

Universität Konstanz
Fakultät für Politik- und Verwaltungswissenschaft

Die Alpenkonvention und die Schweiz – eine Policy-Analyse

Magisterarbeit im Fach Politikwissenschaft

Eingereicht von:

Hilde Lingnau
Chérisystr. 16
78467 Konstanz
Matr.-Nr. 01/318598

Betreuer: Prof. Dr. L. Neidhart, Prof. Dr. K. Simon

Im Juni 2000

Inhaltsverzeichnis.

1.	Einleitung.....	1
1.1.	Kontext.	1
1.2.	Fragestellung.....	3
1.3.	Vorgehensweise.	4
2.	Die Alpenkonvention.....	5
2.1.	Entstehungsprozeß der Alpenkonvention.	5
2.1.1.	Die CIPRA.	5
2.1.2.	Konkrete Anfangspunkte der Alpenkonvention.....	6
2.2.	Ziele und Inhalte der Alpenkonvention.....	8
2.3.	Gegenstand der Alpenkonvention.....	11
2.4.	Strukturen der Alpenkonvention.....	13
2.4.1.	Die Führung der Geschäfte.....	13
2.4.2.	Die Alpenkonferenz.	13
2.4.3.	Der Ständige Ausschuß.....	14
2.4.4.	Die Rolle von Umwelt-Organisationen.	15
2.4.5.	Finanzierung.	15
2.4.6.	Sanktionen.....	16
2.5.	Gedankliche Hintergründe für eine Alpenkonvention.....	16
2.5.1.	Die Alpenkonvention als Gegengewicht zu einer europäischen Zentralisierung.....	16
2.5.2.	Umweltproblematik.	17
2.5.3.	Sozio-ökonomische Hintergründe.....	18
2.5.4.	Fazit.....	18
3.	Rahmenbedingungen schweizerischer Umweltpolitik im Alpenraum.....	19
3.1.	Die Bedeutung der Alpen für die Schweiz.	19
3.2.	Die politischen Organe der Schweiz.....	20
3.2.1.	Der schweizerische Föderalismus.....	20
3.2.2.	Das Parlament der Schweiz.....	22
3.2.3.	Der Bundesrat.....	23
3.2.4.	Das Bundesgericht.	23
3.2.5.	Kantonale horizontale Institutionen des Föderalismus.....	24
3.2.6.	Die vertikalen Institutionen des Föderalismus.....	25

3.3.	Der Umweltschutz und die damit in Verbindung stehenden Interessenverbände.....	27
3.4.	Die Schweiz als Akteur bei internationalen Umweltschutzabkommen.....	28
4.	Der theoretische Rahmen Policy-Analyse.....	31
4.1.	Das Konzept der Policy-Analyse.....	31
4.1.1.	Policy.....	32
4.1.2.	Polity.....	33
4.1.3.	Politics.....	33
4.1.4.	Politikarena.....	33
4.2.	Der Policy-Zyklus.....	34
4.3.	Die verschiedenen Phasen des Policy-Zyklus.....	34
4.3.1.	Problemdefinition.....	35
4.3.2.	Agenda-Gestaltung.....	36
4.3.3.	Politikformulierung.....	38
4.3.4.	Politikimplementierung.....	38
4.3.5.	Programmbeendigung und Policy-Reaktion.....	40
4.3.6.	Fazit.....	41
5.	Die Policy-Analyse der Alpenkonvention in der Schweiz.....	42
5.1.	Der Prozeß der Entscheidungsfindung in der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Rahmenkonvention.....	42
5.2.	Kritikpunkte.....	45
5.2.1.	Formale Kritik.....	45
5.2.2.	Institutionelle Kritik.....	48
5.3.	Die Phase bis zur Ratifizierung der Alpenkonvention in der Schweiz.....	51
5.4.	Die Neubelebung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen.....	55
6.	Schlußbemerkungen.....	57
6.1.	Zusammenfassung.....	57
6.2.	Fazit.....	59
7.	Literaturverzeichnis:.....	64

1. Einleitung.

1.1. Kontext.

Die Alpen stellen den größten gemeinsamen Natur- und Kulturraum in Europa dar und sind damit ihr größtes und höchstes Gebirge. Sie nehmen eine Fläche von ca. 200.000 qkm ein und sind für knapp 14 Mio. Einwohner Lebens- und Wirtschaftsraum.

Die Menschen haben seit mindestens 6000 Jahren die Alpen fundamental verändert und tiefgreifend ökologisch umgestaltet. Die von Natur aus sprunghafte Dynamik der Naturprozesse wurde durch den Menschen in gleichmäßigere und regelmäßiger umgewandelt, was zu einer stabilisierenden Wirkung auf das Ökosystem Alpen geführt hat. Die Nutzung in Form von Viehzucht, die keinen besonders hohen Aufwand erforderte, erfolgte unter Berücksichtigung von Grenzen der Naturnutzung, da die Flächen dafür je nach Eignung für verschiedene Nutzungsformen ausgewählt wurden; der Berücksichtigung eines Gleichgewichtes zwischen Über- und Unternutzung; und der Aufwendung „reproduktiver“ Arbeiten zum Ausgleich und als zusätzliche Schutzmaßnahme gegen Naturgefahren (Bätzing 1991:71). Die Alpen, die zu den bestbesiedelten Gebirgen der Welt gehören, sind also vor allem ein Lebens- und Wirtschaftsraum, dessen Schutz nicht ohne die Nutzung durch den Menschen erreicht werden kann.

Aus historischer Sicht wurden die Alpenregionen im Zuge der größer und stärker werdenden Nationalstaaten politisch marginalisiert, womit eine Entwertung der Alpen in wirtschaftlicher, kultureller und politischer Hinsicht einherging (vgl. Messerli 1989). Mit der Entdeckung der Alpen als Tourismusregion im Sinne des Massentourismus Mitte des 20. Jahrhunderts stiegen die Belastungen durch Steigerungen im Verkehrsaufkommen und der Luftverschmutzung, dem Wasser- und Energieverbrauch, den Abfallmengen und der Erschließung von bisher nicht oder nur wenig genutzten Regionen, die von grenzüberschreitendem Charakter sind. Dies führte zu langfristigen und grundlegenden Auswirkungen sozio-ökonomischer und ökologischer Art in den Bereichen der Berglandwirtschaft, der Raumplanung, der Bevölkerung und Kultur. Die zentrale Funktion der Alpen vom Lebens- und Wirtschaftsraum wandelte sich

zu der eines Transit-, Erholung- und ökologischen Ausgleichsraums. Trotz der sozio-ökonomischen und ökologischen Belastungen und Auswirkungen fand kaum ein Versuch statt, diese Veränderungen durch Regulation einer nachhaltigen Lösung zuzuführen. Die Ursachen hierfür lagen unter anderem im fehlenden Problem- und Umweltbewußtsein.

Im Rahmen allgemeinen wachsenden Problemdrucks zur Lösung von Umweltproblemen und dem dadurch steigenden Umweltbewußtseins veränderte sich das Panorama für die Umweltpolitik im allgemeinen. Durch wachsendes Interesse und neue Akteure stieg der Handlungsdruck für die Länder im Umweltbereich an, was sich unter anderem in der Vielzahl von internationalen Konventionen zeigt, die in den letzten 20 Jahren im Umweltbereich unterzeichnet worden sind. Man versuchte hierdurch, den grenzüberschreitenden Problemen und Ursachen durch internationale Aktionsprogramme gegenüberzutreten (French 1995).

Im Alpenraum führte Problemdruck im Umweltbereich und die zunehmende Europäisierung zur Entstehung der Alpenkonvention, deren Entwicklung durch die Internationale Alpenschutzkommission CIPRA, einer internationalen Umweltschutzorganisation angestoßen wurde. An diesem „Übereinkommen zum Schutz der Alpen“, durch das eine nachhaltige Entwicklung im Alpenraum gefördert werden soll, beteiligten sich von Anfang an alle Alpenstaaten außer dem später hinzugekommenen Monaco. 1991 wurde die Konvention von Frankreich, Deutschland, Österreich, Liechtenstein, der Schweiz, Italien, Slowenien und der EG unterzeichnet. Die Ratifikation der Konvention zog sich allerdings bis 1999 hin.

Auffällig am Prozeß der Entwicklung der Alpenkonvention ist dabei das Verhalten der Schweiz. Die Schweiz ist nach Österreich das Land, bei dem die Alpen mit einem Anteil von ca. 60% am Staatsgebiet seine größte Bedeutung als Wirtschafts- und als Lebensraum für knapp 24% der Bevölkerung erfährt. Im Vergleich dazu nehmen die Alpen z.B. in Deutschland nur 3,1% des Staatsgebietes ein. Infolge dieses großen Alpenanteils in der Schweiz haben diese eine große Bedeutung für das Selbstverständnis der Eidgenossenschaft und nehmen einen hohen politischen und gesellschaftlichen Stellenwert ein. In diesem Staat haben sich als dem einzigen Alpenstaat noch Reste der Urbevölkerung Rätoromanen gehalten. Geographisch liegt die

Schweiz zwischen dem europäischen Wirtschaftsraum, mit dem sie enge Wirtschaftsbeziehungen unterhält. Um diesen Raum zu schützen hat die Schweiz schon früh restriktive Vorschriften für den Transitverkehr auf der Straße erlassen, wodurch sie allerdings oft in Konflikte mit den europäischen Staaten kam. 1994 wurde die „Eidgenössische Volksinitiative zum Schutze des Alpengebiets vor dem Transitverkehr“, die eine weitere Beschränkung des Straßentransit vorsah, von der Bevölkerung angenommen, woraufhin die laufenden Verhandlungen zu den Bilateralen Verträgen von der EU auf Eis gelegt worden waren. Dadurch, daß die Schweiz kein Mitglied der Europäischen Union ist, fällt es ihr auf der anderen Seite schwer, ihr umweltpolitisches Interesse europaweit zu vertreten und ihrerseits andere Alpenländer zu „alpen-schützendem Verhalten“ zu motivieren.

Diese kurze Darstellung der Situation der Schweiz läßt an sich vermuten, daß dieser Staat ein zentrales Interesse an einem intergouvernementalen Abkommen zum Schutz der Alpen haben sollte. Eine Institutionalisierung des Alpenschutzes auf grenzüberschreitende Weise würde der Schweiz eine Mitsprache bei der Gestaltung der künftigen Entwicklung der Alpen ermöglichen, Da die Schweiz in den meisten Bereichen ohnehin über restriktivere Vorschriften verfügt, als die anderen Alpenländer, müßte sie auch keine grundsätzlichen Eingriffe in ihre Autonomie und Souveränität befürchten. Im Gegensatz zu diesen Erwartungen hat die Schweiz 1991 die Alpenkonvention nur unter Vorbehalt unterschrieben. Damit hatte sie festgelegt, daß die Konvention den eidgenössischen Bundesräten erst dann zur Ratifizierung vorgelegt werden würde, wenn die ersten Protokolle, die die Einzlbereiche der Konvention festlegen, zu einem „für die Schweiz zufriedenstellenden Abschluß“ kommen. Da die Ratifizierung durch die Schweiz auch mit Fertigstellung der ersten Protokolle nicht erfolgte, verlor sie 1994 ihren Mitgliedstatus, somit ihr Stimmrecht und mußte sich auf die Rolle des Beobachters beschränken.

1.2. Fragestellung.

Auf der Grundlage dieser Überlegungen will die Arbeit im folgenden untersuchen, warum sich die Schweiz als zentraler Alpenstaat nicht von Anfang an als vollwertiges Mitglied an der Alpenkonvention beteiligt hat. Die zu untersuchende Hypothese lautet, daß dieses Verhalten auf die fehlende Einbindung der starken Kantone der

Schweiz in den Willensbildungsprozeß zurückzuführen ist. Diese haben als Reaktion darauf Druck auf den Bund ausgeübt, worauf dieser reagieren mußte und das in Form der Vorbehaltserklärung getan hat. Die fehlende Einbindung der Kantone in den Willensbildungsprozeß hat die Bedeutung, daß im Rahmen intergouvernementaler Abkommen Kompetenzen der Kantone im internationalen Abkommen von der Bundesebene wahrgenommen werden. Die Kantone verfügen dann zwar im Rahmen der Ratifizierung über ein Einflußpotential, aber im Entstehungsprozeß können sie ihre Interessen nicht mehr vertreten.

1.3. Vorgehensweise.

Zur Untersuchung der Fragestellung wird im folgenden zunächst die Alpenkonvention und ihre Rahmenbedingungen dargelegt. Im zweiten Kapitel werden die institutionellen, politischen und gesellschaftlichen Besonderheiten der Schweiz herausgearbeitet. Um den Willensbildungsprozeß zum Thema Alpenkonvention zu untersuchen, wird auf dieser Grundlage eine Policy-Analyse durchgeführt. Diese wird im 3. Kapitel zunächst theoretisch vorgestellt und in Kapitel 4 durchgeführt. Am Ende der Arbeit steht eine Zusammenfassung und ein Fazit.

2. Die Alpenkonvention.

In diesem Teil der Arbeit wird die Alpenkonvention dargestellt. Mit der Erläuterung der Strukturen, Ziele und Inhalte wird das Instrument der Alpenkonvention untersucht.

Mitgliedsstaaten der 1991 auf der 2. Alpenkonferenz in Salzburg unterzeichneten Alpenkonvention sind alle Alpenstaaten: Österreich, Schweiz¹, Deutschland, Frankreich, Liechtenstein, Italien und die EU, wegen der innenpolitischen Situation erst seit 1993 Slowenien; Monaco wurde der Beitritt 1994 durch das Monaco-Protokoll ermöglicht². Die Ratifikation der Konvention erfolgte bereits 1994 in Liechtenstein, Österreich, Deutschland, 1995 in Slowenien und Frankreich, 1996 in der EU, 1998 in Monaco und der Schweiz, 1999 in Italien (Haßlacher 2000). Somit haben seit 1999 alle Alpenstaaten die Alpenkonvention ratifiziert.

2.1. Entstehungsprozeß der Alpenkonvention.

2.1.1. Die CIPRA.

Das Konzept der Alpenkonvention wurde von der Internationalen Alpenschutzkommission (Commission Internationale pour la Protection des Alpes) CIPRA ausgearbeitet. Diese internationale Nicht-Regierungsorganisation wurde 1952 aus der „Internationalen Union für die Erhaltung der Natur und der natürlichen Hilfsquellen“ (IUCN) als „Alpenfraktion“ gegründet (Broggi/Danz 1992). Die Ziele der CIPRA sind Maßnahmen zum Schutz von Natur und Landschaft zu initiieren und zu fördern; Entwicklungsvorhaben in den Alpen im Sinne des Vorsorgeprinzips umwelt- und sozialverträglich zu gestalten; Umweltbelastungen in den Alpen wirksam und nachhaltig auf ein „nicht schädliches Maß“ zu reduzieren; und ein umfassendes Alpenbewußtsein innerhalb

¹ Unter Vorbehalt.

² Der Beitritt neuer Vertragsparteien ist in der Rahmenkonvention nicht geregelt, deswegen wurde der Weg über den Entwurf eines entsprechenden Protokolls vorgenommen.

und ausserhalb des Alpenbogens zu fördern (Danz 1989a). Ihre Aufgaben sind Beratung der für den Alpenraum verantwortlichen Entscheidungsträger, Zusammenarbeit mit Parlamenten, Regierungen und Gerichten sowie Organisationen, Institutionen und Personen, die vergleichbare Ziele verfolgen sowie fachlicher Erfahrungsaustausch zwischen unterschiedlichen Rechts-, Sprach- und Kulturräumen (ebd.). Die CIPRA hatte sich die Ausarbeitung einer Alpenkonvention schon bei der Gründung vorgenommen und 1987 offiziell die Ausarbeitung eines Konzeptes beschlossen. Umweltschutzverbände und Alpenvereine aus Schweiz Österreich, Italien, Frankreich und Deutschland stimmten der Wichtigkeit eines solchen internationalen Instruments zu. Mit der Federführung der Ausarbeitung wurde die deutsche Sektion der CIPRA betraut (ebd.). Damit wurde die Konzipierung in einem Staat vorgenommen, der nur einen geringen Gebietsanteil an den Alpen hat.

2.1.2. Konkrete Anfangspunkte der Alpenkonvention.

Im Juni 1988 wurde von der CIPRA und dem Deutschen Naturschutzring (DNR) eine internationale Expertenkonferenz mit dem Titel "Umweltpolitik im Alpenraum – eine Bilanz" in Lindau am Bodensee organisiert, um Erfolge und Mißerfolge der bisherigen Umweltpolitik aus der Sicht aller sieben Alpenstaaten darzustellen. Als Folge dieser Bestandsaufnahme wurden konkrete Anstösse zur Verbesserung der Umweltpolitik im Alpenraum erhofft, vor allem zu einer Reduzierung des Vollzugsdefizits im Natur- und Umweltschutz. Zudem erbrachte die Konferenz Hinweise über die fachlichen Inhalte der geplanten Alpenkonvention. Vor der Konferenz in Lindau wurde auf der Basis einer alpenweiten Befragung von der CIPRA eine Beurteilung der "Umweltpolitik im Alpenraum" vorgenommen (Danz 1989b). Im Rahmen dieser Befragung wurden Umwelt- und Wirtschaftsverbände, Bundesregierungen, Regierungen von Gliedstaaten und wissenschaftliche Experten aus den Fachbereichen Raumordnung, Naturschutz, Landwirtschaft und Bodenschutz, Bergwald, Siedlung und Infrastruktur, Tourismus, Verkehr, Energieversorgung, Wasserwirtschaft, Technischer Umweltschutz, Forschung und Information und grenzüberschreitende Zusammenarbeit angeschrieben. Der Rücklauf von Regierungsstellen und Branchen Tourismus, Energie, Verkehr, Bauwesen, Landwirtschaft und sonstiger Wirtschaftszweige war dabei höher als der aus den Fachrichtungen Ökologie, Biologie und Naturschutz oder Umweltverbänden (Danz 1989). Darin wurde schon beschlossenen nationalen Regelungen ein

Vollzugsdefizit attestiert. Die Notwendigkeit einer Alpenkonvention wurde damit zum einen wegen der Ineffektivität nationaler Regelungen gesehen, zum anderen auf ein wissenschaftliches Fundament gestellt.

Die Konferenz verabschiedete mit der "Lindauer Erklärung zur Umweltpolitik im Alpenraum" den Entschluß, auf die Ausarbeitung und Beschließung einer Alpenkonvention hinzuarbeiten (Danz 1989b). Entsprechend wurde in der Bilanz festgestellt, daß in allen zukünftige Konvention betreffenden Fachgebieten dringender Handlungsbedarf besteht. Diese Konferenz kann somit als Anfangspunkt der Alpenkonvention gesehen werden, weil die Ergebnisse ein fachliches Fundament für die grenzüberschreitenden Zusammenarbeit darstellten. Als Grundvoraussetzung für das Erreichen dieses Ziels wurde der politische Wille der Alpenländer zu einer gemeinsamen Umweltpolitik gesehen (ebd.). Mit der Ausarbeitung eines Vorentwurfs für eine Alpenkonvention wurde die CIPRA und die IUCN betraut worden.

Um die Konventionsinhalte auszuarbeiten und abzustimmen, war ein Prozeß von 2-3 Jahren anberaumt worden, wobei innerhalb dieses Zeitraums die politische Bereitschaft über die Mitwirkung der an einer Alpenkonvention zu beteiligenden Länder abgeklärt und die in einer Konvention anzusprechenden Fachbereiche definiert werden mußten. Aufeinanderfolgend sollten gedankliche Ansätze einer Umweltpolitik für die Alpen zusammengetragen und ausgewertet, das Ergebnis einer solchen Auswertung von einer Konferenz der Umweltminister aus den Alpenländern gemeinsam mit Vertretern der EG erörtert und ein formeller Auftrag zur Ausarbeitung eines Konventionsentwurfs gegeben werden. Auf Grundlage dieses Auftrags sollte ein endgültiger Entwurf eines multilateralen Vertrages angefertigt werden, der den Ressortchefs und Vertretern der EG zur Unterzeichnung vorzulegen war (ebd.). Bis Mitte 1989 war von der CIPRA und IUCN ein Vorentwurf für eine Alpenkonvention ausgearbeitet worden.

Als sich im Oktober 1989 die Umweltminister von Italien, Frankreich, Österreich und der BRD in Berchtesgaden trafen und die Erarbeitung einer Alpenkonvention bis Ende 1991 beschlossen, war – vor allem für die CIPRA, die nicht so schnell mit einer Verwirklichung ihres Konzeptes rechnete - überraschend eine neue Situation hergestellt (Götz 2000): Die Mitte der 70er geforderte und noch wenige Jahre vorher als illusionär betrachtete Form der Problemlösung – alpenweit und gemeinsam – schien

nun politische Realität werden zu können. Dies mag vor allem daran liegen, daß der damalige bundesdeutsche Umweltminister Klaus Töpfer dem Konzept der CIPRA für ein internationales Übereinkommen zum Schutz der Alpen großes Gewicht beigemessen hatte. Er ließ den politischen Willen für ein solches Konzept durch einen Ministerratsbeschuß des Freistaats Bayern bestätigen und organisierte daraufhin die Konferenz in Berchtesgaden quasi im Alleingang (CIPRA 1992). Herr Töpfer kann somit als derjenige Akteur gesehen werden, der das Konzept der Alpenkonvention auf die Regierungs- bzw. Behördenebene gehoben und somit eine schnelle Beschlussfassung dazu möglich gemacht hat. Dies kam der CIPRA sehr entgegen: Sie erachtet es generell als effektiver, wenn Vorschläge von dieser Ebene aus gemacht werden und nicht von Umweltorganisationen (Götz 2000). Den Alpenraum betreffende Wissenschaft und Forschung war damit vor eine neue Herausforderung gestellt, da die vergleichende Analyse der aktuellen Situation und Probleme im gesamten Alpenraum als die materielle Voraussetzung einer gemeinsamen Politik noch große Lücken aufwies (vgl. Bätzing/Messerli 1991).

2.2. Ziele und Inhalte der Alpenkonvention.

Die Alpenkonvention ist gegliedert in eine Rahmenkonvention und schon beschlossene, bzw. noch auszuarbeitende Maßnahmenprotokollen. In der Rahmenkonvention sind Inhalt und Ziel der Alpenkonvention formuliert:

„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 Union unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen sicher. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit für den Alpenraum wird verstärkt sowie räumlich und fachlich erweitert.“ (Alpenkonvention Art. 2, Abs. 1)

Durch die drei genannten Prinzipien sollen möglichen Umweltbelastungen erst gar nicht entstehen. Die Kosten zur Vermeidung, Beseitigung und zum Ausgleich von Umweltbelastungen sollen den Verursachenden übertragen werden, um Wettbewerbsverzerrungen umweltfreundlicher Produktionsweise auszuschalten, was auch als „Öko-Dumping“ bezeichnet wird (Ziegler/Hauser 1995:84). Die Alpenkonvention

soll solche Phänomene durch einheitliche Vorschriften vermeiden helfen. Die Grundlage des Kooperationsprinzips ist die Einsicht, daß Umweltschutz der Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Kräften bedarf, um neben einer verbesserten Legitimierung auch ihre Akzeptanz positiv zu beeinflussen (Erbguth 1986). Die genannten Grundsätze sind in der Rahmenkonvention jedoch weder detailliert noch für alle Sachbereiche anwendbar festgelegt, die Rahmenkonvention ist mit diesem losem Charakter weitgehend der Auslegung der Mitgliedsstaaten überlassen und spricht nur unverbindliche Empfehlungen aus. Die Kontrolle der Umsetzung und der Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen sind dort nicht geregelt. Wegen der schneller Ausarbeitung der Rahmenkonvention kann diese m.E. somit als Absichtserklärung betrachtet werden, denn für die Vertragsstaaten waren völkerrechtlich verbindliche Regelungen in wichtigen Problemkreisen wie Bergwald, Verkehr oder Raumplanung äußerst problematisch.

Zur Erreichung des genannten Ziels sollen die Vertragsparteien „geeignete Maßnahmen insbesondere auf...“ den Gebieten „Bevölkerung und Kultur“, „Raumplanung“, „Luftreinhaltung“, „Bodenschutz“, „Wasserhaushalt“, „Naturschutz und Landschaftspflege“, „Berglandwirtschaft“, „Bergwald“, „Tourismus und Freizeit“, „Verkehr“, „Energie“ und „Abfallwirtschaft“ durchführen (Alpenkonvention Art. 2, Abs. 2). In diesem Teil der Rahmenkonvention werden zwar die Ziele dargelegt, die durch entsprechende Maßnahmen auf diesen Gebieten erreicht werden sollen, jedoch ohne konkreten Inhalt.

Die Einzelheiten für die Durchführung der Konvention sollen deshalb die Vertragsparteien in Protokollen zu den jeweiligen Gebieten festlegen (ebd. Abs. 3). Für die Ausarbeitung der Maßnahmenprotokolle sind Arbeitsgruppen zuständig, deren jeweiliger Vorsitz bei der Unterzeichnung der Rahmenkonvention 1991 festgelegt wurde:

- Berglandwirtschaft und Kulturlandschaft an Italien, von allen außer Österreich unterzeichnet
- Tourismus und Raumplanung an Frankreich, von allen außer EU, Italien und Österreich unterzeichnet
- Verkehr an die Schweiz, Unterzeichnung im Herbst 2000 wahrscheinlich,
- Naturschutz und Landschaftspflege an Deutschland, von allen außer Österreich unterzeichnet,

- Bergwald an Österreich, von allen außer Österreich und der EU unterzeichnet,
- Bodenschutz an Deutschland, von allen außer EU, Italien und Österreich unterzeichnet
- Energie an Italien, bisher nur von Deutschland, Frankreich und Slowenien unterzeichnet (Wachter/North 1993; Haßlacher 2000).

In der Rahmenkonvention vorgesehene Protokolle zu den Bereichen Bevölkerung und Kultur, Abfallwirtschaft, Wasserhaushalt und Luftreinhaltung sind noch nicht vorgesehen.

Mit einer Realisierung all dieser Bereiche würde die Alpenkonvention einer ganzheitlichen und nachhaltigen Strategie nachgehen. Die Verwirklichung von Umweltschutzziele soll demnach nicht durch Umweltschutz im engeren Sinne, d.h. allein durch Schutz der Natur vor menschlicher Nutzung erreicht werden, sondern mittels angepaßter Nutzung. Das übergeordnete Ziel ist die Versöhnung von Ökologie und Ökonomie sowie das Fördern von nachhaltiger Entwicklung im Alpenraum. Andere Abkommen verfolgen eine eng abgesteckte, sektorale Vorgehensweise zur Erreichung ihrer Ziele (Vgl. Anreiter 1997). Der Alpenkonvention kommt deshalb eine Pilot- und Vorreiterfunktion für andere Regionen zu, da es für einen solchen Ansatz bisher noch kein Vorbild gibt und dieses Übereinkommen den ersten konkreten Versuch darstellt, die Prinzipien eines nachhaltigen Wirtschaftens flächenhaft in einer europäischen Großregion umzusetzen (Götz 1999).

Besonders restriktive Einschränkungen sind jedoch auch in den Protokollen zur Ausführung der Alpenkonvention kaum zu finden. Die Ausarbeitung der mehr oder weniger konkreten Maßnahmen-Protokolle z.T. sehr viel kontroverser verlaufen als die Abstimmung der Rahmenkonvention. Dementsprechend wird das seit 1991 in der Bearbeitung stehende Verkehrsprotokoll voraussichtlich erst im Herbst 2000 bei der 6.Alpenkonferenz in Luzern die Zustimmung aller Vertragsparteien finden. Die Beispiele Tourismus- und Verkehrsprotokoll zeigen, daß die Maßnahmen nur in seltenen Fällen als verbindliche Verpflichtungen formuliert sind: Im Tourismusprotokoll werden beim Umgang mit Seilbahnen, Beschneiungsanlagen und Heli-Skiing keine konkret definierten Verbote ausgesprochen, sämtliche Maßnahmen sind sehr weit dem Ermessen und der Auslegung der Mitgliedsstaaten überlassen (Art. 12, 14, 15 Tourismusprotokoll). Verpflichtungen finden sich nur im Rahmen von Maßnahmen mit wei-

ten Auslegungsmöglichkeiten: „Die Vertragsparteien verpflichten sich, auf eine nachhaltige und umweltverträgliche Entwicklung des Tourismus zu achten“ (Art 5 Abs.1 Tourismusprotokoll). So auch im Verkehrsprotokoll, das bei der 6. Alpenkonferenz im Herbst 2000 unterzeichnet werden soll: Die Vertragsparteien erklären sich zwar bereit, auf den Bau neuer hochrangiger Strassen³ zu verzichten (Art. 11 Abs. 1 Verkehrsprotokoll), spezifizieren aber, unter welchen Bedingungen eben dieses doch möglich ist (Art. 11 Abs. 2 Verkehrsprotokoll). Sie verpflichten sich lediglich die verkehrlichen Auswirkungen weiterer Erschließungen mit touristischen Anlagen unter Berücksichtigung der Ziele dieses Protokolls zu überprüfen und soweit erforderlich Vorsorge- und Ausgleichsmaßnahmen zur Erreichung der Ziele dieses oder anderer Protokolle zu ergreifen (ebd. Art. 13). In beiden Protokollen wird das Absetzen aus Luftfahrzeugen (Heli-Skiing) behandelt. Unter Beachtung des Ziels der nachhaltigen Entwicklung sollen die Vertragsparteien sich bemühen, dies einzuschränken, erforderlichenfalls zu verbieten (Art. 16 Tourismusprotokoll, Art. 12 Verkehrsprotokoll). Das Leitbild der CIPRA für eine Alpenkonvention, das nach der Konferenz „Umweltpolitik im Alpenraum“ von 1988 von dieser Organisation erstellt worden war und die Grundlage für die Alpenkonvention darstellte, wurde damit weitgehend verwässert (vgl. Danz 1989a). Eine massive Einschränkung von Tätigkeiten in den betroffenen Bereichen wäre demnach nur zu erwarten, wenn die Vertragsstaaten sich zu weitergehenden Maßnahmen entschliessen würden, oder wenn sie, soweit zur Erreichung des Ziels des jeweiligen Protokolls erforderlich, notwendige Änderungen des Protokolls in die Wege leiten würden.⁴

2.3. Gegenstand der Alpenkonvention.

Um Aufschluß darüber zu gewinnen, wer, bzw. welche Gebiete von der Alpenkonvention betroffen sind, wird die Abgrenzung der Alpen im Sinne der Alpenkonvention dargestellt. Damit wird versucht, unterschiedliche Interessen während des Entstehungs- und Durchführungsprozesses der Alpenkonvention nachzuvollziehen.

³ Autobahnen oder in ihrer Verkehrswirkung ähnliche Strassen Art.2 Verkehrsprotokoll

⁴ Ein Artikel „Bewertung der Wirksamkeit der Protokollbestimmungen“ ist in allen Protokollen enthalten.

Der Geltungsbereich der Alpenkonvention ist bei der Unterzeichnung auf Gemeinde-Ebene festgelegt worden. Generell orientiert sich die verwendete Abgrenzung des Geltungsbereichs an dem von den Mitgliedsstaaten gesetzlich klassifizierten Berggebiet, wofür die Staaten z.T. unterschiedliche Kriterien als relevant erachtet haben. Manche Staaten grenzen den Alpenraum auf Gemeinde-, manche auf der nächsthöheren Verwaltungsebene ab. Eine Abstimmung der Kriterien ist unter den Mitgliedsstaaten der Alpenkonvention nicht erfolgt, es wurden lediglich die nationalen Abgrenzungen additiv zusammengestellt. Auf diese Weise sind Inkonsequenzen und Mängel bei der Feststellung des Geltungsbereiches der Alpenkonvention entstanden, so daß bei einem Blick auf die Landkarte kein einheitliches System erkennbar wird (Bätzing 1993): Salzburg in Österreich gehört dazu, Graz jedoch nicht; in der Schweiz ist Luzern innerhalb der Abgrenzung, nicht jedoch das Emmental; Bayern hatte sein Gebiet nach Landkreisgrenzen abgegrenzt, so daß hier das gesamte Voralpenland zum Geltungsbereich der Alpenkonvention zugeschlagen wird (vgl. Anhang zur Alpenkonvention).

In der Schweiz werden Gemeinden als Berggebiete in kantonaler Kompetenz aufgrund sektorspezifischer Abgrenzungskriterien wie Wirtschaftsstruktur, Finanzkraft, Höhenlage, Topografie, Klima usw. als Berggebiet bezeichnet. Dieses deckt mit rund 25.000 qkm ca. 60% der Fläche der Schweiz ab und bezieht knapp 1000 Gemeinden mit mehr als 1,6 Mio. EinwohnerInnen mit ein. Fällt ein Gebiet in den Geltungsbereich der Alpenkonvention, aber aus einem sektorspezifischen Perimeter innerstaatlichen Rechts heraus, besteht aus Alpenkonvention und Protokollen kein Anspruch auf gesetzgeberische, subventionsrechtliche und sonstige Privilegierungen (Bundesrat 1997). Eine Zuteilung zum Geltungsbereich der Alpenkonvention bedeutet also den Einbezug bei der Verteilung von Fördergeldern, gleichzeitig aber auch spezifischen Regelungen untergeordnet zu sein, die im Zuge der Umsetzung der Alpenkonvention in nationales Recht übernommen werden.

2.4. Strukturen der Alpenkonvention.

2.4.1. Die Führung der Geschäfte.

Der Vorsitz der Alpenkonvention wechselt i.d.R. nach jeder ordentlichen Tagung, d.h. alle zwei Jahre. Der vorsitzführende Vertragsstaat richtet die folgende Alpenkonferenz aus. Obwohl es bei vielen anderen Umweltschutzabkommen Ständige Sekretariate gibt, ist dies bei der Alpenkonvention bisher nicht der Fall (vgl. Strübel 1989). Dadurch fehlt es an effizienter Handlungsfähigkeit, Flexibilität und Kontinuität der Geschäftsführung: Der vorsitzführende Staat und seine zuständigen Beamte müssen sich erst in die Materie neu einarbeiten und ein Archiv anlegen, um das Dossier nach zwei Jahren wieder an den nächsten Vorsitz zu überreichen. Es gibt infolgedessen keine Person in staatlichen Stellen, bzw. eine staatliche Stelle, die den Überblick in diesem Politikprogramm hat, es besteht also kein "Kompetenzzentrum". Dazu kommen sprachliche Hindernisse: Eine sprachliche Harmonisierung der Protokolle findet oftmals nur unzureichend statt. Es fehlt an Kontinuität, u.a. weil Beamte überfordert sind, aber auch weil bürokratische Prozesse ihre Zeit brauchen (vgl. Götz 1999). Staatliche Stellen bestellen erforderliche Unterlagen in den vier offiziellen Sprachen bei der CIPRA, die solche "Sekretariatsleistungen" erbringt.⁵ Die Einrichtung eines solchen Sekretariates wurde bislang von den Mitgliedsstaaten nicht beschlossen. Der Grund dafür ist die zusätzliche finanzielle Belastung, die im Fall einer Einrichtung auf alle Mitgliedsstaaten zukommen würde. Bei der kommenden 6. Alpenkonferenz im Herbst 2000 besteht die Möglichkeit, daß die Einrichtung eines Ständigen Sekretariates beschlossen wird (CIPRA-Info April 2000).

2.4.2. Die Alpenkonferenz.

Das Gremium mit der größten Entscheidungsbefugnis ist die Alpenkonferenz. Sie ist die Versammlung aller UmweltministerInnen der Vertragsparteien. Sie tritt in der Regel alle zwei Jahre zusammen (Art. 5 Alpenkonvention). Jeder Staat hat eine Stimme, die Beschlüsse werden einstimmig gefaßt. Hinsichtlich der Geschäftsordnung, Kenntnisnahme wissenschaftlicher Informationen, Forschung und systematische Be-

obachtung betreffende Aspekte und der Zusammenarbeit im rechtlichen, wissenschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Bereich können Beschlüsse auch durch Dreiviertelmehrheit der anwesenden Vertragsparteien gefasst werden (Art. 7 Alpenkonvention). Ihre Aufgaben erstrecken sich auf die Prüfung der Konvention und ihrer Protokolle mit Anlagen, sie trifft notwendige finanzielle Entscheidungen und beschließt die Einrichtung von zur Durchführung des Übereinkommens für notwendig erachtete Arbeitsgruppen. Die Vertragsparteien übermitteln der Alpenkonferenz über den Ständigen Ausschuss Informationen über die Durchführung des Übereinkommens und der Protokolle (Art. 5 Alpenkonvention).

Arbeitsgruppen werden zur Entwerfung von neuen oder Ausarbeitung von schon beschlossenen Protokollen von der Alpenkonferenz beschlossen und vom Ständigen Ausschuss eingesetzt und koordiniert. Den Vorsitz übernimmt eine Vertragspartei (Alpenkonvention Art. 8, Abs. 6e). Die Ergebnisse werden dem Ständigen Ausschuss vorgelegt, der sie sammelt und „im Hinblick auf die Durchführung des Übereinkommens sowie der Protokolle samt Anlagen“ bewertet (Art. 8 Abs. 6b Alpenkonvention). Sie werden überprüft und harmonisiert unter ganzheitlichen Aspekten, um sie dann der Alpenkonferenz zur Überprüfung vorzulegen (ebd. Art.8, Abs. 6f). Der Ständige Ausschuss bereitet die Tagungen der Alpenkonferenz inhaltlich vor.

2.4.3. Der Ständige Ausschuss

Der Ständige Ausschuss der Alpenkonferenz ist ein Gremium von Delegierten, meist hohen Beamten aus verschiedenen Ministerien der Vertragsstaaten, deren Zusammenkunft mindestens einmal im Jahr stattfinden soll. Neben NGO's, deren Teilnahme variieren kann, hat jeder Unterzeichnerstaat, der die Konvention noch nicht ratifiziert hat, einen Beobachterstatus. Dieser Ausschuss bestimmt über die Modalitäten der Teilnahme der NGO's, den Vorsitz hat wie auch bei der Alpenkonferenz selbst die vorsitzführende Vertragspartei; durch die genannten Tätigkeiten leistet er die Zusammenarbeit für Alpenkonferenz. Er schlägt der Alpenkonferenz Maßnahmen und Empfehlungen zur Verwirklichung der in Rahmenkonvention und Protokollen enthaltenen

⁵ Wohl aus diesem Grund wurde die CIPRA in der Literatur auch schon als „kompetentes Sekretariat“ bezeichnet (Kux 1995:155).

Ziele vor (Alpenkonvention Art. 8, Abs. 6g). Abstimmungsmodi entsprechen denen der Alpenkonferenz.

2.4.4. Die Rolle von Umwelt-Organisationen.

Zu einer Alpenkonferenz können einschlägig tätige internationale Nichtregierungsorganisationen, die Vereinten Nationen, ihre Sonderorganisationen, der Europarat und jeder EU-Mitgliedsstaat als Beobachter zugelassen werden. Offizielle Beobachter sind im Moment die CIPRA, die Internationale Naturschutz-Union IUCN, die Europäische Vereinigung der gewählten Berggebietsvertreter AEM, die Internationale Föderation der Berg- und Seilbahnen FIANET, der Dachverband der Alpenvereine Club Arc Alpin, die drei alpinen Arbeitsgemeinschaften Arge Alp, Arge Alp-Adria und CO-TRAO (Communauté des Alpes Occidentales), die Arbeitsgemeinschaft Alpenstädte und EUROMONTANA. Diese Organisationen arbeiten in den einzelnen Arbeitsgruppen mit, nehmen an den Alpenkonferenzen wie auch bei den Sitzungen des Ständigen Ausschusses der Alpenkonferenz teil. Sie können ihre Meinung sagen und auch Anträge einbringen, stimmberechtigt sind sie jedoch nicht.

2.4.5. Finanzierung.

Die Alpenkonvention verfügt über keinen eigenständigen Etat. Da die Maßnahmen der Alpenkonvention in nationales Recht übernommen werden, erfolgt die Finanzierung i.d.R. über die jeweiligen Ressort-Haushalte der Mitgliedsstaaten. Zu Beginn der Verhandlungen zur Alpenkonvention wurden Beamte oder Abgeordnete aus den Umweltministerien oder untergeordneten Ämtern mit den Verhandlungen betraut. Im momentanen Vorsitzland Schweiz werden die Koordinationsaufgaben für die Alpenkonvention zur Zeit über den Haushalt des Bundesamtes für Umwelt Wald und Landschaft (BUWAL) finanziert, ab Januar 2001 wird die Koordination der Alpenkonvention beim neuen Bundesamt für Raumentwicklung angesiedelt sein. Die fachtechnischen Fragen bezüglich der Ausführungsprotokolle oder auch die Beiträge zu diversen Arbeitsgruppen werden von den dafür geeigneten Stellen bearbeitet: So z.B. ist das Bundesamt für Verkehr für das Verkehrsprotokoll zuständig, das Eidgenössische

Departement für auswärtige Angelegenheit (EDA) für rechtliche und völkerrechtliche Fragen (e-mail aus dem BUWAL vom 08.06.2000).

2.4.6. Sanktionen.

In jedem Protokoll gibt es einen Artikel, der die Kontrolle der Einhaltung der Protokollpflichten zum Gegenstand hat. Wenn eine Pflichtverletzung festgestellt wird, können von der Alpenkonferenz Empfehlungen ausgesprochen werden. Sanktionsmöglichkeiten im Rahmen der Durchsetzung von Maßnahmen gibt es in der Alpenkonvention nicht. Zum Umgang mit Streitigkeiten zwischen den Mitgliedsstaaten wurde auf der 5. Alpenkonferenz in Bled/Slowenien 1998 eine Arbeitsgruppe „Streitbeilegung“ zur Ausarbeitung von Konsultations- und Streitbeilegungsverfahren beschlossen (Alpenkonventionsbüro CIPRA Österreich 1998). Den Anlaß dazu gab die bisherige Blockierung Österreichs, das die Unterzeichnung von Protokollen bisher von der Gestaltung des Verkehrsprotokolls abhängig gemacht hatte, in dem sie ein Verbot weitere hochrangiger Straßen im Alpenraum verankert sehen wollte.

2.5. Gedankliche Hintergründe für eine Alpenkonvention.

2.5.1. Die Alpenkonvention als Gegengewicht zu einer europäischen Zentralisierung.

Durch den Maastrichter Vertrag 1992 (Unterzeichnung des Vertrags über die Europäische Union) kam dem Alpenraum eine Schlüsselposition als Transit-, Erholungs- und ökologischer Ausgleichsraum von europäischer Bedeutung zu: Mit dem einhergehenden Binnenmarkt war eine steigende Mobilität und somit des Verkehrsaufkommens zu erwarten. Für den Alpenraum bedeutete der Binnenmarkt zwei mögliche Entwicklungsrichtungen: Die wirtschaftlichen Zentren und Aktivräume Europas würden - der bisherigen Tendenz entsprechend - weiter gestärkt, was die starke Außenbestimmung des Alpenraum noch steigen liesse, oder man würde sich bewußt im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips um eine ausgeglichene Entwicklung in allen Teilräumen, entsprechend dem Ordnungskonzept und Leitbild „Europa der Regionen“, bemühen (vgl. Engel 1992).

Die Alpenkonvention wurde in Anbetracht dieser Entwicklung als ein geeignetes Mittel gesehen, einer solchen Zentralisierungstendenz entgegenzuarbeiten. Da die Alpen in den nationalen Politikprogrammen meist nur eine marginale Rolle spielen, aber trotz kultureller Unterschiede eine gemeinsame Alltagskultur besitzen, wurde ein grenzüberschreitender Zusammenschluß der Alpengebiete der jeweiligen Länder der einzige Weg zu sein, sich politisch gegenüber diametral entgegengesetzten Interessen Gehör zu verschaffen. Zudem wird der Zusammenhalt der Alpenregionen untereinander gestärkt werden (vgl. Bätzing 1997). Die grenzüberschreitenden Arbeitsgemeinschaften der Bundesländer, Kantone und Regionen haben zum Ziel, das kulturelle Erbe neben der Förderung zeitgenössischer Errungenschaften zu sichern und den Alpenraum als qualitativvoller Lebens- und Erholungsraum und damit den Schutz der Umwelt, insbesondere ihres ökologischen Gleichgewichtes zu sichern und auch weiterzuentwickeln (vgl. ARGE ALP). Durch die Alpenkonvention wurde grenzüberschreitende Kooperation und Erfahrungsaustausch im Alpenraum institutionalisiert. Diese existierte zwar gab es zwar schon im Rahmen der alpinen Arbeitsgemeinschaften, jedoch war es ihnen nicht möglich, verbindliche Beschlüsse zu fassen (Götz 1999).

2.5.2. Umweltproblematik.

Die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Umweltprobleme und der Beeinträchtigung der Lebensqualität im Alpenraum schreitet zunehmend fort, so daß Umweltprobleme dort als politisch relevante Handlungsprobleme thematisiert müssen. Durch zahlreiche Blockaden hat sich der Problemdruck auf Politiker verstärkt, der durch eine Vielzahl von Bürgerinitiativen und Umweltverbänden verstärkt wird (vgl. Jochimsen/Kirchgässner u.a. 1995). Die Umweltprobleme im Alpenraum sind meist von grenzüberschreitendem Charakter, zudem liegt die Quelle, wie z.B. der Verkehr und die damit verbundene Luftverschmutzung, oftmals außerhalb des Alpenraums

Der Massentourismus beeinträchtigt die Natur in den Alpen durch Auswirkungen im ökologischen, landschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich. Jedoch ist man auch in dieser Branche zu der Einsicht gekommen, daß ohne eine intakte Natur der Tourismus in den Alpen wohl starke Einbrüche zu verzeichnen hätte (Bätzing 1991). Gewisse Bemühungen gibt es zwar, diese werden aber durch einen Teufelskreis der

Konkurrenz zwischen den verschiedenen Tourismusregionen und schlechter Wettbewerbsposition bei hohen Umweltstandards konterkariert (ebd., Kap. III. 5, 8, 11, Morell 1996, Kap.III. 1.1.).

2.5.3. Sozio-ökonomische Hintergründe.

Der mit dem Tourismus einhergehende Beitrag zur sozio-ökonomischen Entwicklung im Alpenraum kommt den Interessen Einheimischer jedoch oftmals entgegen, die auf den Erhalt und die Entwicklung ihres Lebens- und Wirtschaftsraumes und ihrer Kultur angewiesen sind (Morell 1996). In Berücksichtigung des Energieprotokolls der Alpenkonvention können die Vertragsparteien im Rahmen ihres nationalen Rechts prüfen, wie den Endverbrauchern alpiner Ressourcen marktgerechte Preise berechnet werden können und inwieweit die von der ansässigen Bevölkerung im öffentlichen Interesse erbrachten Leistungen angemessen abgegolten werden können (Energieprotokoll zur Alpenkonvention Art. 7, Abs. 5). Die Nutzung der Wasserkraft führte oftmals zu Interessenkonflikten zwischen Abnehmern außerhalb des Alpenraums und der einheimischen Bevölkerung (vgl. Bätzing 1991, Kap. III. 7; Roß 1998). Mit der Durchführung der Alpenkonvention könnten solche Nutzungs- und Interessenkonflikte entschärft und die Bedürfnisse der einheimischen Bevölkerung besser berücksichtigt werden.

2.5.4. Fazit.

Die Alpenkonvention scheint ein Instrument zu sein, das mit dem Versuch, Ökonomie und Ökologie zu vereinen, auf den ersten Blick einander entgegenstehenden Interessen gerecht zu werden versucht. Das Konzept der Alpenkonvention ist neu, deswegen müssen Erfahrungen damit erst gesammelt werden. Auch wenn sie keine konkreten Regelungen und Sanktionsmöglichkeiten aufweist und damit im wesentlichen eine Absichtserklärung darstellt, wird damit ein Bewußtsein für die Umweltprobleme im Alpenraum geschaffen und die Notwendigkeit einer grenzüberschreitenden Lösung anerkannt.

3. Rahmenbedingungen schweizerischer Umweltpolitik im Alpenraum.

In diesem Kapitel werden die institutionellen Rahmenbedingungen, die in der Schweiz bei einem internationalen Übereinkommen wie der Alpenkonvention auf den Prozess miteinwirken und somit zu berücksichtigen sind, herausgearbeitet. Dazu möchte ich zuerst kurz auf die Bedeutung der Alpen für die Schweiz eingehen. Da die Mehrzahl der Kantone der Schweiz im Berggebiet liegen, bzw. von der Alpenkonvention betroffen sind, wird vor allem auf ihre Rolle in der Schweiz in Zusammenhang mit der Alpenkonvention Bezug genommen.

3.1. Die Bedeutung der Alpen für die Schweiz.

Die Schweizer Alpen nehmen über 60% des schweizerischen Staatsgebietes ein, mehr als 23% der Bevölkerung der Schweiz lebt dort. Dieses Gebiet spielte in historischer Hinsicht in der Verteidigungspolitik und ihrer Neutralität eine bedeutende Rolle und hat somit den Staat und Selbstverständnis der Schweiz entscheidend mitgeprägt (Rieder 1996). Durch Themen wie Transitverkehr (Alpeninitiative, Neue Alpentransversale) und Naturkatastrophen stehen die Alpen immer wieder im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Der hohe gesellschaftliche und politische Stellenwert wird mit der hohen Aufmerksamkeit widergegeben, mit der die schweizerische Öffentlichkeit diese Entwicklungen verfolgt.

Ein äußerst wichtig gewordener Wirtschaftszweig in den Alpen ist seit Mitte des 20. Jahrhunderts der Tourismus geworden. Die touristische Infrastruktur konzentrierte sich am Anfang hauptsächlich auf die schweizerischen Alpen und hat somit dort eine lange Tradition (Bätzing 1997). Die Tourismusbranche trägt mit ungefähr 360.000 Arbeitsplätzen ca. 10% zur Gesamtbeschäftigung der Schweiz bei. Damit ist im Berggebiet mindestens ein Drittel der Bevölkerung im Tourismus tätig (Morell 1996). Die Berglandwirtschaft ist ein weiterer sehr wichtiger Sektor, der aber seit dem Beginn des Massentourismus auch in Gegenden ohne touristische Infrastruktur und trotz in der Schweiz stark ausgebauter Agrarförderung stark abgenommen hat (Bätzing 1997)⁶. In ländlichen Kantonen sind noch ein Anteil von 4-10% der Erwerbstätigen

⁶ Vgl. Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG).

gen in diesem Sektor tätig (Rieder 1996). Die Energieproduktion aus der Wasserkraft wird zu über zwei Drittel im Alpengebiet erbracht und verschafft öffentlichen Gemeinwesen als Eigentümern der Gewässer wichtige Einnahmen. Alpine Speicherkraftwerke liefern teuren Spitzenstrom bis zu über einem Drittel der gesamtschweizerischen Elektrizitätsproduktion.

Der schweizerische Alpenraum ist aufgrund der zentralen Lage von besonderer Bedeutung für den europäischen Wasserhaushalt (Rhône, Ticino, Rhein und seine beiden größten Zuflüsse Reuß und Aare) in Botanik und Zoologie wird er als Schnittstelle unterschiedlicher pflanzen und tiergeografischer Regionen und damit als ein wichtiges Reservoir für die Artenvielfalt betrachtet.

Mehrere Kantone liegen zum größten Teil im Berggebiet. Dessen Förderung spielt bei den betroffenen Kantonsregierungen und Parlamenten folglich eine zentrale Rolle.

3.2. Die politischen Organe der Schweiz.

3.2.1. Der schweizerische Föderalismus.

Die Schweiz hat starke Gliedstaaten. Der schweizerische Föderalismus entspricht in der internationalen Diskussion weitestgehend dem, was nach Linder (1999) in der Literatur als Kerngehalt des Föderalismus definiert wird: Gesamtstaatliche Einheit bei größtmöglicher Autonomie seiner Gliedstaaten. Die Kantonsautonomie wird mit den Stichworten Bestandesgarantie, selbständige Organisation, freie Wahl ihrer Behörden, Freiheit von politischer Kontrolle durch den Bund, substantielle eigene Kompetenzen, eigene Finanzquellen, Mitwirkung als gleichberechtigte Partner an Bildung und Ausdruck des nationalen Willens umschrieben (Linder 1999: 140).

Der Begriff des Föderalismus kann in der Schweiz als Gestaltungsprinzip des Bundesstaats eines mehrsprachigen Volkes, in diesem Sinne als staatliche Existenzbasis verstanden werden. Als Antonym zum Zentralismus entspricht der Föderalismus dem Drang des schweizerischen Volkes nach politischer Mitbestimmung und regionaler

Autonomie, das sich trotz einer Reihe von Gegensätzen und Konflikten zu einem multikulturellen Nationalstaat zusammengefunden hat (Tschäni 1990; Linder 1999). Dies liegt in der Geschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft begründet: Bevormundungsängste von sprachlichen und konfessionellen Minderheiten in der Bundesverfassung mußten vorgebeugt und Bedürfnisse unterschiedlicher ökonomischer Strukturen berücksichtigt werden, um zu einer Staatsgründung zu finden (Vgl. Linder 1999, Kap. 2).

Die Kompetenzen der Kantone sind weitgehend: Sie „sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, die nicht der Bundesgewalt übertragen sind“ (Art. 3 BV). Demnach werden nur Aufgaben vom Bund übernommen, welche die Kantone nicht in der Lage sind zu erfüllen. Das Subsidiaritätsprinzip hat zwar keinen Eingang in die schweizerische Bundesverfassung gefunden, ist aber als politischer Grundsatz, Grundhaltung und Legitimationsfigur der Nicht-Zentralisierung also durchaus von großer Bedeutung.

Der schweizerische Föderalismus wird auch als symmetrischer Föderalismus bezeichnet, weil keine hierarchische Unterordnung unter den Zentralstaat stattfindet, sondern es eine Eigenstaatlichkeit von Bund und Kantonen gibt. In der Verfassungshoheit und eigener Steuerhoheit von Kantonen und Gemeinden kommt diese zum Ausdruck. Der Bund übt zwar keine politische, jedoch eine übergeordnete rechtliche Kontrolle aus, daher bricht Bundesrecht kantonales Recht. Die Kantone sind zum Vollzug des Bundesrechts verpflichtet (Linder 1999). Der Bund ist zuständig für die Aufstellung von Grundsätzen, Koordination und Beaufsichtigung von Maßnahmen, Erteilung von Unterstützungsmaßnahmen und Konzessionen. Die Kantone sind vor allem zuständig für den Vollzug. In manchen Bereichen, wie z.B. der Raumplanung, arbeiten die Kantone selbst die Richtpläne zur Erreichung von Zielen aus. Der Bund hat diese dann lediglich zu genehmigen (Klöti 1993). Im Falle des Verkehrs sind die Kantone sogar an einer stärkeren Beteiligung des Bundes interessiert – was die Finanzierung betrifft: Sie stehen durch die direkten und indirekten Kosten in Form von Instandsetzung und –haltung des Straßenverkehrs sowie steigende Defizite im öffentlichen Verkehr unter zunehmendem finanziellen Druck.

Im folgenden wird auf die drei Staatsgewalten der Schweiz eingegangen. Die Bezeichnungen sind Bundesversammlung für die gesetzgebende, Bundesrat für die vollziehende und Bundesgericht für die richterliche Gewalt (Tschäni 1990).

3.2.2. Das Parlament der Schweiz.

Der Bundesversammlung gehören die beiden Kammern Nationalrat als Volkskammer und Ständerat als Vertretung der Kantone an (Art 149, Abs. 2). Entscheidungen gelten erst als beschlossen, wenn beide Kammern ihnen zugestimmt haben. National- und Ständerat verfügen über die gleichen Kompetenzen. Jede Vorlage muß von beiden Kammern beraten und Zustimmung erhalten. Die Parlamentarier beider Kammern sind dort im Nebenamt tätig (Milizparlament), aber viele sind Berufspolitiker (Sigg 1996, Tschäni 1990). Die Mitglieder beider Räte üben ihr Mandat unabhängig aus, d.h. sie sind im Gegensatz zu Mitgliedern des deutschen Bundesrates nicht von Regierung ihres Herkunftskantones abgesandt (Art. 161 BV).

Der Nationalrat hat eine auf 200 Mitglieder begrenzte Größe. Die Sitze werden auf Basis der eidgenössischen, jedes neue Jahrzehnt stattfindenden Volkszählung im Verhältnis zur Wohnbevölkerung auf die Kantone verteilt. Jeder Kanton, bzw. Halbkanton hat Anspruch auf mindestens einen Sitz. Der Nationalrat wird auch als die Volkskammer der Schweiz bezeichnet (Tschäni 1990).

Der Ständerat ist die Vertretung der auch als Stände bezeichneten Kantone. Er besteht aus 46 Abgeordneten aus den Kantonen. Jeder Kanton stellt zwei, die sechs Halbkantone stellen nur je eine Vertretung (Art. 150, Abs. 2 BV). Diese Kammer privilegiert durch die Sitzverteilung auch kleine Kantone, da sie hier dasselbe Gewicht erhalten wie große Kantone. Zweck dieser Verteilung ist der Schutz von Minderheiten.

Wohl in keinem anderen Land sind beide so konsequent gleichberechtigt wie in der Schweiz. Die Bundesversammlung hält insofern die oberste Gewalt im Staat, als ihr alle Gegenstände zur Behandlung zugewiesen sind, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen. Ihre Aufgaben sind Gesetzgebung, Verwaltungsbefugnisse,

Oberaufsicht über die Verwaltung (Verwaltungskontrolle) und Rechtspflege (Linder 1999).

3.2.3. Der Bundesrat.

Die Bundesregierung der Schweiz ist eine Kollegialbehörde, die sieben BundesrätInnen werden von der Vereinigten Bundesversammlung einzeln gewählt. Es gibt keine herausgehobene Stellung eines/einer Regierungschefs/chefin. Dadurch gibt es eine Mehrparteienregierung. Die jährlich wechselnde Rolle des Bundespräsidenten beschränkt sich auf formelle Repräsentationsaufgaben eines Staatsoberhauptes. Jedes Mitglied des Bundesrats ist Vorsteherin eines der Departemente, was unabhängig vom Kollegium ausgeübt wird. Dieser Einrichtung werden typische Elemente der politischen Kultur der Schweiz zugeschrieben: Die Abneigung gegen dominierende Machtpositionen von Einzelpersonen und das gegenseitige Vertrauen in die gegenseitige Kontrolle gewählter Regierungsmitglieder (Linder 1999, Kap. 9).

Die nach Art.102 BV verfassungsmäßigen Kompetenzen des Bundesrats als oberster leitender und vollziehender Behörde sind:

- die Umschreibung der grundlegenden Ziele und Mittel staatlichen Handelns, die laufende Beurteilung der Entwicklungen im In- und Ausland, die Ausstellung und Umsetzung von Richtlinien der Regierungstätigkeit sowie die Leitung der Aussenpolitik;
- die Leitung der Bundesverwaltung und des Vollzugs der Bundesaufgaben;
- die Vorbereitung und Organisation des vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozesses in Form von Vernehmlassungsverfahren und Expertenkommissionen, sowie die Konkretisierung der Bundesgesetzgebung durch Erlass von Verordnungen;
- Tätigkeiten der Verwaltungsrechtspflege, Behandlung von Beschwerden.

3.2.4. Das Bundesgericht.

Das Bundesgericht setzt sich aus 30 Richtern zusammen, die von der Vereinigten Bundesversammlung auf einen Zeitraum von 6 Jahren gewählt werden Diese Behör-

de ist generell in allen Rechtsgebieten⁷ zuständig. Eine Anrufung des Bundesgerichts kann erst nach Ausschöpfung kantonaler Rechtsmittel erfolgen. Das Bundesgericht ist durch seine Tätigkeit im Staats- und Verwaltungsrecht an internationalen Abkommen wie der Alpenkonvention beteiligt: Es beurteilt Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen sowie Streitigkeiten zwischen den Kantonen (Tschäni 1990). Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen waren im Zuge zunehmender internationaler Verflechtung häufiger vom Bundesgericht behandelt worden. Das Bundesgericht lässt in Urteilen zunehmend den Vorrang des Völkerrechts vor Landesrecht gelten. Die Kantone wurden dadurch gezwungen, ihre Gesetze internationalen Verträgen, die der Bund geschlossen hat, anzupassen: „Die vom Bund abgeschlossenen Staatsverträge sind Bundesrecht und haben als solches Vorrang gegenüber dem kantonalen Recht aller Stufen“ (Häfelin/Haller 1988:324). Solche Verfahren haben in den Kantonen Unmut gegenüber internationalen Abkommen keimen lassen (Fischer 1993).

Diese drei Organe stellen die oberste horizontale Ebene des schweizerischen Föderalismus dar.

3.2.5. Kantonale horizontale Institutionen des Föderalismus.

Auf kantonaler horizontaler Ebene dienen Institutionen der gemeinsamen Koordination eigener Politik, gegenseitiger Zusammenarbeit bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und gemeinsamer Einflussnahme auf den Bund:

- a. Die Konkordate: Die Kantone regeln auf interkantonalem Vertragsweg gemeinsame Angelegenheiten i.d.R. ohne Einbeziehung des Bundes, dies wird als horizontaler kooperativer Föderalismus bezeichnet (Häfelin/Haller 1988). Oftmals werden Teilkonkordate beschlossen, da analog zwischenstaatlicher Vereinbarungen Einstimmigkeit zur Beschlussfassung notwendig ist.
- b. Die kantonale Direktoren- und Fachbeamtenkonferenz: Auf verschiedenen Gebieten bestehen interkantonale Direktorenkonferenzen, innerhalb derer sich die für ein bestimmtes Ressort zuständigen Regierungsräte aller Kantone zum Erfahrungsaustausch und zur Besprechung aktueller Probleme treffen.

⁷ Zivilrecht, Schuldbetreibungs- und Konkursrecht, Strafrecht, und Staats- und Verwaltungsrecht (vgl. Tschäni 1990).

- c. Die Konferenz der Kantonsregierungen: Seit 1993 gibt es diese Konferenz mit dem Ziel, die Anliegen von Kantonen gegenüber dem Bundesrat wirksamer vertreten zu können. Jeder Kanton ist dort durch eine Vertretung repräsentiert, Entscheidungen können durch eine Mehrheit von 18 Stimmen der 26 Kantone erfolgen. Vor allem im Bereich der Bundesaussenpolitik sollten die Interessen der Kantone mehr Berücksichtigung finden: Nach der Ablehnung des Vertrags zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) war bei Kantonen das Interesse an einer grenzüberschreitenden Politik im Rahmen der Regionen der EU gestiegen. Sie forderten Kompetenzen im Rahmen der Beteiligung an Regionalorganisationen der EU und eine verstärkte Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch den Bund zu erhalten (APS 1993).

Das Verbot von politischen Verträgen, das interkantonalen Vereinbarungen einhalten müssen, betrifft lediglich Änderungen der Machtverhältnisse zwischen den Kantonen. Sie dürfen nach Häfelin/Haller (1988: N 494) lediglich nichts dem Bund Zuwiderlaufendes enthalten. So ist es durchaus möglich, innerhalb der interkantonalen Zusammenarbeit politische Themen zum Gegenstand dieser Vereinbarungen zu machen, wie z.B. die „Regierungskonferenz der Bergkantone für Fragen aus dem Bereich der Wasserkraftwerke“, die sich seit 1990 „Regierungskonferenz der Bergkantone“ RkGk nennt (Regierungsrat des Kantons Schwyz 1997).

3.2.6. Die vertikalen Institutionen des Föderalismus.

Die vertikalen Institutionen dienen der Einflussnahme der jeweiligen Kantone auf die Willensbildung und die Entscheidungen des Bundes. Die für eine Untersuchung der Alpenkonvention und des Verhaltens der Schweiz dabei relevanten Institutionen sind (vgl. Linder 1999):

- a. Der Ständerat als die parlamentarische und somit die ranghöchste Repräsentation der Kantone (s.o.).
- b. Das Ständemehr: Bei Volksabstimmungen werden die Stimmen nach Kantonen separat ausgezählt, so ist nicht nur die Mehrheit der Stimmenden ausschlaggebend, sondern auch die Mehrheit der Stände für eine Vorlage. Die Standesstimme ist das Ergebnis der Volksabstimmung im Kanton selbst (Art. 142 BV).

- c. Das Kantonsreferendum: Nach Art. 141 BV können acht Kantone ein Referendum verlangen.
- d. Das Vernehmlassungsverfahren und Expertenkommissionen: Die Kantone, politische Parteien und Verbände erhalten vom Bundesrat während der Vorbereitung wichtiger Erlasse, „Vorhaben von großer Tragweite“ oder bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen, wie z.B. der Alpenkonvention, die Möglichkeit zur Stellungnahme (Art. 147 BV).

Diesem Verfahren wird jedoch von den Kantonen im allgemeinen kein sehr hoher Stellenwert beigemessen. Sie sehen in ihm kein wirksames Mittel zu ihrer Beteiligung an der Willensbildung der Bundesebene. Die effektive Nutzung dieses Konsultationsverfahrens scheint davon abzuhängen, welche administrativen Kapazitäten der Kantone besitzen, was von den finanziellen Ressourcen für ihren Verwaltungsapparat abhängt. In diesem Zusammenhang gibt es eine stark variierende Repräsentativität, weil in manchen Kantonen nur die Kantons-Regierung, in anderen das ganze Parlament eines Kantons an der Stellungnahme mitarbeitet. Kleine Kantone sind durch die hohe Zahl der abzugebenden Stellungnahmen häufig überfordert (Linder 1999). In Anbetracht der hohen Zahl werden die Fristen in diesem Verfahren auch oftmals als zu kurz empfunden (Fischer 1993). Das Vernehmlassungsverfahren ist aufgebläht worden durch eine Ausweitung des Adressatenkreises, z.B. auf Verbände und Gewerkschaften, deren Macht und sachliche Kompetenz oft größer ist als die der Parteien in den Kantonen (Germann 1986; Tschäni 1990). Zweck des Vernehmlassungsverfahrens ist die Vermeidung von Referenden. Gewerkschaften und Verbände können meist auf bessere Infrastruktur zurückgreifen, um ein Referendum zu erzwingen (Tschäni 1990). Das entscheidende Kriterium für das Gewicht der Eingabe ist die Organisations- und Konfliktfähigkeit des jeweiligen Akteurs im Vernehmlassungsverfahren. Dadurch gibt es eine stark variierende Qualität und unterschiedliches politisches Gewicht der Befragten, was sich auch für die Bundesverwaltung als problematisch darstellt. Die Teilnahme an ausserparlamentarischen Kommissionen, die von beiden Kammern der Bundesversammlung eingesetzt werden und dem Vernehmlassungsverfahren vorangestellt sind, wird als strategisch günstiger erachtet. Diese können jedoch meist nur von administrativ gut ausgerüsteten Kantonen wahrgenommen werden (Germann 1986).

- e. Die Mitwirkung der Kantone im Vollzug: Die Umsetzung der Bundespolitik ist zu meist kantonalen Behörden übertragen. Der Bund ist insofern also auf die Mitwirkung der Kantone im Vollzug seiner Regelungen angewiesen, was einen wichtigen Grund für die Berücksichtigung der kantonalen Interessen in der Gesetzgebung darstellen mag (Linder 1999). Die Kantone bemängeln auch, daß sie nur Vollzugsorgane des Bundes seien (Tschäni 1990) .

3.3. Der Umweltschutz und die damit in Verbindung stehenden Interessenverbände.

In der Schweiz haben sichtbare, unmittelbare Bedrohungen des Menschen durch zu starke Nutzung von natürlichen Ressourcen schon sehr früh zu entsprechenden Regelungen geführt. 1953 wurde der Gewässerschutzartikel angenommen, das Umweltschutzgesetz wurde 1983 beschlossen (Klöti 1993). Das Umweltschutzgesetz soll gemäß dem Vorsorgeprinzip schädliche Einwirkungen begrenzen oder verhindern und nach dem Verursacherprinzip Kosten denjenigen übertragen, die Maßnahmen nach diesem Gesetz notwendig machen. Der Vollzug ist Sache der Kantone. Neben diesem Gesetz gibt es Umweltvorschriften in den Bereichen qualitativer und quantitativer Gewässerschutz, Verkehrsrecht im Rahmen von Vorschriften zur Verbesserung der Luftqualität, Natur- und Heimatschutz, Raumplanung mit umfassendem Landschaftsschutz und Wald (ebd.).

Die Umweltproblematik hat in der schweizerischen Innenpolitik zu neuen Interessenkonstellationen geführt. In der Parteienlandschaft hat diese Entwicklung sich in der Gründung der Grünen Partei (1983) und der Autopartei (1985, jetzt Freiheitspartei) als Reaktion darauf niedergeschlagen. Ökonomisch motivierte Interessen wie Industrie, Landwirtschaft, Tourismus, Verkehr- und Energiewirtschaft sind i.d.R. bei der Entfaltung diejenigen Kräfte, die die natürliche Umwelt belasten. Auf der anderen Seite finden sich die auf den Umweltschutz ausgerichteten Interessenvertretungen. Dazu gehören üblicherweise ideelle Umweltschützer sowie die professionellen Umweltschutzexperten, die ökologisch orientierte Landwirtschaft. Die traditionelle Landwirtschaft im Alpenraum kann aufgrund der ökologisch wertvollen reproduktiven Arbeit ebenso dazu gerechnet werden (vgl. Klöti 1993, Bätzing 1991). Die Umweltschutzorganisationen in der Schweiz gehören zu ihren konflikt- und organisationsfäh-

higen innenpolitischen Akteuren, die z.B. mit der Restwasserregelung oder der Alpen-Initiative für Umweltvorschriften in manchen Bereichen gesorgt, bzw. Projekte, wie z.B. Stauseen, zum Scheitern gebracht haben (vgl. Bätzing 1997; Klöti 1993). Sie erfahren Unterstützung von Bürger-Initiativen, Parteien und staatlichen Stellen.

Auf der Verwaltungsebene hat sich eine ähnliche Konfliktlinie zwischen Ämtern mit Umweltschutzkompetenzen und anderen, entgegengesetzten administrativen Interessen gebildet. Der Vollzug fällt zum großen Teil in den Kompetenzbereich der Kantone, die die Angelegenheiten den Gemeinden übertragen. Diese machen aufgrund der zunehmenden finanziellen Belastung den Einsatz oftmals abhängig von materieller Unterstützung durch Bund und Kantone.

Explizit alpenspezifische Umweltschutzmaßnahmen gab es in der Schweiz bislang nicht, sie sind jedoch innerhalb der Regelungen zum Umweltschutz oftmals Gegenstand der Maßnahmen (vgl. Bundesgesetz über den Wald)⁸. Forschungsergebnisse, wie z.B. aus dem schweizerischen MAB-Programm⁹, die dem Tourismus Abhängigkeit von der Landwirtschaft aufgrund seiner landschaftlich-ökologischen und soziokulturellen Schutzfunktion attestieren, haben soweit noch keinen Einfluß in nationale Regelungen gefunden (vgl. Messerli 1989).

3.4. Die Schweiz als Akteur bei internationalen Umweltschutzabkommen.

Im Zeichen der Globalisierung verlieren Nationalstaaten durch Anpassungszwänge zunehmend an Handlungsfähigkeit und Autonomie. Um Kompetenzverluste nationalstaatlicher Bereiche zu kompensieren, wird von Nationalstaaten die Zusammenarbeit auf übergeordneter Ebene angestrebt. Ein Problemkreis, in dem internationale Organisationen und ihre Regulierungen auf globalen Einfluß zielen ist der Bereich des Umweltschutzes (Linder 1999). Bezüglich internationaler Umweltabkommen und Konventionen sehen sich die Regierungen mit einer doppelten Aufgabe konfrontiert: Einerseits müssen sie sich mit den anderen potentiellen Mitgliedsstaaten auf ein Ab-

⁸ Demnach sollen Menschen und erhebliche Sachwerte vor Lawinen, Rutschungen, Erosion und Steinschlag (Naturereignisse) geschützt werden (Art 1, Abs. 2 WaG).

⁹ „Man and Biosphere“ UNESCO-Programm zur Erforschung der Wirkungszusammenhänge in regionalen Mensch-Umwelt-Systemen, dessen Ausgangspunkt die Erkenntnis darstellt, daß die Natur das Maß des Möglichen für den Menschen darstellt.

kommen einigen, daß für sie alle akzeptabel ist. Zum anderen soll es auch den Interessen interner Einflußgruppen möglichst weit entgegenkommen, da sie letztlich von ihrem Wohlwollen bei der nächsten Wahl abhängig sein werden. Diese teilen sich bei Umweltabkommen ihrerseits in die beiden Lobby-Gruppen Umweltschutzorganisationen und Unternehmen oder Wirtschaftsverbände auf, die i.d.R. einander entgegengesetzte Interessen vertreten (Stieger 1995).

Die Schweiz ist bislang dem europäischen Staatenbund und Wirtschaftsraum EU noch nicht beigetreten. Formal wird damit die Souveränität bewahrt, jedoch faktisch hat die Schweiz keine materielle Souveränität im Sinne autonomer politischer Gestaltungs- und Handlungsfreiheit mehr. Dies stellt das Selbstverständnis der Schweiz in Frage: Für die schweizerische Bevölkerung ist ein Beitritt zu supranationalen Organisationen nicht nur eine Frage von wirtschaftspolitischer, sondern auch von staatspolitischer Dimension. Fragen der Neutralität, Souveränität, Gewährleistung der Volksrechte und des Föderalismus sind für sie ausschlaggebender als damit verbundene wirtschaftliche Vorteile (Linder 1999). Die starke Wirtschaftsverflechtung mit der EU erzwingt aber von der Schweiz eine „Eurokompatibilität“ in neuen Gesetzen, da sonst ernsthafte Nachteile im internationalen Handel und EU-Wirtschaftsraum zu erwarten wären. Auch von Entscheidungen inter- oder supranationaler Organisationen ist die Schweiz direkt oder indirekt betroffen, die sie aus politischer Raison oder aufgrund vertraglicher Verpflichtungen befolgt (ebd., Kap. 15).

Internationale Umweltabkommen scheinen den Spielraum der Schweiz bislang kaum eingeengt zu haben, weil sie bisher mit einer „Politik des Vorvollzugs“ quasi eine Vorreiterrolle in derartigen Übereinkommen gespielt hat (Kux 1995: 161). Entsprechende Maßnahmen wurden meist im nationalen Alleingang beschlossen. Der Vollzug ging somit der Ratifizierung voraus und die Erfüllung der in den internationalen Verträgen verankerten Pflichten machte für die Schweiz inhaltlich keine wesentlichen Veränderungen notwendig. Im Bewußtsein von Bevölkerung, Verursachern und Behörden waren internationale Verträge weitgehend nicht vorhanden. Sie wurden eher als Mittel betrachtet, national ausgehandelte Positionen und Präferenzen auf übergeordneter Ebene verankert zu wissen (Kux 1995). Für die internationale Zusammenarbeit im Umweltschutzbereich ist das BUWAL und somit die Verwaltungsebene zuständig. Die Verhandlung solcher Abkommen wird damit von der Verwaltungsebene geführt

und nicht von politischen Behörden. Für den Vollzug der internationalen Vereinbarungen, die durch die Teilnahme der Schweiz Bundesrecht geworden sind und somit über kantonalem Recht stehen, bleiben die Kantone zuständig (vgl. Häfelin/Haller 1988).

Die Kantone hatten sich bis Anfang der 90er Jahre kaum an internationalen Abkommen beteiligt und sich auf den Vollzug des Bundesrechts konzentriert. Umweltaussenpolitik war Kabinettpolitik (Kux 1995). Die Zunahme an internationalen Abkommen, ein beschleunigter Gang der Gesetzgebungstätigkeit im Zusammenhang mit Eurolex, mit dem das nationale Recht dem „acquis communautaire“ für den EWR-Beitritt angepaßt werden sollte und kurze Fristen zur Abgabe von Stellungnahmen im Rahmen einer steigenden Anzahl von Vernehmlassungsverfahren hatte eine zunehmend mobilisierende Wirkung auf die Kantone ausgeübt (Linder 1999, Kux 1995). Die 1993 geschaffene Konferenz der Kantonsregierungen ist ein Zeichen dafür: Die Ablehnung der EWR-Vertrags widersprach dem Interesse einiger Kantone und verstärkte bei ihnen das Interesse an einer grenzüberschreitenden Politik im Rahmen der Regionen der EU. Die (Grenz-) Kantone forderten die Möglichkeit, Vertretungen zu EU-Institutionen zu entsenden, Kompetenzen im Rahmen der Beteiligung an Regionalorganisationen der EU; direkte Vertretung der Kantone bei der EU und grenzüberschreitende Zusammenarbeit durch den Bund (Bundesblatt 07.03.1994).

Mit der Untersuchung der Rahmenbedingungen, die in der Schweiz in Zusammenhang mit der Alpenkonvention von Relevanz sind, konnte gezeigt werden, daß die Kantone eine entscheidende Position im Staat inne haben. Sie können über die horizontale und die vertikale Ebene Einfluß auf den Bund ausüben. Zeitlich fielen die Vorverhandlungen zur Alpenkonvention ungefähr mit der Meinungsbildung zur EWR-Abstimmung zusammen und damit in den Zeitraum, in dem internationale Abkommen von den Kantonen immer wieder mit Unmut betrachtet wurden, die Kantone aber andererseits mehr Mitsprache in der Bundesaussenpolitik, bzw. weitergehende Kompetenzen grenzüberschreitender Politik erreichen wollten.

4. Der theoretische Rahmen Policy-Analyse.

In diesem Kapitel wird die Policy-Analyse als politikanalytisches Verfahren zur Untersuchung der Fragestellung, vorgestellt. Dafür werden die Annahmen der Policy-Analyse und das Phasenmodell des Policy-Zyklus dargestellt und Kriterien, die zur Beantwortung der Fragestellung dienen, entwickelt.

4.1. Das Konzept der Policy-Analyse.

Die Fragestellung, die dieser Arbeit nachgeht, untersucht, auf welche Faktoren das Verhalten der Schweiz im Entwicklungsprozeß der Alpenkonvention zurückzuführen ist. Die Hypothese, die in diesem Zusammenhang untersucht wird, stellt die Bedeutung der institutionellen Struktur in den Mittelpunkt, im speziellen die Gestaltung der politischen Willenbildungsprozesses zwischen Bund und Kantonen. Um diese Argumentation zu untersuchen, bietet sich eine Policy-Analyse an.

Die Policy-Analyse gehört dem Typus der Analyse öffentlichen Handelns an. Sie ist an Zielen der Allgemeinheit, der Lösung öffentlicher Aufgaben und Probleme orientiert. Der Typus umfaßt verschiedene Ansätze und Themenbezüge. Dabei stehen sich eine interdisziplinäre und praxisorientierte Analyserichtung, die unter „Policy-Sciences“ zusammengefaßt sind, und eine mehr theoretisch-analytische Richtung, die als „Policy-Analysis“ bezeichnet wird, gegenüber (v. Prittwitz 1994:227). Die vergleichende Policy-Analyse bildet dazu eine eigene Unterdisziplin, bei der mit unterschiedlichem Gewicht politische Prozeß- und Institutionenaspekte, die hier im Zeichen der Relativierung des Policy-Zyklus einbezogen werden, beleuchtet werden. Grundannahmen dieser Form der Analyse öffentlichen Handelns sind:

- Trotz unterschiedlicher Interessen und Wertorientierungen der Akteure besteht ein gewisser Konsens über Ziele öffentlichen Handelns. Die Analyse baut also auf einem gewissen Grad gemeinsamer Bewertungsmaßstäbe auf.
- Politik wird als ein politischer Gestaltungsprozeß (policy-making) analysiert, da öffentliche Instanzen potentiell in der Lage sind, die jeweiligen Aufgaben, bzw. Probleme sinnvoll zu bearbeiten.

Ziel der Policy-Analyse ist es, Inhalte, Bedingungen und Erfolgsaussichten öffentlichen Handelns zu erfassen und implizit auch deren Realisierung zu fördern. Der politische Prozeß stellt sich als ein Problemlösungsprozeß dar, in dem der Interessenvermittlungs-, Entscheidungsprozeß und die inhaltliche Untersuchung vereint werden (v.Prittwitz 1994): Akteure werden mit Handlungsvoraussetzungen, Motiven, Entscheidungen, Diskussionsinhalte, bzw. –grundlagen und den Ergebnissen in Verbindung gebracht. Dadurch vollzieht die Policy-Analyse nach, wie es letztendlich zu einer Politikmaßnahme gekommen ist. Die genannten Prozesse und institutionellen Rahmenbedingungen sind die Variablen, die auf das Ergebnis in Form einer Politikmaßnahme mehr oder weniger Einfluß haben. Durch die heuristische Trennung von verschiedenen Phasen, die ein Politikprogramm durchläuft, kann der Einfluß dieser Variablen hervorgehoben werden. Die Policy-Analyse erhält so eine beschreibend-erklärende Orientierung, da die Tiefenstruktur und Besonderheiten des jeweils spezifischen Politikfelds erforscht und die Ursachen von Implementationsdefiziten herausgestellt werden können. Andererseits wird durch die gewonnenen Erkenntnisse die Informationsgrundlage für eine effiziente Weiterführung, bzw. eine Schaffung ähnlicher Politikprogramme verbessert, was diesem Verfahren eine politikberaterische Dimension verleiht.

Die aus dem Englischen übernommene Terminologie für die verschiedenen Dimensionen des Politikbegriffs wird als „Begriffstriade“ (Windhoff-Héritier 1987: 17) oder „politologisches Dreieck“ (v. Prittwitz 1994: 11ff.) bezeichnet.

4.1.1. Policy.

Dies ist die inhaltliche, greifbare Dimension von Politik, in der aus politischen Ideen und Entscheidungen konkrete „Politiken“ oder Policy-Ergebnisse mit materiellen Resultaten, also Gesetze, Programme oder Maßnahmen werden (Schubert 1991). Sie beinhaltet Sachprobleme und darauf bezogene Inhalte, die die Allgemeinheit betreffen und konkretisiert Bearbeitungsformen öffentlicher Angelegenheiten, vor allem die dafür gewählten Strategien, Instrumente und Bewertungskriterien. Diese betreffen die Bevölkerung i.d.R. direkt. Grundsätzlich können diese staatlichen Eingriffe differenziert werden nach regulativer, distributiver und redistributiver Wirkung. Diese unter-

schiedlichen Eingriffsarten haben dabei grundlegenden Einfluß auf die Interessenbildung der Akteure. Konkrete Politiken finden innerhalb der Nominalkategorie einer Policy statt, einem Politikfeld. Politikfeldanalyse kann somit als deutsches Pendant zum englischen Begriff Policy Analysis gesehen werden (Jann 1998).

4.1.2. Polity.

Politik vollzieht sich in der Struktur spezifischer institutioneller Rahmenbedingungen, deren Ausgestaltung auf politische Prozesse und politisches Handeln einwirken. Somit bezeichnet Polity die normativen, strukturellen und verfassungsmäßigen Aspekte von Politik (Schubert 1991). Dies beinhaltet den Aufbau rechtlicher Strukturen und staatlicher Einrichtungen. Der Zentralisierungsgrad, bzw. die Mitwirkungsmöglichkeiten für Akteure im Rahmen von Entscheidungsregeln, Prozessen und Repräsentationskanäle kann anhand von Kriterien wie Kompetenzverteilung, Kontrollmöglichkeit an wichtigen Entscheidungsstellen und Vetomöglichkeit gemessen werden.

4.1.3. Politics.

Die dritte Dimension des Politikbegriffs beinhaltet den mehr oder weniger von Konflikten beeinflussten Prozeß der Politikgestaltung und zeigt seine Formen und Voraussetzungen auf. Dazu gehören Akteurskonstellationen und deren von bestimmten Situationen abhängige Interessen, ihre Wertorientierung und Einflußposition, die unter anderem von ihrem Organisationspotential und ihren Machtressourcen abhängig ist. Hinzu kommt das Eigeninteresse politischer Akteure und ihre Handlungsorientierung (v.Prittowitz 1994).

4.1.4. Politikarena

Die Politikarena bezeichnet den Ort der politischen Entscheidung in drei Dimensionen: einer Akteurskonfiguration im Sinne institutionalisierter Zugangschancen und Beziehungsmuster; das Vorherrschen spezifischer Entscheidungsregeln; das Vorherrschen eines bestimmten Politikstils.

4.2. Der Policy-Zyklus.

Dieser Ansatz ist ein heuristisches Ablaufmodell von verschiedenen Phasen. Eine Policy wird darin als Ergebnis eines dynamischen Prozesses angesehen. Öffentliches Handeln entwickelt sich als Umwandlungsprozeß gesellschaftlicher Inputs in politische Outputs durch das politisch-administrative System. (Schubert 1991, Windhoff-Héritier 1987). Die Phasen stellen rein sequentielle Kategorien dar, die als analytischer Bezugsrahmen zur Strukturierung politischer Prozesse genutzt werden können (Schubert 1991). In den verschiedenen Phasen sind jeweils unterschiedliche Aspekte der Politikdimensionen von Bedeutung.

„Die Policy-Analyse richtet ihre Aufmerksamkeit auf die Veränderung von Politikgehalten ...“ und fragt „...nach der Entstehung, Durchführung und eventuellen Neuformulierung oder Beendigung einer Policy“ (Windhoff-Héritier 1987). Die Phasen dieses Modells treten tendenziell in einer bestimmten Abfolge auf, überschneiden sich jedoch häufig, laufen parallel ab und können so nicht immer eindeutig voneinander getrennt werden. Grundlegend für das Zyklusmodell ist, daß Policies nicht etwas Statisches sind, sondern einen dynamischen Prozeß darstellen. Dadurch kann Politik als das immer wieder veränderungs- und interpretationsfähige Ergebnis politischer Prozesse erfaßt werden (Windhoff-Héritier 1987). Diese Zerlegung läßt die Untersuchung einer Policy effizienter werden, da die den verschiedenen Phasen inhärenten Probleme betrachtet werden können.

4.3. Die verschiedenen Phasen des Policy-Zyklus.

Das Phasenmodell des Policy-Zyklus differenziert den Politikprozeß in die Phasen Problemdefinition, Agenda-Gestaltung, Programmformulierung, Politikimplementierung und Termination. Ein Problem tritt als solches ins öffentliche Bewußtsein: Es wird aufgrund von Forderungen bestimmter Gruppen und herrschender gesellschaftlicher Wertvorstellungen als handlungsrelevant definiert und auf die politische Tagesordnung (Entscheidungsagenda) gesetzt. Zwischen verschiedenen politischen Gruppen wird eine politisch-administrativ verbindliche Entscheidung gefunden, die durch nachgeordnete politische und administrative Akteure ihre konkrete Gestalt bekommt.

Die daraus entstehenden Ergebnisse und Wirkungen rufen Reaktionen hervor, die in der Zukunft der Policy Einfluß finden (Windhoff-Héritier 1987).

4.3.1. Problemdefinition.

Während der am Anfang stehenden Phase der Problemdefinition zeigt sich, welche Probleme aus einer Anzahl von vielen Problembereichen als handlungsrelevant betrachtet werden. Aus privaten oder staatlichen Aktivitäten sind nicht beabsichtigte Folgen hervorgegangen. Verschiedene gesellschaftliche Gruppen, Individuen, Organisationen oder Institutionen betrachten diese als Probleme, die einer Lösung zugeführt werden sollten. Sie werden dadurch von anderen, die nicht als handlungsrelevant erachtet werden, abgegrenzt und werden von der Öffentlichkeit wahrgenommen. Die Vermittlung der öffentlichen Problemwahrnehmung geschieht durch die Massenmedien, Experten sowie Alltagskommunikation (v.Prittwitz 1994). Um ein Policy-Problem als solches definieren zu können, kommt es auf das Gewicht der jeweiligen Akteure an, welches von ihrer Konfliktfähigkeit und politischen Bedeutung im Rahmen relevanter politischer Institutionen entscheidend mitbestimmt wird (Windhoff-Héritier 1987).

Ob ein Problem als solches in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird, hängt nicht nur von der Problemschärfe und Spürbarkeit ab, sondern auch von Kapazitätsbedingungen soziokultureller und politisch-institutioneller Art ab. Die Überzeugung, daß das Problem politisch-administrativ gelöst werden kann, bildet den unabdingbaren Ansatzpunkt für politisches Handeln und ist somit eine Voraussetzung für die Definition eines Problem als Policy-Problem (ebd.).

In dieser Phase sind somit Dimensionen von policy und politics von Relevanz, da die policy Zielgruppen, Steuerungswirkung der Maßnahmen und somit Interessen festlegt; die Politics die Fähigkeiten der Akteure betrifft, ein sie betreffendes Problem als abgrenzbar, bearbeitbar und relevant darzustellen.

4.3.2. Agenda-Gestaltung.

Die Agenda wird definiert als „diejenigen Fragen, die für die politischen Entscheider zur aktiven und ernsthaften Behandlung anstehen“ (Cobb/Elder 1983:86, nach Windhoff-Héritier 1987: 69). Somit stellt dieser Übergang zwischen Problemdefinition und der Entscheidungsfindung in der Phase der Politikformulierung einen Filter dar, in dem manche Probleme von dort nicht mehr weiter im Policy-Zyklus kommen. Voraussetzung für die weitere Behandlung eines Themas als politisch relevantem Problem ist die Aufnahme in die entsprechende Politikarena, so daß es zum aktuellen Thema gemacht wird. Ein Thema sollte mehrere Befürworter haben und in Relation zu anderen Themen von Bedeutung sein. Bei bestimmten Themen kommt es stark auf das Timing an, auch im Verhältnis zur Wichtigkeit anderer Themen; sie können z.B. in Wahlkampfzeiten mehr Aufmerksamkeit bekommen als sonst. Jemand muß sich für sie zuständig fühlen, sie sollten im Rahmen dieser Kompetenzen bearbeitbar sein. Akteure verfügen aufgrund der institutionellen Ausgestaltung von Kompetenzen, Stimm-, Beteiligungs-, Anhörungs- und Initiativrechten über unterschiedliche Fähigkeiten, Themen auf die Agenda zu bringen. Dabei sind die institutionalisierten Zugangskanäle zu Entscheidungsarenen für staatliche Akteure meist mit mehr Kompetenzen ausgestaltet als für private Akteure, was deren Möglichkeiten vereinfacht.

Ein großer Teil von der Agenda setzt sich aus wiederkehrenden und Routinefragen zusammen, die bei Entscheidungspersonen oder –Instanzen Vorrang genießen. Dies ist ein Beispiel für die Relevanz von Eigeninteressen von politischen Entscheidungsinstanzen für ein Thema. Staatliche Stellen können i.d.R. auf gute eine Infrastruktur zurückgreifen, um einem Thema in der Öffentlichkeit Gewicht zu verleihen. Policy-Vorschläge aus einer Behörde heraus auf den Weg zu bringen wird ohnehin als ein erfolversprechender Weg einer Policy betrachtet (Windhoff-Héritier 1987). Die Mitarbeit von Schlüsselakteuren mit hohem Bekanntheitsgrad ist für die Etablierung eines Policy-Problems im Stadium einer formalen Entscheidungsfrage sehr hilfreich. Die Lösung eines Problems, mit der die eigene Beliebtheit gesteigert werden kann, findet oftmals solche politischen Anwälte. Im Gegensatz dazu wird versucht, einschneidende Maßnahmen, wie z.B. die Kürzung von Programmen, so auszugestalten, daß sie für das öffentliche Bewußtsein nicht konkret greifbar sind und so auch

nur schwer als politisches Problem thematisiert werden können, oder die Verantwortlichkeit für die Maßnahme verschleiert wird.

Für andere Akteure, wie z.B. Organisationen, ist während der Vermittlung ihres Anliegens der Grad an Konflikt- und Organisationsfähigkeit ausschlaggebend, um ihren Themen zu relevanter Bedeutung zu verhelfen. Die Ausschöpfung von Möglichkeiten im Rahmen von Lobbies und repräsentativem System ist für sie sehr wichtig. Private Akteure ohne Lobby müssen sich und ihre Anliegen in der Öffentlichkeit so vermitteln, daß Problemdruck auf politische Instanzen entsteht. Die Stellung von Akteuren im politischen Prozeß und innerhalb des politisch-institutionellen Systems ist für die Agenda-Gestaltung also von großer Wichtigkeit (v.Prittwitz 1994).

Die instrumentellen Aspekte gehen zusammen mit kulturell-normativen einher: Je stärker ein Policy-Problem zentrale Grundwerte eines gesellschaftlichen Systems tangiert, umso dringlicher scheint die Problembearbeitung durch den Staat. Voraussetzung für Bearbeitbarkeit von einem Problem ist die Abschätzung von Art und Ausmaß der Auswirkungen, dem Konfliktpotential und dem Kosten-Nutzen-Profil. Die spezifischen Eigenschaften der Handlungsoptionen werden damit deutlich und vergleichbar (v.Prittwitz 1994). Bei vielschichtigen Policies werden üblicherweise gerne die Elemente in der Öffentlichkeit hervorgehoben, die im politischen Prozeß konsensfähig sind, da die Medien den Aufstieg und Niedergang von Policy-Problemen stark beeinflussen (Windhoff-Héritier 1987). Die Macht, Themen aus taktischen Gründen von der politischen Agenda fernzuhalten, wird ebenso als „agenda-setting-power“ betrachtet (v.Prittwitz 1994:58).

Im der Phase der Agenda-Gestaltung sind politics und polity relevant. Politics gibt Aufschluß darüber, welche Akteure wie artikulation-, konflikt- und organisationsfähig sind; polity zeigt, inwieweit die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen die Möglichkeiten der Akteure, sich zu artikulieren und ihr Thema auf die Agenda zu setzen, beeinflussen.

4.3.3. Politikformulierung.

In dieser Phase werden die Informationen gesammelt, verarbeitet, zu Programmvorschlägen zusammengefaßt und den daran zu beteiligenden politischen Organen zur Entscheidung vorgelegt. Aus vorhergehenden Konflikt- und Einigungsprozessen geht eine Entscheidung aus den Handlungsoptionen hervor, die der Policy einen rechtlich verbindlichen Charakter und Legitimität verleiht. Die Einflüsse, die auf die konkrete Policy-Entscheidung einwirken, stellen die unabhängigen Variablen des Prozesses dar: Grundlegend ist die Entscheidung, ob ein Problem überhaupt einem Entscheidungsverfahren zugeführt wird. Die Wahl der Arena als dem politischen Ort der Entscheidung mit institutionalisierten Zugangschancen und Beziehungsmustern wie z.B. Parlamente oder Expertenkommissionen ist innerhalb eines gewissen Spielraums veränderbar. Die Lösungsinstrumente im Handlungsauftrag für die folgende Implementations-Phase kann von einem vagen Aufruf bis zu präzisen Vorschriften reichen (Windhoff-Héritier 1997). Damit ist die Politikformulierung richtungsweisend für die anschließende Phase der Durchführung. Kurz- und mittelfristig unveränderbar sind Variablen wie das politisch-institutionelle System, wie z.B. föderalistischer Staatsaufbau oder Parteienwettbewerb, und prozessuale Komponenten wie Zuständigkeiten, Möglichkeiten zu Gegeninitiativen, wie z.B. Referenden, oder Zurückweisung einer Vorlage, und damit Machtverhältnisse und Wertediskussionen (Windhoff-Héritier 1987).

Politikformulierung wird demgemäß durch die politics im Kontext vorhergehender Konflikt- und Einigungsprozesse von Wichtigkeit, polity erhält durch die Wahl der Arena als dem politischen Ort der Entscheidung und Gegebenheiten des politischen Systems Relevanz. Beide sind Dimensionen sind haben Einfluß auf die inhaltliche Politikdimension. Ein Gesetz beispielsweise wesentlich durch föderalistischen Staatsaufbau und Referenden beeinflußt werden.

4.3.4. Politikimplementation.

In der Phase der Implementation werden rechtsverbindliche Entscheidungen durchgeführt, die durch politische und administrative Organe in der vorangegangenen

Phase beschlossen wurden. Hier zeigt sich, wie sich eine beschlossene Policy bei ihrer Realisierung weiterentwickelt. Hindernisse und Einflußfaktoren, die auf den bisherigen Policy-Prozeß einwirkten, entfalten teilweise auch in dieser Phase Wirkung, da sie auf die Akzeptanz und Unterstützung der vollziehenden Instanzen Einfluß nehmen. Bei der Analyse dieser Prozeßphase wird differenziert nach der Anzahl der beteiligten Akteure, der Interessenkonstellationen und der Wirksamkeit von zur Implementation gewählten Instrumente. Zentral ist weiterhin, wie konkret die Policy formuliert wurde, inwieweit den Implementationsinstanzen ein Ermessensspielraum zur eigenen Gestaltung eröffnet wird und welche Maßnahmen die Implementation begleiten (Sanktionen usw.). Neben den politics ist die policy hier von Relevanz, da dies nach Politikbereich verschieden sein kann.

Hindernisse für die Durchführung einer Policy können sich, wie z.B. in der Politikverflechtung, bei einer erhöhten Anzahl der Stellen, die eine Policy bis zur Ankunft beim Adressatenkreis durchlaufen muß, ergeben. Die Verantwortlichkeiten können nicht mehr klar festgestellt werden, was zu mangelnder Problemlösungs- und Innovationsfähigkeit des Systems führen kann (Reissert 1998). Dadurch, daß eine Policy nie vollständig und auf die spezifischen Bedingungen bezogen ausformuliert werden kann, bieten sich der vollziehenden Instanz die Möglichkeit, die Ausführung im Sinne ihrer eigenen Interessen zu beeinflussen (v.Prittwitz 1994).

Die Interessen der am Implementationsprozeß Beteiligten lassen sich je nach Handlungsbeitrag drei verschiedenen Gruppen zuteilen:

- a) Die Programmkonzipierenden oder –formulierenden, die einer Policy Rechtsverbindlichkeit verleihen;
- b) Die Durchführenden mit „Zuliefererfunktion“, die Programmleistungen für weitere Gruppen erbringen. Diese „Implementationsmanager“ erledigen die organisatorische Arbeit von Errichtung einer die Implementation tragenden Koalition, Formulierung von Handlungsrichtlinien und –Anweisungen, Verteilung finanzieller Mittel zur Gewährleistung der Durchführung, Sammeln und Verteilen von Informationen. Solchen Durchführungsorganisationen wird Potential zu einem starken Eigenleben zugeschrieben, aufgrunddessen PolitikerInnen deren Gewicht und Handlungskalkül in der Programmplanung mitberücksichtigen sollten (Windhoff-Héritier 1987).

- c) Die Zielgruppe oder Adressaten eines Programms, denen die Nutzung oder allgemein die Botschaft eines Programms zugeordnet ist (Windhoff-Héritier 1987: 92f.). Ihr Wille und die Fähigkeit, beschlossene Handlungsaufträge umzusetzen, wird für die Durchführung einer Maßnahme als notwendig erachtet (v.Prittwitz 1994).

Diese drei Kategorien bilden ein Interaktionsnetz. Den ersten beiden Kategorien wird je nach Beteiligung an der Willensbildung im Rahmen des politisch-institutionellen System und ihrer Anzahl wesentliche Bedeutung beigemessen. Entstehen Konflikte innerhalb des Interaktionsnetzes, bleibt der Programmnutzen oftmals im Netz hängen und erreicht die Zielgruppe stark eingeschränkt oder gar nicht. In diesem Zusammenhang ist eine Differenzierung nach der Wirkung notwendig, um die Akzeptanz einer Policy auszumachen. Ist eine Policy distributiv und ohne Kosten für eine der beteiligten Gruppen, stellt sich die Durchführung meist als unproblematisch dar. Bei redistributiven Instrumenten werden aus Sicht der Betroffenen Nutzen und Kosten zwischen den Gruppen umgeschichtet, so daß dies entsprechend Kritik und Befürwortung auslösen kann (Windhoff-Héritier 1987). Diese Konflikte im Rahmen der Wahl von Steuerungsinstrumenten spiegeln sich auch schon während der Phase der Politikformulierung wider.

Die Verkettung von bestehenden Policies ist ein wichtiger Faktor erfolgreicher Politik-Implementation. Durch eine Maßnahme können andere, „externe“ Wirkungen entstehen. Diese können bei gemeinsamer Zielsetzung als positive Ergänzung eine verstärkende Wirkung haben (Windhoff-Héritier 1987).

4.3.5. Programmbeendigung und Policy-Reaktion.

Die Phase der Termination beinhaltet das vollständige Beenden eines Programms bis zur Veränderung einzelner Programmteile oder deren Neugestaltung. Das Auslaufen einer Maßnahme, weil das Problem gelöst, bzw. der Zweck erfüllt wurde, ist eher die Ausnahme als die Regel. Häufiger kommt es vor, daß eine Maßnahme die andere ablöst. Hintergründe für Terminierungsbemühungen können in finanziellen Engpässen, Effektivitätsüberlegungen oder neuen Problemlösungsstrategien liegen (Windhoff-Héritier 1987).

Die Reaktion der Öffentlichkeit, bezeichnet als Policy-Reaktion oder auch „Feedback-Loop“, hat starken Einfluß auf die Zukunft einer Policy (ebd. 111). BürgerInnen nehmen die Leistung einer Maßnahme und deren Vermittlung spätestens während der Phase der Implementation wahr. Die Art und Weise der Perzeption hat Einfluß auf die politische Meinungsäußerung. Je nach politischem Gewicht von Betroffenen, das z.B. in Wahlkampfzeiten einen Anstieg erfährt, und der Deutung dieser Policy-Stellungnahmen durch die politisch Entscheidenden finden diese Reaktionen Berücksichtigung in neuen, verbindlichen Regelungen und Beschlüssen.

4.3.6. Fazit.

Während der verschiedenen Phasen, die ein Politikprogramm durchläuft, haben politisch-institutionelle, bzw. die prozessuale Dimension von Politik jeweils unterschiedliche Bedeutung. Damit soll in der Untersuchung der Fragestellung, warum die Schweiz der Alpenkonvention zu Beginn ablehnend gegenüberstand, gezeigt werden, welche Akteure zu den verschiedenen Zeitpunkten mit ihren divergierenden Argumenten welche Rolle an der Politikformulierung eingenommen haben.

Problematisch ist die Wahl der Policy-Analyse insofern, weil die Alpenkonvention ein internationales Instrument ist, dessen Problemdefinition und Politikformulierung auf internationaler Ebene stattgefunden hatte und durch die Interessen der anderen Mitgliedsstaaten beeinflusst war. Dies würde wohl eine Regimeanalyse nahelegen. Da die Fragestellung aber nicht die Einbringung nationaler Interessen zum Gegenstand hat, sondern die Entscheidungsfindung der nationalen Linie, ist die Policy-Analyse das geeignete Analyseverfahren. Die internationale Einbindung der Schweiz spielt als Rahmenbedingung eine Rolle, die in den Entscheidungsprozeß in der Schweiz miteingeflossen ist.

5. Die Policy-Analyse der Alpenkonvention in der Schweiz.

Mit Hilfe der theoretischen Herangehensweise wird in diesem Kapitel versucht, eine Antwort auf die Frage nach der zögerlichen Haltung der Schweiz im Rahmen der Alpenkonvention zu geben. Dafür werden die Ereignisse in den verschiedenen Phasen des Policy-Zyklus in zeitlicher Abfolge untersucht. Als Policy, deren Zyklus hier untersucht wird, gilt die Alpenkonvention in der Schweiz. Der schweizerische Prozeß stellt ein Feedback-Loop auf den internationalen Prozeß dar und läßt sich in zwei Politik-Zyklen unterteilen: der erste verläuft von der 1. Alpenkonferenz in Berchtesgaden bis zur Unterzeichnung der Rahmenkonvention unter Vorbehalt 1991. Der zweite Zyklus schließt hieran an und verläuft bis 1994, dem Zeitpunkt, als die Schweiz durch die Ablehnung der Konvention durch die Kantone ihren Status als Mitglied verliert. Die Ereignisse in der Schweiz bis zur letztendlichen Ratifizierung des Vertrags 1998 läßt sich als Policy-Learning bezeichnen, da der Bund aus den verangegangenen Prozessen politische und institutionelle Konsequenzen zieht. An der Policy-Analyse der Alpenkonvention in der Schweiz wird deutlich, daß die Trennung und die Abfolge der Phasen hauptsächlich heuristischen Wert hat, da sich die Phasen nicht immer eindeutig voneinander trennen lassen, bzw. ihre Abfolge nicht notwendigerweise nacheinander erfolgt. Im Rahmen der Fragestellung sind besonders die Phasen bis zum Stadium der Politikformulierung von Interesse, da hier die Entscheidung für die Alpenkonvention stattfindet und damit herausgestellt werden kann, welchen Einfluß der Konflikt- und Einigungsprozeß und das politisch-administrative System auf die Entscheidung gehabt haben.

5.1. Der Prozeß der Entscheidungsfindung in der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Rahmenkonvention.

Auf der ersten Alpenkonferenz 1989 der Umweltminister in Berchtesgaden wurde die Ausarbeitung der Alpenkonvention beschlossen, die von einer Arbeitsgruppe hoher Beamter unter österreichischem Vorsitz auf Grundlage des von der CIPRA vorgelegten Leitbildes für eine Alpenkonvention erfolgen sollte (vgl. Danz 1989). Dieses Leitbild basierte auf der Datengrundlage einer alpenweiten Umfrage. Im Rahmen dieser Befragung waren Umwelt- und Wirtschaftsverbände, Bundesregierungen, Regierun-

gen von Gliedstaaten und wissenschaftliche Experten aus den Fachbereichen Raumordnung, Naturschutz, Landwirtschaft und Bodenschutz, Bergwald, Siedlung und Infrastruktur, Tourismus, Verkehr, Energieversorgung, Wasserwirtschaft, Technischer Umweltschutz, Forschung und Information, und grenzüberschreitende Zusammenarbeit angeschrieben worden. Interessant am Ergebnis ist, daß der Rücklauf von Regierungsstellen und Branchen Tourismus, Energie, Verkehr, Bauwesen, Landwirtschaft und sonstiger Wirtschaftszweige höher war, als der aus den Fachrichtungen Ökologie, Biologie und Naturschutz (Danz 1989). Damit kann wohl eine Ökologie-Schlagseite in der Bilanz ausgeschlossen werden. Die Bilanz bestätigte den bisherigen staatlichen Vereinbarungen noch eine weite Entfernung von ihren Zielen, was sich unter den gegebenen Bedingungen lange nicht ändern würde.

Die Schweiz beteiligte sich an den Vorverhandlungen in Berchtesgaden mit einer Delegation unter Leitung des damaligen BUWAL-Direktors Bruno Böhlen. Das BUWAL ist für den Bereich der internationalen Zusammenarbeit im Umweltbereich zuständig. Die Vorlage in Form der Resolution von Berchtesgaden gründete auf rein sektoraler Umweltpolitik und wurde deshalb von der Schweizer Delegation mit Skepsis betrachtet, da sie sozioökonomische Aspekte vernachlässigte (Wyder 1991). Diese Wahrnehmung stellt den Beginn der Argumentationslinie dar, die mehr sozioökonomische Aspekte in der Alpenkonvention aufgenommen haben möchte. Für die schweizerische Delegation war dieses Problem aber schnell gelöst: Auf ihren Vorschlag wurde ein ganzheitliches Konzept ausgearbeitet, in dem auch Wirtschaft und Gesellschaft Berücksichtigung fanden. Diese entsprach entgegen der Resolution von Berchtesgaden eher der schweizerischen Berggebietspolitik, die eine nachhaltige Entwicklung des Alpenraums fördert.

Im Frühjahr 1991 wurde in der Schweiz wurde vom Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren eingeleitet, bei dem insgesamt 89 Stimmen eingereicht wurden. Den daran beteiligten Natur- und Landschaftsschutzverbänden war die Vorlage zu wenig aussagekräftig, um einen effektiven Schutz der Umwelt im Alpenraum zu erreichen; hingegen waren Parteien, Wirtschaftsverbände und betroffenen Gebirgskantone die Umweltschutzziele zu weitgehend oder sie betrachteten das Vorhaben als unnötig (Bundesrat 1997).

Die Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RkGk) war die Koalition schlechthin im Widerstand gegen die Alpenkonvention. Gründungskantone der RkGk waren Graubünden, Tessin, Wallis und Uri, später kamen Glarus, Obwalden, Schwyz und Nidwalden hinzu, wobei der Kanton Schwyz 1997 wegen divergierender Interessen und Praktiken wieder ausgetreten ist (Regierungsrat des Kantons Schwyz 1997). Dieser Zusammenschluß kann im Sinne von Art. 48, Abs. 1 BV als Konkordat bezeichnet werden. Ursprünglich befaßte sich die Konferenz hauptsächlich mit Fragen der Wasserkraftnutzung, wie z.B. Wasserzinsfestlegung, Restwassermenge, Kraftwerksbesteuerung. Von der Gründung dieser interkantonalen Zusammenarbeit 1981 bis 1990 trug sie die Bezeichnung „Regierungskonferenz der Bergkantone für Fragen aus dem Bereich der Wasserkraftwerke“ (ebd.). Deshalb wird sie auch „Alpen-OPEC“ genannt (E-mail vom Amt für Umweltschutz des Kanton Schwyz). Somit verfolgt dieser Zusammenschluß im wesentlichen wirtschaftliche Interessen. Diese zeigen sich hauptsächlich in der Forderung, daß Einschränkungen, die die Kantone aus Umweltschutzgründen durchführen, bzw. durchführen sollen, vom Bund abgegolten werden müßten. Präsident der RkGk war zu dieser Zeit der Regierungspräsident von Graubünden, Christoff Brändli.

Als direkt Betroffene haben die Kantone haben die Kantone aufgrund befürchteter regulativer Steuerungsinstrumente in der Alpenkonvention diese als Problem angesehen und dies zum Ausdruck gebracht. Dies kann als Problemdefinition durch diesen kantonalen Zusammenschluß bezeichnet werden. Da im Zuge des Vernehmlassungsverfahrens vom Bundesrat festgestellt wird, ob eine Vorlage überhaupt in der Bundesversammlung mehrheitsfähig ist, kann zu diesem Zeitpunkt bereits auch von Agenda-Gestaltung gesprochen werden: Ihm kam bereits die Wichtigkeit einer Frage zu, die für politische Entscheider zur Behandlung anstehen (vgl. Theorie-Kapital 2.1.2). Es kann weder eindeutig von Problemdefinition, noch von Agenda-Gestaltung die Rede sein.

Am Vernehmlassungsverfahren zur Alpenkonvention im Frühjahr 1991 beteiligten sich die Mitgliedskantone separat voneinander und nicht als eine gemeinsame Stimme. Bei der Eingabe ihrer Stellungnahme haben sich das Tessin, Schwyz und Uri grundsätzlich für die Konvention ausgesprochen (Tages-Anzeiger vom 28.10.1991). Im Oktober, direkt vor der Konferenz, legte die RkGk dem Bundesrat nahe, die Al-

penkonvention nicht zu unterzeichnen. Da bei Konkordaten wie der RkGK, analog zwischenstaatlicher Vereinbarungen, zur Beschlußfassung Einstimmigkeit der Mitglieder erfordert, bedeutet dies, daß die vorher abtrünnigen Kantone sich wieder in die gemeinsame Interessenkoalition eingegliedert haben (vgl. Linder 1999). Damit kann diesem Zusammenschluß großes Potential zu Koalitionsformierungen zugesagt werden. Die Vertretungen der Kantone Graubünden und Wallis als Wortführer hatten viel Überzeugungskraft, alle Mitgliedstaaten dieses kantonalen Zusammenschlusses auf eine Linie einzuschwören. Die Alpenkonvention müßte vom Bundesrat der Bundesversammlung vorgelegt werden und von beiden der Volkskammer und der Kammer der Kantone, Zustimmung erfahren. Da sich die Mehrzahl der Kantone negativ gegenüber der Alpenkonvention geäußert hatte, wurde die Vorlage den Kammern nicht zur Abstimmung vorgelegt, sondern die Schweiz unterzeichnete die Alpenkonvention unter Vorbehalt.

5.2. Kritikpunkte.

Daß die Umweltbelastung, primär durch Konsum- und Freizeitverhalten immer mehr zunimmt, wurde von niemandem bezweifelt. Die geäußerte Kritik kam aus zwei Richtungen:

- a. Zum einen aus einer formellen, in der das Verfahren kritisiert wurde. Dies bezieht sich auf das Verfahren in der Schweiz vor der 2. Alpenkonferenz in Salzburg.
- b. Zum anderen von einer an institutionellen Punkten ansetzenden Richtung, die die Interessen der Kantone an der konkreten Ausgestaltung der Alpenkonvention widerspiegelt.

5.2.1. Formale Kritik.

Die formale Kritik der Kantons-Regierungen und Organisationen aus den betroffenen Gebieten bemängelte, daß sie in das Verfahren bei der Ausarbeitung der Alpenkonvention nicht von Anfang an eingebunden gewesen waren. Die Regierung des Kantons Graubünden, dem flächenmäßig größten Kanton der Schweiz, äußerte durch den amtierenden Regierungsrat Christoffel Brändli verfahrensmäßige Kritik am Vertragswerk Alpenkonvention, die auch Geograph Werner Bätzing bei einer im schwei-

zerischen Champéry stattgefundenen Zusammenkunft der Gemeindepräsidenten von Ferienorten im Berggebiet äußerte: Der Bundespräsident Cotti habe nur unzureichend oder gar nicht über den Stand der Verhandlungen informiert. Wohl aus Bequemlichkeit wäre versucht worden, an der völlig überraschten, jedoch direkt betroffenen Bergbevölkerung vorbei die Alpenkonvention der Bevölkerung „aufzudrängen“ (Walliser Bote vom 26.10.1991). Sie fühlten sich von der Regierung überrumpelt. Die Betroffenen hätten von Anfang an, also seit der Konferenz in Berchtesgaden 1989 an dem Prozeß beteiligt werden wollen. Für die Gebirgskantone wäre ein Schutz aber nur akzeptabel, wenn dabei die Anliegen der ansässigen Bevölkerung mitberücksichtigt werden würden. Um zu gewährleisten, daß im Alpenraum eine vielseitige Wirtschaft bestehe und die Bevölkerung der Gebiete über die Gestaltung mitbestimme, müßten sie auch daran mitarbeiten (NZZ vom 19.07.1991). Der Alpenwissenschaftler Bätzing war der Meinung, daß die Alpenkonvention auf Grund dieser Kritikpunkte am Verfahren nochmals überarbeitet werden sollte, um dann, zwar verspätet, eine „echte“ Alpenkonvention unterzeichnen zu können (Walliser Bote vom 26.10.1991).

Dieser Kritikpunkt stellt ein zu dieser Zeit häufig wiederkehrendes Problem dar, da die Kantone sich durch die Zunahme von auf Bundesebene ausgehandelten, internationalen Übereinkommen und dem mangelnden Einfluß auf die nationale Willensbildung zu wenig Einbezug erfahren.

1990 war die Arbeitsgruppe „Alpenschutz Schweiz“ eingerichtet worden, um die geforderte und auch als notwendig betrachtete Mitgestaltung zu gewährleisten. Damit sollte die Ausarbeitung der nationalen Position in Berücksichtigung der starken Gliedstaaten erfolgen. Dieser Arbeitsgruppe gehörten alle Alpenkantone und relevante Bundesämter an. Diese Arbeitsgruppe traf sich 2-3 mal im Jahr, 1993 verschlechterte sich allerdings die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, ab 1994 fand keine Sitzung mehr statt (Bundesrat 1997). Durch den Leiter dieser Arbeitsgruppe aus dem BUWAL, Aldo Antonietti, wurden alle Informationen und Auskünfte bezüglich der Alpenkonvention weitergeleitet. Dazu gehörten auch Stellungnahmen aus den anderen potentiellen Mitgliedsstaaten und Themen, die auf der Tagesordnung für die nächste Alpenkonferenz der Umweltminister standen. Der im Widerstand zur Alpenkonvention wortführende Kanton Graubünden – vertreten durch den Regierungsrat Brändli – nahm an den Sitzungen regelmäßig teil, so daß der Informations-

fluß wohl als optimal angesehen werden kann. Dabei wurde über die Inhalte der Alpenkonvention diskutiert. Aufgründessen war für den Leiter der Arbeitsgruppe die im Zuge des Vernehmlassungsverfahrens geäußerte Kritik nicht verständlich und kam überraschend (Telefongespräch mit Aldo Antonietti am 19.06.2000). Die Vermutung ist, daß die Kantone Einschränkungen in ihren Kompetenzen durch die, zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausgearbeiteten, Protokolle befürchteten, die sie vermeiden wollten. Da Protokolle nicht zugänglich sind, können hier keine weiteren Aussagen über die Ausgestaltung der Sitzungen gemacht werden.

Da die Kantone trotzdem eine formelle Kritik am Verfahren geäußert haben, wird vermutet, daß durch die Treffen dieser Arbeitsgruppe, die ich als Einrichtung per se der Agenda-Gestaltung zuschreiben würde, keine konkreten Ergebnisse hinsichtlich des Einflusses auf das nationale Handeln zu entstanden sind. Insofern war diese Arbeitsgruppe kein effektives Mittel, um an der nationalen Verhandlungsposition mitzuwirken.

Die konkrete Ausgestaltung der Alpenkonvention in Form der Protokolle wurde ebenso mit großem Vorbehalt betrachtet: Die Ausarbeitung in den Arbeitsgruppen sei bis dahin mangelhaft organisiert gewesen und noch ganz offen. Im Zuge des Vernehmlassungsverfahrens 1991 äußerte die Bündner Regierung, es sei ihrer Meinung nach nicht verantwortbar, die Rahmenkonvention ohne Kenntnis der Protokolle zu ratifizieren (NZZ vom 19.07.1991). Die Federführung der Arbeitsgruppen zur Ausarbeitung dieser Protokolle wurde jedoch erst im November 1991 festgelegt, so daß eine solche Forderung noch gar nicht erfüllt werden konnte. Die Kantone forderten auch eine Beteiligung an der Ausarbeitung der Protokolle, deren Genehmigung durch die Bundesversammlung und Unterstellung eines fakultativen Referendums. Grundsätzlich müssen Staatsverträge, bzw. internationale Übereinkünfte, gemäß der zu diesem Zeitpunkt in Kraft gewesenen Bundesverfassung, einem fakultativen Referendum unterstellt werden, wenn sie unbefristet und unkündbar sind. Da die Alpenkonvention zwar unbefristet, aber gemäß Art. 13 Abs. 1 der Alpenkonvention nicht unkündbar ist, unterliegt sie somit automatisch nicht dem Referendum. Diese Forderung kann als weiteres Indiz interpretiert werden, daß für die Kantone eine stärkere Beteiligung und Mitsprache an der Willensbildung des Bundes von zentraler Bedeutung war.

5.2.2. Institutionelle Kritik.

Die institutionelle Kritik orientierte sich an den politisch-institutionellen Rahmenbedingungen des Föderalismus in der Schweiz, der den Kantonen weitreichende Kompetenzen zuschreibt. Die Themen, die in der Alpenkonvention behandelt sind, fallen zu ca. 80% in den Zuständigkeitsbereich der Kantone (Liechtensteiner Volksblatt vom 31.10.1991). Mit der Durchführung dieses internationalen Übereinkommens wurde befürchtet, daß es durch internationale Regelungen zu einer Infragestellung der Selbstbestimmung im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips und Autonomieverlust von Betroffenen kommen würde. Die Kantone lehnten dies ab. Ursache dafür war zum einen, daß das Instrument von der Bundesrepublik Deutschland – und damit von außen und von oben – initiiert worden war. Zum anderen wurde befürchtet, daß über die Hintertür eines intergovernmentalen Abkommens eine Kompetenzverschiebung zwischen dem Bund und den Kantonen zu Lasten und ohne Zustimmung der Kantone stattfinden könnte (NZZ vom 19.07.1991). Die zukünftige Richtung der Konvention könnte nach Meinung der Kritiker damit bald von Brüssel vorgegeben werden, da für die EG-Länder unter den Mitgliedsstaaten auch in Sachen Alpenkonvention das EG-Recht Vorrang geniessen würde (Bündner Zeitung vom 12.07.1991). Die Nidwalder Regierung meldete aus diesem Grund Bedenken hinsichtlich der Wirksamkeit, Zweckmäßigkeit und politischen Akzeptanz der Alpenkonvention an, weil sie eine Einschränkung von Entscheidungsbefugnissen der Bevölkerung mit der Alpenkonvention einhergehen sah. Die Schweizerische Volkspartei lehnte als einzige der 1991 gewählten Regierungsparteien die Alpenkonvention in der Vernehmlassung ab. Sie vertrat die Meinung, daß die Probleme im Alpenraum ohnehin von den Betroffenen zu lösen seien, und daß mit der Alpenkonvention Entscheidungsbefugnisse auf „supranationale Organisationen“ übertragen würden, was ihrer Meinung nach weder effizient noch vertretbar sei (NZZ vom 19.07.1991).

Von der Verwaltung in Bern war trotz genereller Zustimmung zur Alpenkonvention angemerkt worden, daß erst die nationalen Instrumente durchgesetzt werden sollten; dann könne man anfangen, international zu denken. Schon beim Vollzug der nationalen Regelungen gäbe es Defizite und Probleme. Durch ein neues Instrument würden sich diese Probleme häufen, deshalb sollten zuerst die nationalen Regelungen durchgesetzt werden (Bündner Zeitung vom 21.10.1989). Da die Schweiz bis dahin

eine Politik des Vorvollzugs gemacht hat, würde sie der Beitritt unter Zugzwang setzen. Anstatt eigene Vorgaben zu erfüllen, müßte sie sich internationalen Regelungen anpassen. Andere Stimmen meinten, daß die Schweiz es nicht nötig hätte, sich Regelungen von anderen zu unterwerfen, weil Standards zum Umweltschutz und zur Berggebietenförderung in der Schweiz bereits so gut seien. Die Teilnahme würde keine wirkliche Veränderung mit sich bringen, sondern nur zusätzlichen Aufwand in der Verwaltung. Der Widerstand kann somit auch von psychologischer Natur sein, da diese „Fremdbestimmung“ von Ländern mit nicht so hohen Standards oktroyiert werden würde, die sich dann gar nicht an Beschlüsse halten würden; diese würden dann von lockeren Umweltmaßnahmen wieder profitieren und damit „Öko-dumping“ betreiben (Bündner Zeitung 12.07.1991).

Das von der RkGk wichtigste und den meisten Gegnern und Kritikern der Alpenkonvention geäußerte Argument war das der zu starken Ausrichtung der Konvention auf sektoralen Umweltschutz. Durch dieses Abkommen würden ihrer Ansicht nach viele wirtschaftliche Tätigkeiten der einheimischen Bevölkerung eingeschränkt, bzw. eingestellt (Liechtensteiner Volksblatt vom 31.10.1991). Etwas unkonkrete Formulierungen in der Rahmenkonvention, wie z.B. „umweltverträgliche Besiedlung“, „unter Einschränkung umweltschädigender Aktivitäten, die touristischen und Freizeitaktivitäten mit den ökologischen und sozialen Erfordernissen in Einklang zu bringen“, „Verkehr....auf ein Maß zu senken, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensräume erträglich ist“ können m.E. ihren Teil zur schlechten Meinung über das Vertragswerk beigetragen haben (Alpenkonvention Art. 2). Der Schutzgedanke ist im Schweizer Alpenraum von großer Bedeutung. In Land- und Forstwirtschaft, Tourismus und Verkehr wird immer mehr auf die Umwelt Rücksicht genommen (NZZ vom 19.07.1991). Für den Bündner Regierungsrat Brändli entstammt der Schutzgedanke, der in der Alpenkonvention seiner Ansicht nach fundamental sei, einem falschen Ausgangspunkt. Diesen sieht er darin, daß Europa durch ein solches Vertragswerk einerseits in einen Wirtschaftsraum und andererseits in einen Erholungsraum aufgeteilt werden würde, ebenso wie die Schweiz selbst. Die Schweiz würde dadurch zwei verschiedene Kategorien zugeteilt, was eine Ungleichbehandlung nach sich ziehe und somit staatsrechtliche Konsequenzen habe.

Den genannten Befürchtungen entsprechend forderten die Kantone Ausgleich: Die Einschränkung wirtschaftlicher Tätigkeiten, die den Betroffenen durch die Alpenkonvention auferlegt werden würden, müßten in vollem Umfang entschädigt werden. Dies stellt eine gewisse Kontinuität im Tätigkeitsfeld der Regierungskonferenz der Gebirgskantone dar, die mit der Gründung dieses Konkordats ihren Abgeltungsvorstellungen in der Wassernutzung mehr Durchschlagskraft verleihen konnte (s.o.). Damit sollte vermieden werden, daß auf Kosten der Bergkantone und damit oftmals strukturschwacher Gebiete des Landes Umwelt- und Naturschutz gegen die wirtschaftlichen Interessen ausgespielt werden. Auf diese Weise sollte neben Schutz auch die Förderung des Alpenraums gewährleistet sein (Die Weltwoche vom 01.08.1991). Wegen seines hohen politischen und gesellschaftlichen Stellenwerts kann dieser Raum in der Schweiz als ein gewisser Grundwert betrachtet werden, da er für die Prägung des Landes einen aus historischer Sicht wichtigen Faktor darstellt (Bundesrat 1997).

In den Medien haben die Argumente der Kritiker einen starken Niederschlag gefunden. Die Kantonsregierungen und das relevante Konkordat konnten im Rahmen ihrer wichtigen Position im politisch-institutionellen System ihren Bedenken zu großer Bedeutung verhelfen und sie damit auf die politische Tagesordnung setzen. Im Zuge des Vernehmlassungsverfahrens im Frühjahr 1991 konnten sie dafür sorgen, daß der Beitritt der Schweiz zur Alpenkonvention wegen seiner Inhalte und dem Aushandlungsprozeß in der Schweiz als Problem wahrgenommen wurde. Da diese Stellungen in das Regierungshandeln gemäß der prozessualen Rahmenbedingungen in der Schweiz miteinfließen, konnte das Thema Alpenkonvention als Problem auf die Agenda gebracht werden. Die Unterzeichnung der Rahmenkonvention auf Vorbehalt durch die Schweiz war ein Kompromiß zwischen der innerstaatlichen Ablehnung und der außenpolitischen Strategie des Bundesrates der Schweiz als Konflikt- und Einigungsprozeß im Sinne der Politikformulierung, und stellt wegen des Vorbehaltes quasi eine Halbzeit-Politikformulierung auf dem Weg bis zur innerstaatlichen Akzeptanz der Alpenkonvention in Form der Ratifizierung in der Schweiz dar.

Im Zuge der zunehmenden internationalen Interdependenz, die mittlerweile auch für die unabhängige Schweiz eine Rahmenbedingung in der Innen- und Außenpolitik darstellt, wurde auf Verwaltungs- und Regierungsebene ein Beitritt zur Alpenkonvention

als unausweichlich, aber auch aus strategischen Gründen für die Schweiz als sinnvoll betrachtet. Bei einem typisch regionalen Vertragswerk sollte die Schweiz als der Alpenstaat schlechthin nicht fehlen, andere Alpenländer könnten dies wohl kaum nachvollziehen (Basler Zeitung vom 30.10.1991). Der Kritikpunkt, daß die EG zuviel Gewicht bekomme, wurde von der Regierung nicht geteilt – im Gegenteil: Mit der Alpenkonvention könnte auch die EG dazu bewegt werden, sich mehr für eine nachhaltige Berggebietsförderung einzusetzen. Durch einheitliche Umweltstandards im Alpenraum würden Wettbewerbspositionen nicht mehr von Umweltstandards abhängig sein, da die strikte Umweltvorschriften zu negativen Einflüssen auf die Wettbewerbsposition der jeweiligen Länder im Sinne von Öko-Dumping geführt hat.

5.3. Die Phase bis zur Ratifizierung der Alpenkonvention in der Schweiz.

Nachdem die Alpenkonvention unterzeichnet worden war, wurden die parallel dazu verteilten Protokolle zur Durchführung der Alpenkonvention ausgearbeitet. Die ersten, die bei der dritten Alpenkonferenz im französischen Chambéry am 20.12.1994 zur Unterzeichnung bereitgestellt werden sollten, waren die fünf Protokolle „Naturschutz und Landschaftspflege“, „Berglandwirtschaft“, „Raumplanung und Entwicklung“, „Tourismus“ und „Verkehr“. Der Entwurf des Protokolls „Tourismus“ wurde vom Ständigen Ausschuss der Alpenkonvention wegen „zu hoher Erschließungs- und Wirtschaftsfreundlichkeit“ an die Arbeitsgruppe mit französischem Vorsitz zur Ausarbeitung dieses Protokolls zurückgewiesen (Schwärzel 1993). Der Ständige Ausschuss sah dazu Anlaß, weil die in der Rahmenkonvention vorgesehene Ausweisung von Ruhezeiten in Feriengebieten nicht eingearbeitet worden war (Art. 2 Abs. 2i Alpenkonvention). Diese Zurückweisung bezeichnete die Bündner Regierung als völlig unhaltbar (Tagesanzeiger vom 04.01.1993). Daraufhin wurde erneut die Definition der Alpenkonvention als Problem im Rahmen der zugeschriebenen Schutzlastigkeit gesehen, zu diesem Zeitpunkt vor allem ihrer Protokolle zur Durchführung. Im Juni 1994 wurden diese Protokolle vom Bundesrat der Schweiz in die Vernehmlassung geschickt. Neben der Konferenz der Gebirgskantone unter Führung Graubündens und Wirtschaftsverbänden äußerten sich in dieser Vernehmlassung alle drei bürgerlichen Regierungsparteien¹⁰ negativ zu den Protokollen der Alpenkonvention. Zustim-

¹⁰ Christlichdemokratische Volkspartei (CVP), die Freisinnig-demokratische (FDP) und die Schweizerische Volkspartei (SVP).

mung fanden die Protokolle bei den Nicht-Regierungsparteien wie dem Landesring der Unabhängigen, der Forderungen nach einem umweltgerechten Wirtschaftswachstum fordert, den Grünen und den Liberalen (Bündner Zeitung vom 23.11.1994). Aufgrund der Ablehnung von den Gebirgskantonen wurden die Protokolle nicht unterzeichnet, sie haben somit ihren Einfluß auf das Verhalten des Bundes geltend gemacht, auch wenn die Kantone dieser Form des vorparlamentarischen Verfahrens grundsätzlich keinen hohen Stellenwert beimessen (vgl. Klöti 1993).

Das Vernehmlassungsverfahren stellt in diesem Zyklus ebenso wie im Zuge der Stellungnahme zur Rahmenkonvention als eine Vermischung der Phasen Problemdefinition und Agenda-Gestaltung dar. Die Protokolle stellen ein bearbeitbares Problem, bzw. etwas Abzulehnendes dar, im Rahmen der Vernehmlassung stellt sich die Agenda nicht als Filter dar, sondern gibt den Kantonen durch ihre wichtige Stellung im politisch-institutionellen System eine Bühne, um ihren Anliegen gegenüber der Regierung Ausdruck zu verleihen.

Die Kritikpunkte waren in diesem Willenbildungsprozeß aus derselben Richtung gekommen wie zu dem Zeitpunkt der Vernehmlassung zur Rahmenkonvention. Die Kantone beharrten auf ihrem Standpunkt, daß die Protokolle zu schutzlastig seien und verlangten nach einem Protokoll zu Bevölkerung und Wirtschaft, das laut Rahmenkonvention auch vorgesehen ist (Art. 2 Abs. 2a Alpenkonvention); und berührten somit Grundwerte, deren Thematisierung auf der Agenda dem Problem Dringlichkeit verleiht. Durch ein solches Protokoll sollten sozio-ökonomische Inhalte, insbesondere Nutzungsansprüche der Bergbevölkerung, und nicht nur sektorale Umweltschutzinteressen festgehalten werden. Am Vernehmlassungsverfahren beteiligte Wirtschaftsverbände, wie z.B. der Wasserwirtschaftsverband, äußerten sich aus wirtschaftlichen Interessen heraus ablehnend gegenüber den Protokollen, da sie die wirtschaftliche Nutzung der Alpen, wie z.B. im Rahmen der Wasserkraftwerke, zu stark einschränken und im Widerspruch zu bereits verabschiedeten Programmen zur Steigerung der Wasserkraft stehen würde (Fischer 1993). Der Schweizerische Landesverband für Sport befürchtete eine zu starke Beschränkung sportlicher Aktivitäten im Alpenraum im Zuge des Protokolls Tourismus und Freizeit.

Die Thematisierung durch diese Verbände konnte nicht weitergeführt werden. Da die Protokolle durch die Anliegen der Kantone, die diese Argumente ebenso anführten, eine intensive Diskussion erfahren hatten, war hier bereits eine Gruppe vorhanden, die sich zum Anwalt dieses Themas gemacht hatte. Zudem hatten die Kantone durch die polity in Form von Ständerat und Konkordat eine größere Konfliktfähigkeit.

Die Verhandlungen zu den Protokollen fanden auf internationaler Ebene statt, die gemäß der Bundesverfassung dem Zuständigkeitsbereich des Bundes angehört. Die Angelegenheit wurde analog zum Verfahren der Rahmenkonvention an das BUWAL, das für die Internationale Zusammenarbeit im Umweltbereich zuständig ist, verwiesen; damit befand sich das Dossier auch im Fall der Protokollverhandlungen auf Verwaltungsebene. Im Gegensatz zu der ansonsten wichtigen Rolle der Kantone im politisch-institutionellen System kommt dies hier nicht zur Geltung.

Da die Protokolle sich im Bereich der Bundeskompetenz befanden, wurde wiederum, eine Verschiebung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen zuungunsten der Kantone befürchtet, analog zum Entscheidungsprozeß zur Rahmenkonvention. Die Mitgestaltungsmöglichkeiten an der Bundesaußenpolitik wurde von den Kantonen als zu unzureichend betrachtet. Dies steht eng mit der Tendenz in Verbindung, daß Staatsverträge zunehmend Gewicht erhalten und über nationales Recht stehen. Ein solcher Vertrag könnte in der Schweiz nach geltendem Recht trotz Verfassungswidrigkeit in nationales Recht übernommen werden. Das Bundesgericht ist dazu verpflichtet, Staatsverträge ohne Überprüfung anzuwenden (Vgl. Art 191 BV). Als logische Konsequenz dieser Praxis sollten laut den Kritikern die institutionellen Rahmenbedingungen diese angepaßt werden, so daß sich mehr Mitsprachemöglichkeiten der Kantone an der Willensbildung des Bundes finden. Da dies in der Schweiz in den letzten Jahren eine Routinefrage war, konnte dieses Thema gut als ein entscheidungsrelevantes Problem auf die politische Tagesordnung gesetzt und etabliert werden, das Relevanz zu Grundwerten in der Schweiz beinhaltet: Mit der zunehmenden Internationalisierung geht ein Souveränitäts- und Kompetenzverlust einher, dem sich die Schweiz nicht entziehen kann und der die Grundwerte der schweizerischen Gesellschaft trifft. Wirtschaftliche Vorteile, die im Zuge der Abstimmungen zum Europäischen-Wirtschafts-Raum (EWR) 1992 diskutiert worden waren, sind für die Bevölkerung nicht so wichtig wie die erwähnte staatspolitische Dimension. Zudem gäbe es

einen erhöhten Verwaltungsaufwand und damit verbunden erhöhte Kosten. Deregulierungsbemühungen, die im Zuge der Tendenz, daß die Kantone nur noch Vollzugsorgane des Bundes seien, aufgenommen worden waren, würden dadurch konterkariert und das Subsidiaritätsprinzip in Frage gestellt.

Die Protokolle müssen von National- und Ständerat Zustimmung erfahren, um vom Bundesrat ratifiziert werden zu können. Dies macht die starke Stellung der Kantone im politischen Prozeß und dem politisch-institutionellen System deutlich. Dadurch ist der Bundesrat gezwungen, auf die Stimmen aus den Kantonen einzugehen. Diese Kritik wurde durch eine wissenschaftliche Studie fundiert, die von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Berggebiete (SAB) in Auftrag gegeben wurde. Diese Studie bestätigt das Argument der Schutzlastigkeit und gab durch seine, wohl als unvoreingenommen betrachtete Sichtweise von außen auf den Prozeß einen Ansatzpunkt für die Bearbeitung dieses Problems und sorgte für eine Beruhigung der z.T. emotional geführten Diskussion um die Alpenkonvention und ihre Protokolle (Die Weltwoche vom 28.07.1994; Stauffer 1994).

Das Anliegen der Kantone, sozio-ökonomische Aspekte in die Alpenkonvention aufzunehmen, wurde von Bundesrätin Ruth Dreifuss in die Linie einer Verhandlungsdelegation aufgenommen und gelangte so in direkte Nähe einer politischen Entscheidungsposition. Dreifuss versuchte, im Rahmen einer außerordentlichen Tagung der Alpenkonferenz 1994 gemäß Art. 5 Abs.6 der Alpenkonvention die Umweltminister der anderen Mitgliedsländer direkt von Vertretern aus den Gebirgskantonen von der Notwendigkeit überzeugen zu lassen, daß sozio-ökonomische Aspekte in der Alpenkonvention berücksichtigt werden müßten. Dadurch hat sie die Kritikpunkte auf die Entscheidungsebene gehoben und den Gebirgskantonen die Rolle der Repräsentation der schweizerischen Linie auf einer Konferenz mit Regierungsministern anderer Staaten überlassen. Dies kann als symbolische Übertragung dieses Amtes betrachtet werden, wo doch die Kantone Kompetenzverluste befürchteten; zum anderen zeugt es für das diplomatische Verhandlungsgeschick der Bundesrätin. Sie kann somit als eine treibende Kraft in Hinführung auf eine Ratifizierung der Alpenkonvention in der Schweiz gesehen werden. Auf diesen Vorschlag gingen die Umweltminister der anderen Vertragsstaaten aus der Sicht der Kantone jedoch zu oberflächlich ein. Sie kamen den Interessen der Kantone nur insofern entgegen, daß sie die Einarbeitung

sozioökonomischer Aspekte in das Protokoll für Raumplanung und nachhaltige Entwicklung zusagten, ein eigenes Protokoll zum Thema Wirtschaft und Gesellschaft aber ablehnten. So konnten die Protokolle der Alpenkonvention, die auf der 3. Alpenkonferenz in Chambéry von Deutschland, Frankreich, Italien, Monaco, Slowenien und der EU unterzeichnet wurden, von der Schweiz aufgrund der innerstaatlichen Ablehnung nicht unterzeichnet werden. Hieraus folgend verlor die Schweiz ihren Status als Mitglied der Alpenkonvention und mußte sich auf die Beobachterrolle beschränken.

5.4. Die Neubelebung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen.

Der Druck von Umweltorganisationen war gestiegen, sie forderten die Gebirgskantone zu einer Aufgabe des Widerstands auf. Diese Verbände schlossen sich zu einem „Netzwerk der Umweltverbände aus dem Berggebiet“ zusammen. Für die Entscheidungsfindung auf nationaler Ebene blieben diese Interessen jedoch weitgehend unwichtig (Walliser Bote vom 29.11.95). Das Eigeninteresse des Bundes an einer Überzeugung der Kantone war mit dem Beobachterstatus gestiegen. 1996 wurde die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen auf Grund einer Initiative der Bundesrätin Dreifuss erneut aufgebaut und intensiviert, um die bestehenden Differenzen aufzuspüren und aus dem Weg räumen zu können. Zu diesem Zweck fand im August 1996 in Arosa ein „Alpengipfel“ statt, auf dem sich die Gebirgskantone mit der Bundesrätin auf die Ratifizierung der Alpenkonvention geeinigt haben. Auf dieser Tagung wurde die Einrichtung einer paritätisch besetzten Arbeitsgruppe von Bund und Kantonen beschlossen, die die konkreten Auswirkungen der Alpenkonvention detailliert klären sollte.

Diese Tagung kann als Zwischenstadium der Phase Agenda-Gestaltung und Politikformulierung betrachtet werden. Der Konflikt- und Einigungsprozeß hatte großen Einfluß auf die Weiterentwicklung des Entscheidungsprozesses, so daß die Schweiz die Alpenkonvention ratifizieren konnte. Die Kantone forderten vor einer Ratifizierung eine Abschätzung der Auswirkungen und dem Kosten-Nutzen-Profil im Rahmen der Auswirkungen auf nationales Recht. Durch die eingerichtete Arbeitsgruppe wurde die starke Position der Kantone befestigt. Die Arbeitsgruppe erarbeitete die Auswirkungen der Alpenkonvention in der Schweiz. Sie stellte fest, daß „mit der Ratifikation der Alpenkonvention und der Protokolle „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“,

„Berglandwirtschaft“, „Naturschutz und Landschaftspflege“, „Bergwald“ und „Tourismus“ bekräftigt die Schweiz ihre schon eingeleitete Politik einer bezüglich Schutz und Nutzung ausgewogenen Berggebietsentwicklung. Diese Politik bezweckt die Berücksichtigung sowohl des Schutzes des Alpenraumes als auch des Rechts der ansässigen Bevölkerung auf wirtschaftliche Entwicklung. Dazu gehört unter anderem eine ausreichende Grundversorgung und eine angemessene Entschädigung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen des Alpenraumes im Rahmen laufender und zukünftiger Projekte. Die schweizerische Berggebietsförderung erfährt mit der Alpenkonvention und ihren Protokollen eine zusätzliche politische Abstützung. Bei dieser Abgeltungs- und Unterstützungspolitik, wie generell für die Umsetzung der Protokolle, wird der Bund die Vollzugsautonomie der Kantone im Rahmen der bestehenden Kompetenzordnung wahren.

Das Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ trägt wesentlich zu einem ausgeglicheneren Verhältnis zwischen Schutz- und Nutzungszielsetzungen innerhalb des Vertragswerks bei. Seine Ratifikation bildet deshalb für die Schweiz die Voraussetzung für die Ratifikation weiterer Protokolle.

Durch die Alpenkonvention werden innerstaatliche Kompetenzverteilungen zwischen Bund und Kantonen nicht angetastet. Innerhalb ihrer Kompetenzbereiche können die Kantone nun mit ausländischen Regionen Vereinbarungen treffen, was über die ursprünglichen Bestimmungen hinausgeht. Um die Alpenkonvention mit den Protokollen umzusetzen, sind keine Veränderungen der geltenden schweizerischen Gesetzgebung notwendig. Es wird keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand und damit verbundene Kosten für die Kantone geben. Dadurch steht die Alpenkonvention in der Kontinuität der von der Schweiz überlicherweise in solchen Abkommen Politik des Vorvollzugs. Unter diesen Prämissen wurde 1998 die Alpenkonvention von der Schweiz ratifiziert und die genannten Protokolle unterzeichnet.

6. Schlußbemerkungen.

6.1. Zusammenfassung.

Die Alpenkonvention ist ein internationales Vertragswerk aller Alpenstaaten. Anlaß dazu gab es nicht nur wegen der zunehmenden Umweltproblematik im Alpenraum, sondern auch, um sich als Region der EU gegenüber artikulieren zu können. Dem kommt entgegen, daß die EU selbst Mitgliedsstaat der Alpenkonvention ist und sich so zu einer nachhaltigen Politik im Sinne der Alpenkonvention verpflichtet hat. Das Ziel dieses Vertragswerk ist die Sicherstellung einer ganzheitlichen Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller Alpenstaaten, ihrer alpinen Regionen sowie der Europäischen Union unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen. Die Umsetzung dieses Ziel ist weitgehend dem Ermessen der Vertragsparteien überlassen, da die Maßnahmen ein Minimum an Vorschriften darstellen. Bei der Nicht-Durchführung von Maßnahmen sind keine Sanktionen zu erwarten. Es handelt es sich bei der Alpenkonvention also im wesentlichen um eine Absichtserklärung, die aber die Schaffung eines Alpenbewußtseins fördert.

Die Schweiz ist der Alpenkonvention nicht von Anfang an als vollständiges Mitglied beigetreten, obwohl die Alpen in der Schweiz aus historischer Sicht und durch ihren hohen gesellschaftlichen und politischen Stellenwert von großer Bedeutung sind. Als Nicht-Mitgliedsstaat der EU ist die Schweiz im Rahmen gegenseitiger starker Handelsbeziehungen trotzdem von Entscheidungen solcher supranationaler Organisationen direkt betroffen. Da die Alpenkonvention ein geeignetes Instrument für die Alpenregionen darstellt, um durch das gemeinsame Auftreten Einfluß auf die Aktivitäten der EU zu nehmen, stellt sich die Frage, warum die Schweiz an einem solchen Übereinkommen, in dem sich ihre Interessen offensichtlich wiederfinden, nicht vorbehaltlos teilnimmt.

Um eine Antwort auf diese Frage zu finden wurden die Rahmenbedingungen, die für die Schweiz bei der Entscheidungsfindung für ein solches internationales Übereinkommen relevant sind, erörtert. Dabei wurden die Bedingungen der innerstaatlichen

Entscheidungsprozesse analysiert, sowie die Umweltpolitik, bzw. die Umweltaußenpolitik der Schweiz mit damit in Verbindung stehenden außenpolitischen Ereignissen in einen Zusammenhang gestellt. Dabei konnte die starke Rolle der Kantone innerhalb des politisch-institutionellen Systems und der politischen Prozesse aufgezeigt werden. Desweiteren wurden die Gegebenheiten, die in die schweizerische Umweltaußenpolitik einfließen, dargelegt. Im Zuge dessen konnte festgestellt werden, daß die zunehmende Internationalisierung nicht ohne innenpolitische Folgen bleibt und die Kantone an einer stärkeren Repräsentation ihrer selbst in der Außenpolitik interessiert sind.

Um strukturiert untersuchen zu können, warum die Kantone sich zu Beginn in dem Maße gegen die Alpenkonvention gestellt haben und was letztendlich dazu geführt hat, daß die Kantone einer Ratifizierung der Alpenkonvention in der Schweiz zugestimmt haben, wurde die theoretische Herangehensweise der Policy-Analyse gewählt. Zum einen werden damit die verschiedenen Dimensionen der Politik herausgestellt, die auf den Beschluß eines politischen Programms konkreten Inhalt einfließen lassen. Diese sind je nach politischem Inhalt von verschiedenem Gewicht und lassen sich neben der inhaltlichen Dimension der Programme in eine politisch-institutionelle und eine prozessuale Dimension unterteilen. Diese haben je nach Zeitpunkt variierenden Einfluß. Zum anderen werden damit unterschiedliche Phasen analysiert, die eine Policy durchläuft, bis sie als konkretes Programm oder Gesetz formuliert wird. Im Verlauf dieser Phasen können die Politikdimensionen unterschiedliches Gewicht haben.

Mit diesem Verfahren wurde der Prozeß der Willensbildung in der Schweiz zum Thema Alpenkonvention analysiert. Mit Hilfe der Unterscheidung in unterschiedliche Phasen konnte untersucht werden, welchen Akteure es wann gelang, ihre Möglichkeiten zu den verschiedenen Zeitpunkten ausnutzen konnten, um ihren Interessen Ausdruck zu verleihen. Letztendlich wird herausgestellt, wie es dazu gekommen ist, daß die Schweiz die Alpenkonvention mit der notwendigen Zustimmung der Kantone ratifizieren konnte.

6.2. Fazit.

Im Verlauf der Arbeit wurde gezeigt, daß das Verhalten der Schweiz grundlegend auf das Veto der Kantone betreffend den Beitritt zur Alpenkonvention zurückzuführen ist. Somit konnte die in der ersten Hypothese angenommene Vernachlässigung der Kantone im Willensbildungsprozeß zur Alpenkonvention in der Schweiz als entscheidend für das Verhalten der Schweiz herausgestellt werden.

Dafür gibt es zwei Ursachen:

- a. Zum einen waren die Kantone die betroffenen Akteure, die sozio-ökonomische Aspekte in der Alpenkonvention berücksichtigt wissen wollten. Dadurch sollte zum Ausdruck kommen, daß die Alpen nicht nur des Schutzes bedürfen, um als Erholungsraum erhalten zu bleiben, sondern auch Lebens- und Wirtschaftsraum der einheimischen Bevölkerung sind.
- b. Zum anderen ist zentral, daß ca. 80% der Bereiche, die in der Alpenkonvention Berücksichtigung finden, in den Kompetenzbereich der Kantone fallen. Durch die Verhandlung dieser Bereiche auf internationaler Ebene werden den Kantonen die Kompetenzen von der Bundesebene entnommen, da der Bund die alleinige Kompetenz in der Außenpolitik innehat.

Das Verhalten der Kantone im Zuge der Willensbildung zur Alpenkonvention ist im Kontext der zunehmenden Einbindung der Schweiz in internationale Abkommen und in die EU zu sehen, mit der bilaterale Verträge abgeschlossen werden. Die Kantone waren generell Träger von weitreichenden Kompetenzen, der direkte Einfluß auf Bundesebene ist jedoch schwach. Durch eine Zunahme an internationalen Verträgen wurden mehr und mehr kantonale Kompetenzen von Bundesebene verhandelt, was aufgrunddessen zu einer solche Übereinkünfte generell ablehnden Haltung führte. Folglich forderten die Kantone mehr Mitspracherecht in der Bundesaußenpolitik.

Die einzige Vertretung auf Bundesebene ist im Rahmen des Ständerats, der zusammen mit der Volkskammer allen Vorlagen zustimmen muß. Die Verhandlungen zur Alpenkonvention wurde von schweizerischer Seite auf der Verwaltungsebene und nicht von politischen Organen geführt. Somit haben sich die Kantone zu wenig in den nationalen Willensbildungsprozeß eingebunden gefühlt. Dieser begann 1989 im Zuge

der 1. Alpenkonferenz. Mit der Einrichtung der Arbeitsgruppe „Alpenschutz Schweiz“ 1990 war der Bund deshalb dem Empfinden der Kantone nach zu spät und zu schwach auf die Forderung der Kantone nach stärkerer Mitbestimmung in diesem Bereich eingegangen. In der zeitweiligen Einstellung der Tätigkeit dieser Arbeitsgruppe ab 1994 spiegelt sich dies wieder.

Im Dezember 1994 wurden bei der 3. Alpenkonferenz die ersten Protokolle unterzeichnet. Im Zuge des innerstaatlichen Willensbildungsprozesses äußerten sich die Kantone ablehnend gegenüber den Protokollentwürfen, weil sie zu wenig auf sozio-ökonomische Anliegen der Bergbevölkerung Rücksicht nahmen. Um den Anliegen der Kantone mehr entgegenzukommen, ließ Bundesrätin Dreifuss die Kantone ihre Forderungen im Rahmen einer außerordentlichen Alpenkonferenz selbst vortragen. Dieser Versuch, sozio-ökonomische Aspekte in der Alpenkonvention zu verankern, ist nach Meinung der Kantone nicht erfolgreich genug gewesen, so daß die Schweiz die Protokolle nicht unterzeichnen konnte. Dabei wurde von dieser Konferenz beschlossen, sozio-ökonomische Aspekte in das Protokoll zu „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ aufzunehmen. Mit der Unterzeichnung der Protokolle durch andere Mitgliedstaaten und der fehlenden Ratifizierung der Alpenkonvention in der Schweiz verlor die Schweiz ihren vorbehaltlichen Mitgliedsstatus und mußte sich auf die Rolle eines Beobachters beschränken. Dadurch erhöhte sich der Druck auf die Schweiz, dieses Vertragswerk zu ratifizieren, und dementsprechend auf die Forderungen der Kantone mehr einzugehen.

Im Zuge der Wiederbelebung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wurde die Einrichtung einer paritätisch besetzten Arbeitsgruppe beschlossen, die die konkreten Auswirkungen der Alpenkonvention in der Schweiz aufzeigen sollte. Die Ergebnisse waren:

- Es gibt keine Veränderung der innerstaatlichen Kompetenzverteilung.
- Den Kantonen ist es freigestellt, mit Nachbarregionen Vereinbarungen zu treffen, die die gemeinsame Umsetzung der Alpenkonvention betreffen.
- Die geltende Gesetzgebung muß nicht verändert werden, um die Konvention und ihre Protokolle zu ratifizieren.

Die Zustimmung der Kantone geht also auf zwei wesentliche Aspekte zurück:

- Den Kantonen konnte konkret genannt werden, welche innerstaatlichen Konsequenzen durch die Alpenkonvention zu erwarten sind.
- Bestimmte Neuerungen im politischen System der Schweiz wurden in zeitlicher Nähe der neu gegründeten Arbeitsgruppe, bzw. im Zuge des nationalen Willensbildungsprozesses beschlossen. Dazu gehörte:
 - Die Konferenz der Kantonsregierungen, die den Einfluß der Kantone auf Bundesebene, vor allem im Bereich der Bundesaußenpolitik verstärken sollte;
 - die Neufassung der Bundesverfassung von 1999, die seit 1998 in Bearbeitung war: In ihr finden sich zwei neue Artikel, die die Rolle der Kantone in der Bundesaußenpolitik stärken. Demnach kommt den Stellungnahmen (Vernehmlassungsverfahren) der Kantone zur Außenpolitik besonderes Gewicht zu, wenn sie in ihren Zuständigkeiten betroffen sind; in diesen Fällen wirken sie in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit (Art. 55 Abs. 3 BV). Hinzu kommt, daß die Kantone in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge schließen können (Art. 56 Abs. 1 BV)
- Als dritten Aspekt, der jedoch laut Kantonen nicht direkt in Verbindung zur Zustimmung der Kantone zur Alpenkonvention steht und die Debatte nur „stimuliert“ hätte, möchte ich die Erhöhung des Wasserzinses nennen.

Durch die Policy-Analyse konnte also die Informationsgrundlage für den weiteren Verlauf der Alpenkonvention in der Schweiz verbessert werden, was dem Fazit dieser Untersuchung eine politik-beraterische Dimension verleiht. Um einen, in Zukunft effizienteren Prozeß der Willensbildung bei internationalen Abkommen in der Schweiz schaffen zu können, müssen also die politisch-institutionellen Voraussetzungen - mit einer Differenzierung nach Politikfeldern - in den Prozeß mit einfließen. Mit diesem Hintergrund zeigt ein Blick in die Nachbarschaft der Schweiz, daß dort die nationale Position in Antizipation gefunden worden war: Schon als das Konzept der Alpenkonvention vor der 1. Alpenkonferenz 1989 diskutiert wurde, war in Österreich ein „Nationales Komitee“ geschaffen worden, in dem den differenzierten nationalen Gegenheiten und Zuständigkeitsverteilungen entsprechend, sämtliche sachlich betroffenen Bundesministerien und die österreichischen Bundesländer einschließlich der Verbindungsstellen vertreten waren. Die Länderregierungen Österreichs nahmen auf allen Ebenen des österreichischen Beratungsprozesse teil und waren als Mitglieder

der österreichischen Delegationen an den internationalen Beratungen vertreten. Auf diese Weise konnte erreicht werden, daß die Ergebnisse im österreichischen Willensbildungsprozeß einen hohen Grad an Legitimation aufgewiesen haben. Dadurch konnte die Alpenkonvention in Österreich eine hohe Akzeptanz erreichen, was die Implementation verbessert.

Die Frage ist: Warum ist dies in der Schweiz nicht so abgelaufen wie in Österreich – vor allem mit dem Hintergrund, daß in der Schweiz die Kantone stark sind, die dezentrale Ausgestaltung von Kompetenzen grundlegend für die politische Kultur und Staatsverständnis sind. Es war mit diesem Hintergrundwissen absehbar, daß die Kantone diesem Abkommen zustimmen würden bei der gängigen Praxis, ihre Stellungnahme der Form halber einzuholen. Worin könnte das Interesse der Regierung gelegen haben, die Alpenkonvention zu ratifizieren?

Die Vermutungen gehen dahin: die Interessen der Kantone wurden vom Bund unterschätzt. Wenn regulativ nicht wesentlich verändert wird und keine Änderung der Gesetzgebung erfolgen mußte, gibt es keine direkt Betroffenen. Zu einem gewissen Grad kam die Diskussion zur Alpenkonvention den Kantonen wohl auch entgegen: Sie brauchten einen neuen Legitimationsgrund für Forderungen nach Finanzausgleich, Ressourcenabgeltung, distanzunabhängige Fernmeldetarife u.a. Anliegen. Gewisse Disparitäten des Berggebietes gegenüber finanzstarken Kantonen wird wohl nicht zu leugnen sein, jedoch haben die Alpenkantone durch Tourismus und Wasserkraft zwei einkommenkräftige Finanzquellen. Durch die Erarbeitung neuer Protokolle, vor allem dem Energie-Protokoll, haben sie sich eine Aufwertung ihrer regenerativen Energiequelle Wasserkraft erhofft.

Das Interesse des Bundes an der Alpenkonvention kann vor allem darin gesehen werden, daß die EG die Konvention 1991 unterzeichnet hat und sich mit der Ratifikation zur Umsetzung ihrer Grundsätze und Zielsetzungen völkerrechtlich verpflichtet. Damit hat sie implizit bestätigt, daß die Konvention mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Mit einer Ratifikation der Konvention durch die Schweiz wird daher eine Harmonisierung der Politiken erreicht, die ohne eine Angleichung der Gesetzgebung erfolgt. Damit wird in der Alpenkonvention ein Beitrag zum Abbau qualitativer Hürden für weitere Integrationsschritte gesehen. Es geht eine Förderung eines Europa der

Regionen einher, insbesondere zwischen den Alpenregionen, wo sich auch die Interessen der Kantone wiederfinden.

7. Literaturverzeichnis:

1. Abele, Klaus: Grenzüberschreitende Auweisungen von Natur- und Landschaftsschutzgebieten. Perspektiven der Zusammenarbeit zwischen Baden-Württemberg, Frankreich und der Schweiz am Beispiel Oberrhein. Dissertation an der Universität Tübingen. Baden-Baden, 1997.
2. Alpenkonventionsbüro CIPRA Österreich (Hrsg.): Die Alpenkonvention. Fragen – Antworten – Perspektiven. Quartalsweise Fachinformation zur Alpenkonvention. Nr. 15 1998.
3. Année Politique Suisse – Schweizerische Politik. Zeitschrift des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Bern. Bern, 1993.
4. Anreiter, Wilfried: Die Wirksamkeit von internationalen Umweltschutzabkommen und die Folgerungen für die Alpenkonvention. Oxford, 1997.
5. Bätzing, Werner; Messerli, Paul: Die Alpen im Europa der neunziger Jahre. Bern, 1991.
6. Bätzing, Werner: Die Alpen: Entstehung und Gefährdung einer europäischen Kulturlandschaft. München, 1991.
7. Bätzing, Werner: Der Alpenraum im Sinne der Abgrenzung der Alpenkonvention; in: 6.
8. Broggi, M; Danz, W.: Zum Geleit. In: CIPRA (Hrsg.): CIPRA 1952-1992. Dokumente, Initiativen, Perspektiven. Für eine bessere Zukunft der Alpen. Vaduz, 1992.
9. CIPRA (Hrsg.): CIPRA-Info. Vierteljährlich erscheinende Mitteilungen der CIPRA-International, Schaan. Nr. 56, April 2000.
10. Danz, Walter: Leitbild für eine Alpenkonvention. CIPRA Kleine Schriften, Heft 5. Vaduz, 1989a.
11. Danz, Walter: Umweltpolitik im Alpenraum. Ergebnisse der Internationalen Konferenz, 24.-25.06.1988 in Lindau, BRD; CIPRA-Schriftenreihe Band 5. Vaduz, 1989b.
12. Danz, Walter: Alpenkonvention: Entscheidungsreife Fragen. CIPRA Kleine Schriften, Heft 10. Vaduz, 1991.
13. Danz, W./Ortner, S.: Die Alpenkonvention - eine Zwischenbilanz. Ergebnisse der Jahrefachkonferenz 1.-3.10.1992 in Schwangau, BRD; CIPRA-Schriftenreihe Band 7. Vaduz, 1993.

14. Dorka, Volker: Die Alpen als autochthoner Lebensraum. In: s. Hamberger
15. Engel, Christian: Europa der Regionen; in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hg.): Europa von A-Z. Bonn, 1992.
16. Erbguth, Wilfried: Raumbedeutsames Umweltrecht. Systematisierung, Harmonisierung und sonstige Weiteren Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung ; 102
17. Fischer, Theo: Die Bedeutung der Alpenkonvention als Staatsvertrag. In: Wasser, Energie, Luft – eau, énergie, air. Jahrgang 85, 1993, Heft 10. (Vortrag anlässlich der Fachtagung zur Alpenkonvention und 82. Hauptversammlung des Schweizerischen Wasserwirtschaftsverbandes vom 04.11.1993 in Bern), S. 305-307.
18. Flühler, Hannes: Die Alpen - Naturpark oder Opfer des künftigen Europas? ETH-Forum für Umweltfragen. Basel, 1992.
19. French, Hilary F.: Wirksame Gestaltung von Umweltschutzabkommen; in: von Weizsäcker, Ernst Ulrich (Hrg.): Mensch, Umwelt, Wirtschaft. Beiträge aus Spektrum der Wissenschaft. Heidelberg, 1995.
20. Germann, Raimund E.: Die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen im Verwaltungsbereich. In: Ders.; Weibel, Ernest (Hrsg.): Handbuch politisches System der Schweiz. Band 3: Föderalismus. Bern, 1986.
21. Götz, Andreas: Die Entstehung der Alpenkonvention. Internes Papier der CIPRA. Schaan, 1999.
22. Ders.: Informationen anlässlich eines Besuchs bei der CIPRA am 14.03.2000.
23. Hajnal, Peter I.: Guide to UNESCO. New York, 1983.
24. Hamberger, Sylvia u.a.: Schöne neue Alpen: eine Ortsbesichtigung. Begleitbuch zur gleichnamigen Fotoausstellung. München, 1998.
25. Jann, Werner: Politikfeldanalyse. in: Nohlen, Dieter (Hrsg): Wörterbuch Staat und Politik. Bonn, 1998.
26. Jenny, Kurt: Das Kontaktgremium als Bindeglied zwischen Bund und Kantonen. In: Freiburghaus, Dieter (Hrsg.): Die Kantone und Europa. Bern, 1994.
27. Jochimsen, Maren; Kirchgässner, Gebhard u.a.: Die Schweiz als Vorreiter bei internationalen Umweltproblemen: Chancen und Risiken. In: Dies. (Hrsg): Schweizerische Umweltpolitik im internationalen Kontext. Basel, 1995.
28. Klein, Michael: Die Alpen im Klimastreß. In: Hamberger
29. Klöti, Ulrich: Verkehr, Energie und Umwelt. Die Infrastruktur und ihre Begrenzung. In: Schmid, Gerhard (Hrsg.): Handbuch Politisches System der Schweiz. Band 4: Politikbereiche. Bern, 1993.

30. Krasner, Stephen D. (Hrsg.): International Regimes. Ithaca – New York, 1983.
31. Kux, Stephan: Die Versammlung der Regionen Europas. In: Freiburghaus, Dieter (Hrsg.): Die Kantone und Europa. Bern, 1994.
32. Ders.: Internationaler Rahmen und innerstaatliche Abstützung der schweizerischen Umweltaussenpolitik. In: Jochimsen, Maren; Kirchgässner, Gebhard (Hrsg.): Schweizerische Umweltpolitik im internationalen Kontext. Basel, 1995.
33. Linder, Wolf: Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven. Bern, 1999.
34. Messerli, Paul: Mensch und Natur im alpinen Lebensraum. Risiken, Chancen, Perspektiven. Zentrale Erkenntnisse aus dem schweizerischen MAB-Programm. Bern 1989.
35. Mez, Lutz; Jänicke, Martin; Binder, Manfred: Einleitung: Umweltpolitik als sektorale Politik; in: Mez/Jänicke (Hrsg.): Sektorale Umweltpolitik. Analysen im Industrieländervergleich. Berlin, 1997.
36. Morell, Reto: Der alpine Tourismus im Lichte des schweizerischen Umweltrechts. Dissertation Nr. 1856 an der Universität St. Gallen. St. Gallen, 1996.
37. Prittwitz, Volker: Internationale Umweltregime – Ein Fallvergleich; in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Regime in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden, 1989.
38. Ders.: Politikanalyse. Opladen, 1994.
39. Ders. (Hrsg.): Verhandeln und Argumentieren: Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik. Opladen, 1996
40. Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention im Bereich Verkehr. http://deutsch.cipra.org/texte/alpenkonvention/protokoll_verkehr.htm.
41. Reissert, Bernd: Politikverflechtung. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. Bonn, 1998.
42. Rieder, Peter: Berglandwirtschaft in der Schweiz. In: Bätzing, Werner: Landwirtschaft im Alpenraum – unverzichtbar, aber zukunftslos? Eine alpenweite Bilanz der aktuellen Probleme und der möglichen Lösungen. Wien, 1996.
43. Roß, Andreas: Im Tiroler Lechtal schlagen die Wellen hoch. In: Hamberger.
44. Rüttsche, Bernard: Alpeninitiative und Transitabkommen; in: Cottier, Thomas; Kopse, Alwin: Verkehrspolitik und Alpenraum. Rechtliche Rahmenbedingungen und Möglichkeiten. Bern, 1996.
45. Schubert, Klaus: Politikfeldanalyse. Eine Einführung. Opladen, 1991.
46. Schwärzel, Jöri: Verzögerungen bei der Alpen-Konvention – Den Bündnern nicht reinreden! In: Dossier Region Alpen der Wochenzeitung, Nr. 22, 4. Juni 1993.

47. Sigg, Oswald: Die politische Schweiz. Pro Helvetia-Broschüre. Zürich, 1996.
48. Stauffer, Beat: Alpenkonvention – Chance statt Hemmschuh. In: Schweizer Naturschutz Heft 8, 1994, S. 4-6.
49. Stieger, Rafael: Internationale Umweltpolitik: Zusammenarbeit gegenseitig abhängiger Staaten. In: Jochimsen/Kirchgässner
50. Strübel, Michael: Umweltregime in Europa. In: Kohler-Koch, Beate (Hrg.): Regime in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden, 1989.
51. Tschäni, Hans: Das neue Profil der Schweiz. Konstanz und Wandel einer alten Demokratie. Zürich, 1990.
52. Wachter, Daniel: Vertiefung sozio-ökonomischer Aspekte der Alpenkonvention und ihrer Protokolle. Umwelt-Materialien Nr. 2 – Natur und Landschaft; Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL). Bern, 1993.
53. Wyder, Jörg: Alpenkonvention – Bedrohung oder Chance für das Berggebiet? NZZ vom 19.07.1991.