

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.

Das Ziel ist Natur und Landschaft so zu schützen, zu pflegen und, soweit erforderlich, wiederherzustellen, dass die Funktionsfähigkeit der Ökosysteme, die Erhaltung der Tier- und Pflanzenwelt einschließlich ihrer Lebensräume, die Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Leistungsfähigkeit der Naturgüter sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Natur und Landschaft in ihrer Gesamtheit dauerhaft gesichert werden (Art. 2 Abs. 2 lit. f 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 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 „Naturschutz und Landschaftspflege“ 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 grenzüberschreitend Zusammenarbeit für den Alpenraum zu verstärken sowie räumlich und fachlich zu erweitern.

Inhalt des Protokolls:

Die Artikel 1 bis 5 umfassen neben der Zielformulierung die Grundverpflichtung zum Schutz, zur Pflege und Wiederherstellung unter Berücksichtigung einer ökologisch tragbaren Nutzung. In gleicher Weise sind auch die Grundsätze der internationalen Zusammenarbeit unter besonderer Berücksichtigung grenzüberschreitender Kooperationen sowohl auf lokaler, als auch auf regionaler Ebene verankert.

Die spezifischen Maßnahmen in Art. 6 bis 19 befassen sich auf inhaltlicher Ebene im Wesentlichen mit Bestandsaufnahmen (Art. 6 und Anhang I) sowie Planungsmaßnahmen und -instrumenten (Art. 7 und 8). Es werden der Schutzgedanke unter Berücksichtigung der Interessen der betroffenen Bevölkerung und der besonderen Stellung und Verantwortung von Land- und Forstwirtschaft sowie die Grundsätze bei Eingriffen in Natur und Landschaft beschrieben (Art. 9 und 10). Schließlich werden auch die Ausweisung von Schutzgebieten (Art. 11), der Lebensraumverbund (Art. 12), der Arten- und Lebensraumschutz (Art. 13 und 14) einschließlich der klassischen polizeilichen Instrumente, wie Entnahme- und Handelsverbote (Art. 15), geregelt. Zudem wird auch die Wiederansiedlung (Art. 16) und die Freisetzung von Arten (Art. 17), auch gentechnisch verändert (Art. 19), behandelt.

Zum Schwerpunkt Schutzgebiete (Art. 11) wird erstmalig von so genannten „Schon- und Ruhezonen“ gesprochen, die von allen Nutzungsformen baulicher, touristischer, sportlicher und wirtschaftlicher Art, die sich mit den ökologischen Abläufen in diesen Zonen als nicht verträglich erweisen, frei zu halten sind.

Umsetzung:

Im Hinblick auf die Naturschutzrichtlinien der EU, die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (ABl. der EG vom 22. Juli 1992 L 206/7) und die Vogelschutz-Richtlinie (ABl. der EG vom 25. April 1979 L 103/1) sowie das darauf fußende Konzept NATURA 2000, ist größtenteils ein legislativer Handlungsbedarf in den primär zuständigen Bundesländern nicht mehr gegeben.

So ist durch die bereits erfolgte Festlegung und Ausweisung entsprechender Natur- und Landschaftsschutzgebiete sowie angesichts vorhandener Maßnahmen des Pflegeausgleichs für ökologisch wertvolle Flächen den Erfordernissen des Naturschutzprotokolls in den Ländern größtenteils bereits Rechnung getragen worden. Dazu zählen Maßnahmen und Managementpläne betreffend den dauerhaften Erhalt

natürlicher und naturnaher Biotoptypen mit ihrer spezifischen Vielfalt an Pflanzen- und Tierarten in ihren angestammten Lebensräumen.

Abgesehen von den erwähnten gesetzlichen Rahmenbedingungen, wie Naturschutzgesetze, Nationalparkgesetze bzw. entsprechende Verordnungen, ist die Bewahrung der Schutzgebiete sowie deren Erhalt und Pflege weitestgehend abgesichert und weiterhin abzusichern.

Zur Frage der Wiederansiedlung wild lebender Tierarten wäre beispielsweise auf die Wiederansiedlung des Habichtkauzes oder diesbezüglicher Schutzprojekte hinsichtlich des Fischotters hinzuweisen.

Im Zusammenhang mit den Bestandsaufnahmepflichten des Protokolls besteht aber weiterer Handlungsbedarf. Überdies sind weiterhin Maßnahmen zum Bereich der Landschaftsplanung notwendig.

In Anbetracht der primär den Ländern zufallenden Zuständigkeit für Angelegenheiten des Natur- und Landschaftsschutzes ergeben sich aus dem Protokoll folgende Umsetzungsverpflichtungen:

- Grundlagenhebungen sowie Erstellung alpenspezifischer Artenlisten im Bereich Flora und Fauna
- Schwerpunktsetzung bei der Biotopkartierung auf Grund der tendenziell stärkeren Nutzungskonflikte im Alpenraum
- Erarbeitung von Leitplänen für den Rohstoffabbau mit Ausweisung von Negativzonen zur Vermeidung wesentlicher bzw. irreversibler Beeinträchtigungen des Naturraumes
- Ausarbeitung eines Landschaftsleitbildes
- Erfüllen der Berichtspflichten, insbesondere bezüglich der Bestandsaufnahmen über die Situation des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie der Festlegung von Konzepten, Programmen und Plänen im Rahmen der Landschaftsplanung
- Artenschutz und Lebensraumschutz für jene Tier- und Pflanzenarten, die von den Vertragsparteien auf Grund ihrer spezifischen Gefährdung in alpenweiten Listen ausgewiesen werden, was auch für den Schutz von natürlichen und naturnahen Biotoptypen gilt

Besonderer Teil

Zu Artikel 1 – Ziel:

Es wird die Zielvorgabe der Alpenkonvention (Artikel 2 Absatz 2 lit. f) übernommen und um den Aspekt der Zusammenarbeit der Vertragsparteien ergänzt.

Zu Artikel 2 – Grundverpflichtungen:

In Anlehnung an Artikel 1 ist neben dem Schutz, der Pflege und der Wiederherstellung von Natur und Landschaft im Alpenraum auch die ökologisch tragbare Nutzung zu berücksichtigen.

Zu Artikel 3 – Internationale Zusammenarbeit:

In diesem weitestgehend mit anderen Protokollen harmonisierten Artikel wird die Verpflichtung der Vertragsparteien zur umfassenden Zusammenarbeit festgelegt, wobei grenzüberschreitende Kooperationen sowohl auf regionaler als auch auf lokaler Ebene zu fördern wären.

Zu Artikel 4 – Berücksichtigung der Ziele in anderen Politiken:

In diesem ebenso mit den anderen Protokollen abgestimmten Artikel wird die Verpflichtung der Vertragsparteien festgelegt, die Ziele dieses Protokolls auch in anderen Politiken zu berücksichtigen.

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 Vorbereitung und Umsetzung beizuziehen.

Zu Artikel 6 – Bestandsaufnahmen:

Hier wird die Verpflichtung festgeschrieben, drei Jahre nach In-Kraft-Treten dieses Protokolls zu den in Anhang 1 des Protokolls aufgezählten Sachverhalten die Situation des Naturschutzes und der Landschaftspflege darzulegen; diese Darlegungen sind mindestens alle zehn Jahre fortzuschreiben. Der angesprochene Anhang 1 umfasst neben der Bestandssituation wild lebender Pflanzen- und Tierarten und ihrer Biotope auch geschützte Flächen, die Organisation des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die vorhandenen Rechtsgrundlagen, die Naturschutzaktivitäten in einem Gesamtüberblick sowie die Öffentlichkeitsarbeit und die dazugehörigen Schlussfolgerungen einschließlich empfohlener Maßnahmen.

Zu Artikel 7 – Landschaftsplanung:

Binnen fünf Jahre nach In-Kraft-Treten dieses Protokolls sind von den Vertragsparteien Konzepte, Programme und Pläne einschließlich der Bewertung und der erforderlichen Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege festzulegen.

Zu Artikel 8 – Planung:

Dieser Artikel betrifft die Abstimmung der Landschaftsplanung mit der Raumplanung.

Zu Artikel 9 – Eingriffe in Natur und Landschaft:

Die Vertragsparteien haben direkte oder indirekte Auswirkungen von Maßnahmen und Vorhaben zu überprüfen und die Ergebnisse bei der Verwirklichung zu berücksichtigen. Nicht ausgleichbare Beeinträchtigungen sind nur zuzulassen, wenn unter Abwägung aller Interessen die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht überwiegen.

Zu Artikel 10 – Grundschatz:

Neben der Verpflichtung, alle raumbedeutsamen Nutzungen natur- und landschaftsschonend vorzunehmen, wird auch die Rolle der Land- und Forstwirtschaft beim Vollzug besonders hervorgehoben. In diesem Zusammenhang werden auch marktwirtschaftliche Lenkungsinstrumente sowie wirtschaftliche Anreize und Abgeltungen genannt.

Zu Artikel 11 – Schutzgebiete:

Dieser Artikel umschreibt die Verpflichtung der Vertragsparteien, bestehende Schutzgebiete zu erhalten, zu pflegen und erforderlichenfalls zu erweitern sowie neue Schutzgebiete auszuweisen. Weiters sind die Einrichtung und Unterhaltung von Nationalparks sowie die Einrichtung von Schon- und Ruhezeiten zu fördern, in denen Nutzungsformen, die mit den ökologischen Abläufen in diesen Zonen nicht verträglich sind, zu verbieten sind. Überdies haben die Vertragsparteien diesbezügliche Entschädigungspflichten gegenüber der ansässigen Bevölkerung zu prüfen.

Zu Artikel 12 – Ökologischer Verbund:

Es wird die Verpflichtung der Vertragsparteien festgelegt, einen nationalen und grenzüberschreitenden Verbund ausgewiesener Schutzgebiete, Biotope und anderer geschützter Objekte zu schaffen und sich dabei abzustimmen.

Zu Artikel 13 – Schutz von Biotoptypen:

Abgesehen von der Verpflichtung der Vertragsparteien zum Schutz von natürlichen und naturnahen Biotoptypen, einschließlich der erforderlichen Renaturierung, ist eine alpenweite Liste innerhalb von zwei Jahren nach In-Kraft-Treten dieses Protokolls für diejenigen Biotoptypen zu benennen, für die auch entsprechende Maßnahmen getroffen worden sind.

Zu Artikel 14 – Artenschutz:

Neben der Verpflichtung zum Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenarten sind hier innerhalb von zwei Jahren nach In-Kraft-Treten dieses Protokolls alpenweite Listen derjenigen Arten zu erstellen, für die auf Grund ihrer spezifischen Gefährdung Schutzmaßnahmen notwendig sind.

Zu Artikel 15 – Entnahme- und Handelsverbote:

Die darin enthaltenen Entnahme- und Handelsverbote decken sich größtenteils mit dem Washingtoner Artenschutzabkommen (Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen samt Anhängen und Vorbehaltserklärung – BGBl. Nr. 188/1982 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 451/1993) und dem Berner Übereinkommen (Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wild lebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume – BGBl. Nr. 372/1983 zuletzt geändert durch BGBl. III Nr. 82/1999). Auffallend ist, dass die Vertragsparteien unabhängig vom In-Kraft-Treten dieses Protokolls verpflichtet sind, die Begriffe Brut-, Aufzucht- und Überwinterungszeiten sowie alle weiteren Begriffe, deren wissenschaftliche Interpretierung Schwierigkeiten bereiten könnte, klarzustellen.

Zu Artikel 16 – Wiederansiedlung einheimischer Arten:

Dieser Artikel normiert die Verpflichtung der Vertragsparteien die Wiederansiedlung und Ausbreitung einheimischer wild lebender Tier- und Pflanzenarten auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse zu fördern. Dabei sind gemeinsame Richtlinien zu vereinbaren.

Zu Artikel 17 – Ansiedlungsverbote:

Dieser Artikel schreibt das Verbot fest, dass wild lebende Tier- und Pflanzenarten, die in einer Region in einer überschaubaren Vergangenheit nicht natürlich vorkamen, dort auch nicht angesiedelt werden dürfen. Ausnahmen sind nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen möglich.

Zu Artikel 18 – Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen:

Dieser Artikel stellt sicher, dass die Vertragsparteien gentechnisch veränderte Organismen nur dann in die Umwelt freigesetzt werden, wenn auf Grundlage einer förmlichen Prüfung feststeht, dass die Freisetzung ohne Risiken für Menschen und Umwelt erfolgt. Diese Bestimmung findet im österreichischen Gentechnikgesetz (BGBl. Nr. 510/1994 idF BGBl. I Nr. 73/1998) Deckung.

Zu Artikel 19 – 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 20 – Forschung und Beobachtung:**Zu Artikel 21 – 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, einschließlich der dafür notwendigen Programme, bis hin zu einer dauernden Beobachtung und Information der Öffentlichkeit vor. Spezifisch für dieses Protokoll ist, dass in Anhang II vorrangige Forschungsthemen festgelegt wurden.

Zu Artikel 22 – Durchführung:**Zu Artikel 23 – Kontrolle der Einhaltung der Verpflichtungen:****Zu Artikel 24 – 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 25 – Verhältnis zwischen der Alpenkonvention und dem Protokoll:**Zu Artikel 26 – Unterzeichnung und Ratifikation:****Zu Artikel 27 – 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.