

Rechtliche Verbindlichkeit der Alpenkonvention

I. Einführung

II. Völkerrechtliche Verbindlichkeit der Alpenkonvention

1. Methode
2. Alpenkonvention als umweltvölkerrechtlicher Vertrag
3. Protokolle zur Alpenkonvention
4. Völkerrechtliche Mechanismen zur Durchsetzung

III. Wirkung der Alpenkonvention im deutschen Recht

IV. Beispiele für die Berücksichtigung der Protokolle durch nationale Behörden

V. Schlussbetrachtung

I. Einführung

Die Alpenkonvention (AK) enthält allgemeine Verpflichtungen der Vertragsparteien mit dem Ziel, Lösungen für Probleme bei der Erhaltung und dem Schutz der Alpen zu erarbeiten. Die praktische Durchführung der in der Rahmenkonvention niedergelegten Grundsätze wird gemäß Art. 2 Abs. 3 AK durch verschiedene Protokolle gewährleistet. Bislang wurden Protokolle zu den Bereichen Raumplanung, Berglandwirtschaft, Naturschutz und Landschaftspflege, Bergwald, Tourismus, Bodenschutz, Energie, Verkehr sowie ein Zusatzprotokoll über die Streitbeilegung ausgearbeitet, jedoch noch nicht von sämtlichen Vertragsstaaten unterzeichnet bzw. ratifiziert.

II. Völkerrechtliche Verbindlichkeit der Alpenkonvention

1. Die AK verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz. Sie verfolgt nicht sektorale Umweltziele im eigentlichen Sinn, wie die Reinhaltung von Luft, Boden und Wasser, sondern will umfassend die nachhaltige Bewirtschaftung eines Ökosystems regeln. Sie ist keine reine Alpen“schutz“konvention, sondern ein Instrument integrativer Politik, das den Lebensraum Alpen langfristig bewahren will.

2. Die AK ist ein verbindlicher völkerrechtlicher Vertrag, enthält jedoch nur allgemeine Verpflichtungen. Die Festlegung konkreter völkerrechtlicher Rechte und Pflichten bleibt den Protokollen überlassen.

3. Die Protokolle stehen rechtlich auf gleicher Stufe wie die Konvention selbst und sind als selbständige völkerrechtliche Verträge zu qualifizieren. Sie sind mit der Rahmenkonvention inhaltlich verknüpft. Da nicht alle Vertragsparteien die bisher ausgearbeiteten Protokolle ratifiziert haben, ist es bedeutsam, dass sie in den politischen Prozess der Weiterentwicklung der AK eingebunden sind. Die Regelungsdichte der Protokolle ist unterschiedlich. Manche Bestimmungen sind sehr konkret, andere lassen den Vertragsparteien einen erheblichen Handlungsspielraum und formulieren nur Zielsetzung.

4. Die völkerrechtliche Durchsetzung der AK und der Protokolle wird durch ein Streitbeilegungsverfahren und den Überprüfungsmechanismus sichergestellt. Das Streitbeilegungsverfahren ist obligatorisch und im Ergebnis bindend. Jedoch muss ein Vertragsstaat gerichtlich gegen Vertragsverletzungen einer anderen Vertragspartei vorgehen, um das Verfahren in Gang zu setzen. Der zusätzlich eingerichtete Überprüfungsausschuss kann hingegen von sich aus aufgrund der Berichte der Vertragsparteien sowie auf Ersuchen der Überprüfung einer vermuteten Nichteinhaltung durch andere Vertragsparteien und NGOs einen Bericht erstellen sowie Beschlüsse herbeiführen, die nicht verbindlich sind, aber eine gewisse Prangerwirkung entfalten können.

III. Wirkung der Alpenkonvention im deutschen Recht

AK und Protokolle wurden nach Art. 59 Abs. 2 GG als einfache Bundesgesetze in das deutsche Recht übernommen. Kollisionen der Konvention mit anderen deutschen Gesetzen sind nach den allgemeinen Grundsätzen zu lösen (lex specialis, lex posterior).

Ob die AK selbst und die einzelnen Protokollbestimmungen unmittelbar durch deutsche Gerichte und Behörden in konkreten Streitfällen angewendet werden können oder ob sie nur einen Auftrag an den deutschen Gesetzgeber enthalten, konkretisierend tätig zu werden, ist durch Auslegung im Einzelfall zu bestimmen. Jedenfalls die Protokollbestimmungen sind in vielen Fällen unmittelbar anwendbar, denn sie sprechen häufig hinreichend konkret formulierte Ge- und Verbote aus.

Nicht unmittelbar anwendbare Protokollbestimmungen sind gleichwohl Bestandteil des deutschen Rechts und deshalb gemäß dem Grundsatz der völkerrechtskonformen Auslegung von deutschen Behörden und Gerichten zu berücksichtigen, insbesondere im Rahmen von Abwägungsprozessen. Wird das deutsche Umwelt- und Planungsrecht nicht soweit wie möglich im Lichte der Protokolle interpretiert, haben die staatlichen Stellen ermessensfehlerhaft gehandelt.

IV. Beispiele für die Berücksichtigung der Protokolle durch nationale Behörden

Im Raum Innsbruck wurde bei der Planung eines Skigebiets eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt. Dabei wurde Art. 14 Abs. 1 Protokoll Bodenschutz ignoriert. Bewilligungen von Schipisten in Wäldern mit Schutzfunktionen sind nur in „Ausnahmefällen“ und bei Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen zu erteilen, in „labilen Gebieten“ dürfen sie überhaupt nicht erteilt werden. Diese Vorschrift kann direkt als gesetzliches Verbot angewendet werden kann. Entscheidet man sich dagegen, muss sie zumindest in die Abwägung des nationalen Umweltrechts einfließen (zB in den Begriff „Umweltbelastung“ in § 17 österr. UVP-Gesetz sowie in die „Interessen des Naturschutzes“ nach § 27 Tiroler NatSchG). Mit dieser Argumentation wurde auch die Bewilligung einer Seilbahn im Zillertal von der zuständigen Naturschutzbehörde versagt.

Zu ähnlichen Ergebnissen müsste eine Anwendung der Protokolle auch im Rahmen des deutschen Rechts führen. So sind die in Art. 14 Protokoll Bodenschutz genannten Belange unter dem Aspekt der „Umweltauswirkungen“ bei einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach § 12 deutsches UVP-Gesetz zu berücksichtigen. Neue Pistenanlagen sind dementsprechend unter dem Aspekt des nachhaltigen Bodenschutzes nur mehr begrenzt möglich, was sich im Genehmigungsverfahren niederschlagen muss, etwa durch den Nachweis, dass keine nachhaltigen Auswirkungen auf alpine Böden gegeben sind. In vergleichbarer Weise ist das BayNatSchG völkerrechtskonform auszulegen, z.B. in dem man den Pistenbau im Widerspruch zu Art. 14 Protokoll Bodenschutz als eine Missachtung von „Belangen des Allgemeinwohls“ betrachtet, so dass die Erteilung einer Erlaubnis nach Art. 6 f Abs. 1 S. 5 BayNatSchG zu versagen ist.

V. Schlussbetrachtung

Von Kritikern wird befürchtet, die Protokolle seien so vielschichtig, dass gegenüber jeder staatlichen Maßnahme behauptet werden kann, eine Verpflichtung aus der AK werde verletzt. Umgekehrt könnte aber dieser Umstand genauso gut bewirken, dass sich eine Überforderung der nationalen Instanzen im Umgang mit der AK breit macht, die zu deren Missachtung führt. Deshalb ist die gestalterische Komponente der Nachhaltigkeit stärker zu betonen.

Da sich der Anwendungsbereich der Alpenkonvention in Deutschland ausschließlich auf bayerische Gemeinden und Landkreise erstreckt, ist die Konvention aus bayerischer Sicht besonders ernst zu nehmen. Sie könnte die Auslegung des nationalen Umwelt- und Planungsrechts nachhaltig verändern.