

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.

Zum Bereich Raumplanung gibt die Alpenkonvention als Ziel die Sicherung einer sparsamen und rationellen Nutzung und einer gesunden, harmonischen Entwicklung des Gesamttraumes unter besonderer Beachtung der Naturgefahren, der Vermeidung von Über- und Unternutzungen sowie der Erhaltung oder Wiederherstellung von natürlichen Lebensräumen durch umfassende Klärung und Abwägung der Nutzungsansprüche, vorausschauende integrale Planung und Abstimmung der daraus resultierenden Maßnahmen vor (Art. 2. Abs. 2 lit.b 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, S. 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 Mitgliedstaaten in der Alpenregion als auf Gemeinschaftsebene erfolgt (siehe dazu beispielsweise die Beantwortung durch Kommissarin Walström im Namen der Kommission vom 26.01.2001 zur Schriftlichen Anfrage E-3599/00). Im Übrigen hat die Europäische Kommission 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 „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ als Durchführungsprotokoll zur Implementierung der Alpenkonvention hat gesetzändernden bzw. Gesetzesergänzenden Charakter und bedarf daher gem. 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 Art. 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:

Im ersten Protokollabschnitt (Art. 1 bis 7) werden jene Ziele beschrieben, die einer ganzheitlichen Entwicklung des Alpenraumes unter Beachtung der ökonomischen, soziokulturellen und ökologischen Aspekte Rechnung tragen. Dabei haben Ansprüche an den Alpenraum die besonderen Interessen und Bedürfnisse der einheimischen Bevölkerung in ihrem Lebens- und Wirtschaftsraum zu berücksichtigen.

Überdies werden neben der sparsamen Ressourcennutzung und der Anpassung der Raumnutzung an die ökologischen Notwendigkeiten (Art. 11) auch eine Fülle von raum- und entwicklungsplanerischen Instrumenten einschließlich deren Inhalte (Art. 8 und 9) beschrieben.

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

Auch die Frage der Abgeltung von Leistungen, die im öffentlichen Interesse erbracht werden, sowie der Ausgleich von Benachteiligungen in Folge natürlicher Produktionserschwernisse werden behandelt (Art. 12).

Umsetzung:

Die österreichische Raumordnung und Regionalpolitik können auf eine lange und ambitionierte Tradition von Beiträgen zur Förderung der integrierten Entwicklung des Alpenraumes verweisen. Dabei wurde eine sektorübergreifende Sichtweise von räumlichen Politikbereichen mit dem Ziel eines Alpenraums gepflegt, der alle Funktionen eines Lebens-, Wirtschafts- und Naturraums erfüllt. So sind auch die in diesem Protokoll festgeschriebenen Berücksichtigungspflichten – insbesondere der Umweltschutzkriterien – in den entsprechenden Gesetzen rechtlich determiniert. Dasselbe gilt auch für die Koordinationsverpflichtungen, die im gegenständlichen Protokoll enthalten sind.

So ergibt sich folgender Umsetzungsbedarf:

- Intensivierung der überörtlichen Raumordnung
- Wahrung der kulturellen Besonderheiten einzelner Regionen

Besonderer Teil

Zu Artikel 1 – Ziele:

Im Gegensatz zu den anderen Protokollen wird nicht die Zielvorgabe der Alpenkonvention übernommen, sondern die Ziele der Raumplanung und nachhaltigen Entwicklung im Alpenraum in sehr differenzierter Form festgeschrieben. So sind etwa die Harmonisierung der Raumnutzung, die Anerkennung der besonderen Interessen der alpinen Bevölkerung bis hin zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung oder der Chancengleichheit der ansässigen Bevölkerung einschließlich der Wahrung der regionalen Identitäten, kulturellen Besonderheiten ua. Gegenstand dieser umfassenden Zielbestimmung.

Zu Artikel 2 – Grundverpflichtungen:

Anknüpfend an Artikel 1 sind die Vertragsparteien angehalten, eine Reihe von Rahmenbedingungen zu schaffen, die es ermöglichen, die Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaften zu stärken, spezifische regionale Strategien und dazugehörige Strukturen zu verwirklichen oder bei Einschränkungen der Nutzungsmöglichkeiten natürlicher Ressourcen Unterstützungsmaßnahmen zu ergreifen bzw. weitere Harmonisierungsimpulse zu setzen.

Zu Artikel 3 – Berücksichtigung der Umweltschutzkriterien in den Politiken der Raumplanung und nachhaltigen Entwicklung:

Ausgehend von der rechtzeitigen Harmonisierung der wirtschaftlichen Interessen mit den Erfordernissen des Umweltschutzes wird eine Fülle von Kriterien, beginnend mit der Erhaltung und Wiederherstellung des ökologischen Gleichgewichts und der biologischen Vielfalt bis hin zur Wahrung der kulturellen Besonderheiten der alpinen Regionen, festgeschrieben.

Zu Artikel 4 – Internationale Zusammenarbeit:

In diesem weitestgehend mit anderen Protokollen harmonisierten Artikel werden die Vertragsparteien zu einer umfassenden, internationalen Zusammenarbeit verpflichtet, wobei insbesondere in Grenzräumen diese Zusammenarbeit vor allem auf eine Abstimmung der Raumplanung, der wirtschaftlichen Entwicklung und der Umwelterfordernisse hinwirkt.

Zu Artikel 5 – Berücksichtigung der Ziele in anderen Politiken:

In diesem ebenso mit anderen Protokollen abgestimmten Artikel wird die Verpflichtung der Vertragsparteien festgelegt, die Ziele dieses Protokolls auch in anderen Politiken zu berücksichtigen mit dem zusätzlichen Hinweis, etwaige negative oder widersprüchliche Auswirkungen zu vermeiden.

Zu Artikel 6 – Abstimmung der sektoralen Politiken:

Darin werden die Vertragsparteien angehalten, Instrumente zur Abstimmung der sektoralen Politiken einzuführen.

Zu Artikel 7 – 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 Vorbereitung und Umsetzung beizuziehen.

Zu Artikel 8 – Pläne und/oder Programme für die Raumplanung und nachhaltige Entwicklung:

Die Verwirklichung der Ziele der Raumplanung und nachhaltigen Entwicklung hat durch Ausarbeitung von Plänen und/oder Programmen der Raumplanung und nachhaltigen Entwicklung zu erfolgen. Diese Pläne sind unter Beteiligung aller vorhandenen Ebenen und in Abstimmung mit den zuständigen und angrenzenden Gebietskörperschaften zu erstellen. Die darin festgelegten Vorhaben werden regelmäßig überprüft und gegebenenfalls geändert.

Zu Artikel 9 – Inhalt der Pläne und/oder Programme für Raumplanung und nachhaltige Entwicklung:

Die bereits im Artikel 8 genannten Pläne und/oder Programme eröffnen weitgehende Freiheiten. Grundsätzlich haben sie auf der am besten geeigneten territorialen Ebene eine Fülle von Maßnahmen zur regionalen Wirtschaftsentwicklung, für den ländlichen Raum, für den Siedlungsraum, für den Natur- und Landschaftsschutz sowie für den Verkehr zu enthalten.

Zu Artikel 10 – Verträglichkeit der Projekte:

Die Vertragsparteien haben die notwendigen Voraussetzungen für die Prüfung der direkten und indirekten Auswirkungen öffentlicher und privater Projekte zu schaffen, welche die Natur, die Landschaft, die bauliche Substanz und den Raum wesentlich und nachhaltig beeinflussen können. Dabei sind die Lebensver-

hältnisse der ansässigen Bevölkerung einschließlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Überdies wird eine Konsultations- und Informationspflicht bei Vorhaben mit Auswirkungen auf eine benachbarte Vertragspartei festgelegt.

Zu Artikel 11 – Ressourcennutzung, Leistungen im öffentlichen Interesse, natürliche Produktionserschwerisse und Nutzungseinschränkungen der Ressourcen:

Im Rahmen der nationalen Rechtssetzung haben die Vertragsparteien verschiedene Abgeltungsmöglichkeiten zu prüfen. Dabei ist darauf zu achten, dass Ressourcennutzer veranlasst werden können, marktgerechte Preise zu zahlen, welche die Kosten der Bereitstellung in ihren wirtschaftlichen Wert einbeziehen. In gleicher Weise sind im öffentlichen Interesse erbrachte Leistungen abzugelten. Für natürliche Produktionserschwerisse oder für einen Nutzungsverzicht im Interesse des Naturraumes sind ebenso Abgeltungsmöglichkeiten zu prüfen.

Zu Artikel 12 – Finanz- und wirtschaftspolitische Maßnahmen:

Die Vertragsparteien haben Möglichkeiten der Unterstützung durch wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen zu prüfen. Ausdrücklich erwähnt sind Ausgleichsmaßnahmen zwischen Gebietskörperschaften, die Neuausrichtung der Politiken für traditionelle Sektoren einschließlich des zweckmäßigen Einsatzes der bestehenden Fördermittel sowie die Unterstützung grenzüberschreitender Projekte.

Zu Artikel 13 – Weitergehende Maßnahmen:

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

Zu Artikel 14 – Forschung und Beobachtung:

Zu Artikel 15 – Bildung und Information:

Dieser unter Kapitel III zusammengefasste und größtenteils auch harmonisierte Abschnitt „Forschung, Bildung und Information“ sieht eine engere Zusammenarbeit der Vertragsparteien bei Forschungen und systematischen Beobachtungen sowie bei dauernden Beobachtungen und bei Informationsfragen vor.

Zu Artikel 16 – Durchführung:

Zu Artikel 17 – Kontrolle der Einhaltung der Verpflichtungen:

Zu Artikel 18 – Bewertung der Wirksamkeit der Bestimmungen:

Diese drei mit dem Überbegriff „Durchführung, Kontrolle und Bewertung“ im 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 Bestimmungen zu erfolgen hat. Dem Ständigen Ausschuss obliegt es dann, die Alpenkonferenz davon zu unterrichten, die wiederum bei einer Verletzung entsprechende Empfehlungen verabschieden kann.

Zu Artikel 19 – Verhältnis zwischen der Alpenkonvention und dem Protokoll:

Zu Artikel 20 – Unterzeichnung und Ratifikation:

Zu Artikel 21 – 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.