haben Waldeigentümer*innen nunmehr auch Anspruch auf eine angemessene und leistungsbezogene Abgeltung, wenn von der Bergwaldwirtschaft Leistungen beansprucht werden, die über bestehende rechtliche Verpflichtungen hinausgehen. Gleiches gilt nicht für Frankreich bzw. in Österreich nur teilweise. Ist die Notwendigkeit einer über den gesetzlichen Rahmen hinausgehenden Leistung allerdings in einem Projekt begründet, wird sie in Österreich in der

²⁸ Anteil an der Gesamtwaldfläche: Deutschland 0,5 %; Frankreich 6 %; Österreich < 0,5 %, Schweiz 4,8 %; Slowenien 1,2 %.

Regel angemessen abgegolten. Die notwendigen Instrumentarien zur Finanzierung von Förderungs- und Abgeltungsmaßnahmen wurden in Frankreich nicht und in Deutschland und Österreich nur teilweise geschaffen.

Weitergehende Maßnahmen im Sinne des Art 12 wurden in Frankreich und Slowenien getroffen. In Frankreich unterstützen diverse Ministerien seit Jahren Forschungsarbeiten betreffend den Bereich Bergwald. Dadurch wurde zur Erarbeitung zweier Leitfäden beigetragen, die der Optimierung forstwirtschaftlicher Eingriffe in Schutzwäldern dienen sollen. In Slowenien ergingen eine Reihe von Verboten betreffend den Schutz des Bergwaldes sowie die Regelung, dass die Eigentümer*innen des Waldes dazu verpflichtet sind, den Wald gemäß dem von der öffentlichen Forststelle erstellen Plan zu bewirtschaften. Darüber hinaus ist beim Einsatz von Jungbäumen für die Pflanzung im Wald zu berücksichtigen, dass autochthone Baumarten eingesetzt werden. In Italien unterblieb die Beantwortung dieser Frage.

3.5.2. Feststellungen zur Umsetzung und zur Wirksamkeit der Maßnahmen

Von Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Protokolls berichtet Österreich etwa in den nördlichen Kalkalpen, wo Wildverbiss und Waldweide bedeutende Hinderungsgründe für Schutzwaldverbesserungsprojekte darstellen. Deren Umsetzung wird zudem durch ungünstige Waldbesitzverhältnisse, wie etwa Teilwald und Kleinprivatwald, erschwert. Weiterhin liegen in Österreich auch die Luftschadstoffwerte bei Ozon großflächig und bei Stickoxiden im Bereich der Talräume über den zum langfristigen Schutz der Waldökosysteme vorhandenen Grenzwerten. Gleiches gilt für die Einträge an Stickstoff über die Niederschläge vor allem im Nordalpenbereich. Schalenwildverbiss verhindert teilweise eine ausreichende Waldverjüngung. Einzelne Bestimmungen des Bergwaldprotokolls wurden in bestimmten Regionen aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen nicht umgesetzt. Im allgemeinen Teil führt Österreich im Hinblick auf die Berglandwirtschaft betreffende Schwierigkeiten aus, dass sich gemeinsame effiziente Vermarktungsinitiativen aufgrund der sehr unterschiedlichen Strukturen im Be- und Verarbeitungsbereich bisher noch unzureichend entwickelt haben.

In Slowenien bereitet die Abstimmung der Interessen von Forstwirtschaft, Jagd, Landwirtschaft und Naturschutz etwa betreffend die Begrenzung des Wildbestands, die Waldweide sowie die Existenz wilder Raubtiere im Raum extensiver Viehzucht (Bären- und Wolfsangriffe auf Kleinvieh) Schwierigkeiten. Zu diesen zählt auch, dass forstwirtschaftliche Daten auf administrativen Ebenen erhoben werden, die nicht direkt mit dem Anwendungsbereich der Alpenkonvention übereinstimmen.

Österreich berichtet hinsichtlich der Wirksamkeit der Maßnahmen von einer laufenden Verbesserung der Schutzfunktionalität der Wälder, einer teilweisen Abnahme des Anteils alter Wälder, dass die Holznutzung vermehrt auch im Schutzwald erfolgt und der Wald aufgrund der getroffenen Maßnahmen mehr zur Einkommenssicherung der bäuerlichen Waldeigentümer*innen beiträgt. In der Schweiz, in Liechtenstein und in Deutschland sind die Maßnahmen ebenfalls wirksam, in Letzterem aufgrund der Freiwilligkeit allerdings nach wie vor nicht überall durchschlagend. In Frankreich erfolgte bislang keine Gesamtbeurteilung der Umsetzung des Protokolls bzw. in Italien keine Beantwortung der einschlägigen Frage.

Konkret bestehen Umsetzungspotenziale jedenfalls nach wie vor in Bezug auf die internationale Zusammenarbeit (Art 4), wo ein Großteil der vorgesehenen Aktivitäten von den Vertragsstaaten nicht praktiziert wird.

Allfällige Widersprüche bestehen im Rahmen der Angaben zur internationalen Zusammenarbeit. Österreich und Slowenien haben 1976 das Karawankenabkommen abgeschlossen, nennen aber jeweils nicht die Zusammenarbeit in Form von bilateralen Abkommen. Aufgrund der Zusammenarbeit im Rahmen der GAP wäre zudem ebenfalls von Frankreich, Österreich und Slowenien eine Nennung bei multilateralen Abkommen vorzunehmen. Dies gilt auch im Hinblick auf die Berner Konvention über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume, die von diesen drei Ländern sowie auch Liechtenstein und der Schweiz ratifiziert wurde, wobei in keinem der Staaten die Zusammenarbeit in Form von multilateralen Abkommen bejaht wurde.

3.5.3. Stellungnahmen der Vertragsparteien und Beobachter

Der CAA weist darauf hin, dass in der Schweiz der langfristige Erhalt der Schutzfunktion des Bergwaldes aufgrund von Verbiss-Schäden durch zu hohe Schalenwildbestände in vielen Gebieten nicht gesichert (Art 2).

CIPRA International merkt an, dass der Schutzfunktion des Bergwaldes in Österreich mit entsprechender Ausweisung Rechnung getragen wird, jedoch festgestellt werden konnte, dass bei zahlreichen Fällungs- und Rodungsbewilligungen Art. 6 nicht ausreichend berücksichtigt und überprüft wurde. Dies betrifft auch das Gebiet des Nationalparks Hohe Tauern auf Salzburger Seite. Hier besteht außerdem eine Diskrepanz zwischen Naturschutzrecht, Forstrecht und Nationalparkrecht, die dazu führt, dass trotz Vorliegen eines Natura 2000 Gebietes keine fachgerechte Naturverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird. Eine Anpassung der Materiengesetze ist notwendig, um die naturschutzfachlichen Aspekte ausreichend in forstrechtlichen Bewilligungsverfahren berücksichtigen zu können. Dazu gehört auch die Einhaltung der Vorgaben der FFH-Richtlinie.

CIPRA International erläutert hinsichtlich der sozialen und ökologischen Funktionen gemäß Art 8, dass die biologische Vielfalt unter dem Klimawandel leidet und es entsprechender Maßnahmen bedarf, um klimafitte Wälder aufbauen zu können. Auch wird festgehalten, dass die Erholungsnutzung für die Bevölkerung zunehmend wichtiger wird, daraus aber Nutzungskonflikte und Schäden an den Waldbeständen entstehen können. Dazu bedarf es einer entsprechenden Strategie zur Bewusstseinsbildung und einer Entschärfung von Nutzungskonflikten zwischen Forst, Jagd, Grundbesitzer*innen und Erholungssuchenden.

CIPRA International bemängelt, dass bei der Walderschließung durch Forststraßen in Österreich (Art 9) der Natur- und Landschaftsschutz nicht ausreichend berücksichtigt wird. Es besteht ein entsprechender Handlungsbedarf hier zu einem besseren Ausgleich zu kommen, indem unter Beachtung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern entweder entsprechende Bewilligungstatbestände in den Naturschutzgesetzen der Länder oder strengere naturschutzfachliche Kriterien im Forstgesetz eingeführt werden.

Deutschland weist im Zusammenhang mit Art. 10 (Naturwaldreservate) darauf hin, dass die Gesamtfläche an Wäldern mit natürlicher Entwicklung im bayerischen Alpenraum durch die ins Bayerische Waldgesetz aufgenommene Ausweisung von Naturwäldern erheblich steigen wird. Bis 2023 wird auf 10% der bayerischen Staatswaldfläche ein grünes Netzwerk als Naturwaldfläche („Naturwälder“) ausgewiesen und einer natürlichen Entwicklung überlassen werden.

3.6. Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention im Bereich Tourismus

3.6.1. Maßnahmen der Vertragsparteien

Eine verstärkte internationale Zusammenarbeit im Sinne des Art 2 wird abgesehen von der Schweiz von allen Vertragsparteien bejaht.

Die internationale Zusammenarbeit erfolgt vor allem im Rahmen gemeinsamer Projekte, gefolgt von bilateralen Abkommen, finanziellen Unterstützungen und sonstigen Formen der Zusammenarbeit.²⁹ Deutschland und Österreich erwähnen grenzüberschreitende Gesprächs- und Arbeitsgruppen bzw. gemeinsame Konferenzen. Frankreich nennt das bereits erwähnte, 1995 gegründete Netzwerk Alpiner Schutzgebiete (ALPARC), das zwar an sich der Umsetzung des Naturschutzprotokolls dient, aber gleichzeitig Aktivitäten zu Tourismus- und Freizeitaktivitäten entfaltet, sowie die Espace Mont-Blanc-Initiative, in der Natur- und Umwelterbe mit internationalen wirtschaftlichen und touristischen Tätigkeiten in Einklang gebracht werden sollen.

Die Fragen nach der Entwicklung von Leitbildern, Entwicklungsprogrammen und sektoralen Plänen für eine nachhaltige touristische Entwicklung im Einklang mit den Zielen des Protokolls (Art 5) wurden

²⁹ Nennungen: Bilaterale Abkommen (3), Multilaterale Abkommen (2), Finanzielle Unterstützung (3), Fortbildung/Training (1), Gemeinsame Projekte (5), Sonstige (3).

überwiegend positiv beantwortet. Monaco verneint dies jedoch sowie auch die Durchführung einer flächendeckenden Planung, die eine nachhaltige Regionalentwicklung unter Berücksichtigung aller Nutzungsansprüche sicherstellt. Slowenien verneint ebenfalls die Entwicklung von Leitbildern, führt aber aus, dass eine Strategie für ein nachhaltiges Wachstum des slowenischen Tourismus (2017 bis 2021) verabschiedet wurde. Betreffend die Leitbilder für eine nachhaltige Entwicklung touristischer Destinationen sticht in Deutschland die Tourismusinitiative 2018 hervor, bei der ein Fokus auf der heimischen Tourismusgesinnung liegt. Die lokale Bevölkerung wurde abgesehen von Monaco in die Leitbildentwicklung einbezogen. Italien hat als einzige Vertragspartei die Durchführung aller Aktivitäten bejaht.

Naturschutz und Landschaftspflege im Sinne von Art 6 werden von allen Vertragsparteien in die Tourismusförderung einbezogen, einzig in Liechtenstein wird dies verneint, da es dort keine Tourismusförderung gibt. In Deutschland, Österreich und teilweise in der Schweiz werden nicht nur landschafts- und umweltschonende Projekte gefördert. Die Wettbewerbsfähigkeit des naturnahen Tourismus wird durch die Politik vorrangig mittels Förderungen betreffend die Entwicklung nachhaltiger Tourismuskonzepte gestärkt. Als einzige Vertragspartei verneint Monaco die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch die Politik. Maßnahmen, die die Innovation und Diversifizierung des Angebots fördern, werden in der Schweiz und Slowenien nicht bevorzugt. Ansonsten erfolgen diese etwa durch Einrichtung von Themenwegen sowie beispielsweise in Deutschland durch den Ausbau von E-Mobilität und der Einrichtung digitaler Modelldörfer für einen modernen Ski- und Bergtourismus. Die Berücksichtigung der Aspekte betreffend 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 – blieb in Liechtenstein und Deutschland unbeantwortet, wobei Deutschland ausführt, dass intensive Tourismusformen in Bayern ohnehin nur an wenigen Orten, wie um Neuschwanstein und dem Tegernsee bestehen. Slowenien verneint die Berücksichtigung der Aspekte im Hinblick auf intensive Tourismusformen. Hinsichtlich der Anpassung an ökologische Erfordernisse begründet Frankreich dessen Verneinung mit dem nicht von der Hand zu weisenden Wasserproblem.

Ein Erfahrungsaustausch und die Durchführung gemeinsamer Aktionsprogramme mit den anderen Vertragsparteien (Art 7) wird in keinem Bereich von allen Vertragsstaaten bejaht, die Zusammenarbeit erfolgt aber vorrangig im Bereich der Beherbergungseinrichtungen und touristischen Dienstleistungsangebote (sieben von acht Vertragsparteien), gefolgt von Städteplanung und Architektur (sechs von acht Vertragsparteien).

Die Lenkung der Besucherströme nach Art 8 in und außerhalb von Schutzgebieten erfolgt in allen Vertragsstaaten. Mit der Annahme des Entwicklungsplans für das Biosphärenreservat Julische Alpen steht dies in Slowenien allerdings erst am Anfang.

Die Fragen zu Art 9 betreffend die Berücksichtigung der naturräumlichen Entwicklungsgrenzen und zu Art 10 betreffend die Ausweisung von Ruhezeiten werden durchgehend positiv beantwortet. Frankreich merkt aber an, dass einige Orte an ihre natürlichen Wachstumsgrenzen stoßen könnten und dass der Begriff „Ruhezone“ im französischen Recht nicht gebräuchlich ist. Die Regelungen für bestimmte Schutzgebiete stellen de facto aber Ruhezeiten für die Fauna dar. In Österreich sind die absoluten Verbote im Rahmen der Ruhegebiete eine Besonderheit, da eine Bewilligungsmöglichkeit für allfällige Anlagen schlicht nicht besteht.

Hinsichtlich der Politik im Beherbergungsbereich nach Art 11 verneint Liechtenstein die Bevorzugung der kommerziellen Beherbergung sowie die Erneuerung und Nutzung bestehender Bausubstanz. Slowenien unterlässt abgesehen von der Bejahung der Bevorzugung der kommerziellen Beherbergung die Beantwortung der Frage zu Art 11 merkt aber an, dass der Fragebogen bei dieser Frage ermöglichen sollte, zusätzliche Angaben zu machen.

Alle Vertragsstaaten stellen sicher, dass neue Genehmigungen für Aufstiegshilfen auch ökologischen und landschaftlichen Erfordernissen Rechnung tragen (Art 12). Gleiches gilt für den Rückbau von Altanlagen. In Frankreich etwa sind Seilbahnanlagen stillzulegen, die seit fünf Jahren nicht betrieben wurden. Die Renaturierung nicht mehr benutzter Flächen mit heimischen Pflanzen erfolgt in allen Vertragsstaaten. Monaco beantwortete die Fragen zu Art 12 nicht, weil hier keine Aufstiegshilfen bestehen.

Im Hinblick auf Art 13 haben alle Vertragsparteien – in Monaco erfolgte wiederum keine Beantwortung – Maßnahmen gefördert, die auf eine Einschränkung des motorisierten Individualverkehrs in den touristischen Zentren abzielen. Diese umfassten insbesondere den Ausbau von Fußgängerzonen sowie von Busnetzen oder auch Parkplatzreduktionen und spezielle Angebote in Verbindung mit der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel.

Alle³⁰ Vertragsparteien berichten von möglichst landschaftsschonendem Bau, Unterhalt und Betrieb von Skipisten, in deren Rahmen die natürlichen Kreisläufe und Empfindlichkeiten der Biotope berücksichtigt werden (Art 14). Beschneiungsanlagen sind in allen Vertragsstaaten zulässig. Deren Errichtung unterliegt in der Regel einer Umweltverträglichkeitsprüfung bzw. den nationalen wasserrechtlichen Bestimmungen. Geländekorrekturen werden in Frankreich und Liechtenstein allerdings nicht begrenzt. In Frankreich erfolgt darüber hinaus ebenfalls keine Begrünung mit vorrangig heimischen Pflanzen.

Was die Sportausübung gemäß Art 15 betrifft, werden in allen Vertragsstaaten Lenkungsmaßnahmen für die Sportausübung im Freien ergriffen. In Deutschland, Frankreich, Liechtenstein, Österreich und der Schweiz etwa ist die Ausübung gewisser Sportarten geregelt, eingeschränkt oder verboten bzw. werden Wanderwege/Sportstrecken entsprechend ausgeschildert. Beschränkungen für die Ausübung motorisierter Sportarten wurden in allen Vertragsstaaten erlassen. In den meisten Staaten – nur in Liechtenstein wird dies nicht explizit angeführt – ist die Ausübung motorisierter Sportarten zumindest teilweise untersagt.

Das Absetzen von Luftfahrzeugen außerhalb von Flugplätzen für sportliche Zwecke (Art 16) ist in Deutschland, Österreich und der Schweiz erlaubt. Italien ließ diese Frage unbeantwortet. In Deutschland und Österreich ist dafür jeweils eine gesonderte Genehmigung erforderlich. In der Schweiz gilt eine Bewilligungspflicht für ausgewählte Fälle entsprechend der Schweizer Außenlandverordnung. Im Hinblick auf Slowenien fällt ein Vergleich bei dieser Frage schwer, da im Bericht nicht vom „Absetzen aus Flugzeugen“, sondern vom „Landen von Flugzeugen“ die Rede ist, dies ist aber jedenfalls verboten.

Lösungen für eine ausgewogene Entwicklung wirtschaftsschwacher Gebiete (Art 17) werden in Deutschland, Frankreich, Österreich, der Schweiz und Slowenien entwickelt. Dies erfolgt in Frankreich vorrangig auf dem Weg finanzieller Unterstützungen. In den anderen Ländern über Regionalprogramme bzw. eine entsprechende Einbindung in bestehende touristisch stark ausgeprägte Strukturen. Slowenien erwähnt in diesem Zusammenhang die Zusammenarbeit beim Projekt EDEN (European Destinations of Excellence) der Europäischen Kommission, dessen Ziel in der Förderung nachhaltiger Tourismusmodelle, etwa auch von noch unbekanntem oder zu entwickelnden Tourismusstandorten, innerhalb der EU liegt. In Liechtenstein besteht aufgrund der Größe und Beschaffenheit des Landes in diesem Punkt derzeit kein Handlungsbedarf. Italien erwähnt, dass einige Gebiete in den Alpen in den Genuss der Maßnahmen kommen, die in der Strategie für „innere Gebiete“ und in regionalen Entwicklungsprogrammen für ländliche Gebiete oder in Grenzregionen vorgesehen sind.

Im Hinblick auf die räumliche und zeitliche Staffelung der touristischen Nachfrage in den Feriengebieten (Art 18) wurden in Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und Slowenien Verbesserungsmaßnahmen getroffen. In Deutschland wurde der Sommerferienkorridor ausgeweitet (bis 2010 durchschnittlich 75 Tage, bis 2018 durchschnittlich 84,6 Tage). In Frankreich und Slowenien wurden die Winterferien nach Regionen zeitlich gestaffelt. Österreich erwähnt bilaterale Gespräche mit Deutschland und Italien verweist auf einschlägige Vorgaben der Tourismusstrategie 2017-2022.

Monaco, Österreich und Slowenien verneinen die Entwicklung geeigneter Anreize für die Umsetzung der Anliegen des Protokolls (Art 19). Dies dürfte im Falle von Österreich ein Versehen sein, da diesbezüglich vom Innovationspreis Tourismus (ÖIT) berichtet wird, im Rahmen dessen Projekte ausgezeichnet werden, die Anreize für andere Regionen zur Umsetzung entsprechender Themen geben sollen. Frankreich verneint zwar die Entwicklung spezifischer Instrumente im Hinblick auf das Tourismusprotokoll, verweist aber auf allgemeine Anreize, die auf den Schutz und die nachhaltige Entwicklung des Alpenraumes im Rahmen touristischer Tätigkeiten abzielen. Die von Liechtenstein genannten Anreize für die Umsetzung des Tourismusprotokolls betreffen die Eignerstrategie für

³⁰ Monaco unterließ die Beantwortung aller Fragen betreffend die Art 14 bis 17.

Liechtenstein Marketing, den Ausbau des öffentlichen Verkehrs sowie die Konzentration der Bautätigkeit im Alpengebiet.

Die Zusammenarbeit zwischen Tourismuswirtschaft, Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Handwerk (Art 20) wird in allen Ländern unterstützt bzw. gibt es für Monaco, das die Frage nicht beantworten kann, dazu keine Angaben.

Weitergehende Maßnahmen im Sinne des Art 21 wurden in Deutschland teilweise und in Frankreich getroffen. Deutschland führt in diesem Zusammenhang die Initiative Bergsteigerdörfer sowie private Aktivitäten in verschiedenen Regionen und Schutzgebieten an, die sich für nachhaltigen Tourismus einsetzen. In Frankreich wird auf politischer Ebene auf den Ausbau eines sozialen Fremdenverkehrs geachtet, etwa in Form von Beihilfen an Personen, die sich keinen Urlaub leisten können, oder Unterstützungsleistungen für Saisonarbeiter*innen. Es wird darüber hinaus ein barrierefreier Zugang für Tourist*innen gewährleistet.

3.6.2. Feststellungen zur Umsetzung und zur Wirksamkeit der Maßnahmen

Es wird von einigen Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Protokolls berichtet. In Deutschland stellt die immer wichtiger werdende Koordinierung von gebietsübergreifenden Maßnahmen eine Herausforderung dar.

Nach Frankreich spielt die Alpenkonvention zwar eine wichtige Rolle bei der Konzeption von Maßnahmen zugunsten eines nachhaltigen Bergtourismus, allerdings bestehen nach wie vor große Herausforderungen. Hier sind etwa die erheblichen Auswirkungen des Klimawandels, die Auswirkungen großer Besucherströme auf manche touristischen Sehenswürdigkeiten, die Entwicklung des Skisports hinsichtlich dessen Attraktivität für junge Menschen oder die Schwäche der Wirtschaft in Alpenregionen ohne skitouristischen Schwerpunkt gemeint.

Monaco kann aufgrund der Charakteristika und den Eigenheiten des Landes nicht allen Vorgaben des Protokolls entsprechen und es können daher nur dessen relevante Bestimmungen Gegenstand einer Berücksichtigung bzw. einer entsprechenden Anwendung sein. Die dortigen touristischen Aktivitäten sind vorwiegend auf die Küsten und Badeaktivitäten konzentriert. Monaco hat zwar das Profil einer dicht besiedelten urbanen Zone, ohne allerdings die für Hoch- und Mittelgebirge charakteristischen Aktivitäten, wie etwa Berg- und Waldtourismus. Es wurde somit auch keine Beurteilung der Wirksamkeit der Maßnahmen vorgenommen. In der Schweiz, die das Tourismusprotokoll nicht ratifiziert hat, entfällt eine entsprechende Beurteilung der Umsetzung bzw. Wirksamkeit ebenfalls.

In Slowenien mangelt es an einer intensiven Koordination von Strukturpolitiken und einer zusammenhängenden Formulierung strategischer Ziele und Durchführungsmaßnahmen zwischen den einzelnen Ressorts. Ohne diese enge Koordination von Strukturpolitiken sowie eine entsprechende rechtliche Unterstützung und gemeinsame Haushaltsprogramme können auch die spezifischen Ziele der Alpenkonvention und ihrer Protokolle nicht erreicht werden.

Deutschland berichtet von einer hohen Wirksamkeit der Maßnahmen. In den vergangenen zehn Jahren ist eine spürbare Entwicklung hin zu teils sehr erfolgreichen Ansätzen für eine nachhaltige Tourismusentwicklung zu beobachten, auch wenn es insbesondere bei der An- und Abreisemobilität noch viel zu tun gibt. In Frankreich wurde noch keine Gesamtbeurteilung der Umsetzung des Protokolls vorgenommen. Liechtenstein und Italien berichten ebenfalls von einer relativ hohen Wirksamkeit und der erfolgreichen Umsetzung der Maßnahmen.

In Österreich besteht nach eigenen Angaben noch viel Aufholbedarf. In diesem Zusammenhang wird angeführt, dass allerdings auch der Wirtschaftsdruck das Umweltengagement reduziert.

Slowenien berichtet von einer nicht zufriedenstellenden Synergiewirkung der Maßnahmen. Sie sind vorrangig restriktiv, auf einzelne Sektoren verteilt und nicht ermutigend für die Entwicklung der touristischen Wirtschaftstätigkeit im slowenischen Alpengebiet.

Allfällige Widersprüche und Unvollständigkeiten im Rahmen der Beantwortung der Fragen ergeben sich im Hinblick auf die internationale Zusammenarbeit. In Slowenien wird die Zusammenarbeit in Form

multilateraler Abkommen nicht genannt, allerdings die Mitgliedschaft in der Welttourismusorganisation angeführt. Gleiches gilt für Frankreich, Deutschland, Monaco und die Schweiz. In Monaco und Liechtenstein unterbleibt des Öfteren die Beantwortung der Fragen.³¹

Zwei weitere allfällige Widersprüche ergeben sich in Zusammenhang mit Art 18. Einerseits verneinen alle Vertragsparteien außer Italien, dass Maßnahmen zur Verbesserung der räumlichen und zeitlichen Staffelung der touristischen Nachfrage in den Feriengebieten im Rahmen einer zwischenstaatlichen Zusammenarbeit erreicht wurden. Andererseits führt Österreich – obwohl Österreich und Deutschland eben auch die zwischenstaatliche Zusammenarbeit verneinen – an, dass ein mit Deutschland ausgearbeitetes Positionspapier aufgrund fehlenden europäischen Problembewusstseins erfolglos blieb, dennoch wurden die Schulferien der österreichischen Bundesländer mit jenen der touristisch bedeutsamsten in Deutschland abgestimmt.

Abschließend wird in diesem Zusammenhang hingewiesen auf den Abschlussbericht zur vertieften Prüfung des Themas „Tourismus“, die unter anderem die Umsetzung der Art 5 (1), 5 (2), 6 und 18 zum Gegenstand hat.³²

3.6.3. Stellungnahmen der Vertragsparteien und Beobachter

Österreich weist darauf hin, dass es gemeinsam mit Deutschland, Liechtenstein, der Schweiz und Slowenien die Initiative Youth Alpine Interrail (YOALIN) unterstützt, bei der junge Menschen die Möglichkeit haben, für rund 50 bis 80 € für einen Monat auf nachhaltige und umweltschonende Art die Alpen zu erkunden. Weiters hebt Österreich das mit Geldern der ländlichen Entwicklung so erfolgreich laufende Projekt der „Bergsteigerdörfer“ hervor, das mittlerweile auch in anderen Alpenstaaten Verbreitung gefunden hat.

CIPRA International weist darauf hin, dass der extensive Tourismus in Österreich nur eine untergeordnete Bedeutung hat ein ausgewogenes Verhältnis zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen im Sinne des Art. 6 nicht festgestellt werden kann.

Der CAA kritisiert, dass in der Autonomen Provinz Südtirol in Italien, die unter den touristisch hoch entwickelten Zentralalpenregionen eine absolute Spitzenposition einnimmt, mehr als 50 % der Fraktionen von der Südtiroler Landesregierung als touristisch schwach entwickelte Gebiete bewertet werden. Die Tourismusedwicklungskonzepte der letzten Jahre erlauben in vielen Gemeinden die Ausweitung der Bettenzahl in bestehenden Betrieben und die Errichtung neuer Betriebe. Damit wird der massive Ausbau von touristischen Einrichtungen und die Ausweisung neuer Tourismuszonen im Grünen gefördert (Art. 6).

CIPRA International rügt, dass die massentouristischen Auswüchse im Wintertourismus, die stetige Erschließung neuer, höherer und abgelegenerer Gebiete die letzten unberührten Gebiete der Alpen bedrohen und Naturschutz und Landschaftspflege bei der touristischen Entwicklung hintangestellt werden. Die erwähnte Erschließung weiterer Gebiete und die Vergrößerung der Skigebiete steht teils im Widerspruch zu Art 9 und den naturräumlichen Entwicklungsgrenzen.

Der CAA bemängelt, dass in Südtirol trotz Ausweisung von Zonen, in denen touristische Erschließungen verboten sind (Art. 10), wie in Naturparks, in Schutzgebieten und im Dolomiten UNESCO Welterbe, Skierschließungen im sensiblen alpinen Raum durchgeführt werden und neue Schutzhütten und Gastbetriebe errichtet werden. Als Beispiele werden genannt die Santnerpasshütte und der Glasturm der Kölner Hütte sowie das Speicherbecken auf dem Pufplatsch am Rand der Seiser Alm, das ein europaweit einzigartiges Vorkommen von genetisch bedingten Farbvarianten bei Brunellen (*Nigritella rhellicani*) gefährdet. Außerdem werden in der Schweiz Ruhezonen nicht immer nach ökologischen Gesichtspunkten festgelegt, sondern nach Maßgabe von Partikularinteressen, z.B. der Jagd.

³¹ Konkret bei den Fragen 12, tw. 13, tw. 15 und 18.

³² Siehe:

https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/downloads/downloads_en/2_organisation_en/organisation_co_mpliancecommittees_en/CC24_inDepthReview_tourism_finalReport_draft_de_161003.pdf

CIPRA International äußert Zweifel daran, dass in Österreich angesichts der hohen Dichte an bestehenden Skigebieten und der großen Anzahl an in Planung stehenden Aufstiegshilfen den ökologischen und landschaftlichen Erfordernissen ausreichend Rechnung getragen wird (Art 12). Es wird auch darauf hingewiesen, dass es in der Schweiz viele stillstehende Aufstiegshilfen gibt, da das Gesetz keine Rückbaufrist vorsieht.

CIPRA International stellt fest, dass es in Teilen Österreichs teilweise regionale Verkehrskonzepte gibt, um den Individualverkehr zu vermindern. gibt aber zu bedenken, dass es für eine klimafreundlichere Anreise als mit dem PKW in zahlreichen Regionen an entsprechenden Angeboten fehlt, um mit öffentlichen Verkehrsmitteln anreisen zu können (Art. 13).

CIPRA International bedauert, dass der Ausbau von Skipisten und Beschneiungsanlagen in Österreich in Anbetracht der Größe der Skigebiete und deren ständiger Erweiterung negative Auswirkungen auf die Landschaft, den natürlichen Haushalt und die Artenvielfalt zeitigt. Eine restriktivere Auslegung der Bestimmungen und eine stärkere Berücksichtigung der Ziele der Alpenkonvention wäre notwendig, damit der Tourismussektor insgesamt nachhaltiger wird (Art 14).

Der CAA warnt vor den im Hinblick auf die Olympischen Winterspiele 2026 Mailand-Cortina geplanten Erweiterungen von Skipisten und Verbindungen von Skigebieten in den italienischen Provinzen Belluno, Trento und Bozen/Südtirol, die massive Auswirkungen auf das Natura 2000 Netzwerk und die alpinen Ökosysteme hätten. Die Pläne zur Modernisierung und Wiedereröffnung eines ehemaligen Skigebiets am Grünten im Allgäu mit zusätzlichem Ausbau für den Sommertourismus geben auch in Deutschland Anlass zur Sorge (Art. 14).

In Bezug auf Art 15 rügt der CAA, dass in den vergangenen Jahren in Südtirol ein Zuwachs an illegalen Motorschlittenfahrten auf flachen Hochalmen und an Motocross-Fahrten im alpinen Gelände zu verzeichnen ist. Eine intensive, flächendeckende Kontrolle, Überwachung und Durchführung der bestehenden Gesetze durch das Forstpersonal ist erforderlich. In den italienischen Alpen werden nach wie vor „Moto Cavalcate“ (Motorrad – Cross-Wettbewerbe) genehmigt und veranstaltet, wie etwa die jährliche „Moto Cavalcata Carnica“, unter massiver Störung der Fauna und Gefährdung von Wanderern. Auch sonstige Aktivitäten mit motorisierten Fahrzeugen nehmen zu.

CIPRA International bemängelt, dass in Vorarlberg als einzigem österreichischen Bundesland Heliskiing noch zulässig ist. Ein derartiges Angebot für einen lediglich geringen Anteil der jährlichen Gäste wird als überschießend angesehen und ist nicht mit dem Natur- und Artenschutz in Einklang zu bringen. Die Rechtfertigung des Landes Vorarlberg, dass dieses Angebot die Lawinenbeobachtungs- und -sprengflüge sichert, ist eine vorgeschobene Begründung, die von dem Umstand ablenkt, dass der Schutz vor Naturgefahren von der verantwortlichen Behörde auch ohne dieses touristische Angebot sichergestellt werden muss. Ebenfalls erwähnt werden die steigenden Zahlen an Tourengänger*innen und das damit verbundene Eindringen in immer weiter abgelegene Gebiete, die besonders für Wildtiere in der Winterruhe negative Folgen haben (Art 15).

CIPRA International weist auf die mangelhafte Umsetzung der Außenlandverordnung und die Umsetzung des Wildschutzes in der Schweiz hin. In der Schweiz gibt es 40 Gebirgslandeplätze über 1.100 m.ü.M. ohne Einschränkungen, wovon sich 20 in oder unmittelbar angrenzend an Objekte des Bundesinventars für Landschaften und Naturdenkmäler oder Wildruhezonen befinden. Für das restliche Gebiet über 1'100 m.ü.M. gilt eine Bewilligungspflicht für Personentransporte zu touristischen Zwecken entsprechend der Schweizer Außenlandverordnung. Es kommt jedoch häufig vor, dass Personentransporte zu touristischen bzw. sportlichen Zwecken als Arbeitsflüge gekennzeichnet werden, z.B. für Fotoshootings.

3.7. Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention im Bereich Verkehr

3.7.1. Maßnahmen der Vertragsparteien

In allen Vertragsstaaten wird gemäß Art 7 eine rationelle und sichere Abwicklung des Verkehrs in einem grenzüberschreitend aufeinander abgestimmten Verkehrsnetzwerk umgesetzt. Eine gänzliche Bejahung der diesbezüglichen Konkretisierungen gemäß Art 7 (1) lit a bis d erfolgt in Deutschland, Italien und der Schweiz. Am meisten genannt wird einerseits, dass Verkehrsträger, -mittel und -arten aufeinander abgestimmt sowie die Intermodalität begünstigt werden (alle außer Liechtenstein, in Frankreich teilweise) sowie dass die Reduktionspotenziale im Verkehrsaufkommen erschlossen und genutzt werden (in Frankreich, Österreich und Slowenien teilweise). Anders verhält es sich bei den Maßnahmen im Rahmen von Art 7 (2) zur Sicherung der Verkehrswege vor Naturgefahren, zum Schutze der Menschen und der Umwelt in Gebieten mit besonderen Belastungen aus dem Verkehr, zur schrittweisen Reduktion der Schadstoff- und Lärmemission aller Verkehrsträger auch auf der Grundlage der bestverfügbaren Technologie und zur Erhöhung der Verkehrssicherheit. Diese werden von allen Vertragsparteien ausschließlich bejaht. Einer verstärkten Verlagerung des Verkehrs, insbesondere des Güterverkehrs, auf die Schiene dienen der von Deutschland und Österreich genannte Aktionsplan Brenner, der von Frankreich erwähnte Eisenbahn-Basistunnel Lyon-Turin, der Gotthard- und Ceneri-Tunnel in der Schweiz sowie der Masterplan Schienengüterverkehr aus 2017³³ in Deutschland. In Slowenien wurde per Resolution über das nationale Programm der Verkehrsentwicklung für den Zeitraum bis 2030 die Modernisierung des Eisenbahnnetzes zur teilweisen Verlagerung des Straßenverkehrs auf die Schiene als Prioritätsaufgabe festgelegt.

Im Hinblick auf Art 8 werden bei großen Neubauten und wesentlichen Änderungen oder Ausbauten vorhandener Verkehrsinfrastrukturen in allen Vertragsstaaten Zweckmäßigkeitsprüfungen, Umweltverträglichkeitsprüfungen und Risikoanalysen – in Österreich zumindest teilweise – vorgenommen. Von sonstigen Prüfungen berichten alle Vertragsparteien außer Liechtenstein, die Schweiz und Slowenien. Italien nennt diesbezüglich keine Details. Alle Vertragsstaaten bejahen darüber hinaus – in Monaco blieb die Frage unbeantwortet –, dass den Resultaten der vorgenommenen Prüfungen/Analysen im Hinblick auf die Ziele dieses Projekts Rechnung getragen wurde. In allen Vertragsstaaten, in Frankreich teilweise, werden Planungen für Verkehrsinfrastrukturen im Alpenraum mit anderen Vertragsparteien koordiniert und konzertiert. Es bejahen weiters alle Vertragsstaaten, dass bei Vorhaben mit erheblichen grenzüberschreitenden Auswirkungen Konsultationen mit den davon betroffenen Vertragsparteien erfolgen, bevor das Vorhaben durchgeführt wird oder spätestens nach Vorlage der genannten Prüfungen. In Liechtenstein gab es bislang kein konkretes Vorhaben, Konsultationen sind aber grundsätzlich für solche Fälle vorgesehen. Neben konkreten Beispielen erwähnen Frankreich, Österreich und die Schweiz diesbezüglich etwa auch die Bildung regierungsübergreifender bzw. bilateraler Ausschüsse oder binationaler Arbeitsgruppen sowie die systematische Anwendung der Espoo-Konvention, im Rahmen derer in Deutschland, Österreich und Italien etwa die „Brenner Corridor Platform“ entwickelt wurde. Monaco erwähnt die Carte Azur, die die Inanspruchnahme eines grenzüberschreitenden Busnetzes in Monaco und Frankreich ermöglicht. Außer in Slowenien wird die stärkere Einbeziehung der Transportkomponente in das Umweltmanagement der Unternehmen im Land in allen Vertragsstaaten unterstützt. Frankreich, Monaco, Österreich und die Schweiz berichten unter anderem von entsprechenden Förderprogrammen bzw. marktwirtschaftlichen Anreizen, Deutschland von Schulungen zu kraftstoffsparender Fahrweise sowie der Förderung von Umweltschutzberatungen und Liechtenstein von diesbezüglichen Gesetzen und Verordnungen. Italien nennt keine Details.

Alle Vertragsparteien fördern die Einrichtung und den Ausbau kund*innenfreundlicher und umweltgerechter öffentlicher Verkehrssysteme (Art 9). In Deutschland, Italien, Liechtenstein, Monaco und teilweise Österreich liegt ein besonderer Fokus auf dem Ausbau des Busnetzes, in Frankreich, der Schweiz, Slowenien und Österreich (überwiegend im Vergleich zum Busnetz) steht die Förderung des Schienenverkehrs im Vordergrund. In Bezug auf Deutschland, Liechtenstein und Monaco sind vor allem auch die Investitionen in grenzüberschreitende Verkehrsinfrastrukturen hervorzuheben. In Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Österreich und der Schweiz haben die Einrichtung und der Ausbau kund*innenfreundlicher und umweltgerechter öffentlicher Verkehrssysteme zur nachhaltigen

³³ https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/E/masterplan-schienengueterverkehr.pdf?__blob=publicationFile

Aufrechterhaltung und Verbesserung der Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur sowie der Erholungs- und Freizeitattraktivität des Alpenraums beigetragen. Die Frage verneinend führt Slowenien aus, dass sich die Situation zwar seit der letzten Berichterstattung gebessert hat, aber noch immer nicht zufriedenstellend ist. Monaco macht keine diesbezüglichen Angaben.

Im Hinblick auf Art 10 (1) zur besseren Ausnutzung der besonderen Eignung der Eisenbahn haben einzig Liechtenstein und Monaco nicht alle Maßnahmen bejaht. Betreffend Art 10 (2) verneinen Liechtenstein und Slowenien, dass Bestrebungen unterstützt werden, die Kapazitäten der Schifffahrt zur Verringerung des Anteils des Transitgüterverkehrs auf dem Landweg vermehrt zu nutzen. In Slowenien gibt es allerdings keine schiffbaren -Flüsse im Anwendungsbereich der Alpenkonvention. In Monaco und der Schweiz besteht hierfür kein Anwendungsbereich. In Deutschland erfolgt die Unterstützung der Bestrebungen etwa im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans, wo 24,5 Mrd. € in Bundeswasserstraßen investiert werden. In Frankreich werden im Rahmen des Gemeinschaftsprogramms Marco Polo Beihilfen für Hochgeschwindigkeitsseewege ausgeschüttet. In Italien werden wichtige Häfen, etwa in Triest, modernisiert. In Österreich erfolgt – außerhalb des Gebiets der Alpenkonvention – der Ausbau der Donau zu einem leistungsfähigen und ganzjährig verfügbaren Wasserweg.

Im Hinblick auf die Umsetzung der in Art 11 (2) genannten Voraussetzungen für die Verwirklichung hochrangiger Straßenprojekt für den inneralpinen Verkehr nennen Liechtenstein, Österreich und die Schweiz die UVP-Regelwerke bzw. -mechanismen. Frankreich merkt an, dass kein hochrangiges Straßenprojekt umgesetzt wurde. Slowenien führt aus, dass die Bestimmungen des Art 11 (2) im Rahmen der Vorbereitungen auf mögliche Infrastrukturbauten im Gebiet der Alpenkonvention angewendet werden. In Deutschland wurden die Voraussetzungen für die Realisierung von Straßenbauprojekten für den inneralpinen Verkehr in mehreren Stufen geprüft. Es werden in diesem Zusammenhang konkrete Projekte genannt, wie etwa die B 19 Immenstadt – Kempten, die einer solchen Prüfung unterzogen wurden. Italien ließ die Frage unbeantwortet, in Monaco ist sie nicht anwendbar.

Abgesehen von Liechtenstein wurden gemäß Art 12 in allen Vertragsstaaten Maßnahmen ergriffen, um die Umweltbelastungen durch den Flugverkehr einschließlich des Fluglärms zu senken. Frankreich, Italien und Österreich verweisen diesbezüglich auf nationale und internationale Regelungen, Deutschland schafft unter anderem Alternativen zum Flugverkehr durch den Ausbau des Hochgeschwindigkeitsnetzes der Bahn, in Monaco existieren Start- und Landeprotokolle für Hubschrauber, um die Lärmbelästigung zu begrenzen, in der Schweiz ist die Zahl der Flugplätze und Außenlandestellen in den Alpen grundsätzlich begrenzt, in Slowenien gibt es Flugeinschränkungen über Schutzgebieten. In Deutschland und Österreich – Italien beantwortete die Frage nicht – ist das Absetzen aus Luftfahrzeugen³⁴ außerhalb von Flugplätzen erlaubt. Österreich verweist auf die Voraussetzungen des Luftfahrtgesetzes und verneint als einzige Vertragspartei (in Monaco gab es keine Angabe), dass geeignete Maßnahmen getroffen wurden, um den nichtmotorisierten Freizeit-Luftverkehr zum Schutz der Wildfauna zeitlich und örtlich einzuschränken und führt aus, dass Außenabflüge und Hänge- und Paragleiter derzeit ohne Bewilligung geduldet werden, es sei denn es handelt sich um dicht verbaute Gebiete oder Starts von Bauwerken. In Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und der Schweiz wurde das öffentliche Verkehrssystem von den alpennahen Flughäfen in die verschiedenen Alpenregionen verbessert, um die Verkehrsnachfrage zu befriedigen, ohne dadurch die Belastung der Umwelt zu erhöhen. In der Schweiz ist für das Jahr 2021 der Umbau des Regionalflughafens Samedan geplant, es soll allerdings keine neuen Startbahnen geben. Ansonsten wurden in keiner der Vertragsstaaten neue Flughäfen gebaut oder bestehende erheblich ausgebaut.

Außer in Liechtenstein und Monaco werden oder wurden die verkehrlichen Auswirkungen weiterer Erschließungen mit touristischen Anlagen unter Berücksichtigung der Ziele dieses Protokoll überprüft (Art 13). Eine derartige Prüfung ist allerdings auch in Liechtenstein und Monaco gesetzlich vorgesehen. In Deutschland, Liechtenstein, der Schweiz, Slowenien und in Frankreich in bestimmten Fällen wird bei der Erschließung touristischer Anlagen dem öffentlichen Verkehr der Vorrang eingeräumt. In Italien und Monaco gab es dazu keine Angaben, Österreich merkt an, dass dies generell noch nicht erfolgt, es aber einige Good Practice-Fälle gibt. Alle Vertragsparteien – wiederum keine Angabe in Monaco – bejahen,

³⁴ Im Hinblick auf Slowenien besteht hier das gleiche Problem wie in Zusammenhang mit Art 16 Tourismusprotokoll. Es wird wiederum das „Landen von Flugzeugen“ anstelle des „Absetzens aus Flugzeugen“ behandelt.

dass die Schaffung und Erhaltung von verkehrsberuhigten und verkehrsfreien Zonen, die Einrichtung autofreier Tourismusorte sowie Maßnahmen zur Förderung der autofreien Anreise und des autofreien Aufenthalts von Urlaubsgästen unterstützt werden. In Slowenien werden die genannten Elemente durch Vorschriften der lokalen Gebietskörperschaften unterstützt. Italien nennt das 5T-System, das während der Olympischen Spiele in Turin eingeführt wurde und im Bereich Verkehrstelematik (Intelligent Transport Systems) und Mobilitätsinformation verwendet wird.

In Deutschland, Italien, Liechtenstein und der Schweiz wird das Verursacherprinzip zur besseren Anrechnung der Kosten der verschiedenen Verkehrsträger angewendet, in Frankreich und Österreich geschieht dies teilweise, in Monaco und Slowenien nicht (Art 14). Abgesehen von Liechtenstein, Monaco und Slowenien bestätigen alle Vertragsparteien, dass ein Berechnungssystem zur Ermittlung der Wegekosten und externer Kosten entwickelt wurde. Italien erinnert in diesem Zusammenhang an den Endbericht der Arbeitsgruppe Verkehr zu den wahren Kosten des Verkehrs auf den transalpinen Korridoren aus dem Jahr 2007. Die Schweiz nennt hier die seit 2001 bestehende LSWA (leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe), die 2021 revidiert werden sollte. Österreich nennt als ersten Ansatz die Ökologisierung der Maut, in der seit 1. Jänner 2017 externe Kosten durch Lärm und Luftverschmutzung ebenfalls eingepreist werden.

In Frankreich, Italien, Österreich und der Schweiz wird der Stand und die Entwicklung sowie die Nutzung beziehungsweise Verbesserung der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur und Verkehrssysteme und die Reduktion der Umweltbelastungen nach einheitlichem Muster in einem Referenzdokument festgehalten und periodisch aktualisiert (Art 15). Frankreich führt diesbezüglich aus, dass das Referenzdokument derzeit nicht eingesehen werden kann, da das von der Arbeitsgruppe Verkehr erstellte Dokument Daten für die Jahre 2005 und 2010 enthält und noch aktualisiert werden muss.

Abgesehen von Slowenien wurden gemäß Art 16 in allen Vertragsstaaten, in Frankreich teilweise, Umweltqualitätsziele zur Erreichung eines nachhaltigen Verkehrs festgelegt und umgesetzt. Deutschland, Frankreich, Italien, Monaco, Österreich und die Schweiz nennen in diesem Zusammenhang unter anderem Regelungen zur Förderung der Luftqualität, in Liechtenstein nimmt der Verkehrsbetrieb LIEmobil bei der Gestaltung der öffentlichen Mobilitätsdienste besondere Rücksicht auf eine energieeffiziente und umweltschonende Erbringung der Transportleistungen.

Abgesehen von Italien, wo die Frage unbeantwortet blieb, bejahen alle Vertragsparteien, dass im Sinne von Art 17 vor wichtigen verkehrspolitischen Entscheidungen eine Konsultation mit anderen Vertragsparteien stattfindet, um diese insbesondere in eine aufeinander abgestimmte, grenzüberschreitende Raumordnungspolitik einzubeziehen, sowie auch, dass es derartige Abstimmungen bereits gab.

Weitergehende nationale Regelungen im Sinne von Art 6 wurden von der Schweiz getroffen. Dort geht die verfassungsrechtliche Bestimmung betreffend den alpenquerenden Transitverkehr zum Teil weiter als dies vom Verkehrsprotokoll verlangt wird.

3.7.2. Feststellungen zur Umsetzung und zur Wirksamkeit der Maßnahmen

In Frankreich, Monaco und Österreich gab es Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Protokolls.³⁵ Frankreich nennt in diesem Zusammenhang die Definition des Begriffs „hochrangige Straßen“ sowie die Abstimmung bestimmter Projekte, die vor dem 31. Oktober 2000 beschlossen worden sind, mit Art 11 des Protokolls. Monaco führt wiederum an, dass aufgrund der Besonderheiten und Charakteristika des Landes nicht allen Vorschriften des Protokolls entsprochen werden kann. Österreich berichtet, dass die Weichenstellungen für die zukünftige Verkehrsabwicklung teilweise nach wie vor in die falsche Richtung gehen, indem Gewerbegebiete mit hochrangigen Straßeninfrastrukturen angeschlossen und gleichzeitig Gleisanschlüsse aufgelassen werden. Zudem entstanden weitere Probleme durch die ungebrochene Zunahme des Straßenverkehrs (Immissionsgrenzwertüberschreitungen bei NO_x und Partikel bzw. Feinstaub). Es sollte sich aber die Situation mit dem in allen EU-Mitgliedstaaten verpflichtend auszuarbeitenden nationalen Energie- und Klimaplan kurz- bis mittelfristig verbessern.

³⁵ Italien machte keine Angaben zu Schwierigkeiten in der Umsetzung des Protokolls sowie hinsichtlich der Beurteilung der Wirksamkeit der Maßnahmen. Liechtenstein und Monaco nahmen ebenfalls keine Beurteilung der Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen vor.

Im Hinblick auf die Wirksamkeit der Maßnahmen berichtet Deutschland, dass die Lkw-Maut einen sichtbaren Umweltbeitrag leistet. Durch die Optimierung der Transportabläufe werden Transportkapazitäten noch effizienter ausgelastet. Im Hinblick auf die Fuhrparkerneuerung stieg der Anteil der schadstoffarmen Fahrzeuge der Emissionsklasse EURO 6 von unter 1 % im Jahr 2012 auf fast 70 % im Jahr 2018. In Frankreich wurde bislang keine genaue Beurteilung der Effizienz der Maßnahmen durchgeführt, das allmähliche Verschwinden von umweltverschmutzenden Fahrzeugen in den Alpen, speziell der besonders umweltschädigenden Lkw der Klassen EURO 1 und 2, sowie die Entwicklung neuer Treibstoffe tragen allerdings dem Erreichen der Ziele des Protokolls bei. In Österreich zeigen die Maßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Verkehrs und des Schienengüterverkehrs positive Wirkungen. Die Maßnahmen haben dazu beigetragen, die Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr längerfristig deutlich zu steigern. Darüber hinaus konnte durch die umgesetzten Lärmschutzmaßnahmen eine Verbesserung der Lebensqualität entlang der hochrangigen Verkehrsachsen erreicht werden. Es wird allerdings auch darauf hingewiesen, dass die Beurteilung vielfach noch offen ist, da die Maßnahmen ergriffen, aber noch nicht evaluiert wurden. Die Schweiz nennt in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirksamkeit der Maßnahmen das Güterverkehrsverlagerungsgesetz mit dem Zielwert 650.000 alpenquerende Lastwagenfahrten pro Jahr. Das Ziel sollte spätestens zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels im Dezember 2016 erreicht werden, Ende 2018 sind jedoch knapp 950.000 Fahrten registriert worden. Slowenien führt aus, dass der Verkehr in den Alpen immer noch ohne Berücksichtigung der Alpenkonvention behandelt wird. Hauptprobleme sind der steigende Transitverkehr, die indirekte Förderung des Individualverkehrs und die Vernachlässigung des öffentlichen Verkehrs.

Deutschland verweist im Rahmen der zusätzlichen Anmerkungen und im Hinblick auf Art 3 auf die „Erklärung von Zürich über die Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit insbesondere in Tunnels im Alpengebiet“. Der sogenannte Züricher Prozess übt eine wichtige politische Funktion als Kommunikationsplattform zwischen den Alpenländern in Verkehrsfragen aus und ist insbesondere eine zentrale Plattform für die Entwicklung und Förderung eines sicheren und nachhaltigen Verkehrs in der Alpenregion.

Ein allfälliger Widerspruch besteht im Hinblick auf die Verpflichtung nach Art. 8 bei Vorhaben mit erheblichen grenzüberschreitenden Auswirkungen, vorherige Konsultationen mit den davon betroffenen Vertragsparteien durchzuführen.

Deutschland gibt an, bei solchen Vorhaben nicht immer konsultiert worden zu sein, bevor das Vorhaben durchgeführt wurde und nennt dabei eine Reihe verkehrspolitischer Maßnahmen seitens Österreichs, deren Abstimmung nicht im geforderten Umfang erfolgte (z.B. sektorales Fahrverbot auf der Inntalautobahn, Fahrverbote für schadstoffreiche Schwerfahrzeuge auf der Inntalautobahn seit 18.5.2016, Lkw-Blockabfertigung seit Oktober 2017). Konsultation im Sinne des Art. 8 Verkehrsprotokoll enthält eine Komponente der Beratschlagung. Eine solche hat aber nicht stattgefunden. Die Übermittlung oder zum Teil auch nur die Veröffentlichung bereits final beschlossener Maßnahmen stellt keine Konsultation in diesem Sinne dar. Eine Beratschlagung mit deutschen Interessenvertretern mag stattgefunden haben; dies ersetzt aber nicht die Beteiligung der deutschen offiziellen Stellen.

Österreich vertritt hierzu die Auffassung, durch die erfolgten Notifizierungen und die umfassenden Begutachtungsverfahren zu den Verkehrsbeschränkungen zur Luftschadstoffverringerung sowie die auch grenzüberschreitend breit angelegte Informationsoffensive zu den Blockabfertigungsterminen alle diesbezüglichen Verpflichtungen aus dem Protokoll „Verkehr“ erfüllt zu haben.

Alle Vertragsparteien geben zu Art 11 (1) an, im Berichtszeitraum keine neuen hochrangigen Straßen für den alpenquerenden Verkehr gebaut zu haben. Dies gilt jedoch nicht für die Schweiz, die allerdings ausführt, dass gemäß Bundesgesetz über den Straßentransitverkehr im Alpengebiet die Verkehrskapazität der Transitstraßen nicht erhöht werden darf, was einer Begründung für eine Verneinung des Neubaus solcher Straßen entspricht und einem allfälligen Widerspruch gleichkommt.

Darüber hinaus ergibt sich ein weiterer allfälliger Widerspruch hinsichtlich der Einführung verkehrsspezifischer Abgabensysteme in Zusammenhang mit Art 14. Solche werden in Deutschland bereits angewandt, in Italien und Österreich eingeführt, in Frankreich und Slowenien sind sie im frühen Stadium der Vorbereitung, in Monaco und der Schweiz gibt es keine. In Liechtenstein erfolgte eine

Nennung bei „Nein“ sowie bei „Ja. Es wird bereits angewandt“, dabei wird ausgeführt, dass eine Schwerverkehrsabgabe (PSVA und LSVA) analog und in Zusammenarbeit mit der Schweiz existiert. Die Schweiz gibt jedoch an, dass kein entsprechendes Abgabensystem eingeführt wurde. Deutschland, Italien und Österreich berichten hier unter anderem von Mautsystemen.

Slowenien bejaht weiters, dass weitergehende Maßnahmen im Sinne von Art 6 getroffen wurden und nennt dabei die Abstimmung mit den lokalen Gebietskörperschaften und mit anderen Ressorts. In diesem Zusammenhang sind allerdings die Art 4 und 5 des Protokolls (Berücksichtigung der Ziele in den anderen Politiken und Beteiligung der Gebietskörperschaften) einschlägig, weswegen es sich im Hinblick auf eine solche Abstimmung nicht um Maßnahmen handelt, die über die im Protokoll vorgesehenen hinausgehen.

3.7.3. Stellungnahmen der Vertragsparteien und Beobachter

CIPRA International unterstreicht, dass die revidierte Eurovignette-Richtlinie in der Fassung, die das Europäische Parlament am 17. Februar 2022 beschlossen hat, das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention missachtet. Die hier enthaltenen Begünstigungen für den Güterverkehr auf der Straße geben falsche Anreize, die im Widerspruch zu Art 10 Abs 1 lit c stehen. Demnach sind Maßnahmen mit dem Ziel, insbesondere den Gütertransport über längere Distanzen auf die Bahn zu verlagern und die Tarifierung der Verkehrsinfrastrukturen stärker zu harmonisieren. Die in der revidierten Richtlinie vorgesehene CO₂-Differenzierung sieht beträchtliche Erleichterungen für die verschiedenen CO₂-Emissionsklassen mit bis zu 50 % Befreiung von der Maut vor. Die sogenannten Zero-Emission Fahrzeuge – also die mit Batterie oder Wasserstoff betriebenen LKWs – können mit bis zu 75 % befreit werden. Dies negiert andere Emissionen, insbesondere Lärm- und Feinstaubemissionen, und bevorzugt unverhältnismäßig den Güterverkehr auf der Straße durch vermeintlich saubere und leise LKWs mit Elektroantrieb. Zudem wird nicht zwischen grünem, blauem und grauem Wasserstoff differenziert was der Anwendung des Verursacherprinzips widerspricht und für die Umwelt wie auch für den Klimaschutz fatale Auswirkungen haben wird. Die Folge dieser Anreize, besonders in Hinblick auf in Ausarbeitung befindlichen Förderungen für die Erneuerung der LKW-Flotten zu Zero-Emission Fahrzeugen, bewirkt eine massive Vergünstigung des Gütertransportes auf der Straße. Die Investitionen in den Ausbau eines verbesserten Schienenverkehrs gehen verloren und die Verkehrsverlagerung wird damit weiter verzögert, wenn nicht verhindert. Die revidierte Eurovignette-Richtlinie steht auch im Widerspruch zu Verursacherprinzip und Kostenwahrheit, die in Art. 14 geregelt sind, denn es hätte ein System eingeführt werden müssen, das die umweltfreundlichsten Verkehrsträger und -mittel begünstigt, zu einer ausgewogeneren Nutzung der Verkehrsinfrastrukturen führt und Anreize bietet, die Potentiale ökologischer und sozioökonomischer Belastungsminderung mit strukturellen und raumordnerischen Maßnahmen der Verkehrsbeeinflussung vermehrt zu nutzen. Schließlich sieht die revidierte Eurovignette-Richtlinie in ihrer derzeitigen Fassung eine Zweckbindung lediglich für Staukosten vor, die zudem mit Ausnahmemöglichkeiten für Vignetten- und Konzessionsländer versehen sind.

CIPRA International bemängelt weiters, dass der Begriff "Zweckmäßigkeitprüfung" in Art. 2 nicht ausreichend definiert, um eindeutig festzulegen, was im Rahmen eines Neubaus oder einer wesentlichen Änderung von hochrangigen Straßen zu prüfen ist. CIPRA Österreich gibt eine Studie in Auftrag, um diese Rechtsfrage in Österreich zu klären und empfiehlt ein Begleitgesetz zur Anwendung des Verkehrsprotokolls, in dem die Verpflichtungen für die nationalen Behörden konkretisiert werden. Außerdem fehlt trotz der starken Belastung des Alpenraums durch den Güter- und Personenverkehr eine gemeinsame Strategie für eine nachhaltige Entwicklung des Verkehrs in den Alpen im Sinne des Art. 7.

Der CAA warnt vor der Realisierung der seit langem bestehenden Pläne für die Verlängerung der Autobahn A31 Valdastico Nord sowie auch der A27 Alemagna (Art. 11).

Betreffend Art. 13 unterstreicht der CAA, dass in der Autonomen Provinz Südtirol in Italien neue Seilbahnanlagen auf derselben Route genehmigt werden, wo bereits eine Straße verläuft, ohne diese jedoch in Folge zu sperren. Dies schafft kostenintensive Parallelinfrastrukturen mit negativen Umweltauswirkungen. Als Fallbeispiele werden genannt die seilbahntechnische Verbindung Tiers/St. Zyprian-Frommer Alm, der Fall Kronplatz Ried und das geplante Projekt der Seilbahn Mühlbach-Meransen. Im Fall Marinzen wurde die Machbarkeitsstudie genehmigt, eine neue Seilbahn von Kastelruth auf die Seiser Alm zu bauen, obwohl bereits in der Nähe eine Seilbahn von St. Ulrich in Gröden

und die Umlaufbahn in Seis auf die Seiser Alm führen und zudem eine Straßenverbindung (zeitliche Sperre, öffentliche Buslinie) existieren.

Italien führt dazu aus, dass die Autonome Provinz Bozen/Südtirol das Ziel verfolgt, die Freizeitaktivitäten in der Natur, vor allem jene in den Höhenlagen, auf Gebiete mit vorhandener Infrastruktur zu konzentrieren. Skilifte werden in dieser Hinsicht als wichtiges nachhaltiges Massentransportmittel angesehen. Die Alternative ist der Individualverkehr. Viele Projekte zielen darauf ab, diese Gebiete an das Eisenbahnnetz und den öffentlichen Personennahverkehr anzuschließen und auf diese Weise den intermodalen Austausch zwischen Verkehrssystemen zu fördern (z. B. Seilbahnen Brixen - Plose oder Pustertal - Meransen). Ein wichtiges Ziel ist die autofreie Erreichbarkeit Südtirols.

Der CAA spricht sich auch dafür aus, auf den Dolomitenpässen eine Verkehrsberuhigung durch die Einführung eines täglichen Zeitfensters mit Fahrverbot für den Individualverkehr von 11-16 Uhr ergänzt durch ein attraktives öffentliches Nahverkehrsangebot einzuführen. Auch in der Schweiz zeigte sich im Fall der Skigebietsverbindung Andermatt – Sedrun, dass die Erschließung mit öffentlichen Verkehrsmitteln nicht gut war und viele Leute mit dem Auto anreisen. Hier laufen verschiedene Projekte, dies zu verbessern.

Zur Verkehrssituation auf den Dolomitenpässen führt Italien aus, dass die Autonomen Provinzen Bozen/Südtirol und Trient und die Region Venetien gemeinsam mit den vier angrenzenden Gemeinden ein Projekt für eine alternative Mobilität auf den Dolomitenpässen entwickelt haben. Das neue Mobilitätskonzept sieht vor, durch den Ausbau von Radverkehr, Skiliften und öffentlichem Nahverkehr in Kombination mit Parkmöglichkeiten im Tal Alternativen zum motorisierten Individualverkehr geschaffen werden. Eine Sperrung des Verkehrs zu bestimmten Zeiten ist derzeit in den nationalen Rechtsvorschriften nicht vorgesehen. Die Autonomen Provinzen und die Region Venetien haben jedoch die Absicht, den Zugang zu den Dolomitenpässen in Zukunft mit digitalen Lösungen zu regeln. Derzeit wird an der Verwirklichung dieses Systems gearbeitet, wofür allerdings eine Änderung der bestehenden nationalen Vorschriften erforderlich ist.

3.8. Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention im Bereich Energie

3.8.1. Maßnahmen der Vertragsparteien

In allen Vertragsstaaten werden die Schutzgebiete mit ihren Pufferzonen, die Schon- und Ruhezonen sowie die unversehrten naturnahen Gebiete und Landschaften bewahrt und die energietechnischen Infrastrukturen im Hinblick auf die unterschiedlichen Empfindlichkeits-, Belastbarkeits- und Beeinträchtigungsgrade der alpinen Ökosysteme optimiert (Art 2). In Liechtenstein und in der Schweiz – hier mit Ausnahme der Wasserkraft – wird die Nutzung der erneuerbaren Energieträger im Alpenraum im Rahmen der Entwicklungsprogramme gemeinsam mit anderen Vertragsparteien nicht gefördert. In Liechtenstein und Slowenien wird mit anderen Vertragsparteien im Energiebereich bei der Entwicklung von Methoden zur besseren Berücksichtigung der Kostenwahrheit nicht zusammengearbeitet. Deutschland verweist auf die Einführung der Ökosteuer, Frankreich berichtet von einer entsprechenden Berücksichtigung bei Energiesparzertifikaten. Liechtenstein verweist auf die Energiestrategie 2020³⁶ aus dem Jahr 2012, wo diesbezügliche Berechnungen angestellt wurden. Österreich führt aus, dass die Energiepreise nach wie vor nicht an die externen Kosten angepasst sind, weswegen die „Berücksichtigung der Kostenwahrheit“ als noch nicht befriedigend angesehen werden kann. Die Schweiz nennt den Wasserzins sowie die CO₂-Lenkungsabgabe auf fossile Brennstoffe.

Alle Vertragsparteien fördern eine verstärkte internationale Zusammenarbeit zwischen den mit Energie- und Umweltproblemen unmittelbar befassten Institutionen mit dem Ziel, einvernehmliche Lösungen für die gemeinsamen Probleme zu erreichen. Die internationale Zusammenarbeit erfolgt vorrangig im Rahmen gemeinsamer Projekte, gefolgt von bilateralen Abkommen und sonstiger Zusammenarbeit.³⁷

³⁶

https://www.regierung.li/files/attachments/Energiestrategie_Langfassung_635466385105448750.pdf?t=635711644974860608

³⁷ Nennungen: Bilaterale Abkommen (4), Multilaterale Abkommen (2), Finanzielle Unterstützung (2), Fortbildung/Training (2), Gemeinsame Projekte (5), Sonstige (3).

Im Rahmen der sonstigen Zusammenarbeit führt Frankreich diverse EU-Projekte und Österreich die „World Sustainable Energy Days“ und die „Internationalen Tage des Passivhauses“ an.

Alle Vertragsparteien bejahen darüber hinaus die Entwicklung von Konzepten für eine umweltverträgliche Energienutzung, die vorrangig die Energieeinsparung sowie die rationelle Energieverwendung fördern, insbesondere bei Produktionsprozessen, öffentlichen Dienstleistungen, großen Hotelbetrieben sowie Transport-, Sport- und Freizeitanlagen (Art 5). Deutschland nennt in diesem Zusammenhang das Energieeinspargesetz, die Energieeinsparverordnung sowie die Heizkostenverordnung. Durch diese gesetzlichen Regelungen wird die Reduzierung des Energiebedarfs sichergestellt. Entsprechende Vorkehrungen finden sich auch in der französischen und liechtensteinischen Rechtsordnung. Darüber hinaus unterstützt Frankreich im Bereich der Industrie Bemühungen im Hinblick auf eine verbesserte Energieeffizienz in Produktionsverfahren sowie die weitere Verbreitung von Verfahren, die keine Treibhausgase abgeben. In Italien sind die „Weißen Zertifikate“ das wichtigste Instrument zur Förderung der Energieeffizienz, mit denen von Privaten sowie auch der öffentlichen Hand Energieeinsparungen in einem bestimmten Zeitraum nachgewiesen werden können. Österreich nennt Maßnahmen und Projekte des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus, wie etwa die Klimaschutzinitiative oder den Klima- und Energiefonds, im Rahmen dessen Unternehmen und private Haushalte zu klimafreundlichen Investitionen bewegt werden sollen. Die Schweiz führt das Programm „Energie Schweiz“ sowie diverse Fördermaßnahmen an. Slowenien nennt ebenfalls mehrere Förderprojekte sowie auch Demonstrationsprojekte und Initiativen für effiziente Energienutzung. In allen Vertragsstaaten wurden in allen in Art 5 (3) genannten Bereichen Maßnahmen und Bestimmungen erlassen. Die von der Verbesserung der Wärmedämmung bei Gebäuden bis zur Förderung des Einsatzes von umweltverträglichen Heizungssystemen reichen.

Im Hinblick auf Art 6 bejahen darüber hinaus alle Vertragsparteien, dass erneuerbare Energieträger unter umwelt- und landschaftsverträglichen Bedingungen gefördert und bevorzugt genutzt werden. Hinsichtlich der politischen Instrumente und Maßnahmen, die zur Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien genutzt werden, führt Deutschland die Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung, verschiedene Förderprogramme für Hauseigentümer*innen, Unternehmen und Kommunen sowie die Förderung von Biomasseanlagen für Landwirt*innen an. In Italien werden Anreize für die Nutzung erneuerbarer Energiequellen primär im Rahmen von Grünstromzertifikaten, Pauschaltarifen, Einspeisevergütungen sowie Wärmekonten (Conto Termico: Staatliche Förderung für den Einbau von Wärmepumpen, Solaranlagen und Biomasseanlagen) gesetzt, in Frankreich – zusätzlich zu einer Vielzahl an Förder- und Forschungsprogrammen – durch eine entsprechende Steuerpolitik. Liechtenstein nennt primär gesetzliche Maßnahmen, wie etwa das Elektrizitätsmarktgesetz und die Luftreinhalteverordnung. Österreich nennt unter anderem das Ökostromgesetz und die entsprechenden Verordnungen, Wohnbauförderungen für erneuerbare Energiequellen und Energieeffizienz. In der Schweiz existiert ebenfalls eine Einspeisevergütung. Neben Subventionsmaßnahmen für die Erstellung lokaler Energiekonzepte und Forschungsförderung legt Slowenien Wert auf Aktivitäten zur Bewusstseinsbildung.

Die Konzepte zur Förderung und bevorzugten Nutzung erneuerbarer Energieträger umfassen bei allen Vertragsparteien die abgefragten Elemente, nur Frankreich und Slowenien nennen die Förderung der rationellen Nutzung von Wasserressourcen und von Holz aus nachhaltiger Bergwaldwirtschaft zur Energieerzeugung nicht. Im Hinblick auf die Förderung des Einsatzes dezentraler Energieversorgungsanlagen verweisen Liechtenstein und die Schweiz auf die Ausführungen zum Einsatz von Politikinstrumenten und Maßnahmen. Italien nennt einschlägige Rechtsvorschriften und ein Anreizsystem im Rahmen der „Grünen Zertifikate“. Deutschland erwähnt die Förderung von Holzheizungen und landwirtschaftlichen Biogasanlagen. In Frankreich können Betreiber*innen von Stromerzeugungsanlagen eine Unterstützung für jenen Strom beantragen, der mit erneuerbaren Energien, Kraft-Wärme-Kopplung oder Energierückgewinnungsanlagen produziert wurde. Darüber hinaus werden Einspeisevergütungen und Fördermechanismen für Privathaushalte erwähnt. Dies gilt auch für Österreich, wo Ökostromanlagen in den Genuss von erhöhten Einspeisevergütungen kommen können, sowie für Private und Unternehmen Investitionsförderungen für Photovoltaikanlagen, Kleinwasserkraftwerke in Insellagen und Windkraft- und Biogasanlagen, die nicht ins öffentliche Elektrizitätsnetz einspeisen, gewährt werden. Slowenien fördert den Einsatz dezentraler Energieversorgungsanlagen unter anderem durch günstige Abnahmepreise für aus erneuerbaren Energien produzierten Strom. Was die Anteile der erneuerbaren Energien an der Strom- und Wärmeversorgung sowie an der Kraftstoffbereitstellung spartenspezifisch seit Inkrafttreten des

Energieprotokolls betrifft, sind diese in allen Vertragsstaaten im Bereich Sonne und Biomasse gestiegen. Im Bereich Wasser sind sie in Frankreich gesunken, in der Schweiz gleichgeblieben und ansonsten gestiegen. Im Bereich Wind sind die Anteile in Liechtenstein und Slowenien gleichgeblieben, ansonsten gestiegen. Liechtenstein bemerkt hierzu allerdings, dass es im Bereich Wind keine Nutzung gibt. Im Bereich Geothermie sind die Anteile in Österreich gleichgeblieben, ansonsten gestiegen.

Im Rahmen von Art 7 zur Wasserkraft bestätigen alle Vertragsparteien, dass sowohl bei neuen als auch, so weit wie möglich, bei schon bestehenden Wasserkraftanlagen die ökologische Funktionsfähigkeit der Fließgewässer und die Unversehrtheit der Landschaften durch geeignete Maßnahmen wie die Festlegung von Mindestabflussmengen, die Umsetzung von Vorschriften zur Reduzierung der künstlichen Wasserstandsschwankungen und die Gewährleistung der Durchgängigkeit für die Fauna sichergestellt wird. Die Vertragsstaaten verweisen auf die entsprechenden nationalen Regelungen bzw. nennen die Erteilung von Auflagen für neue Anlagen bzw. Kompensationslösungen oder nachträgliche Vorschriften für bestehende Anlagen. Weiters bestätigen alle Vertragsstaaten, dass der Wasserhaushalt in Trinkwasserschutz- und Naturschutzgebieten mit ihren Pufferzonen, in den Schon- und Ruhezeiten sowie in den unversehrten naturnahen Gebieten und Landschaften erhalten wird. In Italien, Österreich und der Schweiz werden Anreize geschaffen bzw. gibt es Vorschriften, um die Wiederinbetriebnahme stillgelegter Wasserkraftwerke – bei Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Gewässerökosysteme und anderer betroffener Systeme – deren Neubau vorzuziehen. Italien berichtet zwar, dass der jüngste Trend dahingeht, bestehende Wasserkraftwerke wieder in Betrieb zu nehmen bzw. zu modernisieren, statt neue zu bauen. In Österreich gibt es eigens gestaffelte Tarife je nach Erhöhung des Regelarbeitsvermögens bei Revitalisierung von bestehenden Kleinwasserkraftwerksanlagen. In Österreich und der Schweiz wurde geprüft, wie den Endverbraucher*innen alpiner Ressourcen marktgerechte Preise berechnet werden können und inwieweit die von der ansässigen Bevölkerung im öffentlichen Interesse erbrachten Leistungen angemessen abgegolten werden können. Österreich nennt produktionskostenabhängige Ökostromtarife, die Schweiz das Recht der Kantone, einen Wasserzins einzuheben. Deutschland verneint die Frage, berichtet aber, dass im Bereich des Wasserrechts die Abwasserabgabe existiert, deren Höhe sich nach der Schädlichkeit der eingeleiteten Stoffe richtet. Italien ließ die Frage unbeantwortet.

Alle Vertragsstaaten bejahen, dass gemäß Art 8 gewährleistet wird, dass bei neuen thermischen Anlagen zur Strom- und/oder Wärmeerzeugung aus fossilen Energieträgern die besten verfügbaren Techniken zum Einsatz gelangen. In Frankreich und Österreich wurden die Emissionen bei bestehenden Anlagen im Alpenraum durch den Einsatz dazu geeigneter Technologien und/oder Brennstoffe nicht beschränkt. Slowenien hat die Frage nicht beantwortet, weil es keine thermischen Anlagen zur Energieerzeugung im Anwendungsbereich der Alpenkonvention gibt. Dementsprechend ist das Emissionsvolumen in Österreich gestiegen, Frankreich hat dazu keine Angaben gemacht. Österreich bemerkt hier allerdings, dass die Beantwortung der Frage in der gegebenen Form nicht möglich ist, da eine seriöse Antwort unter anderem von Emittent*innen, vom Beobachtungszeitraum und der konkreten Art der Emission abhängt. In allen anderen Vertragsstaaten ist das Emissionsvolumen gesunken. In allen Vertragsstaaten außer der Schweiz wurde die technische und wirtschaftliche Machbarkeit sowie die ökologische Zweckmäßigkeit des Ersatzes von thermischen Anlagen, die mit fossilen Brennstoffen betrieben werden, durch Anlagen, in denen erneuerbare Energieträger zum Einsatz gelangen, und durch dezentrale Anlagen geprüft. Als Ergebnis werden in Deutschland verstärkt Anlagen zur Verbrennung von Biomasse installiert. Frankreich fördert den Ersatz fossiler Energien durch erneuerbare thermische Energien sowie die Entwicklung von Fernwärmesystemen. In Liechtenstein werden Gas- und Heizölfeuerungen ebenfalls durch erneuerbare Energien ersetzt. In Österreich wird der Einsatz von erneuerbaren Energieträgern ebenfalls bevorzugt und einige Anlagen von fossilen Brennstoffen auf Biomasse umgestellt, allerdings ergibt die Prüfung der Wirtschaftlichkeit, dass Anlagen mit erneuerbaren Energien vielfach zu teuer sind. In Italien sind die sozioökonomischen Evaluierungen noch nicht abgeschlossen. Slowenien führt aus, dass die Ergebnisse der Prüfung sich von Fall zu Fall unterscheiden und jeweils für den konkreten Fall entschieden werden muss, ob der Ersatz gerechtfertigt ist. Alle Vertragsparteien haben geeignete Maßnahmen für die Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung getroffen.

Hinsichtlich Art 9 erfolgt abgesehen von Liechtenstein in allen Vertragsstaaten ein umfassender Informationsaustausch im Rahmen der internationalen Übereinkünfte über Kernkraftwerke und andere kerntechnische Anlagen, die Auswirkungen auf den Alpenraum haben oder haben könnten, um einen

dauerhaften Schutz der Gesundheit der Menschen, des Tier- und Pflanzenbestandes, ihrer Lebensgemeinschaften, Lebensräume und deren Wechselbeziehungen zu gewährleisten. Alle Vertragsparteien – außer Slowenien, wo die Frage nicht beantwortet wurde – haben die Systeme zur Überwachung der Umweltradioaktivität (zumindest teilweise) mit denen anderer Vertragsparteien angepasst und vernetzt bzw. ist dies in Frankreich derzeit im Gange.

Alle Vertragsstaaten haben gemäß Art 10 bei Bauten von Stromleitungen und den entsprechenden Netzstationen, von Gas- und Ölleitungen einschließlich der Pump- und Kompressionsstationen und sonstigen Anlagen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt alle erforderlichen Vorkehrungen getroffen, um die Belastung von Bevölkerung und Umwelt gering zu halten. Es werden diesbezüglich in allen Ländern Umweltverträglichkeitsprüfungen durchgeführt. Insbesondere Frankreich schildert die getroffenen Maßnahmen ausführlich. Die Raumentwicklungsstrategie in Slowenien verbürgt, dass bestehende Leitungen und Korridore maximal genutzt werden und neue Leitungen und Korridore nur dort angelegt werden, wo es keine andere Lösung gibt. Italien nannte keine diesbezüglichen Details. Alle Vertragsparteien bestätigen, dass in Zusammenhang mit den Energieleitungen der Bedeutung der Schutzgebiete, der dazu gehörenden Puffer-, Schon- und Ruhezone, den unversehrten naturnahen Gebieten und Landschaften sowie der Vogelwelt Rechnung getragen wird.

Im Hinblick auf Art 11 betreffend die Renaturierung und naturnahe ingenieurbauliche Methoden berichtet Deutschland von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die im Rahmen der Genehmigungsverfahren festgelegt werden. In Frankreich werden ebenfalls im Rahmen der UVP jene Mittel erfasst, mit denen die negativen Auswirkungen vermieden, reduziert oder ausgeglichen werden sollen. Liechtenstein führt aus, dass zurzeit keine Energieanlagen in Planung sind, die Vorgaben des Gewässer- und Naturschutzgesetzes aber grundsätzlich zu befolgen sind. In Österreich ist bei Wasserkraftanlagen im Fall des Erlöschens des Wasserbenutzungsrechts vorgesehen, dass die Behörde aus öffentlichen Rücksichten die Wiederherstellung des früheren Wasserverlaufs oder andere notwendige Vorkehrungen vorschreiben kann. Die Schweiz und Slowenien führen nur die entsprechenden Bestimmungen bzw. das entsprechende Rahmengesetz an, Italien ließ die Frage unbeantwortet.

Alle Vertragsparteien bestätigen, dass bei der Planung energiewirtschaftlicher Anlagen nach den Art 7, 8, 9 und 10 Energieprotokoll sowie bei wesentlichen Änderungen dieser Anlagen Umweltverträglichkeitsprüfungen durchgeführt werden (Art 12). Es wird ebenfalls von allen Vertragsparteien bejaht, dass die geltenden nationalen Regelungen Bestimmungen enthalten, wonach die beste verfügbare Technik zur Vermeidung oder Verringerung von Umweltbelastungen angewendet werden soll. Der Abbau stillgelegter umweltbelastender Anlagen als eine von verschiedenen Möglichkeiten, um Umweltbelastungen zu vermeiden, ist in allen Vertragsstaaten außer Liechtenstein und Slowenien vorgesehen. In Deutschland gilt dies etwa für kerntechnische Anlagen nach dem Atomgesetz, in Frankreich sind bei Windkraftanlagen der Rückbau und die Instandsetzung der Standorte vorgesehen. Italien verweist auf die Stilllegung der Kernkraftwerke Enrico Fermi und Caorso.

Im Hinblick auf die Abstimmungen zwischen den Vertragsparteien nach Art 13 führt lediglich Österreich an, dass bei Vorhaben, die grenzüberschreitende Auswirkungen haben können, vorherige Konsultationen bezüglich ihrer Folgen nicht immer durchgeführt werden. Alle anderen Vertragsparteien bejahen diese Frage. Dies gilt auch für die Frage, ob bei Vorhaben, die grenzüberschreitende Auswirkungen haben können, den betroffenen Vertragsparteien Gelegenheit gegeben wird, rechtzeitig eine eigene Stellungnahme abzugeben. Alle Vertragsstaaten inklusive Österreich bestätigen dies.

Von weitergehenden Maßnahmen im Sinne von Art 14 berichten alle Vertragsparteien außer Deutschland, Frankreich und die Schweiz. Italien nennt die Abschaffung der Kernenergie, Liechtenstein eine Reihe von Verordnungen, wie etwa die Energieeffizienz- und Elektrizitätsmarktverordnung, und Österreich das Programm „Energieeffiziente Gemeinde“. Slowenien führt aus, dass die Vorgaben zur Errichtung von Anlagen sehr strikt sind. Die Unsicherheiten in diesem Zusammenhang – ob eine Bewilligung erteilt wird und wenn ja, wie lange dies dauert – führen dazu, dass Investitionen in energiewirtschaftliche Anlagen im Konkurrenzumfeld fast undurchführbar sind.

3.8.2. Feststellungen zur Umsetzung und zur Wirksamkeit der Maßnahmen

Keine der Vertragsparteien berichtet von Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Protokolls. Italien ließ diese Frage offen. Deutschland, Italien, Österreich, die Schweiz und Slowenien nahmen keine Beurteilung der Wirksamkeit des Protokolls vor. Frankreich führt aus, dass hinsichtlich des Umweltschutzes im Energiebereich die europäischen Vorschriften für das ganze Staatsgebiet gelten und es keine spezifischen Vorschriften für den Alpenraum gibt. Liechtenstein berichtet, dass aufgrund des Energieeffizienzgesetzes in den vergangenen elf Jahren rund 70 Millionen CHF an Förderbeiträgen für energiesparende Maßnahmen zugesichert wurden.

Hinsichtlich der internationalen Zusammenarbeit gemäß Art 2 bestehen noch Umsetzungspotenziale. Lediglich Österreich nennt Aktivitäten in allen Bereichen. Speziell multilaterale Abkommen, finanzielle Unterstützungen sowie Fortbildungen bzw. Trainings werden als Instrumente der Zusammenarbeit kaum genutzt.

Ein allfälliger Widerspruch ergibt sich in Zusammenhang mit Art 8 und der Frage, ob die Emissions- und Immissionsüberwachungssysteme in grenznahen Gebieten mit denen anderer Vertragsparteien harmonisiert und verknüpft wurden. Deutschland und Frankreich verneinen die Frage, wobei Deutschland ausführt, dass durch neuere EU-Vorschriften ohnehin eine Harmonisierung erfolgt. Slowenien bejaht die Frage, führt dann aber aus, dass die Systeme zur Überwachung der Emissionen nicht mit den Systemen anderer Vertragsparteien angepasst wurden, dass die Überwachung von Emissionen und Immissionen aber – wie auch von Deutschland bemerkt – im Rahmen von EU-Richtlinien geregelt ist. Österreich merkt an, dass die Frage bezüglich spezifischer Emissionen und Immissionen zu konkretisieren wäre und dass etwa in Bezug auf radioaktive Emissionen die Zusammenarbeit mit allen Nachbarstaaten außer Italien seit mehreren Jahren intensiv betrieben wird.

Ein weiterer allfälliger Widerspruch ergibt sich zudem hinsichtlich der Frage, ob das jeweilige Land bei den Projekten im Bereich Energiewirtschaft, die eine wichtige grenzüberschreitende Auswirkung haben können und die von einer anderen Vertragspartei geplant oder durchgeführt werden, vor Projektdurchführung befragt wurde (Art 13). Deutschland³⁸, Frankreich und die Schweiz beantworten diese mit ja, Österreich und Slowenien mit nicht immer und Liechtenstein³⁹ mit nein. Italien beantwortete die Frage gar nicht. Frankreich führt in weiterer Folge allerdings aus, dass bei der Errichtung von Stromleitungen keine Konsultation stattgefunden hat. Österreich listet im Feld für diesbezügliche Konkretisierungen Vorhaben auf, die nicht im Berichtszeitraum liegen (aus den Jahren 2000, 2001 und 2004). Slowenien nennt die Gasterminals im Golf von Triest sowie eine, auch schon im Bericht 2009 angeführte geplante Kompressorstation für Erdgas in Italien nahe der Grenze.

³⁸ In Deutschland gab es im Berichtszeitraum allerdings auch keine entsprechenden Vorhaben in den angrenzenden Staaten.

³⁹ In Liechtenstein war dies wie in Deutschland im Berichtszeitraum ebenfalls nicht relevant.

3.8.3. *Stellungnahmen der Vertragsparteien und Beobachter*

CIPRA International stellt die Frage, wo die Anlagen für erneuerbare Energien für die Energiewende in Zukunft angesiedelt werden sollen. Seit einiger Zeit ist zu beobachten, dass der Klimaschutz im Abwägungsprozess zur Rechtfertigung erheblicher Umweltbelastungen herangezogen wird. Dies kann dazu führen, dass die Artenvielfalt weiter gefährdet wird, dass abgelegene Naturräume für die Energieerzeugung erschlossen werden und der Naturschutz darunter leidet. Klima- und Umweltschutz müssen zusammen gedacht und verfolgt werden. Weiters wird angemerkt, dass mit dem Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz und dem anstehenden Ökostromgesetz in Österreich wichtige Weichen für die Energiewende auf den Weg gebracht werden. Allerdings bringen die Bewilligungspraxis und die Auswahl der Standorte oftmals nicht unerhebliche Beeinträchtigungen der Umwelt (Wasser, Biodiversität, Bodenverbrauch, etc.) mit sich. Es fehlt an einer entsprechenden Energieraumplanung, die den Flächenverbrauch und die negativen Folgen für die Umweltmedien geringhält (Art 6).

CIPRA International unterstreicht, dass von einer Nutzung erneuerbarer Energieträger unter umwelt- und landschaftsverträglichen Bedingungen insbesondere bei der Wasserkraftnutzung in Österreich nicht gesprochen werden kann. Ein weiterer Ausbau, ohne in naturnahe oder unberührte Gebiete vorzudringen, scheint kaum mehr möglich zu sein. Die Wasserqualität der Fließgewässer ist dementsprechend in einem schlechten Erhaltungszustand. Die Situation zeigt sich besonders in Osttirol als dramatisch, wo der Ausbau um das Natura 2000 Gebiet der Isel mit zahlreichen Wasserkraftwerken voranschreitet. Eine Verletzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie kann hier nicht ausgeschlossen werden (Art. 7).

Der CAA bemängelt, dass trotz Vorgaben der EU-Wasserrahmenrichtlinie die Autonome Provinz Bozen/Südtirol erst 2021 den Gewässerschutzplan genehmigt hat, während der Wassernutzungsplan bereits 2017 genehmigt worden ist. Für die Überprüfung der Einhaltung der Restwassermengen durch die E-Werk-Betreiber mangelt es derzeit an konsequenten Kontrollen bzw. entsprechender technischer Ausrüstung für das zuständige Personal. Für einige Gewässerabschnitte stellen die bis Ende 2029 durch das Omnibusgesetz 2009 verlängerten historisch bestehenden Konzessionen, welche zum Teil kaum an Auflagen, wie etwa den Erhalt vitaler Restwassermengen gebunden sind, ein Problem dar. Kleinwasserkraftwerke an alpinen Flüssen in der italienischen Provinz Belluno haben ebenfalls negative Auswirkungen auf die Ökosysteme. In der Schweiz werden gesetzlich vorgeschriebene Restwassersanierungen nicht immer wie vorgeschrieben umgesetzt (Art. 7).

4. ALLFÄLLIGE ERKUNDIGUNGEN VOR ORT

Im Berichtszeitraum (September 2009 bis August 2019) fanden keine Erkundigungen vor Ort gemäß Punkt II.3.1.3. des Beschlusses VII/4 der Alpenkonferenz statt.

5. ALLFÄLLIGE ÜBERPRÜFUNGSANTRÄGE

Im Berichtszeitraum wurden drei Ersuchen um Überprüfung vermuteter Nichteinhaltung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle gemäß Punkt II.2.3. des Beschlusses VII/4 der Alpenkonferenz eingebracht.

Das Verfahren zum Ersuchen des Club Arc Alpin vom 1. Juni 2012 betreffend den Windpark „Sattelberg“ (Autonome Provinz Bozen/Südtirol, Italien) betraf Art. 2 (4) Energieprotokoll und wurde mit Beschluss des Überprüfungsausschusses ImplAlp/2017/26/9/1 vom 29. November 2017 eingestellt, da der Rechtsgrund für die Umsetzung des Vorhabens aufgrund des Vorliegens einer diesbezüglichen rechtskräftigen Entscheidung des zuständigen italienischen Höchstgerichts weggefallen war.

Das Verfahren zum Ersuchen des Club Arc Alpin vom 20. März 2013 betreffend die Genehmigung der Errichtung einer Seilbahn auf den Piz Val Gronda (Tirol, Österreich) betraf Art. 6 (3) Tourismusprotokoll und wurde mit Beschluss des Überprüfungsausschusses ImplAlp/2014/20/6a/3 vom 24. Juli 2014 abgeschlossen.⁴⁰

⁴⁰ Abschlussbericht des Überprüfungsausschusses zu diesem Ersuchen:
<https://www.alpconv.org/de/startseite/organisation/ueberpruefungsausschuss/>

Das Verfahren zum Ersuchen von CIPRA International vom 30. Juni 2014 betreffend Veränderungen des Landschaftsschutzgebietes „Egartenlandschaft um Miesbach“ (Bayern, Deutschland) betraf Art. 11 (1) Naturschutzprotokoll und wurde mit Beschluss des Überprüfungsausschusses ImplAlp/2015/22/5a/2 vom 17. Dezember 2015 abgeschlossen.⁴¹

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN DES ÜBERPRÜFUNGS-AUSSCHUSSES AN DEN STÄNDIGEN AUSSCHUSS ZU HANDEN DER ALPENKONFERENZ

Der gemäß Beschluss VII/4 der Alpenkonferenz eingerichtete Mechanismus zur Überprüfung der Einhaltung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle bezweckt, die Einhaltung der von den Vertragsparteien übernommenen Verpflichtungen periodisch zu überprüfen und die Vertragsparteien bei der Einhaltung dieser Verpflichtungen zu unterstützen.

6.1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus prozeduraler Sicht

Das nunmehr dritte ordentliche Überprüfungsverfahren wurde auf der Grundlage der mit Ende August 2019 einzureichenden Länderberichte durchgeführt. Die Verzögerungen bei der Vorlage der Länderberichte brachten das ordentliche Überprüfungsverfahren ins Stocken und verhinderten die fristgerechte Erfüllung der Aufgaben durch den Überprüfungsausschuss. Es ist daher zukünftig erforderlich, dass die Einreichung der Länderberichte durch die Vertragsparteien fristgerecht und unter Einhaltung des geltenden Sprachenregimes erfolgt.

Auch in diesem dritten ordentlichen Überprüfungsverfahren wurde deutlich, dass die Sammlung der Informationen über die Umsetzung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle durch die Vertragsparteien sowie deren Verarbeitung einer Anpassung bedarf. Dies bezieht sich zum einen auf Schwierigkeiten beim Ausfüllen des Fragebogens, der als Grundlage der Länderberichte verwendet wird. Auch erschwert der Umfang des zu verarbeitenden Materials die Einhaltung der im geltenden Überprüfungsmechanismus vorgesehenen Fristen. Dies alles verweist auf die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung des Berichtsverfahrens und der Arbeitsmethoden des Überprüfungsausschusses in Richtung eines einfacheren und benutzerfreundlicheren Verfahrens.

6.2. Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus inhaltlicher Sicht

Das dritte ordentliche Überprüfungsverfahren hat es leider nur bedingt ermöglicht, das Potenzial für Verbesserungen in der Umsetzung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle zu identifizieren aber auch Verbesserungen gegenüber dem Stand der Umsetzung festzustellen, der im Bericht an die XI. Alpenkonferenz⁴² über das zweite ordentliche Überprüfungsverfahren dargestellt wurde.

Was den Stand der Umsetzung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle betrifft, so kann festgestellt werden, dass die von den Vertragsparteien seit dem letzten Zehnjahresbericht unternommenen Bemühungen um eine gute Umsetzung zu Verbesserungen geführt haben. Im Hinblick auf das Potenzial für weitere Verbesserungen schlägt der Überprüfungsausschuss dem Ständigen Ausschuss gemäß Absatz II.2.5. des Beschlusses VII/4 der Alpenkonferenz folgende Empfehlungen zu Händen der XVII. Alpenkonferenz vor:

Der Überprüfungsausschuss empfiehlt, die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Umsetzung insbesondere bezüglich folgender Punkte zu verbessern:

- Verstärkung der grenzüberschreitenden und alpenweiten Zusammenarbeit der Vertragsparteien, auch durch rechtzeitige gegenseitige Information bzw. Konsultation zu Vorhaben mit grenzüberschreitenden Auswirkungen im Sinn der Artikel 4 und 10

⁴¹ Abschlussbericht des Überprüfungsausschusses zu diesem Ersuchen:

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

⁴² Dokument AC11/A1/1

Raumplanungsprotokoll, 5 Bodenschutzprotokoll, 3 Naturschutzprotokoll, 6 Berglandwirtschaftsprotokoll, 4 Bergwaldprotokoll, 2 Tourismusprotokoll, 8 Verkehrsprotokoll und 2 Energieprotokoll,

- Fortsetzung der Bemühungen um eine flächensparende Bodennutzung durch Maßnahmen zur Ordnung der Flächeninanspruchnahme nach den Bestimmungen der Artikel 9 Raumplanungsprotokoll und 7 Bodenschutzprotokoll unter Berücksichtigung der von der XV. Alpenkonferenz angenommenen Empfehlungen des Abschlussberichts zur vertieften Prüfung des Themas „Flächensparende Bodennutzung“⁴³ sowie um die Erhaltung von Feuchtgebieten und Mooren gemäß Artikel 9 Bodenschutzprotokoll,
- Verbesserung der verursachergerechten Anrechnung der wahren Kosten der verschiedenen Verkehrsträger gemäß Artikel 14 Verkehrsprotokoll in Zusammenschau mit den Vorgaben des Artikel 3 Verkehrsprotokoll,
- Fortsetzung der Förderung eines in lokale, regionale und nationale Entwicklungsstrategien eingebetteten nachhaltigen Tourismus gemäß Artikel 6 Tourismusprotokoll und insbesondere gemäß den Absätzen 3 und 4 unter Berücksichtigung der von der XIV. Alpenkonferenz angenommenen einschlägigen Auslegungsleitlinien⁴⁴, sowie gemäß Artikel 14 Bodenschutzprotokoll,
- Verbesserung der Berücksichtigung der verkehrlichen Auswirkungen weiterer Erschließungen mit touristischen Anlagen unter Einräumung des Vorrangs für den öffentlichen Verkehr gemäß der Artikel 13 Tourismusprotokoll und 13 Verkehrsprotokoll,
- Fortsetzung der Bemühungen um die schrittweise Reduzierung der Luftschadstoffbelastungen auf jenes Maß, welches für die Waldökosysteme nicht schädlich ist gemäß Artikel 2 Bergwaldprotokoll,
- Fortsetzung der Bemühungen um die Begrenzung der Schalenwildbestände auf jenes Maß, welches eine natürliche Verjüngung standortgerechter Bergwälder ermöglicht gemäß Artikel 2 Bergwaldprotokoll in Verbindung mit den Vorgaben des Artikels 16 Naturschutzprotokoll zur Wiederansiedlung einheimischer Arten, insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit großen Beutegreifern.

Schließlich ruft der Überprüfungsausschuss die Vertragsparteien auf:

- Ansätze zum Ausgleich unterschiedlicher Nutzungsansprüche und Interessenslagen zu entwickeln und
- die Bestimmungen der Alpenkonvention und ihrer Protokolle durch geeignete Maßnahmen des Wissenstransfers einer breiten Öffentlichkeit, insbesondere den relevanten EntscheidungsträgerInnen und RechtsanwenderInnen zur Kenntnis zu bringen.

⁴³ Dokument ACXV/B3/2 bzw. ImplAlp/2019/28/5/1

⁴⁴ Dokument ACXIV/A3/4 bzw. ImplAlp/2016/24/6/2

Einreichung der Länderberichte

	de	fr	it	sl	en
AT	25.10.2019	03.02.2020	03.02.2020	03.02.2020	
CH	27.07.2020				27.07.2020
DE	19.09.2019	19.09.2019	19.09.2019	19.09.2019	
EU	14.06.2019	14.06.2019	14.06.2019	14.06.2019	
FR	09.11.2020	01.10.2020	09.11.2020	09.11.2020	
IT			03.06.2021		10.11.2021
LI	30.08.2019	06.09.2019	02.09.2019	24.09.2019	
MC	09.11.2020	09.11.2020	09.11.2020	09.11.2020	
SI	12.03.2020	12.03.2020	12.03.2020	12.03.2020	

Dem Beschluss zu Punkt A1 der XII. Alpenkonferenz entsprechend waren die Länderberichte spätestens mit 1. September 2019 einzureichen. Die Tabelle zeigt das Datum der Einreichung der jeweiligen Berichte und der Übersetzungen. Die Schweiz hat nur die Rahmenkonvention ratifiziert. Ihre Beteiligung an der Ausarbeitung dieses Berichts lässt die Position der Schweiz als Nichtvertragspartei der Protokolle unberührt.