Verhandlungen der Gesellschaft für Ökologie, Band 23, 1994

Das internationale Vertragswerk der "Alpenkonvention" und seine Berührungspunkte zur Alpenforschung

Mario F. Broggi

Synopsis
The seven States of the alpine range and the European Union have made an agreement for the protection of the Alps in 1991. So-called protocols were worked out for different fields of activity. The convention aims at improving the protection of natural resources and setting obligatory limits for a non-polluting development in the Alps. The parties to the contract agreed upon realization of united research work, scientific valuations and programs for the observation of the current development. Numerous necessary research works and analysis are intended in the different protocols. An observation-system should be built up for the Alps. It will produce substantial impulses for a frontier crossing research work in the Alps and improve their coordination.

Alpenkonvention, Alpenforschung.
Convention, investigation.

1. Einleitung

Es ist von der Annahme auszugehen, daß die Alpenkonvention nur für wenige ein Begriff ist. Eine bisher weitgehend fehlende Informationspolitik hat die nötige breite Diskussion noch nicht ermöglicht. Es soll darum dieses internationale Vertragswerk steckbriefartig vorgestellt werden. In einem zweiten Teil wird auf mögliche Berührungspunkte zwischen dem Vertragswerk und der Alpenforschung eingetreten, wobei unter Alpenforschung nach BERNING (1992) die Erforschung der "gesamten Natur- und Lebenswirklichkeit des Alpenraums" verstanden wird. Diese Ausführungen werden mit einem Anforderungsprofil an eine grenzüberschreitende Alpenforschung aus der Sicht dieses Vertragswerkes abgeschloßen.

2. Die Alpenkonvention in Stichworten

Am 11. Oktober 1989 haben die Umweltminister der sieben Alpenstaaten und der EG-Umweltkommissär auf der 1. Alpenkonferenz in Berchtesgaden (D) den Beschluß gefasst, eine Alpenkonvention auszuarbeiten. In einer 89 Punkte umfassenden Resolution haben sie damals auch Vorgaben für den Inhalt unterbreitet. Danach sollten Grundsätze zum Schutz der Umwelt und zur Erhaltung des Lebensraumes Alpen erarbeitet werden, in deren Rahmen schrittweise verbindliche Regelungen getroffen werden sollen. Mit der Alpenkonvention soll vor allem eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und Schutz der Alpen unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen der Alpenstaaten mit ihren alpinen Regionen und damit eine umsichtige und nachhaltige Nutzung der Ressourcen angestrebt werden. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist zu verstärken sowie räumlich und fachlich zu erweitern. Für die Projektverwirklichung wurde eine Arbeitsgruppe aus "Hohen Beamten" beauftragt, die eine Rahmenkonvention vorzubereiten hatte. Verschiedene Gruppen von Fachbeamten der Staaten haben ergänzend hierzu sogenannte Protokolle zur Regelung konkreter Maßnahmen auszuarbeiten. Hierfür wird jeweils ein Staat für die Federführung benannt.

Zwei Jahre später, am 7. November 1991, wurde der Rahmenvertrag, der im wesentlichen Ziele und das Procedere der Zusammenarbeit regelt, auf der 2. Alpenkonferenz in Salzburg durch die Umweltminister der Alpenstaaten und den Umwelt-Kommissär der EU unterzeichnet. Slowenien hat als Rechtsnachfolger von Jugoslawien in Bezug auf die Alpenkonvention im Frühling 1993 den Vertrag nachträglich unterzeichnet. Monaco wird diesem Übereinkommen in Kürze beitreten.

Mit einjähriger Verspätung auf den vereinbarten Zeitplan ist nun vorgesehen, daß im November 1994 in Frankreich an der 3. Alpenkonferenz fünf Protokolle, nämlich "Naturschutz und Landschaftspflege", "Tourismus", "Transportwesen", "Raumplanung" sowie "Berglandwirtschaft" unterzeichnet werden sollen. Aus der zweiten Serie von Protokollen wurde durch die beauftragte Arbeitsgruppe ein Vertragsentwurf für das "Bergwald"-Protokoll vorgelegt, der im Juli 1993 für die nationalen Stellungnahmeverfahren freigegeben wurde und somit ebenfalls im November 1994 in unterschriftsreifer Form vorliegen könnte. Die Arbeiten am Protokoll "Bodenschutz" sind bereits fortgeschritten, während die Arbeiten im Bereich "Energie" noch gar nicht aufgenommen wurden. Die Schweiz möchte zudem ein Protokoll über Ziele, Mittel und Instrumente zur Sicherstellung der Lebens-

grundlagen und namentlich der wirtschaftlichen Entwicklung der ansässigen Bevölkerung einbringen oder allenfalls andere Protokolle um diese Anliegen ergänzt sehen. Die Grundzüge eines Protokolles "Wirtschaft und Gesellschaft" sind den anderen Vertragspartnern Ende Dezember 1993 von der Schweiz zur Diskussion gestellt worden.

Die Rahmenkonvention ist bisher erst von Österreich ratifiziert worden, entsprechende Verfahren wurden aber von weiteren Staaten eingeleitet. Diesbezügliche Zurückhaltung liegt von der Schweiz vor, welche das Ratifizierungsverfahren bis zum Vorliegen der ersten zugehörigen Protokolle sistiert hat. Diese Haltung wurde von einer innerstaatlichen Notwendigkeit diktiert, wobei wohl die eher ablehnende Haltung der Alpenkantone maßgebend ist (WACHTER 1993). Man spricht zwischenzeitlich auch von den Protokollen "der ersten Generation" und impliziert damit, daß die gegenwärtig verhandelten Fassungen hauptsächlich dem Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Staaten dienen, der eine zweite, konkretere Generation von Zusatzprotokollen folgen sollte.

Ziel der Konvention ist es vor allem

- den Schutz der Naturressourcen in den Alpen zu verbessern sowie
- einen neuen verbindlichen Rahmen für umweltverträgliche Entwicklungsmaßnahmen zu schaffen.

Um die gesteckten Ziele zu erreichen, sollten sich die Regierungsvertreter in den Protokollen im wesentlichen auf Maßnahmen konzentrieren, die alpenspezifisch und von grenzüberschreitender Bedeutung sind.

Die vollständigen Texte der Resolution von Berchtesgaden 1989, der Rahmenkonvention 1991 und der Protokoll-Entwürfe Raumplanung, Naturschutz und Landschaftspflege sowie Berglandwirtschaft sind von der Int. Alpenschutzkommission CIPRA veröffentlicht worden (DANZ & ORTNER 1993).

3. Eine kurze Würdigung des Vertragswerkes

Die Alpenkonvention hat vorerst eine bescheidene rechtliche Wirkung und damit auch eine sehr beschränkte Durchsetzbarkeit. Es ist zu befürchten, daß mit den nationalen Konsultationen die Aussagen weiter inhaltlich abgeschliffen werden und so den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellen. Folgerichtig finden sich in diesem Vertragswerk viele Kann-Bestimmungen und zu wenig Konkretes bzw. dies wurde im Zuge der Bearbeitungsrunden wieder eliminiert. Das ist die negative Seite wie wir es von vielen internationalen Vertragswerken her kennen. Als positiv und einmalig in der Geschichte der Alpen muß gewertet werden, daß hier erstmals auf überregionaler Ebene über gemeinsame Probleme in den Alpen diskutiert wird. Es kann damit für ein gemeinsames Alpenbewußtsein etwas in die Wege geleitet werden; der Umweltschutz erhält mit Hilfe der Alpenkonvention eine neue gesellschaftliche Dimension. Es geht nicht mehr nur um die Verhinderung oder den Schutz, sondern um die umwelt- und sozialverträgliche Gestaltung des gesamten Wirtschaftens in einem von mehr als 11 Mio Menschen bewohnten Teilraum Europas. Für eine derartige Größendimension gab es praktisch kein Vorbild, sodaß man von einem europäischen Pilotprojekt sprechen darf, das eine sinnvolle Ergänzung zum Europäischen Binnenmarkt darstellt. Damit wird die Notwendigkeit identischer Normen überall in Europa variiert und die Möglichkeit eröffnet, im regionalen Rahmen umwelt- und sozialverträglichere Gestaltungen vorzunehmen. Dies kann somit ein erster wichtiger Beitrag zum ökologischen Umbau der europäischen Wirtschaft und Gesellschaft darstellen (BAETZING, im Druck).

Dies alles stellt einen extrem komplizierten und langwierigen Prozeß dar, der ohne breites Engagement der betroffenen Bevölkerung nicht gelingen kann. Mit seiner Initiierung und der engen Begleitung dieses Prozeßes beschäftigt sich vor allem die nichtstaatliche Institution der Int. Alpenschutzkommission CIPRA (vgl. z. B. CIPRA 1989).

4. Zusammenhänge zwischen der Alpenkonvention und der Alpenforschung

Die mit der Alpenkonvention angestrebte Zusammenarbeit im Alpenraum wird durch die Tatsache erschwert, daß die nationalen Grenzen und die Sprachenvielfalt im Alpenraum sich als Barrieren erweisen, die teils durch einen föderalistischen Staatsaufbau weitere Unterteilungen erfahren. Es sei in diesem Zusammenhang etwa an die Anliegen des Natur- und Landschaftsschutzes erinnert, die vielerorts weitgehend oder gar vollständig Ländersache sind.

Die Alpenkonvention setzt hier ein und die Vertragsparteien haben denn auch in den Artikeln 3 und 4 der Rahmenkonvention die Durchführung von Forschungsarbeiten, wissenschaftlichen Bewertungen, Programmen zur systematischen Beobachtung und die dazugehörige Datenerfassung vereinbart. Ein eigenständiges Protokoll für die Bereiche Forschung und Dokumentation ist bisher von den Vertragsstaaten nicht beabsichtigt. Die zahl-

reich nötigen Forschungs- und Analysearbeiten sind deshalb in den einzelnen Fachprotokollen vorgesehen. Diese Arbeiten bedürfen einer frühzeitigen Koordinierung, um sie für die Ausarbeitung und Umsetzung der Alpenkonvention nutzbar zu machen. Dafür wurde eine Expertengruppe eingesetzt, die beauftragt ist, einen Modus für den Aufbau eines Beobachtungssystems für die Alpen zu entwickeln.

Was ist denn besonders alpenspezifisch?

Das Auseinanderfallen der lebensräumlichen Einheit von Ökonomie und Ökologie verursacht in ganz Europa schwere Probleme, aber im Alpenraum werden sie, aufgrund zahlreicher Nutzungskonflikte, besonders deutlich sicht- und fühlbar. Ein Grund hierfür ist das labile ökologische Gleichgewicht dieser sensiblen Höhenlagen, welches durch die bisherige traditionelle Nutzung der Kulturlandschaft aufrechterhalten wurde. Die durch jahrhundertelange, relativ intensive Nutzung entstandenen schützenswerten Kulturlandschaften sind häufig mit einer nutzungsbedingten Artenvielfalt ausgestattet. Im Zuge des Strukturwandels, gefördert durch GATT und EG, ist eine weitere pflegliche Nutzung der Kulturlandschaft in Frage gestellt bzw. in weiten Teilen der Südabdachung bereits nicht mehr gewährleistet. Es fehlt nicht nur eine Übersicht über diese typischen und erhaltenswerten Kulturlandschaften, es besteht wohl auch kein gesellschaftlicher Konsens, welche Landschaft wir wollen und welche Landschaftsentwicklung wir folgerichtig anstreben. Das Aussehen der Landschaft ist bisher das Resultat von Siedlungsentwicklung, Landnutzungen und übrigen Eingriffen gewesen. Es wäre Zeit, das Vorgehen umzukehren und zu fragen, was wir der Landschaft noch alles zumuten können und wollen. Hieraus ergäben sich die Rahmenbedingungen für die weitere vertretbare Entwicklung. Dies bedingt vorerst Zielvorstellungen und dann die entsprechenden Instrumentarien.

Bei vielen Problemfeldern, die in den Protokollen angesprochen werden, gibt es vorerst kaum alpenweit vergleichbare Daten und Unterlagen, so daß als erstes eine Status-Quo-Analyse notwendig wird. Dies aber bedeutet keineswegs, daß es nicht bereits zahlreiche entscheidungsreife Maßnahmen im Bereich der Dokumentation und Forschung gäbe.

In einer CIPRA-Umfrage (DANZ 1991) über entscheidungsreife Fragen für die einzelnen Protokolle im Jahre 1991 waren sich die angefragten Alpenexperten darüber einig, daß im Bereich Forschung im wesentlichen die folgenden drei Maßnahmenbereiche alpenweit verwirklicht werden sollten:

- Verbreitung von Forschungsergebnissen durch allgemein verständliche Informationen, um diese Ergebnisse möglichst breiten Kreisen der Bevölkerung innerhalb und außerhalb des Alpenraumes zu vermitteln.
- Verbesserung der grenzüberschreitenden Kooperation und Koordinierung von Forschungsvorhaben, um die Effizienz der Alpenforschung zu erhöhen.
- Langfristige rechtliche und finanzielle Absicherung der Forschungskoordination im Alpenraum.

Eine alpenweite wissenschaftliche Zusammenarbeit in der Alpenforschung in etablierter Form gibt es derzeit nicht oder nur in begrenzten Teilfeldern (vgl. Ausführungen über das EG-Forschungsprojekt INTEGRALP). Diese Koordination kann nicht allein die Aufgabe der Wissenschaft und ihrer Institutionen darstellen, da sie hierfür bis anhin kaum Forschungsgelder bewilligt erhielten. Andererseits wird die mittel- bis langfristige Umsetzung wichtiger Protokoll-Inhalte ohne alpenweite Strukturdaten und Situationsanalysen nicht möglich sein.

Deshalb ist die politische Initiative zur Errichtung eines sog. Alpen-Observatoriums - wie es im Raumplanungsprotokoll genannt wird - mit dezentralen Dienststellen in allen Alpenstaaten sehr wünschenswert. Seine Aufgabe läge nicht darin selbst Forschung zu betreiben, sondern als föderalistisch aufgebautes Informations- und Koordinationssystem Impulse für alpenweite Forschungen zu geben und aktiv im Alpenraum zu vermitteln. Vordringlich zu klärende Forschungsfragen wurden von den befragten Alpenexperten bereits einige genannt.

Diese etwas theoretischen Aussagen seien mit einem praktischen Beispiel illustriert. Es geht um das Überleben der letzten Wildfluß-Abschnitte im Alpenbogen (PLACHTER 1993). Eine von der CIPRA initiierte Untersuchung (CIPRA 1992) erbrachte aufgrund der Überprüfung weniger Parameter das unerfreuliche Ergebnis, daß nur mehr weniger als 10 Prozent der Laufstrecken der Flüße des Alpenraums sich noch in einem naturnahen Zustand befinden, d. h. nicht verschmutzt und in ihrem Kontinuum auch nicht unterbrochen sind. Selbstverständlich bedarf dieses grob erarbeitete Ergebnis einer weiteren Vertiefung. Es reicht aber aus, um zu handeln. Die CIPRA hat von den Regierungen einen zehnjährigen Eingriffsstop für alle noch ungestörten Wildflußstrekken verlangt. In dieser Zeit ist

- ein staatenübergreifend vergleichbares Inventar zu erarbeiten und dessen Finanzierung sicherzustellen und
- vor Ablauf des Moratoriums ein alpenweiter Biosphärenverbund an Wildflußsystemen zu beschließen.

Dies würde bedeuten, daß folgende Forderungen in Betracht zu ziehen sind:

- der Schutz der letzten naturnahen Alpenflüße,
- die Wiederherstellung von intakten Wildflußlandschaften im Sinne der Lebensraumvernetzung,
- die Sicherung ökologisch ausreichender Restwassermengen in genutzten Fließgewässern und
- die Revitalisierung - bis je nach Möglichkeit - Renaturierung von beeinträchtigten Flußabschnitten.

Das Setzen entsprechender Impulse wäre eine sinnvolle Aufgabe der Alpenkonvention. Das Thema würde sich als ein Protokoll der zweiten Generation hervorragend eignen.

5. Künftige Anforderungen an die grenzüberschreitende Alpenforschung

Nach der Darstellung von möglichen Zusammenhängen zwischen den Anliegen der Alpenkonvention und der Alpenforschung werden abschließend einige Postulate für ein Anforderungsprofil an die grenzüberschreitende Alpenforschung unter Berücksichtigung der Alpenkonvention unterbreitet. Es sei in diesem Zusammenhang auch auf die einschlägigen Aussagen von BERNING (1992) und MUELLER & GILGEN (1992) verwiesen.
Es darf vorausgeschickt werden, daß Alpenforschung nicht Selbstzweck sein soll, sondern immer auch im Zusammenhang mit der praxisnahen Aufbereitung der Ergebnisse mit Bildung, Information und Dokumentation vernetzt zu sehen ist.

Für die Alpenforschung bedeutet dies als Aufgabe:

- vermehrt interdisziplinär und grenzüberschreitend Sachfragen anzugehen, und dies nicht im Sinn häufig gehörter Gemeinplätze. Entsprechende Impulse sind im internationalen Vertragswerk der Alpenkonvention als Auftrag mit der Zurverfügungstellung der Mittel zu verankern. (Als Beispiele von Sachfragen wären zu nennen: Abgeltung der ökologischen Sonderleistungen der Landwirtschaft, Lösung der Verkehrsprobleme im Alpenbogen, Ausweisung eines alpenweiten Netzes von Ruhezonen, Bezeichnung ökologischer Vorrangflächen, Beseitigung umweltschädigender Konkurrenzphänome im Alpentourismus, vgl. BROGGI 1992).
- Die Alpenforschung muß sich gerade im Lichte der Alpenkonvention den Fragen der Umsetzung ihrer Forschungsergebnisse und ihrer "Durchlässigkeit" über die Landesgrenzen vermehrt stellen.
- Alpenbezogene Forschung muß von Anfang an den engeren naturwissenschaftlichen Rahmen sprengen und anthropogene Gefährdungsaspekte und den Erhalt des Alpenraumes einbeziehen. Dieses Heranführen der ökonomischen Rahmenbedingungen an die ökologischen Erfordernisse im Sinne einer Kreislaufwirtschaft, spätestens seit dem Rio-Umweltgipfel als "sustainable development" in aller Munde, bedingt die Mitarbeit der Wirtschafts-, Sozial- und Kulturwissenschaften.
- Schließlich sind die entsprechenden organisatorischen Rahmenbedingungen zu schaffen, die die nötige Koordination der Alpenforschung und den Aufbau alpenbezogener Informations- und Dokumentationssysteme erlaubt. Entsprechende Institutionen sind hierfür zu schaffen bzw. zu beauftragen.

Literatur

BAETZING, W. (im Druck): Die Alpenkonvention - ein internationales Vertragswerk für eine nachhaltige Alpenentwicklung auf dem mühevollen Weg der politischen Realisierung. - In "Die Gefährdung und der Schutz der Alpen". - Veröff. d. Kommission für Humanökologie der Österr. Akademie der Wissenschaften, Bd. 5: 187-208.

BERNING, E., 1992: Alpenbezogene Forschungskooperation. - Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung IHF 29: 95 S.

BROGGI, M.F., 1992: Zur Alpenkonvention gibt es keine Alternative. - In: Die Alpen - Naturpark oder Opfer des künftigen Europas? - ETH-Forum für Umweltfragen, Birkhäuser: 78 S.

CIPRA, 1989: Umweltpolitik im Alpenraum. - CIPRA-Schriften 5: 528 S.

CIPRA, 1992: Die letzten naturnahen Alpenflüße. - CIPRA-Kleine Schriften 11: 71 S.

DANZ, W., 1991: Alpenkonvention: entscheidungsreife Fragen. - CIPRA-Kleine Schriften 10: 90 S.

DANZ, W. & S. ORTNER, 1993: Die Alpenkonvention - eine Zwischenbilanz. - CIPRA-Schriften 10: 529 S.

MÜLLER J.P. & B. GILGEN, 1992: Die Forschung in den Alpen: Hobby oder Notwendigkeit. - In: Die Alpen - ein sicherer Lebensraum? - Ergebnisse der 171. Jahresversammlung der Schweiz. Akademie der Naturwissenschaften 1991 in Chur. - Publikationen der SANW 5: 111 S.

PLACHTER, H., 1993: Alpine Wildflüße. - Garten & Landschaft 4/1993: 47-52.

WACHTER, D., 1993: Ein Konzept für eine europäische Berggebietsförderung im Rahmen der Alpenkonvention. - DISP 114: 42-49, ORL-ETHZ.

Adresse

Dr. Ing. Mario F. Broggi, Broggi und Partner AG, Ingenieure und Planer, Im Bretscha 22, FL-9494 Schaan.

Mario F. Broggi war 1983 - 1992 Präsident der Internationalen Alpenschutzkommission (CIPRA).

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Verhandlungen der Gesellschaft für Ökologie

Jahr/Year: 1994

Band/Volume: 23_1994

Autor(en)/Author(s): Broggi Mario F.

Artikel/Article: Das internationale Vertragswerk der "Alpenkonvention" und seine Berührungspunkte zur Alpenforschung 101-104