



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Reg. Nr.	8.58.17
Eingang BUWAL	09. OKT. 1991
Direktion	
Federführung	SOW
Termin	
Bespr.	
z. Stellungn.	
z. Kenntnis	

a/a

Bundesamt für Umwelt, Wald
und Landschaft
Hallwylstr. 4
3003 Bern

copie: AN ✓

Ihr Zeichen
Votre référence

Ihre Nachricht vom
Votre communication du

Unser Zeichen
Notre référence

Datum
Date

o.320.016.71.(1)-HMA/BCL 7.10.91

Gegenstand: **Uebereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)**
Objet: **Abschliessender (8.) Entwurf**

Zum ausgearbeiteten Uebereinkommen zum Schutz der Alpen, das im kommenden November in Salzburg den Umweltministern der sieben Alpenländer zur Unterzeichnung vorgelegt werden soll, haben wir folgende Bemerkungen:

1. Die zur Diskussion stehende Konvention verfolgt das Ziel, die Problematik des Alpenraums als Ganzes zu erfassen, indem sowohl wirtschaftliche und gesellschaftliche Interessen mit umweltbedingten Sachzwängen in Einklang gebracht werden sollen. Bewohner und Wirtschaft der Alpen sind somit gleichsam Gegenstand des Vertragwerkes. Die in der Konvention enthaltenen Grundsätze sollen zudem durch zusätzliche Protokolle in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz, Landwirtschaft, Verkehr, Tourismus und Raumordnung so gut wie möglich harmonisiert und konkretisiert werden. Protokolle in weiteren, durch das Uebereinkommen angesprochenen Bereichen, sollen gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt ausgearbeitet werden können.

Es wäre das erste Mal, dass sich in EG- und EFTA-Staaten (und Jugoslawien) eine Region auf diese völkerrechtlich verbindliche Art grenzüberschreitend zusammenschliesst und versucht, gemeinsame Normen für den Schutz und die wirtschaftliche Entfaltung ihres Gebietes zu erarbeiten. In diesem Sinne kommt der Alpenkonvention zweifelsohne ein gewisser Modellcharakter zu.

2. Sollte es in Salzburg zur Unterzeichnung kommen, so entstünde mit der Konvention ein Vertragswerk, das sowohl allgemeine Grundsätze enthält, die noch einer genaueren Präzisierung bedürfen, wie auch Elemente konkreter Formen der Zusammenarbeit, die bereits klar umschrieben sind und unmittelbar zum tragen kommen. Die in der Konvention enthaltenen Formulierungen sind aber nicht so einschneidend, dass der Bund und die Kantone nicht damit leben könnten.
3. Aus völkerrechtlicher und verfassungsrechtlicher Sicht geben aber auch die präziser ausformulierten Verfahrensnormen und Zielsetzungen des Abkommens zu keinen Bedenken Anlass:

Beschlussfassung der Alpenkonferenz (Artikel VII)

Artikel VII sieht vor, dass die Alpenkonferenz im Prinzip ihre Beschlüsse mit Konsens fasst. In gewissen Angelegenheiten soll sie aber auch mit Dreiviertelmehrheit beschliessen können. Dieses Vorgehen beinhaltet nichts Neues, wurde es doch von der Schweiz bereits in anderen multilateralen Vertragsinstrumenten akzeptiert. Als Beispiel sei auf das Protokoll von Montreal vom 16. September 1987 über Stoffe, welche die Ozonschicht abbauen, hingewiesen, das eine Beschlussfassung mit Zweidrittelmehrheit für sämtliche Sachfragen vorsieht.

Die in der Alpenkonvention vorgesehene subsidiäre Möglichkeit einer Beschlussfassung mit Dreiviertelmehrheit gewährleistet einerseits der Alpenkonferenz die erforderliche Flexibilität bei der Empfehlung weiterer Protokolle an die Vertragsparteien und erleichtert andererseits Beschlüsse im Bereich zweitrangiger Sach- und Verfahrensfragen.

Geltungsbereich der Konvention (Artikel I)

Die Alpenkonvention befasst sich mit einem engeren, klar abgegrenzten Gebiet der Alpen, ohne die Agglomerationen der Randgebiete miteinzubeziehen. Sie kann also die zahlreichen ökologischen Belastungen im Alpenraum, welche fremdbestimmt sind, nicht unmittelbar zum Gegenstand haben.

Eine Beschränkung der Konvention auf den eigentlichen Alpenraum verstösst nicht gegen das Prinzip der Rechtsgleichheit. Sie bietet aber den Vorteil eines juristisch klar definierten und beständigen Geltungsbereiches, in dessen Grenzen den negativen Auswirkungen der Nachfrage der fernen Städte entgegengetreten werden soll.

Inneralpiner und alpenquerender Verkehr (Artikel 2, Absatz 3 j)

Vermehrte Kooperation im Alpenraum kann die Wahrnehmung gemeinsamer Interessen erleichtern, so auch in der Frage des Transitverkehrs. Der Passus über den Verkehr, wie er nun im Entwurf der Konvention steht, verpflichtet zu entsprechenden Bemühungen, eine diesbezügliche Politik sicherzustellen, auch wenn die umrissenen programmatischen Elemente dieser Politik noch klarer definiert werden müssen und deren Umsetzung in einem entsprechenden Protokoll noch festgeschrieben werden soll. Dies trifft auch für den abschliessenden Zusatz betreffend die nichtdiskriminierenden marktkonformen Anreize zu, welche gleichfalls im Rahmen des Protokolls noch ausführlicher umschrieben werden müssen. Die Auffassung, dass der vorgeschlagene Wortlaut in bezug auf den alpenquerenden Verkehr die schweizerischen Instrumente der Schwergewichtsabgabe, des Nachtfahrverbots und der Gewichtsbeschränkung für LkWs in Frage stellen könnte, kann aus völkerrechtlicher Sicht nicht geteilt werden, da ja diese Massnahmen sowohl inländische wie auch ausländische Kraftfahrzeuge zum Gegenstand haben.

Abgeltung von Einschränkungen bei der Ressourcennutzung im Alpenraum

Einige Kantone bemängelten in der Vernehmlassung das Fehlen der Anerkennung eines Rechts auf Abgeltung von Einschränkungen bei der Ressourcennutzung durch die einheimische Bevölkerung der Alpen.

Die Arbeitsgruppe hoher Beamter hat es in der Tat abgelehnt, ein Recht auf Abgeltung bereits in der Konvention festzuschreiben. Dies schliesst aber die Möglichkeit nicht aus, diese Frage gegebenenfalls in den entsprechenden Protokollen anzugehen. Das Fehlen einer diesbezüglich formellen Abmachung, sei es nun in der Konvention oder in den Protokollen, sollte zudem die Vertragsparteien nicht daran hindern, im Rahmen ihrer eigenen Rechtsordnung und Möglichkeiten gegebenenfalls die von ihnen als notwendig erachteten Entschädigungsmassnahmen zu treffen.

4. Trotz beschränkter unmittelbarer Rechtswirkung darf die Konvention als Vehikel für die Uebermittlung der schweizerischen Position im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Alpenraum nicht unterschätzt werden. Negative Auswirkungen sind für die Schweiz und die betroffenen Kantone kaum zu befürchten, da ja die Möglichkeit für jede Vertragspartei besteht, einem oder mehreren Protokollen nicht beizutreten. Dies lässt den Schluss zu, dass der Wirkungsgrad der Konvention weitgehend von der Ausgestaltung und konkreten Umsetzung der Protokolle abhängen wird, da erst in den letzteren die in der Konvention umrissenen Massnahmen und Strategien konkretisiert werden sollen. Der Sicherstellung der Mitarbeit der betroffenen Kantone an der Gestaltung der Protokolle mit qualifizierten Fachleuten, die dort ihre Anliegen einbringen können, sollte demzufolge grosse Bedeutung beigemessen werden.

In dem Mass, in dem die Protokolle zu einer gewissen Harmonisierung der innerstaatlichen Gesetzgebung der Vertragsparteien führen werden, dürften auch bestehende Wettbewerbsverzerrungen abgebaut werden können. Die endgültige Ausarbeitung und Inkraftsetzung der Protokolle wird aber noch geraume Zeit in Anspruch nehmen.

5. Die Forderung gewisser Kantone (insbesondere GR), die Konvention und sämtliche Protokolle müssten im Wortlaut vorliegen, bevor überhaupt eine Unterzeichnung der Konvention erwogen werden könne, ist verfehlt und verkannnt den eigentlichen Charakter der Konvention als formelle Grundlage, die über ihre Protokolle ständig weiterentwickelt werden soll. Sowohl Konvention wie Protokolle haben staatsvertraglichen Charakter und bedürfen der formellen Billigung durch das Parlament. In der Schweiz unterstehen also die Protokolle wie die Konvention dem Vernehmlassungsverfahren und den Bestimmungen der Bundesverfassung über Genehmigung von Staatsverträgen (Artikel 85 und 89 BV). Da durch das für die Protokolle geltende Genehmigungsverfahren der politische Wille der Bergkantone voll zum tragen kommen kann, erscheint eine Ratifizierung der Konvention ohne vorherige Kenntnisse der Protokolle durchaus vertretbar. Konvention und Protokolle können zudem jederzeit gekündigt werden.
6. Dem Bedenken, dass die Gefahr besteht, über die Konvention und deren Protokolle die Gesamtinteressen der Vertragsparteien oder der EG auf Kosten der regionalen alpinen Interessen zu bevorzugen, kann mit dem Argument entgegengesetzt werden, dass gerade durch ihren Beitritt sowohl die EG wie auch die weniger ausgeprägten Alpenstaaten anerkennen, dass es einen Alpenraum gibt, welcher seine besonderen Probleme hat, die auch besondere Lösungen verdienen. In diesem Sinne bildet die Konvention eine willkommene Festigung der regionalen Zusammenarbeit unter den Alpenstaaten.

- 4 -

Andererseits trifft es natürlich zu, dass die an der Alpenkonvention beteiligten EG-Länder nur innerhalb des bestehenden EG-Rechtes vorgehen dürfen. Dies entspricht einer politischen Realität, mit der sich selbst die Schweiz als nicht EG-Staat abfinden muss. Die in der Konvention festgeschriebenen Regeln über Beschlussfassung, die der EG als achter Vertragspartner in den unter ihren ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich fallenden Sachfragen ein starkes Gewicht gewähren, sind eine logische Folgerung daraus.

7. Im hochindustrialisierten und dicht besiedelten Land Schweiz müssen Land- und Forstwirtschaft, Tourismus und Verkehr zweifelsohne mehr Rücksicht auf die Umwelt nehmen als in gewissen Nachbarstaaten. Diese Notwendigkeit hat sich aber bereits auf die schweizerische innerstaatliche Rechtsordnung ausgewirkt, so dass von den Rechtswirkungen der Konvention wie auch von den Protokollen kaum eine drastische Abkehr von der bisherigen Berggebietspolitik zu erwarten ist. Da die Kantone ohnehin massgebend an der Umsetzung vieler Rechtsverordnungen im Umweltschutz beteiligt sind, ist im Verhältnis von Bund und Kantonen keine durch den Beitritt der Konvention bedingte Kompetenzverlagerung zu Lasten der Kantone zu befürchten.

DIREKTION FUER VOELKERRECHT



(von Däniken)