

**Zeitschrift:** Wasser Energie Luft = Eau énergie air = Acqua energia aria  
**Herausgeber:** Schweizerischer Wasserwirtschaftsverband  
**Band:** 85 (1993)  
**Heft:** 10

**Artikel:** Fachtagung zur Alpenkonvention  
**Autor:** Fischer, Theo / Durrer, Adalbert / Ursprung, Urs  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-940012>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 23.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Fachtagung zur Alpenkonvention

und 82. Hauptversammlung des Schweizerischen Wasserwirtschaftsverbandes  
vom 4. November 1993 in Bern

|  |     |
|--|-----|
| Theo Fischer: Die Bedeutung der Alpenkonvention als Staatsvertrag                            | 305 |
| Adalbert Durrer: Auswirkungen der Alpenkonvention auf die Entwicklung in den Gebirgskantonen | 308 |
| Urs Ursprung: Alpenkonvention und die Wasserkraftnutzung                                     | 311 |
| Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)   | 315 |
| Theo Fischer: Präsidialansprache anlässlich der 82. Hauptversammlung                         | 318 |

## Die Bedeutung der Alpenkonvention als Staatsvertrag

Von Nationalrat Theo Fischer, Häggligen,  
Präsident des Schweizerischen Wasserwirtschaftsverbandes

Staatsverträge haben in der schweizerischen Geschichte eine wichtige Bedeutung: Aus historischer Sicht lässt sich schon der Bundesbrief von 1291 als Staatsvertrag zwischen den Territorien von Uri, Schwyz und Unterwalden bezeichnen. Denn als Staatsvertrag definiert man eine Vereinbarung zwischen zwei oder mehreren Staaten, die durch übereinstimmende Willenserklärung zustande kommt und zwischen den betreffenden Staaten Rechte und Pflichten begründet [1]. Gleichbedeutend mit «Staatsvertrag» sind etwa die Begriffe «Übereinkommen» und «Konvention» [2].

Bei der «Alpenkonvention» handelt es sich um eine Vereinbarung zwischen sieben Alpenländern sowie der Europäischen Gemeinschaft, die mit einer Hauptkonvention sowie mit konkretisierenden Protokollen die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien regelt. Der Wortlaut der Konvention ist bekannt, die Protokolle liegen erst teilweise als Entwurf vor. Die Alpenkonvention als Gesamtes ist daher ein Staatsvertrag im Sinne der Bundesverfassung. Aus dieser Erkenntnis ergeben sich einige bedeutende Folgerungen:

### 1. «Pacta sunt servanda»

Was schon die Römer erkannten, ist der wichtige Grundsatz, dass Verträge eingehalten werden müssen. Oder stellen Sie sich vor, die Alten Eidgenossen hätten sich die Hilfeleistungen, welche im Bundesbrief gegenseitig versprochen waren, nicht erbracht! Die Einhaltung der Staatsverträge, welche die Schweiz abgeschlossen hat, ist in unserem eigenen Interesse. Denn sie garantiert der Schweiz als Kleinstaat die Einhaltung des Völkerrechtes und damit nicht zuletzt die notwendige Fairness im internationalen Umgang [3]. Auch in jüngsten Stellungnahmen [4] geht der Bund davon aus, dass wir von unseren ausländischen Partnern nur dann die Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen uns gegenüber verlangen können, wenn wir unsererseits in der Lage sind, ihnen zu garantieren, dass unsere Verpflichtungen nicht nachträglich durch einseitige Staatsakte gesetzgeberischer, verordnender oder richterlicher Natur aufgehoben werden. Aber nicht nur politische Räson, sondern auch bindendes Völkerrecht wie Art. 26 der Wiener Vertragsrechtskonvention [5] zwingen uns, Staatsverträge einzuhalten.

### 2. Staatsverträge und Gewaltenteilung stehen in einem Spannungsverhältnis

Nehmen wir an, die Schweiz schliesst einen Staatsvertrag ab und erlässt gleichzeitig ein Bundesgesetz, welches diesem Staatsvertrag widerspricht. Nach dem Grundsatz «pacta sunt servanda» müsste der Staatsvertrag angewendet werden, das Gesetz aber nicht. Nach dem Prinzip der Gewaltenteilung, welches vom Bundesgericht als ungeschriebenes Verfassungsrecht anerkannt wird [6], und nach Art. 113 Abs. 3 der Bundesverfassung sind aber Bundesgesetze für den Richter massgeblich. Das heisst grundsätzlich, dass kein Richter in der Schweiz ein Bundesgesetz für nicht anwendbar erklären darf. Somit ergibt sich ein Widerspruch zwischen den Prinzipien von Gewaltenteilung und Vorrang des Staatsvertrages. Juristische Lehre und Rechtsprechung in der Schweiz versuchen, diesen Widerspruch bei verschiedenen Konstellationen verschieden zu lösen:

### 3. Staatsvertragsrecht bricht kantonales Recht

Bundesrecht bricht kantonales Recht [7]. Nach schweizerischem System wird ein vom Bund abgeschlossener Staatsvertrag in der Amtlichen Gesetzessammlung publiziert und somit zu Bundesrecht [8]. Als Konsequenz geht ein von der Schweiz geschlossener Staatsvertrag allem kantonalen Recht vor.

### 4. Ein Staatsvertrag kann der Bundesverfassung widersprechen

Man ist sich zwar einig, dass Bundesrat und Parlament bei Abschluss und Genehmigung von Staatsverträgen den Inhalt der Bundesverfassung grundsätzlich zu respektieren haben. Ein verfassungswidriger Staatsvertrag sollte eigentlich nicht genehmigt werden. Wird ein solcher Vertrag aber dennoch genehmigt, muss er von den schweizerischen Gerichten gezwungenermassen angewendet werden. Denn nach Art. 113 Abs. 3 der Bundesverfassung darf der Richter die Verfassungsmässigkeit eines Staatsvertrages nicht überprüfen, sondern muss diesen anwenden – selbst wenn er der Bundesverfassung widerspricht. Darin liegt ein nicht zu unterschätzendes Gefahrenpotential!

### 5. Vorrang des Staatsvertrages vor Bundesgesetzen

Wie ist nun die Rechtslage, wenn sich ein geltender Staatsvertrag und ein geltendes Bundesgesetz widersprechen? Unsere Bundesverfassung gibt auf diese Frage keine klare Antwort. Theorie und Praxis haben sich in der Schweiz aber auf das System des sogenannten «Monismus» festgelegt, wonach das Völkerrecht grundsätzlich Vorrang vor dem Landesrecht hat. Ohne auf die mitunter schwankende Kasuistik von Bundesrat und Bundesgericht einzutreten [9], sei auf einen Entscheid desjenigen Gerichtes verwiesen, welches die klarste Linie all unserer Bundesbehörden



Bild 1. Der lateinisch abgefasste Bundesbrief aus dem Jahre 1291 wird im Bundesbriefarchiv zu Schwyz aufbewahrt. Der Bund von 1291 wird in Erneuerung eines älteren, nach wie vor nicht mit Sicherheit datierten Bündnisses beschlossen.

Bild 2. Auf der nächsten Seite ist die deutsche Übersetzung des Bundesbriefes von 1291 abgedruckt (Quellenwerk zur Entstehung der Schweizerischen Eidgenossenschaft Abt.1, Urkunden Bd. 1, Aarau 1933).

vertreten hat – das Militärkassationsgericht. Im Entscheid «Sutter» von 1977 [10] schreibt es: «Es ist sodann anzunehmen, dass die Konvention auch späteren Bundesgesetzen vorgeht.» Auch die jüngere Rechtsprechung des Bundesgerichtes [11] und der Bundesrat [12] gehen nun von einem generellen Vorrang des Staatsvertragsrechts vor Bundesgesetzen aus.

## 6. Konsequenzen für das Genehmigungsverfahren bei Staatsverträgen

Ist ein Staatsvertrag schon geeignet, wesentliche Teile unseres internen Rechts regelrecht abzuändern, so ist wenigstens ein grösstmögliches Mass an Sorgfalt beim Genehmigungsverfahren für Staatsverträge zu verlangen. Im wesentlichen stehen heute folgende Behelfe zur Verfügung:

Zuerst bedürfen Staatsverträge der Genehmigung durch die Bundesversammlung, wenn sie für die Schweiz neue völkerrechtliche Pflichten mit sich bringen [13]. Dies trifft sicher einmal für die Hauptkonvention zu, da insbesondere deren Art. 2 eine Reihe von «allgemeinen Verpflichtungen» festschreibt. Aber auch die Zusatzprotokolle erfüllen diese Voraussetzungen, da sich gemäss dem Erläuternden Bericht des Buwal vom Februar 1991 «die konkreten Folgen der Alpenkonvention für die Schweiz erst aus den Detailbestimmungen in den vorgesehenen Protokollen ergeben» [14]. Im weiteren ist es wegen der kaum abschätzbaren politischen Bedeutung dieses Staatsvertragssystems auch gerechtfertigt, die Alpenkonvention samt ihren Zusatzprotokollen dem fakultativen Referendum nach Art. 89 Abs. 4 der Bundesverfassung zu unterstellen. Sowohl die Stimmbürger wie auch die betroffenen Wirtschaftszweige – und deren sind nicht wenige! – haben Anspruch darauf, sich über Sinn und Unsinn dieser Regulierung zu äussern.

## 7. Abschliessende Wertung

Wie dargelegt wurde, haben sich Lehre und Rechtsprechung in jüngerer Zeit dahingehend gefestigt, dass ein genereller Vorrang von Staatsvertragsrecht vor Landesrecht angenommen wird. Daraus ergibt sich für einen demokratischen Staat schweizerischer Prägung die Notwendigkeit, die betroffenen Kreise frühzeitig in das Genehmigungsverfahren einzubeziehen.

Von Bedeutung ist bei dieser Konvention, dass sie von einer ganzen Reihe von Protokollen ergänzt wird, die nach Ratifizierung durch mindestens drei Staaten in Kraft treten. In diesen Protokollen werden Absichtserklärungen in der Alpenkonvention konkretisiert. Die vorliegenden Entwürfe zeigen, dass diese Protokolle recht weitreichende Massnahmen von den Vertragsstaaten fordern. Es ist nicht von ungefähr, dass Bundesrat Cotti am 7. November 1991 an der Umweltministerkonferenz von Salzburg die Erklärung abgab, dass der Bundesrat das Ratifizierungsverfahren erst einleiten werde, wenn die laufenden Verhandlungen über die ersten Zusatzprotokolle zu einem für die Schweiz zufriedenstellenden Abschluss gekommen sind. Die Haltung hatte er damit begründet, dass viele der im Abkommen aufgegriffenen Sachbereiche ganz oder teilweise in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fielen und dass deshalb deren Vorbehalte und die Bedenken zu berücksichtigen seien. Diese Überlegungen sind berechtigt und entspringen aus den vielen Erfahrungen, die der Bundesrat bei anderen internationalen Abkommen gemacht hat, deren Inhalte in die Zuständigkeit oder gar in die Souveränität der Kantone fielen. Von den Kantonen wird immer wieder der Vorwurf an die Bundesbehörden erhoben, sie würden bei internationalen Abkommen nicht oder nicht rechtzeitig begrüsst, vielfach müssten sie dann gezwungenermassen ihr Gesetzgebungs- und ihr Verfahrensrecht abändern,

In Gottes Namen. Das öffentliche Ansehen und Wohl erfordert, dass Friedensordnungen dauernde Geltung gegeben werde. ☞ Darum haben alle Leute der Talschaft Uri, die Gesamtheit des Tales Schwyz und die Gemeinde der Leute der unteren Talschaft von Unterwalden im Hinblick auf die Arglist der Zeit zu ihrem besseren Schutz und zu ihrer Erhaltung einander Beistand, Rat und Förderung mit Leib und Gut innerhalb ihrer Täler und ausserhalb nach ihrem ganzen Vermögen zugesagt gegen alle und jeden, die ihnen oder jemand aus ihnen Gewalt oder Unrecht an Leib oder Gut antun. ☞ Und auf jeden Fall hat jede Gemeinde der andern Beistand auf eigene Kosten zur Abwehr und Vergeltung von böswilligem Angriff und Unrecht eidlich gelobt in Erneuerung des alten, eidlich bekräftigten Bundes, ☞ jedoch in der Weise, dass jeder nach seinem Stand seinem Herren geziemend dienen soll. ☞ Wir haben auch einhellig gelobt und festgesetzt, dass wir in den Tälern durchaus keinen Richter, der das Amt irgendwie um Geld oder Geldeswert erworben hat oder nicht unser Einwohner oder Landmann ist, annehmen sollen. ☞ Entsteht Streit unter Eidgenossen, so sollen die Einsichtigsten unter ihnen vermitteln und dem Teil, der den Spruch zurückweist, die anderen entgegentreten.

☞ Vor allem ist bestimmt, dass, wer einen andern böswillig, ohne Schuld, tötet, wenn er nicht seine Unschuld erweisen kann, darum sein Leben verlieren soll und, falls er entwichen ist, niemals zurückkehren darf. Wer ihn aufnimmt und schützt, ist aus dem Land zu verweisen, bis ihn die Eidgenossen zurückrufen. ☞ Schädigt einer einen Eidgenossen durch Brand, so darf er nimmermehr als Landmann geachtet werden, und wer ihn in den Tälern hegt und schützt, ist dem Geschädigten ersatzpflichtig. ☞ Wer einen der Eidgenossen beraubt oder irgendwie schädigt, dessen Gut in den Tälern soll für den Schadenersatz haften. ☞ Niemand soll einen andern, ausser einen anerkannten Schuldner oder Bürgen, pfänden und auch dann nur mit Erlaubnis seines Richters. ☞ Im übrigen soll jeder seinem Richter gehorchen und, wo nötig, den Richter im Tal, vor dem er zu antworten hat, bezeichnen. ☞ Gehorcht einer dem Gericht nicht und es kommt ein Eidgenosse dadurch zu Schaden, so haben alle andern jenen zur Genugtuung anzuhalten. ☞ Entsteht Krieg oder Zwietracht zwischen Eidgenossen und will ein Teil sich dem Rechtspruch oder der Gutmachung entziehen, so sind die Eidgenossen gehalten, den andern zu schützen. ☞ Diese Ordnungen sollen, so Gott will, dauernden Bestand haben.

Zu Urkund dessen ist auf Verlangen der Vorgenannten diese Urkunde gefertigt und mit den Siegeln der drei vorgenannten Gemeinden und Täler bekräftigt worden. Geschehen im Jahre des Herrn 1291 zu Anfang des Monats August.

ohne vorher ihre Einwände anbringen zu können. Besonders unakzeptierbar sei es, wenn die Gesetzgebung aufgrund von Gerichtsentscheiden zu ändern sei. Die Vorsicht des Bundesrates ist um so mehr angebracht, als die Konvention und die Protokolle das Instrument des Vorbehaltes nicht vorsehen. Im Parlament kam in den letzten Jahren immer wieder Unmut gegenüber internationalen Abkommen zum Ausdruck, wenn im Nachhinein der Bund oder die Kantone aufgrund von Urteilen des Bundesgerichts oder von internationalen Gerichten gezwungen wurden, ihre Gesetze anzupassen. Vielfach hörte man in diesem Zusammenhang den Vorwurf, im Genehmigungsverfahren hätte man zu wenig auf die Folgen der Staatsverträge für die Gesetzgebung von Bund und Kantonen aufmerksam gemacht. Das Problem liegt darin, dass einerseits die Verhandlungen über die Ausarbeitung solcher Abkommen vielfach von der Verwaltung und nicht von politischen Behörden geführt werden und dass andererseits das Parlament bei Genehmigungen von Staatsverträgen, Konventionen und Abkommen es sich in der Vergangenheit sehr oft allzu leicht machte. In den letzten Jahren ist jedoch im Parlament eine Entwicklung in der Richtung im Gange, die Genehmigungsvorlagen stärker unter die Lupe zu nehmen. Es kommt vielfach zu ausgedehnten Diskussionen.

Wenn es sich bei der Alpenkonvention und ihren Protokollen auch um nicht direkt anwendbare Bestimmungen handelt und sie durch die Gesetzgebung in das Landrecht (Bund und Kantone) überführt werden müssen, sind die hier geäusserten Bedenken angebracht, weil man immer auch auf eine allfällige Weiterentwicklung der Konvention denken muss.

Darum ist es im vorliegenden Fall angebracht, eine verstärkte Gewichtung des Subsidiaritäts-Grundsatzes zu verlangen: Anstehende Probleme sind auf derjenigen Stufe

zu lösen, wo der dafür notwendige Sachverstand vorhanden ist. Im Wasserrecht sind dies in aller Regel die Kantone. Ihre Rechte gilt es auch hier zu wahren!

Zusammenfassend ist deshalb zu sagen: Ein internationales Übereinkommen wie die Alpenkonvention verträgt sich schlecht mit den Bemühungen, Kantone und die Privatwirtschaft für die Ziele der Umweltpolitik zu gewinnen. Eine «Fünfer und Weggli»-Politik ist auch hier kaum möglich.

#### Anmerkungen

- [1] Häfelin, Ulrich / Haller, Walter, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 3. Aufl., Zürich 1993, N. 1033.
- [2] Verdross, Alfred / Simma, Bruno, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., Berlin 1984, § 536.
- [3] Ähnlich schon der Bundesrat in BBl 1974 II, 1152 f.
- [4] VPB 53 (1989) Nr. 54, S. 397.
- [5] VRK, vom 23. Mai 1969, für die Schweiz in Kraft getreten am 6. Juni 1990 (SR 0.111).
- [6] BGE 108 Ia 180.
- [7] Häfelin/Haller (zit. Anm. 1), N. 369.
- [8] Häfelin/Haller (zit. Anm. 1), N. 1056.
- [9] Dazu VPB 53 (1989) Nr. 54, S. 404 ff.
- [10] MKGE 9, 1973–1979, Nr. 136, S. 250.
- [11] BGE 106 Ib 402; 111 V 202.
- [12] VPB 53 (1989) Nr. 54, S. 435 f.
- [13] Häfelin/Haller (zit. Anm. 1), N. 1040 ff.
- [14] Buwal, Erläuternder Bericht zur Alpenkonvention, Februar 1991, S. 9.

Der Verfasser dankt cand. iur. Andreas Bohrer für die Mitarbeit und das Zusammentragen der Materialien.

Adresse des Verfassers: Theo Fischer, Nationalrat, Notar, Alte Bahnhofstrasse 7, CH-5610 Wohlen.

Vortrag, gehalten anlässlich der Tagung zum Thema «Alpenkonvention» des Schweizerischen Wasserwirtschaftsverbandes vom 4. November 1993 in Bern, Hotel Bellevue Palace.



# Auswirkungen der Alpenkonvention auf die Entwicklung in den Gebirgskantonen

Adalbert Durrer

Landammann des Kantons Obwalden, Alpnach  
Präsident der Regierungskonferenz der Gebirgskantone

## Einleitung

Die Idee einer Alpenkonvention als staatenübergreifendes Umweltschutzinstrument wurde 1986 durch die internationale Alpenschutzkommission Cipa lanciert, nachdem in den siebziger Jahren im Einklang mit der neuentstandenen Umweltbewegung die Probleme des Alpenraumes zunehmend in ihrer internationalen Dimension wahrgenommen wurden. 1989 beschlossen die Umweltminister anlässlich der Internationalen Alpenkonferenz in Berchtesgaden, gemeinsam eine Alpenkonvention als für die Unterzeichnerstaaten verbindlichen völkerrechtlichen Vertrag auszuarbeiten. Dieser als «Rahmenkonvention» gedachte Vertrag sollte das allgemeine Prozedere und den Rahmen festlegen, währenddem die verschiedenen Sachbereiche der Konvention materiell in nachgeordneten «Protokollen» konkretisiert werden sollten. Bereits an der zweiten Alpenkonferenz vom 7. November 1991 in Salzburg wurde diese Rahmenkonvention, das «Übereinkommen zum Schutz der Alpen» oder kurz die Alpenkonvention, unterzeichnet. Sie ist aber bis heute von den Parlamenten noch nicht ratifiziert worden und ist demzufolge noch nicht rechtskräftig.

Die Regierungskonferenz der Gebirgskantone brachte von Anfang an den Vorbehalt an, dass eine Gesamtbeurteilung der Alpenkonvention und der Protokolle nur möglich sei, wenn sämtliche Unterlagen in ihrer Gesamtheit zur Verfügung ständen. Um so mehr erstaunte es, dass noch in Salzburg 1991 ohne vorherige Anhörung der betroffenen Kantone der Auftrag erging, neben den fünf Protokollen auf den Gebieten Berglandwirtschaft, Tourismus, Verkehr, Naturschutz und Landschaftspflege sowie Raumplanung noch drei weitere Protokolle in den Bereichen Energie, Bergwald und Bodenschutz auszuarbeiten. Aber immerhin unterzeichnete die Schweiz die Alpenkonvention infolge des Insistierens der Gebirgskantone nur unter dem Vorbehalt, dass die ersten fünf Protokolle genügend Spielraum für die Entwicklung der Alpen als Lebens-, Wirtschafts- und Erholungsraum offenzulassen hätten. Bundesrat Flavio Cotti stellte zudem in Aussicht, die Gebirgskantone inskünftig besser in das Verfahren einzubeziehen. Nicht zuletzt aufgrund der Kritik der Gebirgskantone erteilte die internationale Gruppe der Hohen Beamten, welche die Arbeiten rund um die Alpenkonvention und die nachgeordneten Protokolle steuert, der Schweizer Delegation den Auftrag, eine Diskussionsgrundlage über Ziele, Instrumente und Massnahmen zur Sicherstellung der sozio-ökonomischen Belange der Alpenregionen und ihrer Bevölkerung zu erarbeiten. Der entsprechende Auftrag wurde durch das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Buwal) der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) erteilt, welche die entsprechende Arbeit am 5. März 1993 vorlegte. Daneben hat Frau Bundesrätin Ruth Dreifuss eine Expertengruppe unter Professor Dr. Paul Messerli mit dem Auftrag eingesetzt, sowohl, wie von den Gebirgskantonen mehrfach gefordert, die Skizze für ein zusätzliches Protokoll «Bevölkerung und Wirtschaft» zu erar-

beiten und die entworfenen fünf Protokolle so anzureichern, dass sie den sozio-ökonomischen Anliegen der Bergbevölkerung gerecht werden. Diese Arbeiten sollten Anfang November vorliegen und in ein kurzes Vernehmlassungsverfahren und eine konferenzielle Beratung gegeben werden. Aufgrund des momentanen Verfahrensstandes ist es also noch nicht möglich, die Auswirkungen der Alpenkonvention auf die Entwicklung in den Gebirgskantonen abschliessend zu beurteilen. Dagegen lassen sich unsere Bedenken gegenüber der unterzeichneten Alpenkonvention und den bisherigen Protokollen und unsere Erwartungen durchaus darstellen.

## Grundsätzliche Ablehnung der Alpenkonvention und deren Folgeprotokolle

Die Gebirgskantone anerkennen grundsätzlich die Stossrichtung der Alpenkonvention und ihrer Folgeprotokolle, die Alpen vor weiteren Beeinträchtigungen zu schützen, eine Versöhnung von Natur und Wirtschaft herbeizuführen. Den entsprechenden Tatbeweis haben sie durch ihre eigenen politischen Bemühungen längstens erbracht. Sie haben sich aber bereits im Oktober 1991 in ihrer Vernehmlassung klar gegen die Notwendigkeit eines zusätzlichen internationalen Vertrages ausgesprochen. Nach Auffassung der Gebirgskantone ist die geltende nationale Umweltschutzgesetzgebung derart umfassend und griffig, dass sich keine weiteren Bestimmungen aufdrängen, um dem Grundanliegen zu entsprechen. Man denke an die bundesrechtlichen Erlasse und die entsprechende kantonale Anschlussgesetzgebung auf den Gebieten der Raumplanung, des Umweltschutzes, des Gewässerschutzes, der Fischerei, des Wasserrechts, des Natur- und Heimatschutzes, des Waldes, man denke an die verschiedenen sich teilweise sogar mehrfach überlagernden Planungen und Inventare, wie Richtplanung, Sachplanungen (z.B. Sachplan Fruchtfolgeflächen), Inventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN-Inventar), Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), Inventar der Moorlandschaften, Hochmoor- und Flachmoorbiotop, man denke an das ausgebaute Rechtsschutzsystem mit einer stark ausgebauten Verbandsbeschwerde oder an die restriktive Verwaltungs- und Gerichtspraxis in ökologischen Fragen.

Der Bundesrat muss sich überlegen, ob im heutigen Zeitpunkt, kurz nach dem klaren Nein der Schweiz zum EWR und der sich im Zuge der schon lange andauernden Rezession breit machenden Ernüchterung gegenüber neuen Erlassen und Planungen, die Alpenkonvention und ihre Protokolle einer wirklichen sachlichen Notwendigkeit entsprechen und politisch opportun sind. Die Gebirgskantone jedenfalls halten die Alpenkonvention nach wie vor für unnötig, ja angesichts der heutigen Situation möglicherweise sogar für kontraproduktiv.

Sie befürchten eine weitere Verschiebung der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung hin zum Bund oder gar auf das internationale Parkett und damit eine Beschneidung ihrer Kompetenzen in Sachbereichen, die zu ihrem angestammten Autonomiebereich gehören. Die Skepsis der Gebirgskantone beruht auf Erfahrungen, die sie mit der sehr extensiv interpretierten Verordnungskompetenz des Bundesrates (beispielsweise Einführung des Sachplanes Fruchtfolgefläche über die Raumplanungs-Verordnung oder eines schwer funktionierenden UVP-Verfahrens) und mit der nachträglich entgegen den ursprünglichen Zusicherungen äusserst restriktiven Anwendung anderer bundesrechtlicher Instrumentarien (z.B. BLN-In-

ventar oder Moorschutz) gemacht haben. Hatte die Umwelt und die Natur bis in die achtziger Jahre oft keine Lobby oder zumindest ungleich lange Spiesse, besteht jetzt vielfach der Eindruck, es müssten alle Versäumnisse der Vergangenheit sofort korrigiert und kompensiert werden. Die das öffentliche Recht, namentlich die Raumordnung beherrschende Interessenabwägung findet oft gar nicht mehr statt, sondern es werden vielfach ohne Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten und der konkreten Verhältnisse Extrempositionen bezogen. Die Gebirgskantone haben in einer gemeinsamen Eingabe an das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) im Oktober 1991 deshalb unmissverständlich gefordert, dass die Alpenkonvention in der Schweiz keine Verschiebung der innerstaatlichen Zuständigkeitsordnung nach sich ziehen dürfe. Ihre Ziele und Massnahmen hätten klar von den Prinzipien des Föderalismus und des Subsidiaritätsprinzips auszugehen. Trotz unseren Vorbehalten nimmt auch die EG bei der Ausgestaltung der Alpenkonvention entscheidenden Einfluss. So wurde das Anliegen der Berggebiete, zum Schutz der Umwelt die Möglichkeit von Verkehrsbeschränkungen vorzusehen oder Einschränkungen in der Nutzung natürlicher Ressourcen abzugelten, unter dem Einfluss der EG gestrichen. Dieser Einfluss der EG auf unmittelbare schweizerische Belange ohne entsprechende demokratische Legitimierung ist sicher nicht unproblematisch.

Zudem war auch der bisherige Verlauf des Verfahrens nicht dazu angetan, das Misstrauen der Gebirgskantone zu zerstreuen. Die sozio-ökonomischen Belange wurden immer erst auf Druck der betroffenen Kreise in die Diskussion einbezogen. Die Arbeiten in den einzelnen internationalen Arbeitsgruppen unter der Federführung verschiedener Länder gestalten sich teilweise äusserst mühsam, zugesicherte Verfahrensabläufe werden immer wieder geändert und das für die betroffenen Gebirgskantone elementare Vernehmlassungsrecht durch äusserst kurze Fristen stark eingeschränkt.

Da wir aber die realpolitische Lage kennen und um das fortgeschrittene Bearbeitungsstadium der Konvention und der Folgeprotokolle wissen, haben wir uns kooperativ gezeigt und das Angebot von Frau Bundesrätin Ruth Dreifuss angenommen, Vertreter in die Gruppe Hoher Beamter und der Expertengruppe Messerli delegieren zu können. Wir halten aber im Falle der Inkraftsetzung der Alpenkonvention und ihrer Zusatzprotokolle an unseren bereits vor der Unterzeichnung im Oktober 1991 angebrachten Vorbehalten fest:

### ***Die wirtschaftliche und kulturelle Entfaltungsmöglichkeit der Bergbevölkerung muss garantiert bleiben***

Die Alpenkonvention darf nicht nur Schutzbestimmungen enthalten, sondern sie muss auch durch geeignete Förderungsmassnahmen wirtschaftliche und kulturelle Entwicklungsmöglichkeiten des Alpenraumes gewährleisten. Sie verlangt von den Vertragsparteien neben verschiedenen Schutzmassnahmen gemäss Art. 2 Abs. 2 Bst. a das Ergreifen geeigneter Massnahmen zur «Achtung, Erhaltung und Förderung der kulturellen und gesellschaftlichen Eigenständigkeit der ansässigen Bevölkerung» und zur «Sicherstellung ihrer Lebensgrundlagen, namentlich der umweltverträglichen Besiedlung und wirtschaftlichen Entwicklung». Sie setzt somit auf eine Doppelstrategie mit einer gleichzeitigen Betonung der Schutzanliegen auf der einen und der Nutzungs- und Förderungsanliegen auf der anderen Seite. Diese Strategie ist im Hinblick auf die Förderung ei-

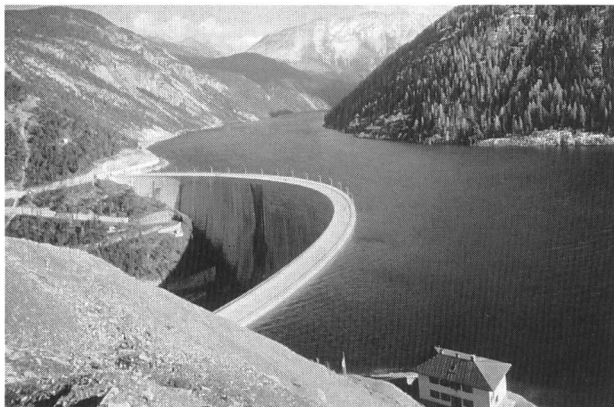


Bild 1. Der Ausbau der Wasserkraftanlage ist eine bedeutende Nutzungsmöglichkeit des Alpenraumes. Die Staumauer Punt dal Gall der Engadiner Kraftwerke AG.

ner nachhaltigen Entwicklung des Alpenraumes richtig. Der reine Schutzgedanke greift nämlich zu kurz, weil das Ökosystem Alpen nicht nur durch Übernutzungen, sondern auch durch Unternutzungen gefährdet ist. Es geht also nicht nur um Schutzmassnahmen im Sinne der Verhinderung von Veränderungen im Raum, sondern auch um Förderungsmassnahmen in Form der dauernden Pflege und Bearbeitung der Natur und der Verbesserung der Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur in den landwirtschaftlichen, gewerblichen und touristischen Bereichen. Nun verkennen dies aber die Protokollentwürfe in der bisherigen Form weitgehend. Sie übersehen, dass die wirtschaftliche und kulturelle Entfaltungsmöglichkeit der Bergbevölkerung nicht sicherzustellen ist, wenn der Alpenraum zu einem Museumsdasein verurteilt, statt belebt und entwickelt wird.

### ***Institutionelle und wirtschaftliche Rahmenbedingungen***

Daraus ergibt sich folgerichtig die Forderung nach einer gezielten Berggebietsförderung, wie dies auch in der Untersuchung der SAB «Vertiefung sozio-ökonomischer Aspekte der Alpenkonvention und ihrer Protokolle» vom 5. März 1993 verlangt wird. Sie fordert im Einklang mit unseren Intentionen die Schaffung günstiger institutioneller und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen für die regionalwirtschaftliche Entwicklung und für regionale Initiativen und den Erlass von wirksamen Förderungsmassnahmen, die namentlich die erschwerten Produktionsbedingungen im Berggebiet ausgleichen sollen.

Wir fordern eine Stärkung des Föderalismus und des Finanzausgleichs, die in den bisherigen Protokollen kaum Erwähnung finden. Eine hohe regionale Eigenständigkeit trägt den unterschiedlichen institutionellen und politischen Strukturen Rechnung, erlaubt aufgrund der unterschiedlichen regionalwirtschaftlichen Problemstellungen und Ziele eigenständige Lösungen und fördert einen innovativen Wettbewerb der Regionen. Es sollten nach dem Subsidiaritätsgrundsatz so viele Kompetenzen wie möglich auf so tiefe institutionelle Ebenen wie möglich delegiert bzw. dort belassen werden. Der Bund unterläuft je nach Inhalt der Protokolle mit der Alpenkonvention die verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung, die ja immer auch Ausdruck einer Wertordnung ist, indem er auf verschiedenen Gebieten unter dem «Deckmantel» der aussenpolitischen Zuständigkeit in vitale Kompetenzbereiche der Bergkantone eingreift.

Da aber die Subsidiarität auf der andern Seite aufgrund der unterschiedlichen Möglichkeiten in den einzelnen Re-

gionen zu einem zunehmenden Ungleichgewicht unter den verschiedenen Gliedern des Gemeinwesens führen kann, sind diese Unterschiede zugunsten der wirtschaftsschwächeren Regionen durch einen wirksamen ungebundenen Finanzausgleich zu korrigieren.

In vielen Regionen des Alpenraumes fehlen noch Basisinfrastrukturen, also Anlagen und Einrichtungen als zwingende Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung: Verkehrsanlagen, öffentliche Versorgung mit Elektrizität, Wasser, Gas, Anlagen zum Schutz vor Naturgefahren, Bildungseinrichtungen, Entsorgungsanlagen, Einrichtungen des Gesundheitswesens. Mit Ausnahme im Protokoll «Verkehr» ist diese elementare Frage der Basisinfrastruktur kaum angesprochen. Auch hier wäre also eine grundlegende Korrektur nötig.

Hinsichtlich der marktgerechten Entschädigung für ökologische Leistungen und Umweltgüter enthalten die Protokolle «Berglandwirtschaft und Kulturlandschaft», «Bergwald» und «Naturschutz und Landschaftspflege» konkrete Forderungen. Sie sprechen die Umorientierung der Landwirtschaftspolitik an, den Wandel von der produktionsbezogenen Unterstützung hin zur direkten Abgeltung für spezifische gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirte oder die Abgeltung des Mehraufwandes der Bergforstwirtschaft für Schutzmassnahmen. Die Frage der marktgerechten Entschädigung für Rohstoffe wie Wasserkraft und Trinkwasser, die den umliegenden Gebieten zur Verfügung gestellt werden, bzw. die Frage der Entschädigung von Nutzungsverzichten sind für die Gebirgskantone elementare Anliegen. Ich verzichte hier aber auf weitere Ausführungen, da sie Gegenstand des nachfolgenden Referates sind.

### *Konkrete Massnahmen für bestimmte regionalwirtschaftliche Problemlagen*

Wie bereits erwähnt, liegen mir die durch die Expertenkommission Messerli überarbeiteten Protokolle und die Skizze für ein Protokoll «Bevölkerung und Wirtschaft» noch nicht vor, weshalb ich ihre Auswirkungen in den Gebirgskantonen nicht abschliessend beurteilen kann. Ich möchte aber mit Nachdruck hervorheben, dass das in der SAB-Untersuchung über die sozio-ökonomischen Aspekte vorgeschlagene und in den bisherigen Arbeiten für eine Alpenkonvention vermisste Förderkonzept für den Alpenraum dringend in die Alpenkonvention zu integrieren ist. Es schlägt, gestützt auf jeweilige Zielvorstellungen, ein Massnahmenbündel für die fünf Raumtypen «inner- und randalpine städtische Zentren», «touristische Zentren», «agrar-touristische Zentren», «agrarindustrielle Räume» und «agrarische Räume» vor. Diese Massnahmen müssen, davon geht auch der Verfasser aus, sicher noch breit ausdiskutiert werden. In den Gebirgskantonen wurden diese Vorschläge aber mit Erleichterung und Befriedigung aufgenommen, hatten wir doch erstmals den Eindruck, dass eine ganzheitliche Betrachtung der Probleme im Alpenraum angestellt wurde. Ich kann mich an dieser Stelle nicht mit den einzelnen vorgeschlagenen Massnahmen befassen. Hingegen erscheint mir eine geraffte Darstellung der spezifischen Ziele für die einzelnen Raumtypen angebracht, weil sie die Bedürfnisse der Gebirgskantone, wie sie auch den kantonalen Richtplänen und den Regionalentwicklungskonzepten zugrunde liegen, präzise erkennen:

- a) in den inner- und randalpinen städtischen Zentren
  - Modernisierung der Wirtschaft
  - Verstärkung der Rolle dieser Städte als Bildungs- und Fortbildungszentren
  - Verbesserung der transport- und kommunikations-

technischen Verbindungen mit ausseralpinen Wirtschaftszentren

- b) für touristische Zentren
  - langfristige Erhaltung und Verbesserung der Attraktivität der touristischen Zentren als Tourismusstandorte
  - Modernisierung und qualitative Aufwertung des touristischen Angebotes
  - Vermeidung neuer und Reparatur bereits bestehender landschaftlicher Schäden und Verringerung von Lärm- und Schadstoffemissionen
- c) für agrartouristische Räume
  - Komplementarität und Vermeidung direkter Marktkonkurrenz zu den touristischen Zentren
  - Erhaltung und Aufwertung der Hotellerie
  - Hebung des Bekanntheitsgrades
  - Verbesserung der tourismusrelevanten Infrastruktur
  - Pflege der traditionellen Kulturlandschaft und der Ortsbilder
  - sinnvolle Diversifizierung in Richtung Industrie und Gewerbe
- d) für agrarindustrielle Räume
  - Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit von Industrie und Gewerbe und Sicherung deren Arbeitsplätze
  - Ansiedlung von Klein- und Mittelbetrieben
  - Vermeidung und Verringerung von Umweltbelastungen aus ökologischen Gründen und zur Vermeidung von Konflikten mit Tourismusinteressen
- e) für agrarische Räume
  - Gewährleistung der Basisinfrastruktur (Dorfläden, Schule, Post usw.)
  - Verbesserung der Pendelverhältnisse in die Arbeitsplatzzentren
  - Erhaltung der Wohnfunktion agrarischer Räume
  - Aufbau eines sanften Tourismusangebotes
  - Prioritätsraum für ökologische Funktionen (Schutz, ökologischer Ausgleich, Landschaftspflege).

### *Schlussgedanken*

Es ist unser Anliegen, dass Europa und unser Land nicht in einen Wirtschaftsraum auf der einen und in ein Alpenreservat auf der andern Seite aufgeteilt wird. Nur eine ganzheitliche Umweltpolitik, welche auch die Wirtschaftszentren im nahen Umland des Alpenkonventionsgebietes, wie z.B. Mailand, Lyon, München oder Zürich, einbezieht, verspricht die wesentlichen Ursachen der heutigen Umweltbelastung ganzheitlich und wirksam zu bekämpfen. Soweit Umweltmassnahmen auf das Alpengebiet beschränkt bleiben, muss seine Entscheidungsautonomie nach dem Subsidiaritätsprinzip gestärkt, die Mitbestimmung der betroffenen Bergkantone garantiert und die Fremdbestimmung eingedämmt werden. Die strukturellen Nachteile sind durch einen wirkungsvollen Finanzausgleich und die ökologischen Leistungen und die Zurverfügungstellung der Ressourcen durch marktgerechte Entschädigungen abzugelten. Dieses Verständnis gegenüber der Bergbevölkerung erwarten wir in den Diskussionen auf internationaler und noch viel mehr auf nationaler Ebene. Ohne Einbezug der betroffenen Bevölkerung, ohne echte Mitgestaltung und Mitentscheidung des Alpenraumes wird die Alpenkonvention ihre Ziele nicht erreichen.

Adresse des Verfassers: Adalbert Durrer, Landammann des Kantons Obwalden, CH-6055 Alpnach Dorf.

Vortrag, gehalten an der Tagung zum Thema «Alpenkonvention» des Schweizerischen Wasserwirtschaftsverbandes vom 4. November 1993, Hotel Bellevue Palace, Bern.



# Alpenkonvention und die Wasserkraftnutzung

## Urs Ursprung

Zurzeit liegt die Alpenkonvention in noch nicht ratifizierter Form vor. Die Konvention enthält formelle Bestimmungen und allgemeine Ziele. Den materiellen Gehalt bekommt die Alpenkonvention erst mit den Protokollen, in denen die Einzelheiten zur Durchführung des Übereinkommens festgelegt werden (Art. 2 Abs. 3 Alpenkonvention [AK]). Für den Bereich Energie ist Italien beauftragt worden, einen Protokollentwurf auszuarbeiten. Italien hat diese Arbeit noch nicht in Angriff nehmen können. Für den Teil Wasserhaushalt ist noch kein Auftrag zur Vorbereitung eines Protokolles erteilt worden. Eine abschliessende Beurteilung der Alpenkonvention aus der Sicht der Energie- und Wasserwirtschaft ist deshalb zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich.

## Was sagt die Alpenkonvention zum Bereich Wasserwirtschaft?

Die Alpenkonvention verpflichtet die Vertragsparteien zu einer ganzheitlichen Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen, unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller Alpenstaaten, der alpinen Regionen sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit für den Alpenraum soll verstärkt und räumlich und fachlich erweitert werden. Zur Erreichung dieser Ziele verpflichten sich die Vertragsparteien, in insgesamt zwölf Bereichen geeignete Massnahmen zu ergreifen. Die Wasserwirtschaft ist vor allem von folgenden Massnahmen betroffen:

- «Wasserhaushalt – mit dem Ziel, gesunde Wassersysteme zu erhalten oder wiederherzustellen, insbesondere durch Reinhaltung der Gewässer, durch naturnahen Wasserbau und durch eine Nutzung der Wasserkraft, die die Interessen der ansässigen Bevölkerung und das Interesse an der Erhaltung der Umwelt gleichermassen berücksichtigt» (Art. 2 Abs. 2 lit. e AK) und
- «Energie – mit dem Ziel, eine natur- und landschaftschonende sowie umweltverträgliche Erzeugung, Verteilung und Nutzung der Energie durchzusetzen und energiesparende Massnahmen zu fördern» (Art. 2 Abs. 2 lit. k AK).

Die zitierten Stellen hinterlassen einen einseitigen Eindruck, weil der Schutzgedanke dominiert. Sie sind jedoch nicht isoliert zu betrachten. In der Präambel zur Alpenkonvention wird beispielsweise festgehalten, dass die Alpen einen Lebens-, Wirtschafts-, Kultur- und Erholungsraum im Herzen Europas sind, an dem zahlreiche Völker und Länder teilhaben (Präambel Abs. 1 AK). Die Alpen bilden m. E. keinen Wirtschaftsraum im Sinne eines abgegrenzten Marktes. Mit dem Wort «Wirtschaftsraum» dürfte eher gemeint sein, dass eine wirtschaftliche Tätigkeit in den Alpen möglich sein muss. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Alpenkonvention die wirtschaftlichen Interessen mit den ökologischen Erfordernissen in Einklang bringen will (Präambel Abs. 6 AK). Insbesondere will sie die Lebensgrundlagen der ansässigen Bevölkerung, namentlich die umweltverträgliche Besiedlung und wirtschaftliche Entwicklung, achten, erhalten und fördern (Art. 2 Abs. 2 lit. a AK). Die Raumplanung soll eine harmonische Entwicklung des Gesamtgebietes unter besonderer Beachtung der Naturgefahren, der Vermeidung von Über- und Unternutzun-

gen gewährleisten (Art. 2 Abs. 2 lit. b AK). Die zu einseitig formulierten Bestimmungen über den Wasserhaushalt und über die Energie dürfen also nicht als reine Schutzbestimmungen verstanden werden.

## Welche Bedeutung hat der Alpenraum für die Elektrizitätswirtschaft?

Das Gebiet der Alpen wird in einem Anhang zur Konvention geographisch umschrieben (Art. 1 Abs. 1 AK, S. 315). Die einzelnen Länder haben stark unterschiedliche Alpenflächen (Tabelle 1 und Bild 1). Die grösste Alpenfläche weist Österreich mit ca. 52 000 km<sup>2</sup> auf, gefolgt von Italien (49 000 km<sup>2</sup>), Frankreich (40 000 km<sup>2</sup>), der Schweiz (25 000 km<sup>2</sup>), Deutschland (10 000 km<sup>2</sup>) und Slowenien (6 000 km<sup>2</sup>). Liechtenstein ist mit dem ganzen Territorium betroffen. Setzt man die erwähnten Flächen in Relation zur gesamten Fläche des Landes, ergibt sich eine andere Reihenfolge. In Österreich machen die Alpen 62,5 %, in der Schweiz 61 % des Territoriums aus. Für die anderen Länder sind die Alpen von geringerer Bedeutung (Slowenien 35 %, Italien 16 %, Frankreich 7 % und Deutschland, dessen Umweltminister die Alpenkonvention angestossen hat, 3 %). Liechtenstein, Österreich und die Schweiz stellen also den grössten Teil ihres Territoriums unter die Alpenkonvention.

Ähnlich verhält es sich mit der energiewirtschaftlichen Bedeutung für die einzelnen Länder (Tabelle 2). Die nachfolgenden Zahlen beruhen auf groben Schätzungen des Verfassers; die Schätztoleranz genügt jedoch für die Überlegungen. In der Schweiz werden ca. 25 TWh pro Jahr in den Alpen produziert, das sind 45 % der gesamten Landesproduktion oder 49 % des Landesverbrauchs. Die Schweiz und Österreich erzeugen am meisten Kilowattstunden im Alpenraum (Bild 2). Interessant ist die Reihenfolge bei der Leistung der Alpenkraftwerke (Bild 3). Klarer Spitzenreiter ist die Schweiz: Fast 10 000 MW oder 64 % der in der Schweiz installierten Kraftwerksleistung befinden sich im Alpenraum. Ähnliche Grössenordnungen hat nur noch Österreich. Bei den anderen Alpenländern ist der Anteil der installierten Leistung weniger bedeutungsvoll.

Zusammenfassend können wir feststellen, dass für die schweizerische und österreichische Elektrizitätsversorgung der Alpenraum die grösste Bedeutung hat. Für die anderen Länder ist der Alpenraum weniger wichtig.

Tabelle 1. Von der Alpenkonvention betroffene Flächen.

| Land          | Gesamtfläche            | Fläche Alpen           | %       |
|---------------|-------------------------|------------------------|---------|
| Deutschland   | 356 744 km <sup>2</sup> | 10 880 km <sup>2</sup> | 3,0 %   |
| Frankreich    | 551 208 km <sup>2</sup> | 40 500 km <sup>2</sup> | 7,3 %   |
| Italien       | 301 250 km <sup>2</sup> | 49 210 km <sup>2</sup> | 16,3 %  |
| Liechtenstein | 160 km <sup>2</sup>     | 160 km <sup>2</sup>    | 100,0 % |
| Österreich    | 83 850 km <sup>2</sup>  | 52 430 km <sup>2</sup> | 62,5 %  |
| Schweiz       | 41 288 km <sup>2</sup>  | 25 200 km <sup>2</sup> | 61,0 %  |
| Slowenien     | 19 120 km <sup>2</sup>  | 6 670 km <sup>2</sup>  | 34,9 %  |

Tabelle 2. Die Elektrizitätswirtschaftliche Bedeutung der Alpen.

| Land        | Produktion im Alpenraum       |                              | Installierte Leistung |                            |
|-------------|-------------------------------|------------------------------|-----------------------|----------------------------|
|             | in einem Normaljahr<br>in TWh | in % der<br>Landesproduktion | im Alpenraum<br>in MW | in % der<br>Landesleistung |
| Schweiz     | 25                            | 45                           | 9900                  | 64                         |
| Österreich  | 23                            | 54                           | 8600                  | 58                         |
| Frankreich  | 11                            | 3                            | 7300                  | 7                          |
| Italien     | 22                            | 11                           | 9500                  | 16                         |
| Deutschland | 2                             | 0,5                          | 500                   | 0,5                        |
| Slowenien   | 13                            | 17                           | 4000                  | 20                         |

Quelle: grobe Schätzung des Verfassers.



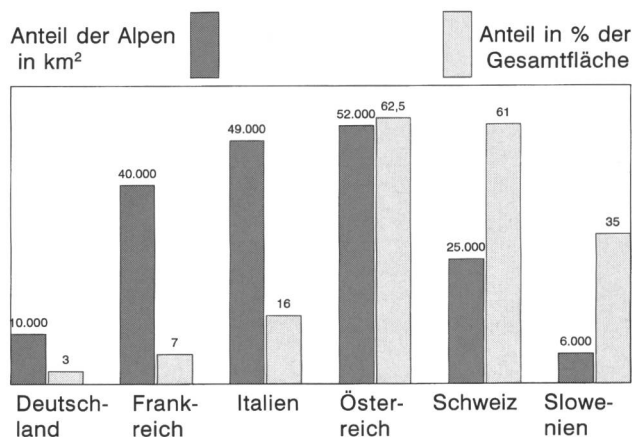


Bild 1. Flächenanteil der Länder. Die linke Säule zeigt die Fläche des als Alpengebiet bezeichneten Teils des Landes in km², die rechte Säule den %-Anteil an der gesamten Landesfläche.

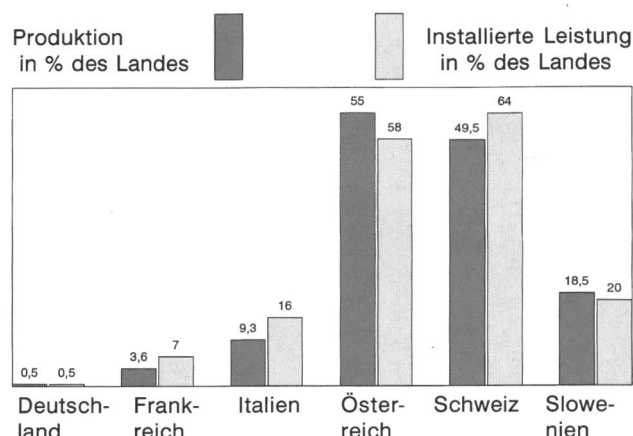


Bild 2. Stromproduktion und installierte Leistung im als Alpengebiet bezeichneten Teil der Länder in % der Gesamtproduktion beziehungsweise der Gesamtleistung.

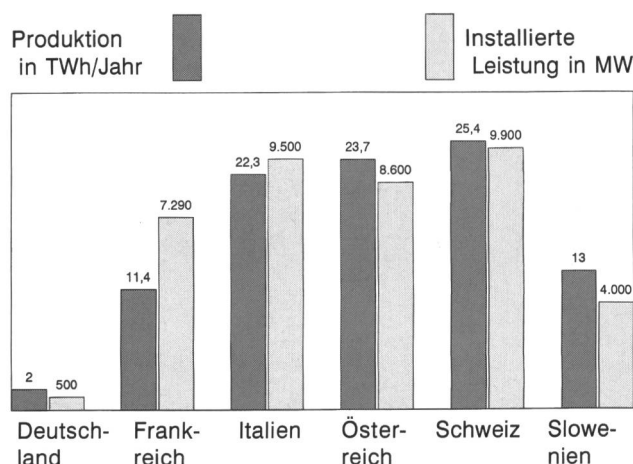


Bild 3. Anteil von Stromproduktion aus Wasserkraft im Normaljahr und installierter Leistung im als Alpengebiet bezeichneten Teil der verschiedenen Länder.

Allerdings darf diese rein nationale Betrachtung nicht überbewertet werden. Im europäischen Verbund erfüllen die Alpenkraftwerke aller Alpenländer eine wichtige ökologische und ökonomische Aufgabe. Dank der Leistungsfähigkeit der Alpenkraftwerke und dank dem gegenseitigen Austausch der Energie müssen Kraftwerke an anderen Orten nicht gebaut werden oder nicht in Reserve gehalten werden. Es ist nicht zu übersehen, dass die Wasserkraftnutzung auch Umwelteingriffe bedingt. Diese sind jedoch gering, verglichen mit anderen Energieerzeugungsarten.

Die Produktion der Wasserkraftwerke in den Alpen beträgt ca. 96 TWh/Jahr. Um diese elektrische Energie mit modernsten Kohlekraftwerken (Wirkungsgrad 50 %) zu produzieren, müssten ca. 23 Mio Tonnen Steinkohle verbrannt werden. Im Gegensatz zu den fossilen Brennstoffen ist aber die Wasserkraft erneuerbar. Die Nutzung der Wasserkraft in den Alpen bewahrt Europa vor einer Unmenge von Schadstoffen und dient damit auch der Erhaltung der Umwelt, eine zentrale Forderung der Alpenkonvention (Art. 2 Abs. 2 lit. e).

## Sind die Alpen ein eigener Wirtschaftsraum?

Der Herzog *Lodovico Sforza* von Como baute bei Bellinzona eine Mauer quer durch das Tal. Diese Mauer sollte einerseits die Stadt Bellinzona vor Angriffen der Eidgenossen schützen und andererseits die Erhebung von Zöllen sicherstellen (Bild 4). Im 15. Jahrhundert musste mitten im Tal ein zusätzliches Tor in die Mauer gebaut werden, weil der Export des Viehs aus den Schweizer Alpen in die Lombardei nicht mehr durch die engen Gassen von Bellinzona bewerkstelligt werden konnte. Dieses Beispiel zeigt, dass die Alpen auch in früheren Zeiten kein geschlossener Wirtschaftsraum waren. Im Zeitpunkt der Gründung der Eidgenossenschaft bestanden im Alpenraum viele ähnliche Bündnisse. Sie verschwanden jedoch, derweil die Eidgenossenschaft während Generationen bestehen blieb und zum Kern eines eigentlichen Staatswesens wurde. «Hinter diesem Erfolg steht die Tatsache, dass es der Bevölkerung der Urschweiz relativ gut ging und dank der zunehmend auch für den Export betriebenen systematischen Aufzucht von Vieh und dank dem erst wenige Jahrzehnte zuvor durch den Alpenübergang über den Gotthard, der Arbeit und Verdienst vermehrte» (*Jean-François Bergier, Wirtschaftsgeschichte der Schweiz, Seite 14*). Die Geschichte der Schweiz, besonders ihre Wirtschafts- und Sozialgeschichte, ist die eines natürlichen Zusammenschlusses zwischen Bergbewohnern, Stadtbürgern und Bauern des Mittellandes (*Bergier, a. a. o. Seite 16*). Alpenraum und Mittelland waren wirtschaftlich immer aufeinander angewiesen und sind es auch heute noch.

Bei dieser Vergangenheit wäre es gefährlich, den Alpenraum zu einem nur sich selbst genügenden Wirtschaftsraum zu degradieren. Damit würden die in der Alpenkonvention erwähnten wirtschaftlichen Zielsetzungen hinfällig; der Alpenraum würde zu einem Reservat, das seine politische, kulturelle und wirtschaftliche Eigenständigkeit ver-

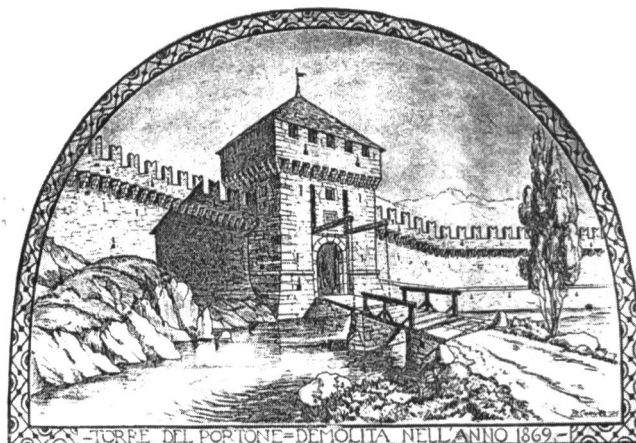


Bild 4. Die das Tal querende Mauer bei Bellinzona sollte die Stadt vor Angriffen der Eidgenossen schützen und die Erhebung von Zöllen sicherstellen.

löre. Eine wirtschaftliche Tätigkeit im Alpenraum kann nur dann der ansässigen Bevölkerung dienen (Art. 2 Abs. 2 lit. e AK), wenn sie auf wirtschaftlichen Austausch mit anderen Regionen ausgerichtet ist.

Der Alpenraum erbringt heute, wie bereits erwähnt, einen wichtigen Beitrag an die europäische Elektrizitätsversorgung. Die Bewohner der Alpen dürfen auf diese Leistung stolz sein. Sie ist vergleichbar mit anderen Beiträgen zur europäischen Energieversorgung, denken wir beispielsweise an die Kernkraft in Frankreich, an die Kohle im Ruhrgebiet und in Osteuropa oder an das Erdgas der Nordsee. Die Stromerzeugung in den Alpen ist Bestandteil der wirtschaftlichen und politischen Eigenständigkeit der Alpenregion. Es wäre fatal, diese wichtige Wirtschaftsgrundlage gegen den Willen der betroffenen Bevölkerung zu schmälern oder einzuschränken.

Ähnlich verhält es sich auch mit den Übertragungsleitungen über die Alpen (Bild 5). Auch sie erfüllen eine wichtige Funktion im europäischen Energietransport und das auf sehr umweltfreundliche Weise. Eine 400-kV-Doppelleitung hat eine Übertragungskapazität von 1200 MW. Dies entspricht dem Energieäquivalent von sechs Tanklastwagen mit Anhänger pro Stunde. Insgesamt überqueren über 20 Transitleitungen die Alpen. Sie ersetzen Strassentransporte von weit über 100 Lastwagen pro Stunde.

### *Welche Bedeutung hat die Wasserkraftnutzung für den Alpenraum?*

In der Schweiz wird gegenwärtig eine «Anreicherung» der Alpenkonvention mit sozio-ökonomischen Zielen verlangt. Es wird kritisiert, dass bei den Vorbereitungen der Alpenkonvention Schutzaspekte im Vordergrund gestanden sind. Bei den Förderanliegen bestehe noch ein grosser Handlungsbedarf (Studie Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete, erstellt im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft, Buwal). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Wasserkraftwerke einen sehr hohen sozio-ökonomischen Beitrag leisten.

Der Bündner Historiker *Peter Metz* bezeichnete die Nutzbarmachung der Wasserkräfte als eine kraftvolle wirtschaftliche Säule der Bündner Wirtschaft (*Peter Metz, Geschichte des Kantons Graubünden, Band III, 1993, S. 487*). Die Wasserkraftnutzung bildet «namentlich für die Gemeinden die Grundlage ihrer künftigen volkswirtschaftlichen Existenz. Sie allein ermöglicht es den Gemeinden, ihre Infrastruktur so zu gestalten, dass sie als Siedlungsgebiet grosse Zukunftsmöglichkeiten in sich bergen.»



Bild 5. Eine 400-kV-Doppelleitung hat eine Übertragungskapazität von 1200 MW (Foto: Feuerstein, Scuol).

*Claudio Casanova* hat eine Sozialbilanz eines Wasserkraftwerks (SEV/VSE-Bulletin 16/93) erstellt. Daraus wird ersichtlich, dass ein überdurchschnittlich hoher Anteil der Wertschöpfung eines Wasserkraftwerks an die Standortregion geht. Erwähnt seien nicht nur die Steuern und Waserzinsen, die Lohn- und Lohnnebenkosten, sondern auch die vielen Nebenleistungen, wie Gratis- oder Vorzugsenergie, Gewinnbeteiligungen, Beiträge an Strassenbauten, an den Hochwasserschutz und vieles andere mehr. Diese Leistungen liegen deutlich über dem, was andere Industrien an die Standortregion abgeben, und auch deutlich über dem, was Kraftwerke in anderen Ländern für ihre Standortregion tun. Die bedeutenden, europäisch gesehen einmalig hohen Leistungen der Kraftwerke an die Alpenregion dürfen nicht durch unnötige Schutzbestimmungen der Alpenkonvention aufs Spiel gesetzt werden. Der sozio-ökonomische Beitrag der Wasserkraftwerke an die Alpen ist, vor allem auch in der Schweiz, bedeutend.

### *Wie weit ist die Alpenkonvention im Energie- und Wasserwirtschaftsbereich verfassungskonform?*

Die eingangs zitierten Stellen der Alpenkonvention bezüglich Wasserkraft und Energie decken sich mit den Zielen der Schweizerischen Bundesverfassung nur teilweise. Die Bundesverfassung verlangt nämlich nicht nur eine umweltgerechte, sondern auch eine «ausreichende, breitgefächerte und sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung» (Energieartikel, Art. 24<sup>octies</sup> Abs. 1 BV). Das Schweizervolk hat mit der Ablehnung der Gewässerschutzinitiative und mit der Gutheissung des Gewässerschutzgesetzes diese Grundsätze bekräftigt und nicht nur einen Ausstieg aus der Wasserkraft abgelehnt, sondern auch einem ökologisch vertretbaren Ausbau der Wasserkraftanlagen zugestimmt. Im gleichen Sinne kann auch die kürzliche Ablehnung der Aare-Schutz-Initiative durch die Berner Stimmbürger verstanden werden. Es wäre deshalb verfassungsrechtlich und politisch unhaltbar, wenn die Schweiz einem Protokoll zustimmen würde, das wesentliche Elemente des Energieartikels ausser Kraft setzen würde. Hinzu kommt, dass die Förderung der einheimischen erneuerbaren Energie, und dazu gehört vor allem die Wasserkraft, ebenfalls ein wichtiges Anliegen der Verfassung ist (Art. 24<sup>octies</sup> Abs. 2 lit. a, BV). Auch dazu sagt die Alpenkonvention nichts.

### *Müssen die Alpen vor der Energiewirtschaft geschützt werden?*

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob die Alpen im Bereich der Wasserwirtschaft und der Energienutzung eines zusätzlichen Schutzes durch internationale Verträge bedürfen. Schon heute sind die Schweizer Alpen vor nicht umweltgerechten Eingriffen durch nationales Recht auf eindruckliche Weise geschützt (Tabelle 3). Neben diversen Verfassungsbestimmungen sind insbesondere das Wasserrechtsgesetz, das Umweltschutzgesetz, das Fischereigesetz, das Gewässerschutzgesetz, das Natur- und Landschaftsschutzgesetz, die Bestimmungen über die Flach- und Hochmoore und viele andere mehr zu erwähnen. Diese eidgenössischen Normen werden ergänzt durch viele kantonale Schutzbestimmungen. Es besteht für die Schweiz in diesem Bereich kein zusätzlicher Handlungsbedarf. Vielmehr ist die Regelung so dicht geworden, dass die Erfüllung des bundesrätlichen Programms «Energie 2000», mit dem Ziel, die Produktion aus Wasserkraft-

Tabelle 3. Liste von Gesetzen und Verordnungen, die den Schweizer Alpenraum schützen (nicht abschliessend).

#### Eidgenossenschaft

- Gewässerschutzgesetz (GSchG)
- Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)
  - VO über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN)
  - VO über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder (VISOS)
  - Hochmoorverordnung (HMOV)
  - Auenverordnung (AuV)
- Fischereigesetz
- Forstpolizeigesetz und -Verordnungen
- Umweltschutzgesetz und -Verordnungen
- Wasserrechtsgesetz
- BG über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG)
  - VO über die Eidg. Jagdbannbezirke (VEJ)
    - => Jagdverbot, Verbot zum Zelten, Skifahren, Lifte-Errichten, Verbot militärischer Übungen
  - VO über die Wasser- und Zugvogelreservate
    - => Ausscheidung von Wasser- und Zugvogelreservaten
- Weitere künftige Bundes-Schutzinventare sind in Vorbereitung, z.B.:
  - Inventar der schützenswerten Verkehrswege der Schweiz
  - Inventar der Trockenstandorte
  - Inventar der Amphibienlaichplätze

#### Kantone

- Bauvorschriften
  - Bauordnungen, Nutzungsverordnungen
  - Konzessionen
  - Besondere kantonale und kommunale Schutzvorschriften für Berggebiete
- Kantonale Jagd- und Fischereigesetze

anlagen um 5 % bis ins Jahr 2000 zu erhöhen, aus heutiger Sicht gefährdet ist. Die Regelungsdichte ist ein wesentlicher Verteuerungsfaktor der Stromversorgung und damit ein Standortnachteil für die Schweizer Volkswirtschaft.

Zu beachten ist auch, dass die Erbauer von Wasserkraftwerken die neuen ökologischen Herausforderungen erkannt haben. Heute haben ökologische Aspekte bereits in der Planungsphase einen hohen Stellenwert. Zu hohe Regelungsdichte ist der Kreativität bei der Lösung ökologischer Probleme abträglich; sie zwingt den Planer dazu, nur das zu machen, was gesetzlich vorgeschrieben ist. Diese Geisteshaltung wird durch zu viele Vorschriften gefördert werden.

Allfällige Protokolle zur Alpenkonvention haben deshalb sicherzustellen, dass die Wasserkraftnutzung nicht nur weiterbetrieben, sondern auch zu wirtschaftlichen Bedingungen auf ökologische Weise ausgebaut werden kann.

Die Alpenkonvention und ihre Protokolle sind nicht als direkt anwendbares Recht konzipiert. Sie erhalten ihre Wirkung erst durch ihre Umsetzung in nationales Recht. Die Konvention und ihre Protokolle dürfen deshalb nicht zu einer Erschwerung oder Verlängerung der heute schon viel zu langen Bewilligungsverfahren führen. Im Gegenteil: Wir wissen, dass das Programm «Energie 2000» im Bereich Wasserkraftnutzung nur erfüllt werden kann, wenn die heutigen Verfahren wesentlich vereinfacht und gestrafft werden.

Nur «in Klammer» sei erwähnt, dass die Alpen im Bereich Energie ausserhalb der Wasserkraftnutzung Aufgaben erfüllen müssen. Es ist beispielsweise denkbar, dass neue Energieerzeugungsanlagen mit modernsten Technologien auch im Alpenraum entstehen können. Ich denke dabei nicht nur an die neuen erneuerbaren Energien (z. B. Windenergie), sondern vor allem an Technologien, die wir heute noch gar nicht kennen. Zu berücksichtigen ist auch das

Problem der Lagerung radioaktiver Stoffe oder der Bau von Gasleitungen. Die Alpenkonventions-Protokolle dürfen nicht eng formuliert werden.

### Forderungen an ein allfälliges Protokoll «Energie» zur Alpenkonvention

Ein allfälliges Protokoll «Energie» hätte aus der Sicht der Wasserkraftnutzung folgende Punkte zu berücksichtigen:

1. Die Alpenkonvention ist so zu interpretieren, dass sie sich – auch im Bereich Energie – nicht auf Schutzziele beschränkt. Den ökologischen Zielen gleichgestellt sind kulturelle, historische, wirtschaftliche, energiepolitische und touristische Ziele. Gefragt ist eine ganzheitliche Politik.
2. Die Alpenkonvention darf wesentliche Elemente der Schweizer Verfassung nicht ausser Kraft setzen. Dazu gehört insbesondere auch das Ziel einer sicheren, ausreichenden, breitgefächerten, wirtschaftlichen und umweltverträglichen Energieversorgung.
3. Der Alpenraum darf – auch im Bereich Energie – nicht auf sich selbst beschränkt werden. Es ist sicherzustellen, dass der Alpenraum, wie andere Regionen Europas, im fairen Energieaustausch einen Solidaritätsbeitrag an die Energieversorgung leisten kann. Der Alpenraum ist nicht als Reservat, sondern weiterhin als gleichberechtigter Partner der nationalen und internationalen Energieversorgung zu verstehen.
4. Ein Aus- und Neubau von Wasserkraftwerken zu wirtschaftlichen Bedingungen ist zu gewährleisten. Da die schweizerischen Bestimmungen zum Schutze der Umwelt und Landschaft vollauf genügen, dürfen keine weiteren Einschränkungen vorgenommen werden. Die grossen Vorteile der Wasserkraftnutzung für die Gesamtökologie Europas und für die wirtschaftliche Selbständigkeit der Alpen sind stärker als bisher zu gewichten.
5. Der Bau von Energieerzeugungsanlagen mit neuen Technologien soll ermöglicht werden.
6. Die landschaftsschonende Erneuerung, Ertüchtigung und der Neubau von Transitleitungen darf nicht verhindert werden. Es sind neben den bestehenden Leitungen auch neue Korridore vorzusehen.
7. Die Alpenkonvention darf nicht zu einer Verlängerung oder Erschwerung der Bewilligungsverfahren führen. Die heutigen Verfahren sind zu vereinfachen und zu straffen. Die Hoheit von Kantonen und Gemeinden darf nicht eingeschränkt werden.
8. Diese Forderungen beziehen sich nicht nur auf das Protokoll «Energie». Sie dürfen auch nicht durch andere Alpenkonventions-Protokolle (z. B. Raumplanung, Landschaftsschutz) behindert werden. In diesem Sinne sind die vorliegenden Entwürfe zu Protokollen zu überarbeiten.

Adresse des Verfassers: Urs Ursprung, lic. iur., Direktor, Kraftwerk Laufenburg, CH-4335 Laufenburg

Vortrag, gehalten anlässlich der Tagung zum Thema «Alpenkonvention» des Schweizerischen Wasserwirtschaftsverbandes vom 4. November 1993 in Bern, Hotel Bellevue Palace.



# Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)

Die Bundesrepublik Deutschland,  
die Französische Republik,  
die Italienische Republik,  
die Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien,  
das Fürstentum Liechtenstein,  
die Republik Österreich,  
die Schweizerische Eidgenossenschaft  
sowie die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft –

im Bewusstsein, dass die Alpen einer der grössten zusammenhängenden Naturräume Europas und ein durch seine spezifische und vielfältige Natur, Kultur und Geschichte ausgezeichneter Lebens-, Wirtschafts-, Kultur- und Erholungsraum im Herzen Europas sind, an dem zahlreiche Völker und Länder teilhaben,

in der Erkenntnis, dass die Alpen Lebens- und Wirtschaftsraum für die einheimische Bevölkerung sind und auch grösste Bedeutung für ausseralpine Gebiete haben, unter anderem als Träger bedeutender Verkehrswege,

in Anerkennung der Tatsache, dass die Alpen unverzichtbarer Rückzugs- und Lebensraum vieler gefährdeter Pflanzen- und Tierarten sind,

im Bewusstsein der grossen Unterschiede in den einzelnen Rechtsordnungen, den naturräumlichen Gegebenheiten, der Besiedlung, der Land- und Forstwirtschaft, dem Stand und der Ent-

wicklung der Wirtschaft, der Verkehrsbelastung sowie der Art und Intensität der touristischen Nutzung,

in Kenntnis der Tatsache, dass die ständig wachsende Beanspruchung durch den Menschen den Alpenraum und seine ökologischen Funktionen in zunehmenden Masse gefährdet und dass Schäden nicht oder nur mit hohem Aufwand, beträchtlichen Kosten und in der Regel nur in grossen Zeiträumen behoben werden können,

in der Überzeugung, dass wirtschaftliche Interessen mit den ökologischen Erfordernissen in Einklang gebracht werden müssen –

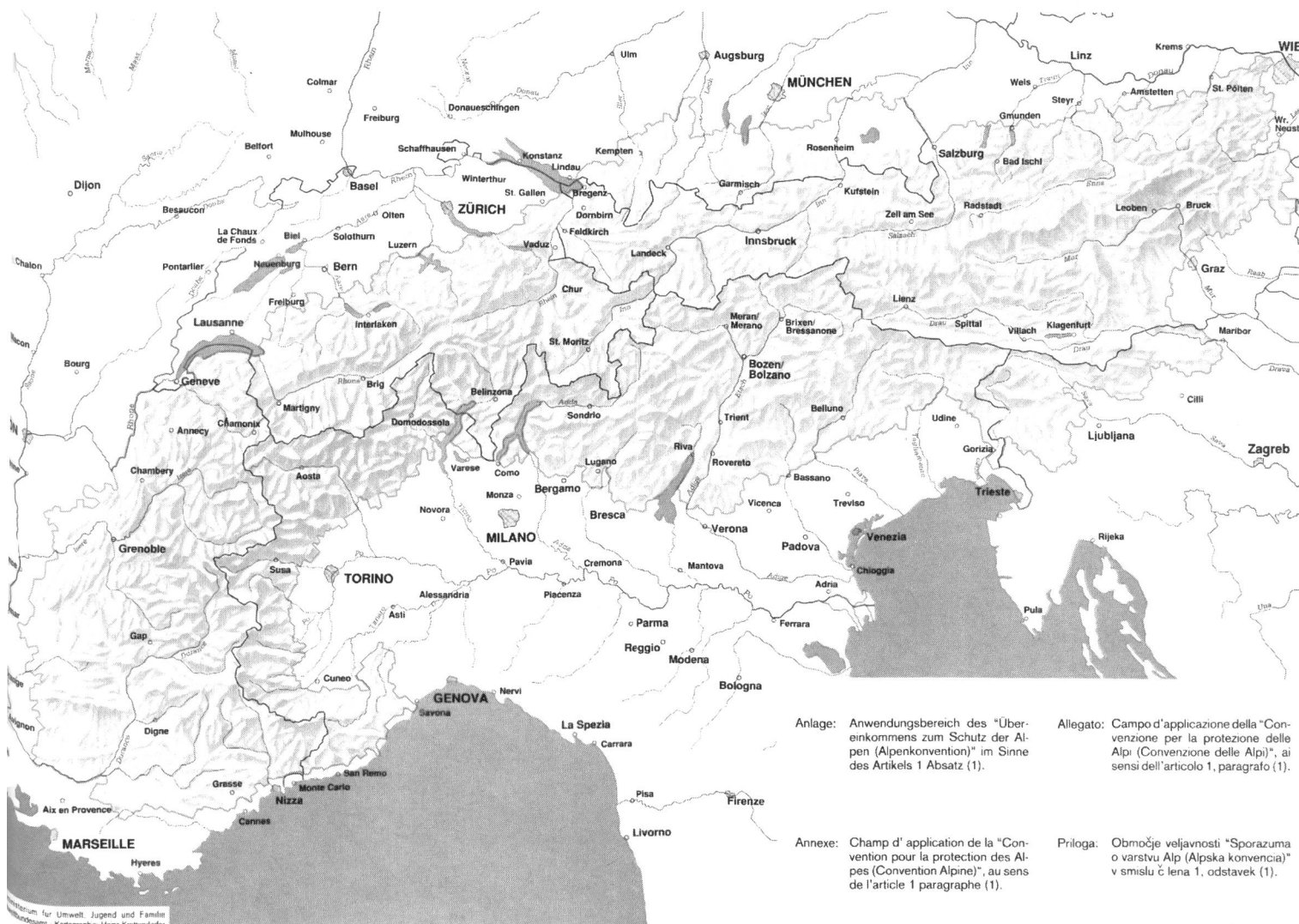
sind im Gefolge der Ergebnisse der ersten Alpenkonferenz der Umweltminister vom 9. bis 11. Oktober 1989 in Berchtesgaden wie folgt übereingekommen:

## Artikel 1 Anwendungsbereich

(1) Gegenstand dieses Übereinkommens ist das Gebiet der Alpen, wie es in der Anlage beschrieben und dargestellt ist.

(2) Jede Vertragspartei kann bei der Hinterlegung ihrer Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde oder jederzeit danach durch eine an die Republik Österreich als Verwahrer gerichtete Erklärung die Anwendung dieses Übereinkommens auf weitere Teile ihres Hoheitsgebiets erstrecken, sofern dies für die Vollziehung der Bestimmungen dieses Übereinkommens als erforderlich angesehen wird.

(3) Jede nach Absatz 2 abgegebene Erklärung kann in bezug auf jedes darin genannte Hoheitsgebiet durch eine an den Verwahrer gerichtete Notifikation zurückgenommen werden. Die Zurücknahme wird am ersten Tag des Monats wirksam, der auf





einen Zeitabschnitt von sechs Monaten nach Eingang der Notifikation beim Verwahrer folgt.

#### Artikel 2 Allgemeine Verpflichtungen

- (1) Die Vertragsparteien stellen unter Beachtung des Vorsorge-, des Verursacher- und des Kooperationsprinzips eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller Alpenstaaten, ihrer alpinen Regionen sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen sicher. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit für den Alpenraum wird verstärkt sowie räumlich und fachlich erweitert.
- (2) Zur Erreichung des in Absatz 1 genannten Zieles werden die Vertragsparteien geeignete Massnahmen insbesondere auf folgenden Gebieten ergreifen:
  - a) Bevölkerung und Kultur – mit dem Ziel der Achtung, Erhaltung und Förderung der kulturellen und gesellschaftlichen Eigenständigkeit der ansässigen Bevölkerung und der Sicherstellung ihrer Lebensgrundlagen, namentlich der umweltverträglichen Besiedlung und wirtschaftlichen Entwicklung sowie der Förderung des gegenseitigen Verständnisses und partnerschaftlichen Verhaltens zwischen alpiner und ausseralpiner Bevölkerung,
  - b) Raumplanung – mit dem Ziel der Sicherung einer sparsamen und rationellen Nutzung und einer gesunden, harmonischen Entwicklung des Gesamttraumes unter besonderer Beachtung der Naturgefahren, der Vermeidung von Über- und Unternutzungen sowie der Erhaltung oder Wiederherstellung von natürlichen Lebensräumen durch umfassende Klärung und Abwägung der Nutzungsansprüche, vorausschauende integrale Planung und Abstimmung der daraus resultierenden Massnahmen,
  - c) Luftreinhaltung – mit dem Ziel der drastischen Verminderung von Schadstoffemissionen und -belastungen im Alpenraum und der Schadstoffverfrachtung von aussen, auf ein Mass, das für Menschen, Tiere und Pflanzen nicht schädlich ist,
  - d) Bodenschutz – mit dem Ziel der Verminderung der quantitativen und qualitativen Bodenbeeinträchtigungen, insbesondere durch Anwendung bodenschonender land- und forstwirtschaftlicher Produktionsverfahren, sparsamen Umgang mit Grund und Boden, Eindämmung von Erosion sowie durch Beschränkung der Versiegelung von Böden,
  - e) Wasserhaushalt – mit dem Ziel, gesunde Wassersysteme zu erhalten oder wiederherzustellen, insbesondere durch die Reinhaltung der Gewässer, durch naturnahen Wasserbau und durch eine Nutzung der Wasserkraft, die die Interessen der ansässigen Bevölkerung und das Interesse an der Erhaltung der Umwelt gleichermaßen berücksichtigt,
  - f) Naturschutz und Landschaftspflege – mit dem Ziel, 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,
  - g) Berglandwirtschaft – mit dem Ziel, im Interesse der Allgemeinheit die Bewirtschaftung der traditionellen Kulturlandschaften und eine standortgerechte, umweltverträgliche Landwirtschaft zu erhalten und unter Berücksichtigung der erschwerten Wirtschaftsbedingungen zu fördern,
  - h) Bergwald – mit dem Ziel Erhaltung, Stärkung und Wiederherstellung der Waldfunktionen, insbesondere der Schutzfunktion durch Verbesserung der Widerstandskraft der Waldökosysteme, namentlich mittels einer naturnahen Waldbewirtschaftung und durch die Verhinderung waldschädigender Nutzungen unter Berücksichtigung der erschwerten Wirtschaftsbedingungen im Alpenraum,
  - i) Tourismus und Freizeit – mit dem Ziel, unter der Einschränkung umweltschädigender Aktivitäten, die touristischen und

Freizeitaktivitäten mit den ökologischen und sozialen Erfordernissen in Einklang zu bringen, insbesondere durch Festlegung von Ruhezeiten,

- j) Verkehr – mit dem Ziel, Belastungen und Risiken im Bereich des inneralpinen und alpenquerenden Verkehrs auf ein Mass zu senken, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensräume erträglich ist, unter anderem durch eine verstärkte Verlagerung des Verkehrs, insbesondere des Güterverkehrs, auf die Schiene, vor allem durch Schaffung geeigneter Infrastrukturen und marktkonformer Anreize, ohne Diskriminierung aus Gründen der Nationalität,
  - k) Energie – mit dem Ziel, eine natur- und landschaftsschonende sowie umweltverträgliche Erzeugung, Verteilung und Nutzung der Energie durchzusetzen und energiesparende Massnahmen zu fördern,
  - l) Abfallwirtschaft – mit dem Ziel, unter besonderer Berücksichtigung der Abfallvermeidung eine den besonderen topographischen, geologischen und klimatischen Bedürfnissen des Alpenraumes angepasste Abfallerfassung, -verwertung und -entsorgung sicherzustellen.
- (3) Die Vertragsparteien vereinbaren Protokolle, in denen Einzelheiten zur Durchführung dieses Übereinkommens festgelegt werden.

#### Artikel 3 Forschung und systematische Beobachtung

Die Vertragsparteien vereinbaren, auf den in Artikel 2 genannten Gebieten

- a) Forschungsarbeiten und wissenschaftliche Bewertungen durchzuführen und dabei zusammenzuarbeiten,
- b) gemeinsame oder einander ergänzende Programme zur systematischen Beobachtung zu entwickeln,
- c) Forschung und Beobachtung sowie die dazugehörige Datenerfassung zu harmonisieren.

#### Artikel 4 Zusammenarbeit im rechtlichen, wissenschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Bereich

- (1) Die Vertragsparteien erleichtern und fördern den Austausch rechtlicher, wissenschaftlicher, wirtschaftlicher und technischer Informationen, die für dieses Übereinkommen erheblich sind.
- (2) Die Vertragsparteien informieren einander zur grösstmöglichen Berücksichtigung grenzüberschreitender und regionaler Erfordernisse über geplante juristische oder wirtschaftliche Massnahmen, von denen besondere Auswirkungen auf den Alpenraum oder Teile desselben zu erwarten sind.
- (3) Die Vertragsparteien arbeiten mit internationalen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen soweit erforderlich zusammen, um das Übereinkommen und die Protokolle, deren Vertragspartei sie sind, wirksam durchzuführen.
- (4) Die Vertragsparteien sorgen in geeigneter Weise für eine regelmässige Information der Öffentlichkeit über die Ergebnisse von Forschungen, Beobachtungen und getroffene Massnahmen.
- (5) Die Verpflichtungen der Vertragsparteien aus diesem Übereinkommen im Informationsbereich gelten vorbehaltlich der nationalen Gesetze über die Vertraulichkeit. Vertraulich bezeichnete Informationen müssen als solche behandelt werden.

#### Artikel 5 Konferenz der Vertragsparteien (Alpenkonferenz)

- (1) Die gemeinsamen Anliegen der Vertragsparteien und ihre Zusammenarbeit sind Gegenstand regelmässig stattfindender Tagungen der Konferenz der Vertragsparteien (Alpenkonferenz). Die erste Tagung der Alpenkonferenz wird spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens durch eine einvernehmlich zu bestimmende Vertragspartei einberufen.
- (2) Danach finden in der Regel alle zwei Jahre ordentliche Tagungen der Alpenkonferenz bei der Vertragspartei statt, die den Vorsitz führt. Vorsitz und Sitz wechseln nach jeder ordentlichen Tagung der Alpenkonferenz. Beides wird von der Alpenkonferenz festgelegt.
- (3) Die vorsitzführende Vertragspartei schlägt jeweils die Tagesordnung für die Tagung der Alpenkonferenz vor. Jede Vertragspar-

- tei hat das Recht, weitere Punkte auf die Tagesordnung setzen zu lassen.
- (4) Die Vertragsparteien übermitteln der Alpenkonferenz Informationen über die von ihnen zur Durchführung dieses Übereinkommens und der Protokolle, deren Vertragspartei sie sind, getroffenen Massnahmen, vorbehaltlich der nationalen Gesetze über die Vertraulichkeit.
- (5) Die Vereinten Nationen, ihre Sonderorganisationen, der Europarat sowie jeder europäische Staat können auf den Tagungen der Alpenkonferenz als Beobachter teilnehmen. Das gleiche gilt für grenzüberschreitende Zusammenschlüsse alpiner Gebietskörperschaften. Die Alpenkonferenz kann ausserdem einschlägig tätige internationale nichtstaatliche Organisationen als Beobachter zulassen.
- (6) Eine ausserordentliche Tagung der Alpenkonferenz findet statt, wenn sie von ihr beschlossen oder wenn es zwischen zwei Tagungen von einem Drittel der Vertragsparteien bei der vorsitzführenden Vertragspartei schriftlich beantragt wird.

#### Artikel 6 Aufgaben der Alpenkonferenz

Die Alpenkonferenz prüft auf ihren Tagungen die Durchführung des Übereinkommens sowie der Protokolle samt Anlagen und nimmt auf ihren Tagungen insbesondere folgende Aufgaben wahr:

- Sie beschliesst Änderungen des Übereinkommens im Rahmen des Verfahrens des Artikels 10.
- Sie beschliesst Protokolle und deren Anlagen sowie deren Änderungen im Rahmen des Verfahrens des Artikels 11.
- Sie beschliesst ihre Geschäftsordnung.
- Sie trifft die notwendigen finanziellen Entscheidungen.
- Sie beschliesst die Einrichtung von zur Durchführung des Übereinkommens für notwendig erachteten Arbeitsgruppen.
- Sie nimmt die Auswertung wissenschaftlicher Informationen zur Kenntnis.
- Sie beschliesst oder empfiehlt Massnahmen zur Verwirklichung der in Artikel 3 und Artikel 4 vorgesehenen Ziele, legt Form, Gegenstand und Zeitabstände für die Übermittlung der nach Artikel 5 Absatz 4 vorzulegenden Informationen fest und nimmt diese Informationen sowie die von den Arbeitsgruppen vorgelegten Berichte zur Kenntnis.
- Sie stellt die Durchführung der notwendigen Sekretariatsarbeiten sicher.

#### Artikel 7 Beschlussfassung in der Alpenkonferenz

- Soweit im folgenden nichts anderes bestimmt ist, fasst die Alpenkonferenz ihre Beschlüsse mit Einstimmigkeit. Sind hinsichtlich der in Artikel 6 lit. c), f) und g) genannten Aufgaben alle Bemühungen um eine Einstimmigkeit erschöpft und stellt der Vorsitzende dies ausdrücklich fest, so wird der Beschluss mit Dreiviertelmehrheit der auf der Sitzung anwesenden und abstimmenden Vertragsparteien gefasst.
- In der Alpenkonferenz hat jede Vertragspartei eine Stimme. In ihrem Zuständigkeitsbereich übt die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ihr Stimmrecht mit einer Stimmzahl aus, die der Anzahl der Mitgliedstaaten entspricht, die Vertragsparteien dieses Übereinkommens sind; die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft übt ihr Stimmrecht nicht aus, wenn die betreffenden Mitgliedstaaten ihr Stimmrecht ausüben.

#### Artikel 8 Ständiger Ausschuss

- Ein Ständiger Ausschuss der Alpenkonferenz, der aus den Delegierten der Vertragsparteien besteht, wird als ausführendes Organ eingerichtet.
- Unterzeichnerstaaten, welche die Konvention noch nicht ratifiziert haben, haben in den Sitzungen des Ständigen Ausschusses Beobachterstatus. Dieser kann darüber hinaus jedem Alpenstaat, der diese Konvention noch nicht unterzeichnet hat, auf Antrag gewährt werden.
- Der Ständige Ausschuss beschliesst seine Geschäftsordnung.
- Der Ständige Ausschuss bestimmt ausserdem über die Modalitäten der allfälligen Teilnahme von Vertretern staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen an seinen Sitzungen.

- Die in der Alpenkonferenz vorsitzführende Vertragspartei stellt den Vorsitz im Ständigen Ausschuss.
- Der Ständige Ausschuss nimmt insbesondere folgende Aufgaben wahr:
  - er sichtet die von den Vertragsparteien übermittelten Informationen gemäss Artikel 5, Absatz 4 zur Berichterstattung an die Alpenkonferenz,
  - er sammelt und bewertet Unterlagen im Hinblick auf die Durchführung des Übereinkommens sowie der Protokolle samt Anlagen und legt sie der Alpenkonferenz gemäss Artikel 6 zur Überprüfung vor,
  - er unterrichtet die Alpenkonferenz über die Durchführung ihrer Beschlüsse,
  - er bereitet inhaltlich die Tagungen der Alpenkonferenz vor und kann Tagesordnungspunkte sowie sonstige Massnahmen betreffend die Durchführung des Übereinkommens und seiner Protokolle vorschlagen,
  - er setzt entsprechend Artikel 6, lit. e) Arbeitsgruppen für die Erarbeitung von Protokollen und Empfehlungen ein und koordiniert deren Tätigkeit,
  - er überprüft und harmonisiert Inhalte von Protokollentwürfen unter ganzheitlichen Aspekten und schlägt sie der Alpenkonferenz vor,
  - er schlägt Massnahmen und Empfehlungen zur Verwirklichung der in dem Übereinkommen und den Protokollen enthaltenen Ziele der Alpenkonferenz vor.
- Die Beschlussfassung im Ständigen Ausschuss erfolgt entsprechend den Bestimmungen des Artikels 7.

#### Artikel 9 Sekretariat

Die Alpenkonferenz kann die Errichtung eines ständigen Sekretariates mit Einstimmigkeit beschliessen.

#### Artikel 10 Änderungen des Übereinkommens

Jede Vertragspartei kann der in der Alpenkonferenz vorsitzführenden Vertragspartei Vorschläge für Änderungen dieses Übereinkommens unterbreiten. Solche Vorschläge werden von der in der Alpenkonferenz vorsitzführenden Vertragspartei mindestens sechs Monate vor Beginn der Tagung der Alpenkonferenz, die sich mit ihnen befassen wird, den Vertragsparteien und Unterzeichnerstaaten übermittelt. Die Änderungen des Übereinkommens treten gemäss Absatz (2), (3) und (4) des Artikels 12 in Kraft.

#### Artikel 11 Protokolle und ihre Änderungen

- Protokollentwürfe im Sinne des Artikels 2, Absatz 3 werden von der in der Alpenkonferenz vorsitzführenden Vertragspartei mindestens sechs Monate vor Beginn der Tagung der Alpenkonferenz, die sich mit ihnen befassen wird, den Vertragsparteien und Unterzeichnerstaaten übermittelt.
- Die von der Alpenkonferenz beschlossenen Protokolle werden anlässlich ihrer Tagungen oder danach beim Verwahrer unterzeichnet. Sie treten für diejenigen Vertragsparteien in Kraft, die sie ratifiziert, angenommen oder genehmigt haben. Für das Inkrafttreten eines Protokolls sind mindestens drei Ratifikationen, Annahmen oder Genehmigungen erforderlich. Die betreffenden Urkunden werden bei der Republik Österreich als Verwahrer hinterlegt.
- Soweit im Protokoll nichts anderes vorgesehen ist, gelten für das Inkrafttreten und die Kündigung eines Protokolls die Artikel 10, 13 und 14 sinngemäss.
- Für Änderungen der Protokolle gelten entsprechend die Absätze 1 bis 3.

#### Artikel 12 Unterzeichnung und Ratifizierung

- Dieses Übereinkommen liegt ab dem 7. November 1991 bei der Republik Österreich als Verwahrer zur Unterzeichnung auf.
- Das Übereinkommen bedarf der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung. Die Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunden werden beim Verwahrer hinterlegt.
- Das Übereinkommen tritt drei Monate nach dem Tag in Kraft, nachdem drei Staaten ihre Zustimmung gemäss Absatz 2 aus-

- gedrückt haben, durch das Übereinkommen gebunden zu sein.
- (4) Für jeden Unterzeichnerstaat, der später seine Zustimmung gemäss Absatz 2 ausdrückt, durch das Übereinkommen gebunden zu sein, tritt es drei Monate nach Hinterlegung der Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde in Kraft.

#### Artikel 13 Kündigung

- (1) Jede Vertragspartei kann dieses Übereinkommen jederzeit durch eine an den Verwahrer gerichtete Notifikation kündigen.
- (2) Die Kündigung wird am ersten Tag des Monats wirksam, der auf einen Zeitabschnitt von sechs Monaten nach Eingang der Notifikation beim Verwahrer folgt.

#### Artikel 14 Notifikationen

Der Verwahrer notifiziert den Vertragsparteien und Unterzeichnerstaaten

- a) jede Unterzeichnung,  
b) jede Hinterlegung einer Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde,  
c) jeden Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Übereinkommens nach Artikel 12,

- d) jede nach Artikel 1, Absätze 2 und 3 abgegebene Erklärung,  
e) jede nach Artikel 13 vorgenommene Notifikation und den Zeitpunkt, zu dem die Kündigung wirksam wird.

Zu Urkund dessen haben die hiezu gehörig befugten Unterzeichneten dieses Übereinkommen unterschrieben.

Geschehen zu Salzburg am 7. November 1991 in deutscher, französischer, italienischer und slowenischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermassen verbindlich ist, in einer Urschrift, die im Staatsarchiv der Republik Österreich hinterlegt wird. Der Verwahrer übermittelt den Unterzeichnerstaaten beglaubigte Abschriften.

Für die Bundesrepublik Deutschland:

Für die Französische Republik:

Für die Italienische Republik:

Für die Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien:

Für das Fürstentum Liechtenstein:

Für die Republik Österreich:

Für die Schweizerische Eidgenossenschaft:

Für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft:

## Präsidialansprache

### der Hauptversammlung des Schweizerischen Wasserwirtschaftsverbandes vom 4. November 1993 in Bern

von Theo Fischer, Nationalrat, Hägglingen

Nach einem längeren Unterbruch tagt unser Verband wieder einmal in der Bundeshauptstadt, aber auch in einem Kanton mit verschiedenartigsten Wasserkraftwerken. Für die Nutzung der Wasserkraft, aber auch aus der Sicht der Wasserwirtschaft, war es darum bedeutsam, wie sich das Bernervolk am 26. September 1993 zur Aareschutz-Initiative äussern werde. Mit Genugtuung konnten wir von der wuchtigen Verwerfung, nämlich mit 150 279 Nein zu 117 479 Ja, Kenntnis nehmen. Die Berner Stimmbürger haben damit wie der Schweizer Souverän am 17. Mai 1992 bei der Abstimmung über die beiden Gewässerschutzvorlagen klar gemacht, dass überriessene Schutzvorlagen nicht erwünscht sind.

Wir interpretieren diese Ablehnung der Initiative als Zustimmung zum weiteren Ausbau der Wasserkraft und zum Vertrauen des Stimmbürgers, dass unsere Gesetze und deren Durchsetzung Garant ist, dass nur verantwortbare, umweltverträgliche Projekte der Wasserkraft verwirklicht werden. Immerhin geht es darum, Investitionen, die für unsere Volkswirtschaft doch wichtig und willkommen sind, möglich zu machen. Es geht darum, die Optionen offen zu halten. Das 30-Millionen-Grundwasserwerk kann jetzt bis 1995 realisiert werden. Wynau, das zurzeit daran ist, für 108 Millionen Franken umzubauen, kann jetzt auch mit seinen Erweiterungsplänen weiterkommen. Schliesslich bewirkt das Nein zur Aareschutzinitiative auch eine Intensivierung der Projektierungsarbeiten am 4-Milliarden-Ausbau der Grimsel-Stauanlagen.

### Die Schweizer Stromversorgung

Wir sind in der glücklichen Lage, rund  $\frac{2}{3}$  des Stroms über Wasserkraft zu beziehen. Dies entlastet die CO<sub>2</sub>-Bilanz unseres Landes ganz gewaltig. Denn Wasserkraft – wie Kernenergie – belasten unsere Luft nicht mit CO<sub>2</sub>. Ihnen, meine Damen und Herren, muss ich dies ja kaum sagen, aber

es gibt Leute, die diese Binsenwahrheit konsequent verdrängen.

Lediglich Norwegen liegt in Europa noch günstiger als wir, dort stammt praktisch aller Strom aus Wasserkraftwerken.

Nicht nur beim Strom müssen wir uns daran gewöhnen, grenzüberschreitend zu denken. Die Stromnetze sind zusammengehängt, und mit diesem grossen Netz können Angebot und Nachfrage der einzelnen Teilnehmer international ausgeglichen werden. Eingespiessen wird aus Kernkraftwerken, fossil gefeuerten Kraftwerken und aus Wasserkraftanlagen. Es ist auch etwas Wind- und Sonnenstrom usw. dabei. Die Regulierung und Netzstabilisierung wird den Hochdruckwerken und teilweise den Pumpspeichieranlagen zugewiesen. Mit der Wasserkraft kann am einfachsten und zweckmässigsten den Lastschwankungen des Bedarfs nachgefahren und diese ausgeglichen werden.

Nutzen wir den Vorteil, dass wir viele solcher Anlagen haben und auch noch weitere bauen können. Sie bekommen im europäischen Netz Gewicht, und man ist bereit, dafür auch etwas zu bezahlen.

Import und Export von Strom bedeutet einen europäischen Ausgleich, und alle profitieren davon. Mich erstaunt immer wieder, dass der Stromexport der Elektrizitätswirtschaft fast als Vergehen vorgeworfen wird. Stromaustausch ist ein Geben und Nehmen, und – wenn dabei noch die Gesamtkosten gesenkt werden können – Geld verdienen ist eine ehrenwerte Tätigkeit.

Es ist nicht einzusehen, weshalb die Schweiz, die 80% ihres Energiebedarfes aus dem Ausland bezieht, nicht manchmal Strom über die Grenze liefert – zum Nutzen aller. Und längerfristig braucht Europa vermehrt die ausgleichenden Hochdruckanlagen in den Alpen, um alle Länder zuverlässig und konstant mit Strom zu versorgen.

### Stromverbrauch – Strom sparen

Trotzdem wir das Energiesparen als selbstverständlich voraussetzen, möchten wir es hier dennoch kurz erwähnen. Die rationelle Nutzung verdient breiteste Unterstützung. Die Ergebnisse der bisherigen Bemühungen in dieser Richtung sind bemerkenswert; sie haben viel zur Abflachung der Bedarfszunahme beziehungsweise zum Bedarfsrückgang beigetragen. Die Hauptursache des Rückganges liegt aber nicht nur bei den Sparanstrengungen: energieinten-