

Vorblatt

Problem:

Österreich ist Vertragspartei des am 7. November 1991 unterzeichneten Übereinkommens zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention), BGBl. Nr. 477/1995 idF BGBl. III Nr. 18/1999. Dieses als Rahmenvertrag konzipierte internationale Übereinkommen hat zum Ziel, unter Beachtung des Vorsorge-, Verursacher- und des Kooperationsprinzips eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen unter ausgewogener Berücksichtigung der berechtigten Interessen aller Alpenstaaten und ihrer alpinen Regionen sowie einer umsichtigen und nachhaltigen Nutzung der Ressourcen sicherzustellen. Dabei soll die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Alpenraum auf Basis entsprechender Durchführungsprotokolle zur Umsetzung der in der Alpenkonvention enthaltenen Zielvorgaben noch weiter verstärkt werden.

Ziel:

Anlässlich der 3. Tagung der Alpenkonferenz vom 20. Dezember 1994 in Chambéry wurden die Protokolle „Naturschutz und Landschaftspflege“, „Berglandwirtschaft“ sowie „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ angenommen und von einer Reihe von Vertragsparteien der Alpenkonvention unterzeichnet; Österreich hat diese Protokolle im Rahmen der letzten, 6. Ministerkonferenz, 30./31. Oktober 2000 in Luzern unterzeichnet.

Die Alpenkonvention beschreibt die Berglandwirtschaft als jenen Bereich mit dem Ziel, im Interesse der Allgemeinheit die Bewirtschaftung der traditionellen Kulturlandschaften und eine standortgerechte, umweltverträgliche Landwirtschaft zu erhalten und unter Berücksichtigung der erschwerten Wirtschaftsbedingungen zu fördern (Art. 2 Abs. 2 lit.g der Alpenkonvention).

Alternativen:

Keine.

Verhältnis zu Rechtsvorschriften der EU:

Die EU-Konformität ist angesichts der Tatsache gegeben, dass die Europäische Gemeinschaft gemäß ABl. Nr. L 61 vom 12. März 1996, Seite 31 die Alpenkonvention ratifiziert hat, die ja bereits in ihrem Artikel 2 die Ziele der im Wege der Durchführungsprotokolle zu ergreifenden Maßnahmen festlegt.

Weiters war die Europäische Gemeinschaft als Vertragspartei der Alpenkonvention nicht nur laufend in die Verhandlungen im Rahmen der Alpenkonvention eingebunden, sondern hat auch die Protokolle „Naturschutz und Landschaftspflege“, „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ sowie „Berglandwirtschaft“ unterzeichnet. Ein Vorschlag für die Ratifikation dieser Protokolle durch die Gemeinschaft ist bislang lediglich unter Hinweis auf das in Artikel 5 EGV geregelte Subsidiaritätsprinzip unterblieben. So hat die Europäische Kommission mehrmals betont, dass im Sinne des Subsidiaritätsprinzips die Umsetzung der Alpenkonvention sinnvoller auf der Ebene der Mitgliedsstaaten in der Alpenregion als auf Gemeinschaftsebene erfolgt (siehe dazu beispielsweise die Beantwortung durch Kommissarin Walström im Namen der Kommission vom 26. Jänner 2001 zur Schriftlichen Anfrage E-3599/00). Im Übrigen hat die EK festgestellt, dass die Gemeinschaft in ihrer Strukturpolitik und den Programmen zur Entwicklung der Regionen und der ländlichen Gebiete die Probleme der Gebirgsregionen berücksichtigt.

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 50 Abs. 1 letzter Satz B-VG erforderlich.

Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich:

Regional sind positive Effekte zu erwarten, insbesondere durch die engere Zusammenarbeit der Alpenregionen.

Finanzielle Auswirkungen:

Unter Umständen wären allenfalls ergänzende Förderungen bzw. differenziertere Förderungspraktiken in den Bereichen Bergwald, etwa bedingt durch einen verstärkten Einsatz von Holz aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern, Berglandwirtschaft, etwa für Betriebe, die in Extremlage eine Mindestbewirtschaftung sichern, oder im Bereich Bodenschutz für die Einrichtung von so genannten Dauerbeobachtungsflächen, notwendig. Über deren Umfang wäre nach Maßgabe der Erfordernisse und budgetären Möglichkeiten zu beschließen.

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Ausgangslage:

Das Protokoll „Berglandwirtschaft“ als Durchführungsprotokoll zur Implementierung der Alpenkonvention hat gesetzändernden bzw. gesetzesergänzenden Charakter und bedarf daher gemäß Art. 50 Abs. 1 B-VG der Genehmigung durch den Nationalrat. Es hat nicht politischen Charakter und ist der unmittelbaren Anwendung im innerstaatlichen Rechtsbereich zugänglich, sodass eine Erlassung von Gesetzen gemäß Artikel 50 Abs. 2 B-VG nicht erforderlich ist. Das Protokoll enthält keine verfassungsändernden Bestimmungen. Da es auch Angelegenheiten des selbstständigen Wirkungsbereiches der Länder regelt, ist gemäß Art. 50 Abs. 1 letzter Satz B-VG die Zustimmung des Bundesrates erforderlich.

Die Alpenkonvention legt für die weitere Ausgestaltung in Art. 2 Zielvorgaben in zwölf beispielhaft vorgegebenen Sachbereichen fest. Die weitere inhaltliche Determinierung ist bislang in den Bereichen „Naturschutz und Landschaftspflege“, „Berglandwirtschaft“, „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“, „Bergwald“, „Tourismus und Freizeit“, „Bodenschutz“, „Energie“ und „Verkehr“ erfolgt. Die verbliebenen vier Bereiche „Luftreinhaltung“, „Bevölkerung und Kultur“, „Wasserhaushalt“ und „Abfallwirtschaft“ harren noch ihrer Behandlung.

Die Protokolle setzen nun die allgemeinen Verpflichtungen der Vertragsparteien in Blickrichtung auf eine umweltverträgliche Nutzung bereichsübergreifend mit dem Ziel um, den Alpenbogen der ansässigen Bevölkerung als Lebens-, Wirtschafts- und Erholungsraum zu erhalten. So haben die Vertragsparteien unter Beachtung des Vorsorge-, des Verursacher- und des Kooperationsprinzips eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen sicherzustellen. Überdies haben die Vertragsparteien die Interessen aller Alpenstaaten, ihrer alpinen Regionen sowie jene der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ausgewogen zu berücksichtigen. Dies hat insbesondere dazu geführt, die Beteiligung der Gebietskörperschaften an der Umsetzung aller Protokolle als weitestgehend harmonisierte Bestimmung in alle Durchführungsprotokolle aufzunehmen. Daneben ist auch die Verpflichtung enthalten, die Ressourcen umsichtig und nachhaltig zu nutzen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit für den Alpenraum zu verstärken sowie räumlich und fachlich zu erweitern.

Inhalt des Protokolls:

In den Artikeln 1 bis 6 werden die Ziele des Protokolls, die Grundverpflichtungen, aber auch die Rolle der Landwirte sowie die mit anderen Protokollen durchaus vergleichbare Frage der Beteiligung der Gebietskörperschaften einschließlich der internationalen Zusammenarbeit umschrieben.

Grundsätzlich bestimmt dieses Protokoll Maßnahmen, um die standortgerechte und umweltverträgliche Berglandwirtschaft so zu erhalten und zu fördern (Art. 7), dass ihr wesentlicher Beitrag zur Besiedlung und nachhaltigen Bewirtschaftung insbesondere durch Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, zum Schutz vor Naturgefahr und zur Wahrung der Schönheit und des Erholungswertes der Natur- und Kulturlandschaft sowie zur Kultur im Alpenraum dauerhaft anerkannt und gewährleistet wird.

Unter den spezifischen Maßnahmen wird besonderes Augenmerk auf die Abgeltung für Erschwernisse bzw. Standortnachteile gelegt. Überdies werden auch die Förderung von naturgemäßen Bewirtschaftungsmethoden (Art. 9), die Aufrechterhaltung einer standortgemäßen Viehhaltung sowie die Erhaltung der Artenvielfalt (Art. 10) angesprochen. Weitere Maßnahmen betreffen die Förderung der Vermarktung von Produkten der Berglandwirtschaft auf Basis von Herkunftsbezeichnungen (Art. 11) sowie die Förderung zusätzlicher Erwerbsquellen (Art. 14) einschließlich der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Art. 15).

Generell wird bei der Durchführung dieses Protokolls die Optimierung der multifunktionalen Aufgaben der Landwirtschaft angestrebt (Art. 12). Darüber hinaus verpflichten sich die Vertragsparteien, die Ziele dieses Protokolls nach Möglichkeit auch in anderen Politiken zu berücksichtigen.

Umsetzung:

Österreich konnte zum Thema Berglandwirtschaft seine großen Erfahrungen mit spezifischen Modellen der Bewirtschaftungssicherung in Berggebieten bereits im Verhandlungsablauf aktiv einbringen. Die österreichische Agrarpolitik ging schon bisher weitgehend mit den Zielen und Inhalten der Alpenkonvention zur Berglandwirtschaft konform. So werden die sowohl in der Rahmenkonvention als auch im Protokoll enthaltenen Forderungen zur Berücksichtigung der speziellen Situation von Bergregionen als Wirtschaftsstandort in Österreich bereits erfüllt.

Eine zentrale Frage in diesem Zusammenhang ist jene nach der Förderung der Berglandwirtschaft. Dabei sind insbesondere die beiden in Österreich angebotenen Direktzahlungsprogramme, das „Österreichische Programm für eine umweltgerechte Landwirtschaft“ (ÖPUL) einerseits sowie die „Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete“ andererseits als zentrale Eckpfeiler zur Aufrechterhaltung der Berglandwirtschaft in diesen benachteiligten Gebieten hervorzuheben.

Angesichts der Fülle schon existierender Implementierungsmaßnahmen ergibt sich noch folgender Umsetzungsbedarf:

- Bedarfsweise Anpassungen im Fördersystem, um Betrieben, die in Extremlagen eine Mindestbewirtschaftung sichern, eine ausreichende Unterstützung zukommen zu lassen;
- Umsetzung entsprechender Maßnahmen zur Erhaltung der traditionellen Hofanlagen und landwirtschaftlichen Bauelemente sowie zur weiteren Anwendung charakteristischer Bauweisen und -materialien;
- Unter Umständen eine Neuerfassung tierzuchtrechtlicher Regelungen, bedingt durch geänderte Leistungsprüfungen bei heimischen Tierrassen.

Besonderer Teil

Zu Artikel 1 – Ziele:

Das in der Alpenkonvention unter Artikel 2 Absatz 2 lit. g vorgegebene Ziel wird an dieser Stelle um den wesentlichen Beitrag der Landwirtschaft zur Aufrechterhaltung der Besiedlung und der nachhaltigen Bewirtschaftung ergänzt, insbesondere durch Erzeugung von typischen Qualitätsprodukten, zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, zum Schutz vor den Naturgefahren, zur Wahrung der Schönheit und des Erholungswertes sowie zur Kultur im Alpenraum.

Zu Artikel 2 – Berücksichtigung der Ziele in anderen Politiken:

Dieser weitestgehend mit den anderen Protokollen harmonisierte Artikel legt die Verpflichtung der Vertragsparteien fest, die Ziele dieses Protokolls auch in anderen Politiken zu berücksichtigen.

Zu Artikel 3 – Grundverpflichtungen im gesamtwirtschaftlichen Rahmen:

An dieser Stelle wird das Erfordernis einer nachhaltigen und ausgewogenen Entwicklung festgeschrieben, um einerseits unter den gegebenen finanziellen Rahmenbedingungen die Förderung der Umweltverträglichkeit im öffentlichen Interesse zu ermöglichen und andererseits durch sozial- und strukturpolitische Maßnahmen angemessene Lebensbedingungen zu sichern.

Zu Artikel 4 – Rolle der Landwirte:

In diesem Artikel werden die multifunktionellen Aufgaben der Landwirte als Träger der Erhaltung der Natur- und Kulturlandschaft in deklaratorischer Form festgelegt.

Zu Artikel 5 – Beteiligung der Gebietskörperschaften:

Dieser ebenso weitestgehend harmonisierte Artikel verhält jede Vertragspartei zur Abstimmung und Zusammenarbeit mit unmittelbar betroffenen Institutionen und Gebietskörperschaften im Rahmen der geltenden, staatlichen Ordnung. Diese Gebietskörperschaften sind in den verschiedenen Stadien der Vorberitung und Umsetzung beizuziehen.

Zu Artikel 6 – Internationale Zusammenarbeit:

In diesem ebenso mit anderen Protokollen abgestimmten Artikel wird die Verpflichtung der Vertragsparteien zur umfassenden Zusammenarbeit festgelegt, wobei dafür einschlägige Landwirtschafts- und Umweltorganisationen sowie die Medien für einen umfassenden Kenntnis- und Erfahrungsaustausch zu gewinnen wären.

Zu Artikel 7 – Förderung der Berglandwirtschaft:

Darin wird das Bestreben der Vertragsparteien nach differenzierten Maßnahmen der Agrarpolitik unter Berücksichtigung natürlicher Standortnachteile zum Ausdruck gebracht. Beiträge der Berglandwirtschaft zur Erhaltung und Pflege der Natur- und Kulturlandschaft sowie zur Sicherung vor Naturgefahren im Interesse der Allgemeinheit sollen auf Grundlage vertraglicher, projekt- und leistungsbezogener Vereinbarungen angemessen abgegolten werden.

Zu Artikel 8 – Raumplanung und Kulturlandschaft:

Darin verpflichten sich die Vertragsparteien in erster Linie, den besonderen Bedingungen der Berggebiete bei der Raumplanung, bei Flächenausweisungen, Flurbereinigungen und Bodenverbesserungen unter Berücksichtigung der Natur- und Kulturlandschaft Rechnung zu tragen. Im Zuge der Erfüllung der vielfältigen Aufgaben sind dabei die traditionellen Kulturlandschaftselemente und deren Bewirtschaftung zu erhalten oder wiederherzustellen. Überdies sind besondere Maßnahmen zur Erhaltung traditioneller Hofanlagen und landwirtschaftlicher Bauelemente sowie zur weiteren Anwendung charakteristischer Bauweisen und -materialien erforderlich.

Zu Artikel 9 – Naturgemäße Bewirtschaftungsmethoden und typische Produkte:

Die Vertragsparteien verpflichten sich, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen und dabei gemeinsame Kriterien anzustreben, um die Anwendung und Verbreitung von extensiven, naturgemäßen und gebietscharakteristischen Bewirtschaftungsmethoden zu begünstigen sowie typische Agrarprodukte auszuzeichnen.

Zu Artikel 10 – Standortgemäße Viehhaltung und genetische Vielfalt:

Darin kommt die Übereinstimmung der Vertragsparteien zum Ausdruck, dass die standortgemäße Viehhaltung als Erwerbsquelle aber auch als ein die landwirtschaftliche und kulturelle Eigenart prägendes Element aufrecht zu erhalten ist. Überdies sind Maßnahmen seitens der Vertragsparteien zur Erhaltung der genetischen Vielfalt, der Nutztierrassen und Kulturpflanzen zu treffen.

Zu Artikel 11 – Vermarktung:

In diesem Artikel steht das Bemühen der Vertragsparteien im Vordergrund, künftige Vermarktungsbedingungen für Produkte der Berglandwirtschaft zu schaffen. Die Förderung kann ua. durch Ursprungsmarken mit kontrollierter Herkunftsbezeichnung und Qualitätsgarantien erfolgen.

Zu Artikel 12 – Produktionsbeschränkungen:

Darin wird das Bestreben der Vertragsparteien festgeschrieben, bei der Einführung von Produktionsbeschränkungen für die Landwirtschaft die besonderen Erfordernisse einer standortgemäßen und umweltverträglichen Bewirtschaftung der Berggebiete zu berücksichtigen.

Zu Artikel 13 – Land- und Forstwirtschaft als Einheit:

An dieser Stelle wird dem notwendigen Zusammenspiel von Land- und Forstwirtschaft besondere Bedeutung beigemessen. Dem gemäß haben sich die Vertragsparteien dafür einzusetzen, dass eine naturgemäße Waldbewirtschaftung gefördert wird, dass den Schutz-, Nutz- und Erholungsfunktionen sowie dem ökologischen und biogenetischen Funktionen des Waldes Rechnung getragen wird, und dass die Weidewirtschaft einschließlich des Wildbestandes so geregelt werden, dass nicht tragbare Schäden im Wald sowie auf landwirtschaftlichen Nutzflächen vermieden werden.

Zu Artikel 14 – Zusätzliche Erwerbsquellen:

In Anerkennung der traditionellen Bedeutung der Familienbetriebe in der Berglandwirtschaft wird die Entstehung und Entwicklung zusätzlicher Erwerbsquellen in den Berggebieten in den Vordergrund gestellt.

Zu Artikel 15 – Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen:

Darin haben sich die Vertragsparteien dafür einzusetzen, die erforderlichen Dienstleistungen zur Überwindung der nachteiligen Verhältnisse der in der Land- und Forstwirtschaft Tätigen auszubauen und zu verbessern.

Zu Artikel 16 – Weitergehende Maßnahmen:

Diese in allen Protokollen harmonisierte Bestimmung sieht vor, dass Vertragsparteien auch Maßnahmen ergreifen können, die über die in den Protokoll vorgesehenen hinausgehen.

Zu Artikel 17 – Forschung und Beobachtung:

Zu Artikel 18 – Bildung und Information:

Dieser unter Artikel III zusammengefasste und größtenteils auch harmonisierte Abschnitt „Forschung, Bildung und Information“ sieht eine engere Zusammenarbeit der Vertragsparteien bei Forschungen und systematischen Beobachtungen einschließlich der dafür notwendigen Programme bis hin zu einer dauern-

den Beobachtung und Information der Öffentlichkeit vor. Spezifisch für dieses Protokoll ist das Erfordernis einer vergleichbaren Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen und sozialen Situation der Berglandwirtschaft, die periodisch fortzuschreiben ist. Überdies sind die in einem Anhang zu diesem Protokoll angeführten Forschungs- und Bildungsthemen vorrangig zu behandeln.

Zu Artikel 19 – Durchführung:

Zu Artikel 20 – Kontrolle der Einhaltung der Verpflichtungen:

Zu Artikel 21 – Bewertung der Wirksamkeit der Bestimmungen:

Diese drei mit dem Übergriff „Durchführung, Kontrolle und Bewertung“ in Kapitel IV zusammengefassten und harmonisierten Bestimmungen sollen eine effiziente und vergleichbare Umsetzung aller Vertragsparteien ermöglichen, die auf Basis von regelmäßigen Berichten seitens der Vertragsparteien an den Ständigen Ausschuss über die Einhaltung der Verpflichtungen und die Bewertung der Wirksamkeit der darin enthaltenen Maßnahmen zu erfolgen hat. Dem Ständigen Ausschuss obliegt es dann, die Alpenkonferenz in weiterer Folge zu unterrichten, die wiederum bei einer Verletzung entsprechende Empfehlungen verabschieden kann.

Zu Artikel 22 – Verhältnis zwischen der Alpenkonvention und dem Protokoll:

Zu Artikel 23 – Unterzeichnung und Ratifikation:

Zu Artikel 24 – Notifikationen:

Diese unter dem Überbegriff „Schlussbestimmungen“ im Kapitel V zusammengefassten und harmonisierten Bestimmungen regeln größtenteils völkerrechtliche Fragen in Anlehnung an das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge von 1969 (WVK I – BGBl. Nr. 40/1980). Hervorzuheben ist, dass eine Kündigung der Alpenkonvention gleichzeitig auch als Kündigung des jeweiligen Protokolls gilt. Überdies tritt jedes Protokoll für die Vertragsparteien drei Monate nach dem Tag in Kraft, an dem drei Parteien ihre Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde hinterlegt haben.