

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 4. Tagung der Alpenkonferenz vom 26./27. Februar 1996 in Brdo (Slowenien) wurden die Protokolle „Bergwald“ und „Tourismus“ angenommen und von einem Teil der Vertragsparteien der Alpenkonvention unterzeichnet; Österreich hat diese Protokolle im Rahmen der letzten, 6. Ministerkonferenz, 30./31. Oktober 2000 in Luzern unterzeichnet. Zum Bereich Bergwald normiert die Alpenkonvention als Ziel die Erhaltung, Stärkung und Wiederherstellung der Waldfunktionen, insbesondere der Schutzfunktion durch Verbesserung der Widerstandskraft der Wald-Ökosysteme, namentlich mittels einer naturnahen Waldbewirtschaftung und durch die Verhinderung waldschädigender Nutzungen unter Berücksichtigung der erschwerten Wirtschaftsbedingungen im Alpenraum (Art. 2 Abs. 2 lit. h der Alpenkonvention).

Alternativen:

Keine.

Verhältnis zu den 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 laufend in die Verhandlungen im Rahmen der Alpenkonvention eingebunden. Während die Europäische Gemeinschaft die Protokolle „Naturschutz und Landschaftspflege“, „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ sowie „Berglandwirtschaft“ unterzeichnet hat, stellte die Europäische Kommission mehrmals fest, dass im Sinne des in Artikel 5 EGV geregelten Subsidiaritätsprinzips die Umsetzung der Alpenkonvention, insbesondere der Protokolle „Bergwald“, „Tourismus“, „Bodenschutz“ und „Energie“ 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. Jänner 2001 zur Schriftlichen Anfrage E-3599/00).

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 „Bergwald“ 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 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 grenzüberschreitend Zusammenarbeit für den Alpenraum zu verstärken sowie räumlich und fachlich zu erweitern.

Inhalt des Protokolls:

Das Protokoll zielt darauf ab, die Bewahrung und die nachhaltige Bewirtschaftung erstmals in einem internationalen Abkommen umfassend zu regeln. So sind die Vertragsparteien verpflichtet, den Bergwald als naturnahen Lebensraum zu erhalten, erforderlichenfalls zu entwickeln oder zu vermehren und seine Stabilität zu verbessern. Gleichzeitig wird zur Erbringung der vielfachen Funktionen des Bergwaldes die erforderliche pflegliche, naturnahe und nachhaltige betriebene Forstwirtschaft gefördert (Art. 1).

Die Ausweisung von Naturwald-Reservaten (Art. 10) ist ebenso ein Beitrag der Bergwaldwirtschaft zum Naturschutz, wie die Erfüllung der einzelnen Waldfunktionen (Art. 6 bis 8), wobei der Schutzfunktion (Art. 6) besonderes Augenmerk geschenkt wird.

Eine zentrale Frage stellt jene nach den adäquaten Förderungs- und Abgeltungsmaßnahmen dar. Angesichts der erschwerten Wirtschaftsbedingungen im Alpenraum wird auch dann eine angemessene und leistungsbezogene Abgeltung begründet, wenn Leistungen beansprucht werden, die über bestehende gesetzliche Verpflichtungen hinausgehen und damit nicht dem Waldeigentümer selbst, sondern der gesamten Bevölkerung zugute kommen (Art. 11).

Umsetzung:

Einige der insbesondere in Art. 1 des Bergwaldprotokolls angeführten Ziele sind in den wesentlichen Punkten mit den Zielsetzungen des Forstgesetzes im Sinne der Erhaltung der Stabilität und Produktionskraft des Waldes identisch. Andere Ziele und Forderungen werden aber noch in den vorhandenen gesetzlichen Grundlagen und in den Förderungsrichtlinien umzusetzen sein; siehe dazu unten.

Ein Regelungsbereich dieses Protokolls betrifft die Wald-, Wild-Problematik. In diesem Zusammenhang wird auf die gemäß § 50 Oberösterreichisches Jagdgesetz ergangene Abschussplanverordnung, die nicht nur für die Bergwälder, sondern generell für den Wald die Abschüsse auf Basis der Verbissituation und Verbissentwicklung verwiesen.

Andere Forderungen des Bergwaldprotokolls bedingen wiederum entsprechende Waldverjüngungsprogramme (Art. 7), welche zumindest in Teilbereichen maßgeblich auf den zu starken Schadwaldeinfluss und den vorhandenen Schalenwildbestand zurückzuführen sind.

Einen weiteren Schwerpunkt nimmt die vom Bergwaldprotokoll in Art. 6 besonders hervorgehobene Schutzfunktion der Bergwälder ein, der eine Vorrangstellung einzuräumen ist. Weiters fehlt es an den notwendigen Planungen in Gemeinschaftswäldern, bei Waldwirtschaftsgemeinschaften und größeren Waldbesitzern (Art. 5 und 9).

Auf internationaler Ebene hat Österreich als Vorsitzland dieser Protokollarbeitsgruppe bereits eine Vielzahl von Umsetzungsaktivitäten gesetzt. In zwei internationalen Bergwaldfachtagungen wurde unter österreichischer Leitung nicht nur eine fachliche Standortbestimmung durchgeführt, es wurden auch Möglichkeiten geschaffen, um Forstverwaltungen, Waldeigentümer, Naturschutz und Wissenschaft aus den Vertragsstaaten zusammenzubringen und die effektive Umsetzung und allfällige Weiterentwicklung des Bergwaldprotokolls konstruktiv zu diskutieren. Die landeskulturelle Leistung funktionsfähiger Bergwälder sind für die Berggebiete, genauso wie für weite Teile des Alpenvorlandes eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherung des Lebensraumes vor Naturgefahren, für Erholungsmöglichkeiten, für Trinkwasserschutz, Naturschutzleistungen und vieles andere.

Zusammenfassend ergeben sich folgende spezifische Umsetzungserfordernisse:

- Begrenzung der Schalenwildbestände, damit die natürliche Verjüngung standortgerechter Bergwälder ohne besondere Schutzmaßnahmen ermöglicht wird, wobei neben der Installierung eines Verjüngungsmonitorings auch jagdrechtliche Schritte (Orientierung der Abschussplanung am Zustand ddr Waldvegetation) notwendig sein werden.
- Ausarbeitung notwendiger Planungsgrundlagen, die für eine nachhaltige Bewirtschaftung unabdingbar sind (forstliche Standortkartierung, Waldwirtschaftspläne).

Überdies sind auch folgende Anpassungserfordernisse im Bereich des Forstgesetzes 1975 allenfalls notwendig:

- Ausgehend von der Forderung nach natürlicher Verjüngung standortgerechter Bergwälder wäre die Anwendung natürlicher Waldverjüngungsverfahren und der Einsatz von autochthonem forstlichem Vermehrungsgut vorzusehen.
- Weitere Einschränkung der Waldweide, wobei gerade im Vorrang der Erhaltung eines funktionsfähigen Bergwaldes gegenüber der Waldweide unter Umständen weitere weiderechtliche und grundbücherliche Fragen berührt werden.
- Förderung des verstärkten Einsatzes von Holz aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern.

Besonderer Teil

Zu Artikel 1 – Ziele:

Vorweg werden als Ziele die Erhaltung, erforderlichenfalls Entwicklung oder Vermehrung des Bergwaldes als naturnaher Lebensraum einschließlich der Verbesserung seiner Stabilität in den Vordergrund gestellt. In diesem Zusammenhang haben die Vertragsparteien dafür Sorge zu tragen, dass natürliche Waldverjüngungsverfahren angewendet werden, dass ein gut strukturierter stufiger Bestandsaufbau mit standortgerechten Baumarten angestrebt, autochthones forstliches Vermehrungsgut eingesetzt und Bodenerosionen und -verdichtungen durch schonende Nutzungs- und Bringungsverfahren vermieden werden.

Zu Artikel 2 – Berücksichtigung der Ziele in anderen Politiken:

In diesem Artikel wird nicht wie in den anderen Protokollen lediglich ein allgemeiner Verweis auf die Berücksichtigung der Zielvorgaben dieses Protokolls vorgenommen, sondern die Verpflichtung der Vertragsparteien in spezifischen Bereichen festgelegt. So sind etwa Luftschadstoffbelastungen schrittweise auf jenes Maß zu reduzieren, das für die Waldökosysteme nicht schädlich ist. Auch Schalenwildbestände (Reh- und Rotwild, Gämsen) sollen soweit begrenzt werden, dass eine natürliche Verjüngung standortgerechter Bergwälder ohne besondere Schutzmaßnahmen ermöglicht wird. Weiters ist der Erhaltung eines funktionsfähigen Bergwaldes der Vorrang gegenüber der Waldweide einzuräumen. Im Zusammenhang mit den Nutzungsaspekten darf einerseits die Erhaltung und Verjüngung von Bergwäldern nicht gefährdet werden und andererseits sind im Bereich der wirtschaftlichen Nutzung die Vertragsparteien aufgefordert, den verstärkten Einsatz von Holz aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern zu fördern. Neben der, vor allem den westalpinen Bereich betreffenden Waldbrandgefahr, dem durch angemessene Vorsorgemaßnahmen und wirksamen Brandbekämpfung Rechnung getragen werden sollte, wird auch auf das Erfordernis von qualifiziertem Fachpersonal hingewiesen.

Zu Artikel 3 – Beteiligung der Gebietskörperschaften:

In diesem weitestgehend mit anderen Protokollen harmonisierten Artikel werden die Vertragsparteien zur Abstimmung und Zusammenarbeit mit unmittelbar betroffenen Institutionen und Gebietskörperschaften im Rahmen der geltenden staatlichen Ordnung angehalten. Diese Gebietskörperschaften sind in den verschiedenen Stadien der Vorbereitung und Umsetzung beizuziehen.

Zu Artikel 4 – Internationale Zusammenarbeit:

In diesem ebenso weitestgehend abgestimmten Artikel wird die Verpflichtung nach gemeinsamen Bewertungen und gegenseitigen Konsultationen sowie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit aller zuständigen Behörden normiert. Ähnlich wie das Berglandwirtschaftsprotokoll wird auch hier die Einbindung von Forschungs- und Bildungsstätten, von Forstwirtschafts- und Umweltorganisationen sowie der Medien zum Zwecke des umfassenden Kenntnis- und Erfahrungsaustausches gefördert.

Zu Artikel 5 – Planungsgrundlagen:

Zur Umsetzung und Zielerreichung dieses Protokolls haben die Vertragsparteien die notwendigen Planungsgrundlagen zu erstellen, die im Wesentlichen die Erhebung der Waldfunktionen zu erfassen haben.

Zu Artikel 6 – Schutzfunktionen des Bergwaldes:

Die Vertragsparteien werden verpflichtet, der Schutzwirkung eine Vorrangstellung einzuräumen und notwendige Maßnahmen im Rahmen von Schutzwaldpflegeprojekten bzw. Schutzwaldverbesserungsprojekten zu planen und durchzuführen.

Zu Artikel 7 – Nutzfunktion des Bergwaldes:

In diesem Artikel werden die Vertragsparteien aufgefordert, die Bergwaldwirtschaft in ihrer Bedeutung als Arbeits- und Einkommensquelle für die örtliche Bevölkerung zu erhalten und überdies die Waldverjüngung mit standortgerechten Baumarten sowie die forstliche Nutzung pfleglich, boden- und bestandschonend durchzuführen.

Zu Artikel 8 – Soziale und ökologische Funktionen des Bergwaldes:

Die Vertragsparteien werden verpflichtet die Wirkungen des Bergwaldes auf Wasserressourcen, den Klimaausgleich, die Reinigung der Luft und den Lärmschutz, seine biologische Vielfalt sowie den Bergwald als Naturerlebnis und Erholungsraum sicherzustellen.

Zu Artikel 9 – Walderschließung:

Erschließungsmaßnahmen zur naturnahen Bewirtschaftung und Pflege des Bergwaldes sind sorgfältig zu planen und auszuführen.

Zu Artikel 10 – Naturwaldreservate:

Darin werden die Vertragsparteien verpflichtet, Naturwaldreservate in ausreichender Größe und Anzahl auszuweisen, wobei möglichst alle Bergwaldökosysteme repräsentiert werden sollen.

Zu Artikel 11 – Förderung und Abgeltung:

In diesem Artikel wird die Verpflichtung der Vertragsparteien festgeschrieben, unter den gegebenen finanzpolitischen Rahmenbedingungen und solange dies zur Sicherung dieser Leistungen notwendig ist, eine ausreichende forstliche Förderung insbesondere der in den Artikeln 6 bis 10 angeführten Maßnahmen sicherzustellen. Für den Fall, dass Leistungen beansprucht werden, die über bestehende gesetzliche Verpflichtungen hinausgehen, hat der Waldeigentümer – die Begründung der Notwendigkeit in Projekten vorausgesetzt – Anspruch auf eine angemessene und leistungsbezogene Abgeltung. Überdies werden die Vertragsparteien verpflichtet, die notwendigen Instrumentarien zur Finanzierung von Förderungs- und Abgeltungsmaßnahmen zu schaffen.

Zu Artikel 12 – Weitergehende Maßnahmen:

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

Zu Artikel 13 – Forschung und Beobachtung:**Zu Artikel 14 – Bildung und Information:**

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

ernden Beobachtung und Information der Öffentlichkeit vor. Überdies ist eine an den Zielen und Maßnahmen dieses Protokolls orientierte Bestandsaufnahme zu erstellen, die periodisch fortzuschreiben ist.

Zu Artikel 15 – Durchführung:

Zu Artikel 16 – Kontrolle der Einhaltung der Verpflichtungen:

Zu Artikel 17 – 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 18 – Verhältnis zwischen der Alpenkonvention und dem Protokoll:

Zu Artikel 19 – Unterzeichnung und Ratifikation:

Zu Artikel 20 – Notifikationen:

Diese unter dem Begriff „Schlussbestimmungen“ im Kapitel V zusammengefassten und harmonisierten Bestimmungen regeln größtenteils völkerrechtliche Frage 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.