

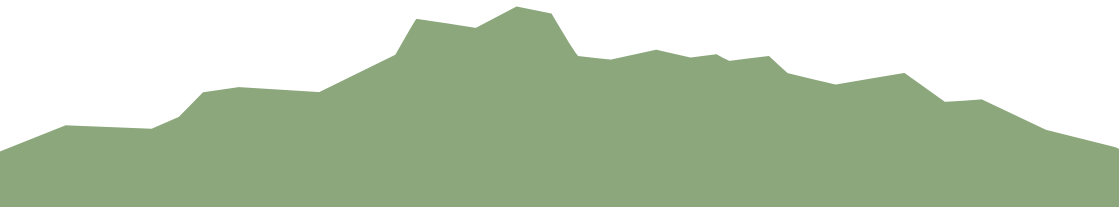


Peter Angermann

MALLNITZER SKRIPTUM ZUR ALPENKONVENTION II

Leitfaden zur nachhaltigen Gemeindeentwicklung
unter Anwendung der Alpenkonvention – 8A-GEMEINDEN

Erste Auflage
Feber 2023



Mit Unterstützung von Bund und Europäischer Union

 Bundesministerium
Klimaschutz, Umwelt,
Energie, Mobilität,
Innovation und Technologie



Europäische Union

Europäischer Landwirtschaftsfonds für
die Entwicklung des ländlichen Raums:
Hier investiert Europa in die ländlichen
Gebiete.



Impressum:

Herausgeber: Österreichischer Alpenverein – Landesverband Kärnten
Völkermarkter Straße 9, 9020 Klagenfurt
Mail: kaernten@landesverband.alpenverein.at

Gestaltung und Satz: Ressi graphics KG, Klagenfurt
Titelbild: Großfeldspitz und Säuleck im Mallnitzer Dösental
Umschlagrückseite: Häusleralm mit Ankogel in Mallnitz
Druck: Druckerei Gerin, Villach

Eine Verwendung des Inhaltes bedarf der ausdrücklichen Zustimmung
des Verfassers.

Es gilt das Urheberrechtsgesetz.

Inhaltsverzeichnis

Einleitende Vorbemerkungen	2
Einleitung	5
Aufbau des Skriptums.....	10
1. Die Alpen und das Übereinkommen zum Schutz der Alpen	12
1.1 Was sind die Alpen?	12
1.1.1 Welche Alpenabgrenzung?.....	14
1.1.2 Ergänzende Gedanken zur wirtschaftlichen Entwicklung Europas und zur Modernisierung des Alpenraums.....	16
1.2 Das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)...	19
1.2.1 Die Geschichte der Alpenkonvention.....	19
1.2.2 Die Alpenkonvention: ein ganzheitlich orientiertes, integratives Entwicklungsinstrument mit einer langen Geschichte	21
1.2.3 Verbindlichkeit und Inhalt der Alpenkonvention	22
1.2.4 Völkerrechtliche Durchsetzbarkeit und innerstaatliche Geltung der Alpenkonvention	24
2. Die 8A-Gemeinden und die Alpenkonvention.....	25
2.1 Die Idee der 8A-Gemeinden.....	25
2.2 Umsetzungsstrategien für 8A-Gemeinden	26
3. Die Rahmenkonvention und die Protokolle der Alpenkonvention..	29
3.1 Die Gesetzestexte zur Alpenkonvention	29
3.2 Das Übereinkommen zum Schutz der Alpen und seine acht Durchführungsprotokolle	30
3.2.1 Die Alpenkonvention im engeren Sinn	32
3.2.2 Die Alpenkonvention im weiteren Sinn	32
3.2.3 Das mehrjährige Arbeitsprogramm der Alpenkonvention gibt die Richtung vor	33
3.3 Die Alpenkonvention als Verhinderungsinstrument?	34

3.4 Die Alpenkonvention als ganzheitliches Gestaltungsinstrument für eine vorausschauende Sachpolitik	35
3.5 Warum bedarf es eines ganzheitlichen Gemeindeentwicklungsinstruments?	36
3.6 Institutionen und Initiativen zur Förderung der Alpenkonvention	38
3.6.1 Das Gemeindenetzwerk Allianz in den Alpen	38
3.6.2 Die internationale Alpenschutzkommission CIPRA, CIPRA-Österreich und die Rechtsservicestelle der Alpenkonvention	41
3.6.3 Das Projekt PlurAlps und das Social Planning Instrument (SPI)	43
3.7 Leitende Prinzipien der Alpenkonvention	45
3.8 Von den Aufgaben der Gemeinden und ihrer Kombination mit den Umsetzungsprotokollen sowie von den Handlungsfeldern des SPI zur Themenmatrix für 8A-Gemeinden	47
4 Nachhaltigkeit und nachhaltige Entwicklung	47
4.1 Das Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit	49
4.2 Positionen der Nachhaltigkeit	51
4.2.1 Schwache Nachhaltigkeit	51
4.2.2 Starke Nachhaltigkeit	51
4.3 Nachhaltige Entwicklung	52
4.3.1 Nachhaltigkeit in Österreich am Beispiel eines Berichts des Rechnungshofs	53
4.3.2 Nachhaltige Entwicklung und das Vorsorgeprinzip in der Europäischen Union	54
4.3.3 Nachhaltige Entwicklung und das Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation	56
4.4 Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung	57
4.4.1 Exkurs I: Nachhaltige Wirtschaftsmodelle und ihre Schnittpunkte zur Alpenkonvention	60
4.4.2 Exkurs II: Die Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen (SDGs)	62
4.4.3 Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung durch familiengeführte Kleinbetriebe	65

4.5 Kennzahlen (Indikatoren) zur Erreichung der gesetzten Ziele.....	66
4.5.1 Begriffsbestimmung: Ziele & Indikatoren	66
4.5.2 Datenerfassung zum Zweck der Schaffung einer Vergleichsbasis.....	68
4.6 Nachhaltige Gemeindeentwicklung nach den Kriterien der Alpenkonvention.....	69
5 Aufgaben der Gemeinden und die neun Themenfelder für die Umwelt- und Lebensqualität in den 8A-Gemeinden	70
5.1 Aufgaben der Gemeinden	70
5.1.1 Der eigene und der übertragene Aufgaben- oder Wirkungsbereich der Gemeinde	72
5.1.2 Die Ortsgemeinden und die Idee der Einheitsgemeinde	72
5.1.3 Versuch einer Begriffsbestimmung der sogenannten Daseinsvorsorge.....	73
5.2 Die neun Themenfelder der strategischen Gemeindeentwicklung – Daseinsvorsorge im Sinne der Alpenkonvention.....	75
6 Beispielhafte Herausforderungen für die Gemeinden im Alpenraum	80
6.1 Bürgerbeteiligung und Kommunikation.....	80
6.2 Der Klimawandel und mögliche Kipp-Punkte im Klimasystem.	81
6.2.1 Der Klimaaktionsplan 2.0 des Klimabeirats der Alpenkonvention.....	84
6.2.2 Die transnationale Ebene	86
6.2.3 Beispielhafte Ansätze auf staatlicher Ebene	88
6.2.4 Handlungsansätze für die kommunale Ebene	89
6.3 Verlust der Biodiversität und Artensterben.....	92
6.3.1 Antworten auf bundesweiter Ebene	92
6.4 Raumplanung, örtliches Entwicklungskonzept, dezentrale Siedlungsstrukturen	93
6.4.1 Kompetenzrechtliche Einordnung der Raumordnung.....	94
6.5 Die Zweitwohnsitzproblematik im Alpenraum	96
6.5.1 Antworten auf Landes- und auf kommunaler Ebene	97
6.6 Naturgefahren	101

6.7	Nachhaltigkeit von Bauwerken – von der Planung bis zum Rückbau	102
6.8	Digitalisierung, gesellschaftliche Entwicklung und Nachhaltigkeit.....	102
7	Wirtschaftliche Gemeindeentwicklung und ihr rechtlicher Rahmen	104
7.1	Finanzierung der Gemeindeaufgaben.....	104
7.1.1	Finanzverfassung & Finanzausgleich.....	105
7.1.2	Kommunale Unternehmungen.....	107
7.1.3	Förderprogramme	109
7.2	Fördermaßnahmen und mögliche Begründungen für die bevorzugte Fördervergabe an 8A-Gemeinden	116
7.2.1	Unionsrecht	118
7.2.2	Der innerstaatliche Bereich	126
7.3	Der rechtliche Rahmen	133
7.3.1	Unionsrechtliches Beihilfenverbot.....	133
7.3.2	Planende Verwaltung und Rechtssicherheit.....	140
7.3.3	Verfassungsrechtliche Zuständigkeiten	151
7.3.4	Die Stellung der Alpenkonvention im Recht der Europäischen Union	152
7.3.5	Die Kompetenzen der Union und die Kompetenzen der Mitgliedstaaten.....	162
7.3.6	Unmittelbare und mittelbare Vollziehung (bzw. Anwendung) der Protokolle der Alpenkonvention.....	164
7.4	Gedanken zu öffentlichen Investitionen und staatlichen Förderungen versus Investitionen externer privater oder institutioneller Investoren im Licht der Alpenkonvention und des staatlichen Regulierungsrechts	170
8	Abschließende Gedanken	175

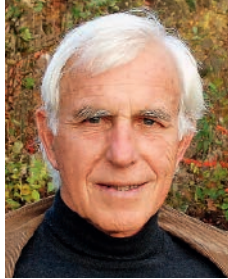
**Leitfaden zur nachhaltigen Gemeindeentwicklung
unter Anwendung der
Alpenkonvention – 8A-GEMEINDEN**

Autor: Mag. Peter Angermann, MAS

Einleitende Vorbemerkungen



Peter Angermann



Joachim Gfreiner

Würde man eine Umfrage machen, woran die meisten Menschen als Erstes denken, wenn sie das Wort *Alpenkonvention* hören, so käme wohl den meisten der Begriff „Verhinderungsinstrument“ in den Sinn. Andere würden mit dem Wort *Alpenkonvention* vielleicht allgemein *Natur- und/oder Umweltschutz* verbinden. Kaum jemand würde dabei an einen Staatsvertrag oder an *rechtlich verbindliche*

Normen denken. Wahrscheinlich käme es nur wenigen Menschen in den Sinn, hinter der Alpenkonvention ein, besonders für die Gemeindeebene, wichtiges strategisches Entwicklungs- und Gestaltungsinstrument zu vermuten.¹ Die Beschreibung der Alpenkonvention als ein *Werkzeug für die nachhaltige Gemeindeentwicklung* ist eines der Ziele dieses interdisziplinären Leitfadens.

Wie kam es nun zur Erarbeitung dieses sowie eines früheren *Leitfadens* zur Alpenkonvention durch den Landesverband Kärnten des Österreichischen Alpenvereins (ÖAV, LV-Kärnten)? Das frühere Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus startete im Jänner 2019 einen Aufruf zur Einreichung von Förderungsanträgen mit folgendem Thema: *„Für die wirksame Umsetzung der im Jahr 2002 in Kraft getretenen Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention ist die Gemeindeebene unabdingbar. Daher wurden in der Vergangenheit für Gemeinden Leitlinien publiziert und verteilt, wie ein Handbuch zur Umsetzung oder eine auf die Kommunen abgestimmte Broschüre mit Umsetzungsbeispielen zu allen Durchführungsprotokollen der Alpenkonvention, um die Implementierung der Durchführungsprotokolle zu forcieren. Trotz all dieser Bemühungen gibt es aber gerade in der Umsetzung durch die Gemeinden noch immer große Informationsdefizite. Gleichzeitig ist es auch jener Bereich, der eine große Chance in sich trägt, die Sichtbarkeit und damit die Wahrnehmung der Alpenkonvention in der ansässigen Bevölkerung zu verstärken.“* Der ÖAV Landesverband Kärnten hatte sich daraufhin zur Einreichung eines zweiteiligen Projektvorschlags mit

¹ Siehe gleich unten in der Einleitung sowie im Kapitel Die Rahmenkonvention und die Protokolle der Alpenkonvention.

dem Titel *8A-Programm für Alpenkonventionsgemeinden* entschlossen und in einem Auswahlverfahren den Zuschlag für die Umsetzung dieser Idee erhalten. Den Schwerpunkt dieses sowie des vorangegangenen Leitfadens² stellt damit die bisher im Hinblick auf die Alpenkonvention eher wenig berücksichtigte Gemeindeebene dar.

Es werden aber auch die Hintergründe dargestellt, die dazu geführt haben, dass sich die Vertreter sämtlicher am Alpenraum beteiligten Staaten auf der 1. Internationalen Alpenkonferenz vom 9. bis 11. Oktober 1989 in Berchtesgaden in einer gemeinsamen Resolution darauf geeinigt hatten, bis zum Jahr 1991 eine *völkerrechtlich verbindliche „Alpenkonvention“*³ zu erarbeiten. Neben diesen und anderen Hintergrundinformationen zur Alpenkonvention sowie zu der gemeinsamen Anstrengung aller Staaten, unseren Planeten nachhaltiger zu gestalten und damit den Gefahren des Klimawandels und des Artensterbens zu begegnen, soll auch die Wirkungsweise des im Zuge der Arbeit an diesem Projekt entwickelten *8A-Instruments* (8A-Tool), als ein an den Bestimmungen der Alpenkonvention orientiertes strategisches Werkzeug für nachhaltige Gemeindeentwicklung im Alpenraum, vorgestellt werden.

Das Skriptum fasst einen großen Teil der herrschenden Lehre und Rechtsprechung zusammen und versucht, anhand dieser bisherigen Erkenntnisse, eine teilweise Neubewertung des Stoffs durchzuführen.

Die Hauptzielgruppe dieses vorliegenden Leitfadens sind diejenigen Menschen, die auf der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ebene der Gemeinden gestaltend tätig sind und die an einer nachhaltigen Entwicklung ihrer Gemeinden Interesse haben.

Wir bedanken uns sehr herzlich bei Ministerialrat Dr. Ewald Galle und bei Dipl.-Ing.ⁱⁿ Katharina Zwettler vom Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK), beim Geschäftsführer von CIPRA Österreich Mag. Paul Kuncio, bei Dr. Stephan Tischler, dem Vorsitzenden von CIPRA Österreich, bei Alenka Smerkolj, der Generalsekretärin des Ständigen Sekretariats der Alpenkonvention, und ihrer Mitarbeiterin Živa Novljan, beim ersten Vorsitzenden des ÖAV Landesverbands Kärnten Dr. Werner Radl und dessen erstem Stellvertreter Dr. Arnold Riebenbauer sowie beim Gesamtverein des Österreichischen Alpenvereins, insbesondere bei dessen Generalsekretär Clemens Matt für das große Interesse an der Umsetzung der Alpenkonvention.

² Alpenverein Landesverband Kärnten (Hrsg.): Leitfaden zur Anwendung der Alpenkonvention auf kommunaler Ebene. (Klagenfurt am Wörthersee 2021).

³ Vgl. BM Marlies Flemming, Anfragebeantwortung Nr. II-333 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII. Gesetzgebungsperiode vom 21.12.1990.

Des Weiteren bedanken wir uns bei Landesrätin Mag.^a Sara Schaar sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Abteilung 3, der Gemeindeabteilung der Kärntner Landesregierung, bei ao. Univ.-Prof. Dr. Gerhard Muzak vom Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien und bei vielen mehr für ihre wertvollen Beiträge zur Entstehung dieses Leitfadens.

Unser Dank gilt besonders dem Projektteam mit Mag.^a Elke Beneke, Dr.ⁱⁿ Sabine Seidler und Gaby Sailer von der EB-projektmanagement GmbH, dem Gemein-denetzwerk Allianz in den Alpen mit Katharina Gasteiger und Gabriele Greus-sing, Dipl.-Ing. Robert Unglaub vom „Ing. Büro Archi-Noah“ sowie bei Dr. Gerhard Katschnig vom *Lektorat Dr. Katschnig* und Werner Ressi vom *Grafikbüro Ressi graphics KG*, beide in Klagenfurt.

Darüber hinaus bedanken wir uns abermals bei Bettina Bäck vom Jugend-team der ÖAV Sektion Mallnitz für ihre kritischen Rückfragen und Ergänzungen zum besseren Verständnis der inneren Zusammenhänge des Skriptums.

Zur Ergänzung noch die Erklärung des Wortes Leitfaden im Titel dieses und des vorangegangenen Skriptums: Nach dem Onlinewörterbuch OxfordLangua-ges⁴ der Oxford University Press bedeutet der Begriff Leitfaden eine „kurz gefass-te Darstellung“⁵ zur Einführung in ein Wissensgebiet“.

Mag. Peter Angermann, MAS

Dipl.-Ing. Joachim Gfreiner

Österreichischer Alpenverein,
Landesverband Kärnten
Mallnitz, Villach und Klagenfurt im Jänner 2023

⁴ <https://languages.oup.com/google-dictionary-de>

⁵ Dies scheint allerdings, angesichts des doch größeren Umfangs der beiden *Leitfäden*, nicht gelungen zu sein.

Einleitung

Nachhaltige Entwicklung und die Alpenkonvention

Wie ein roter Faden zieht sich, jeweils mit anderen Worten, die Idee der Nachhaltigkeit und der nachhaltigen Entwicklung durch die *Alpenkonvention*. So haben sich, beispielsweise in den *Allgemeinen Verpflichtungen* der sogenannten *Rahmenkonvention* der Alpenkonvention, die Vertragspartner (die acht Alpenstaaten und die Europäische Union) verpflichtet, „eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen unter nachhaltiger Nutzung⁶ der Ressourcen sicherzustellen“.

Das in Bezug auf Nachhaltigkeit und auf die *nachhaltige Gemeindeentwicklung* vielleicht wichtigste Protokoll der insgesamt acht Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention, das Protokoll *Raumplanung und nachhaltige Entwicklung*, betont in seiner Präambel⁷ ausdrücklich, dass der Schutz der Umwelt, die gesellschaftliche und kulturelle Fortentwicklung sowie die Wirtschaftsentwicklung im Alpenraum gleichrangige Ziele sind, und dass deshalb zwischen diesen Zielen „ein langfristig tragfähiges Gleichgewicht gesucht werden muss“.

Erkennbar ist bereits an diesen beiden Zitaten, dass es beim Thema Nachhaltigkeit in der Alpenkonvention um die klassischen drei Säulen⁸ der Nachhaltigkeit – Ökonomie, Ökologie und soziokulturelle Entwicklung – geht. Darüber hinaus geht es dabei um die Begriffe *Ganzheitlichkeit*, *Gleichgewicht* und *Dauerhaftigkeit* bzw. *Langfristigkeit*. Die letzten drei Begriffe sind zugleich Kernbegriffe, die gute Sachpolitik von kurzfristig orientierter und meist nur auf die jeweilige Parteilogik ausgerichtete Ideologienpolitik unterscheiden.

Anwendung der Alpenkonvention in der Gemeindearbeit

Um die breite Palette der von der Alpenkonvention, besonders für den kommunalen Bereich, zur Verfügung gestellten strategisch-nachhaltigen Entwicklungsinstrumente auszuschöpfen und dabei dem Prinzip der Rechtsstaatlich-

⁶ Iris Pufé beschreibt *nachhaltige Ressourcennutzung als „die Nutzung eines Systems in einer Weise, dass dieses in seinen wesentlichen Eigenschaften dauerhaft erhalten bleibt und so sein Fortbestand gesichert wird“* (Pufé, I., Nachhaltigkeit [Stuttgart 2017], S. 100f.).

⁷ Präambeln sind Einleitungen zu Gesetzen oder völkerrechtlichen Abmachungen, häufig auch in Verträgen, in denen die Absicht des Gesetzgebers bzw. der Ausgangspunkt der Vertragsschließenden etc. dargelegt wird (vgl. <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/praeambel-46052/version-324029>).

⁸ Bzw. im Fall der Alpenkonvention durch Aufnahme auch des kulturellen Aspekts um vier Säulen.

keit zu genügen, bedarf es gut geplanter, durchgeführter und insbesondere gut dokumentierter Verfahren sowie klarer Verfahrensregeln⁹ (siehe dazu weiter unten im Kapitel *Wirtschaftliche Entwicklung* unter dem Unterpunkt *Planende Verwaltung und Rechtssicherheit*).

Die praktische Umsetzung des strategischen Entwicklungsinstruments Alpenkonvention auf Gemeindeebene ist im Kapitel *Die 84-Gemeinden und die Alpenkonvention* dargestellt. Übrigens gilt im innerstaatlichen Recht hinsichtlich der unter einem innerstaatlichen Erfüllungsvorbehalt stehenden *Rahmenkonvention*, dass innerstaatliches Recht im Zweifelsfall *völkerrechtskonform* auszulegen ist.

Hinsichtlich der nicht unter einem innerstaatlichen Erfüllungsvorbehalt¹⁰ stehenden acht Protokolle der Alpenkonvention gilt die *Vermutung ihrer unmittelbaren Anwendbarkeit*.

Die Stellung der Alpenkonvention im Unionsrecht und ihr Verhältnis zum Gemeinderecht ist im Kapitel *Wirtschaftliche Gemeindeentwicklung und ihr rechtlicher Rahmen* dargestellt.

Um dem Grundsatz der ganzheitlichen Betrachtungsweise zu entsprechen, werden auch die übergeordneten Steuerungsebenen von den Landes- über die Bundesstrategien bis zur Europäischen Union sowie die weltweiten Strategien von den Pariser Klimaschutzzielen bis zu den globalen *sustainable Development Goals* (SDGs) der Vereinten Nationen beleuchtet. Vor allem wird untersucht, welche Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten darauf auf kommunaler Ebene existieren.

Darüber hinaus bietet dieser *Leitfaden* einen Überblick über die verschiedenen Möglichkeiten der Finanzierung der Gemeindeaufgaben sowie Argumentationshilfen für die Beantragung von Fördermitteln der öffentlichen Hand für diejenigen Gemeinden, die sich besonders für nachhaltige Gemeindeentwicklung, auf Basis der Alpenkonvention, entscheiden wollen.

⁹ Ähnlich etwa den Verfahrensregeln bei der Umweltverträglichkeitsprüfung und in den Raumordnungsgesetzen der Länder.

¹⁰ Vgl. Artikel 50 Absatz 2, Ziffer 4 B-VG: Anlässlich der Genehmigung eines Staatsvertrages kann der Nationalrat beschließen, in welchem Umfang dieser Staatsvertrag durch Erlassung von Gesetzen zu erfüllen ist.

Die Rechtsordnung

Zum Funktionieren sozialer Systeme bedarf es, neben anderen sozialen Erscheinungen wie zum Beispiel Sitte und Moral, verbindlicher, akzeptierter Regeln über Form und Inhalt der Zusammenlebens. Regeln etwa über die Verteilung der Aufgaben sowie über wechselseitige Rechte und Pflichten im gesellschaftlichen Leben. Diese geschriebenen oder ungeschriebenen¹¹ Regeln bzw. *Normen*, die das Zusammenleben der Menschen ordnen und in gelenkten Bahnen halten oder es dorthin bringen sollen, bezeichnet man in ihrer Gesamtheit als *die Rechtsordnung*.

Da unser Leben aber niemals statisch verläuft, sondern sich *die Verhältnisse* stetig ändern, regelt die Rechtsordnung auch diejenigen Bedingungen, unter denen diese Normen selbst an die sich ändernden Rahmenbedingungen angepasst werden können.

Das gesamte Normensystem steht in einem wechselseitigen Verhältnis zueinander – hinsichtlich seiner Erzeugungs- und Beseitigungsregeln sowie hinsichtlich seines hierarchischen Verhältnisses.¹²

Den hierarchisch gegliederten Aufbau der Rechtsordnung Österreichs innerhalb der europäischen Union bilden dabei die folgenden Prinzipien und Rechtsquellen:

1. Zunächst sind das die sogenannten *Grundprinzipien*¹³ *der österreichischen Bundesverfassung*. Sie werden verschiedentlich auch als *Baugesetze* bezeichnet und leiten sich unmittelbar aus der österreichischen Bundesverfassung, aus dem Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) ab. Das erste dieser Grundprinzipien ist *das demokratische Prinzip* (Art. 1 B-VG), dem zufolge Österreich eine demokratische Republik ist, in der das Recht vom Volk ausgeht. Nach dem zweiten, *dem republikanischen Prinzip* steht an der Spitze des Staates ein vom Bundesvolk (Art. 60 B-VG) gewähltes Staatsoberhaupt. *Das bundesstaatliche Prinzip* (Art. 2 B-VG) teilt Österreich in neun selbstständige Bundesländer.¹⁴ Das vierte grundlegende Prinzip der Bundesverfassung ist *das rechtsstaatliche Prinzip*.¹⁵ Bei diesem Prinzip geht es um das

¹¹ Gewohnheitsrecht.

¹² Siehe dazu den weiter unten beschriebenen „Stufenbau der Rechtsordnung“.

¹³ <https://www.parlament.gv.at/PERK/VERF/GRUND>

¹⁴ Diese handeln in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich selbstständig und beschließen eigene Gesetze. Gemeinsam bilden die neun Bundesländer den Bundesstaat Österreich.

¹⁵ Für manche Autoren, so wie etwa Robert Walter und Heinz Mayer, sind auch das gewaltentrennende und das liberale Prinzip Teil der Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung.

Verhältnis des einzelnen Menschen zum Staat¹⁶

2. Seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union ist, neben den hier nicht behandelten „*allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts*“ (Art. 9 B-VG), auch das Unionsrecht Teil der österreichischen Rechtsordnung. Den Rahmen des Rechts der Union bildet dessen ranghöchstes Recht,¹⁷ das sogenannte *Primärrecht*¹⁸ Es besteht aus dem Vertrag über die Europäische Union (EUV), dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der europäischen Grundrechtscharta (GRCh) sowie den Protokollen und Zusatzverträgen. Das *Sekundärrecht* der Union bilden die Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen der Organe der Union (Artikel 288 AEUV). Rangmäßig unter dem Primärrecht, aber noch über dem Sekundärrecht stehen die *internationalen Übereinkünfte* der Union nach Art. 216 AEUV¹⁹
3. Dem Recht der Union untergeordnet ist das *einfache Verfassungsrecht* des Bundes und der österreichischen Bundesländer. Aber auch einige völkerrechtliche Verträge, wie etwa die Europäische Menschenrechtskonvention, sind Teil unseres Verfassungsrechts.²⁰ Daran anschließend, die *einfachen Gesetze* des Bundes und der Länder sowie die aufgrund von Art. 50 B-VG vereinbarten Staatsverträge.
4. Die letzte Stufe bilden die gemäß Art. 18 (2) B-VG *auf Grund der Gesetze*²¹ von der Verwaltung erlassenen Verordnungen, Bescheide und Akte unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt²² sowie die ebenfalls *auf Grund der Gesetze* gefällten Gerichtsurteile und Erkenntnisse der Verwaltungsgerichte. Auch die im Rahmen *der privaten Rechtsgestaltung* der Bürgerinnen und Bürger²³ gesetzten Rechtsakte sind Teil der Rechtsordnung.

¹⁶ Der Rechtsstaat tritt an die Stelle von Herrschaft durch Willkür. Seine Amtsträger können nur auf der Grundlage rechtlicher Regeln tätig werden und nur das tun, was Rechtsvorschriften ihnen gestatten – nicht mehr. Der Rechtsstaat begrenzt somit die Macht des Staates.

¹⁷ Es bestimmt die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten und bildet den rechtlichen Rahmen für die Formulierung wie Umsetzung der Politik durch die EU-Organe. Vgl. <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/the-european-union-s-primary-law.html>.

¹⁸ *Die Verträge.*

¹⁹ Wie z. B. die *Alpenkonvention*.

²⁰ Vgl. *Matzka*, M.: 100 Jahre Verfassung (Wien 2020), S. 47.

²¹ Grundprinzipien der Bundesverfassung, Unionsrecht, innerstaatliches Verfassungsrecht, einfache Bundes- oder Landesgesetze, verfassungsunmittelbare Verordnungen und Staatsverträge.

²² Ein von einem Verwaltungsorgan in Vollziehung der Gesetze individuell ausgesprochener Befehl oder gegen eine Person individuell ausgeübter Zwang. Quelle: https://www.bvwg.gv.at/Glossar/A/akt_behoerdlicher_befehls-_und_zwangsgewalt.html.

²³ „wodurch die Privat-Rechte und Pflichten der Einwohner des Staates unter sich bestimmt werden ...“ Vgl. § 1 Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (ABGB).

Nachhaltige Entwicklung und die örtliche Raumplanung

Zwei Schwerpunkte dieses Leitfadens stellen die Fragen der *örtlichen Raumplanung* sowie der Grundsatz der *nachhaltigen Entwicklung* dar.

- Erstere wegen der unmittelbaren Verankerung der örtlichen Raumplanung²⁴ im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden sowie wegen des Einflusses der Raumplanung auf den Klimawandel und seine Verankerung in zumindest fünf der acht Alpenkonventionsprotokolle.²⁵
- Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung, weil dieser Gedanke, abgesehen vom Alpenkonventionsprotokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, wie oben bereits angedeutet, beinahe die gesamte Alpenkonvention durchzieht. Darüber hinaus ist der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung nunmehr Teil des Bundesrechts²⁶ und der Unionsrechtsordnung.²⁷ Unter anderem ist er auch in den nachhaltigen Entwicklungszielen der Vereinten Nationen (Agenda 2030)²⁸ sowie in den Grundsätzen der Welthandelsorganisation (WTO) verankert.²⁹

Klimaschutz und der Schutz der Artenvielfalt

Zwei weitere Schwerpunkte stellen der Klimaschutz und der Erhalt des noch verbleibenden Rests unserer Artenvielfalt (Biodiversität) dar³⁰

Zum Klimaschutz: Spätestens bis zum Jahr 2030 muss Österreich seine völkerrechtlich verbindlichen Verpflichtungen aus dem Klimaschutzübereinkommen von Paris erfüllen. Auch die Europäische Union selbst hat sich das Ziel gesetzt, die Nettoemissionen bis zum Jahr 2030 um mindestens 55 % gegenüber 1990 zu verringern und bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent zu werden.³¹ In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass es sich dabei nicht nur um *bloße Absichten*, sondern um *echte gesetzliche Verpflichtungen* aus dem

²⁴ Vgl. Artikel 118 Absatz 3, Zeile 9 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG).

²⁵ Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention: Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Naturschutz und Landschaftspflege, Verkehr, Tourismus, Bodenschutz. Siehe unten im Abschnitt *Nachhaltige Raumentwicklung*.

²⁶ Siehe unten Unterkapitel *Fördermaßnahmen und mögliche Begründungen für die bevorzugte Fördervergabe an 8A-Gemeinden*.

²⁷ Siehe unten Abschnitt *Nachhaltige Entwicklung und das Vorsorgeprinzip in der Europäischen Union*.

²⁸ Siehe unten Abschnitt *Die Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen (SDGs)*.

²⁹ Siehe unten Abschnitt *Nachhaltige Entwicklung und das Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation*.

³⁰ Näheres dazu weiter unten im Kapitel *Verlust der Biodiversität und Artensterben*.

³¹ Vgl. Fit für 55: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, S. 1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550&from=DE>

Europäischen Klimagesetz (siehe unten Abschnitt: Der Klimawandel, *Das Klimaschutzgesetz der Europäischen Union*)³² handelt. Diese Verpflichtungen sind selbstverständlich für Österreich als Mitgliedstaat der Europäischen Union verbindlich und damit etwa auch von der staatlichen Verwaltung bei der Fördervergabe an Gemeinden zu beachten.

Aufbau des Skriptums

Kapitel 1 befasst sich mit verschiedenen Ansätzen zur Abgrenzung des Alpenraums, mit der historischen Entwicklung des Lebensraums Alpen sowie mit den Zielen und Inhalten der Alpenkonvention.

In **Kapitel 2** wird die Idee der „8A Gemeinden“ vorgestellt und es werden mögliche Umsetzungsstrategien in den Gemeinden aufgezeigt.

Kapitel 3 stellt die strategischen und normativen Ansätze der Alpenkonvention mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung des Alpenraums vor.

In **Kapitel 4** wird der Grundgedanke der nachhaltigen Entwicklung allgemein und in der Alpenkonvention im Besonderen umrissen. Dabei werden mögliche Wege der Implementierung der Ideen der Alpenkonvention auf Gemeindeebene dargestellt. In diesem Kapitel werden aber auch die zahlreichen Verflechtungen der Alpenkonvention mit den nachhaltigen Entwicklungszielen der Vereinten Nationen (SDGs) dargestellt.

Kapitel 5 legt seinen Schwerpunkt auf die Vorstellung der im Rahmen der „Stärkung der Potenziale des alpinen ländlichen Raumes“ (7.6.5) in dem Projektteil A **8A-Programm für Alpenkonventions-Gemeinden** ausgearbeiteten *Neun Themenfelder für die Umwelt- und Lebensqualität* in den Alpenkonventionsgemeinden und in der darauf aufbauenden *Themenmatrix für 8A-Gemeinden* mit den jeweiligen Berührungspunkten der Themenfelder zur Alpenkonvention.

Kapitel 6 beschreibt, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, einige beispielhafte Herausforderungen für die Gemeinden im Alpenraum.

Kapitel 7 (*Wirtschaftliche Entwicklung*) legt, aus pragmatischen Überlegungen, einen Schwerpunkt auf die **Gemeindefinanzierung**. Eines der größten Probleme vieler Gemeinden im Alpenraum ist der Umstand, dass es vielfach für

³² Quelle: Fit für 55: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, S. 1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550&from=DE>

eine nachhaltig-wirtschaftliche Entwicklung an finanziellen Mitteln fehlt, wohingegen kurzfristige Maßnahmen (Umwidmungen von Grünland in Bauland, Gewerbeansiedlungen und Zweitwohnsitzbau, nicht nachhaltige, insbesondere *externe Investments*, Einmalmaßnahmen wie etwa Immobilienverkäufe etc.) in der Regel relativ rasch – aber eben auf Kosten fehlender Nachhaltigkeit – finanzielle Mittel und somit *Liquidität* in die Gemeindekassen schwemmen können. Es geht daher in diesem Kapitel besonders um die vielfältigen Möglichkeiten der Finanzierung von Gemeindeaufgaben – besonders unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit. Der Bogen spannt sich dabei von den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Finanzverfassungsgesetzes (F-VG) über die Finanzausgleichsgesetze (FAG) des Bundes und der Länder bis zu den unions- und innerstaatlichen Förderprogrammen. In diesem Kapitel werden außerdem mögliche Argumente für die Bevorzugungen von Gemeinden, die sich an den Kriterien der Nachhaltigkeit orientieren, im Rahmen des Finanzausgleichs und bei staatlichen Fördermaßnahmen sowie aus dem Kohäsionsfonds der Europäischen Union beleuchtet. Dabei werden, was naheliegend ist, grundrechtliche Aspekte, die aus dem innerstaatlichen und unionsrechtlichen Gleichheitssatz erwachsen, berücksichtigt. Im Unterabschnitt *Rechtliche Anmerkungen* des 7. Kapitels, in dem auch das prinzipielle unionsrechtliche Beihilfeverbot und die Ausnahmen davon dargestellt sind, wird versucht, die Darstellung der rechtlichen Zusammenhänge möglichst allgemeinverständlich zu halten. Allerdings lässt es der Stoff nicht zu, unter Weglassung jeglicher juristischen Terminologie und ohne Verwendung teilweise endlos lang erscheinender Textpassagen geschrieben zu werden, worum schon jetzt um Verständnis gebeten wird.

Ein großer Teil dieses 7. Kapitels ist sehr fachspezifisch und dürfte daher hauptsächlich für Leserinnen und Leser mit tieferem Hintergrundwissen in rechtlichen Angelegenheiten interessant sein. Dieser Abschnitt, mit Ausnahme des abschließenden Teils dieses 7. Kapitels,³³ kann daher von der Hauptzielgruppe dieses Leitfadens ohne Weiteres und ohne Gefahr des Verlusts des Verständnisses der Gesamtzusammenhänge lediglich *überflogen* oder *ganz ausgelassen* werden.

Der Autor dieses Leitfadens stammt aus Mallnitz in Kärnten, einer Gemeinde im Anwendungsbereich der Alpenkonvention, und hat die Studien der Rechts- und Betriebswirtschaftslehre absolviert. Beruflich ist er Geschäftsführer des Landesverbands Kärnten des Österreichischen Alpenvereins (ÖAV). Davor war er als Geschäftsführer des Tourismusverbands in Mallnitz und als Jurist im

³³ Kapitel 7.4 *Gedanken zu öffentlichen Investitionen und staatlichen Förderungen versus Investitionen externer privater oder institutioneller Investoren im Licht der Alpenkonvention und des staatlichen Regulierungsrechts*.

Dienst einer ebenfalls im Geltungsbereich der Alpenkonvention³⁴ liegenden Gemeinde tätig. Aktuell wirkt er als Gemeinderat bei der politischen Gestaltung seiner Heimatgemeinde mit.

1. Die Alpen und das Übereinkommen zum Schutz der Alpen

1.1 Was sind die Alpen?

Der Alpenforscher Werner Bätzing nimmt in der von ihm als *integrative Perspektive* bezeichneten Sichtweise den Lebensraum Alpen in seiner gesamtheitlichen Vernetzung von Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt sowie in seiner raumordnerischen bzw. politischen Gestaltung war.³⁵

In seinem Hauptwerk über die Alpen³⁶ beschreibt er die in den Alpen Lebenden der vorindustriellen Zeit als Menschen, die das Hochgebirge zum Lebens- und Wirtschaftsraum umwandelten und dadurch dessen Arten- und Lebensvielfalt erhöhten. Diesen frühen Alpenbewohnern stellte er die Menschen des Industriezeitalters und der späteren Dienstleistungsgesellschaft gegenüber, die mit ihren meist auf Kurzfristigkeit angelegten Nutzungsformen die biologische Vielfalt, die ökonomische Stabilität, die dezentralen Wirtschaftsformen und die langfristige Verantwortung für die Umwelt zu stören drohen. Bätzing ist aber auch Realist genug, zu erkennen, dass es nicht möglich sei, zur Lösung dieser Probleme zur traditionellen Gesellschaft der Alpen zurückzukehren. Für ihn lautet die Aufgabe daher, die modernen Wirtschafts- und Lebensformen so mit den traditionellen alpinen Umwelterfahrungen zu verbinden, damit die Alpen auf neue Weise zu einem gleichwertigen, vielfältigen und dezentralen Lebens- wie Wirtschaftsraum in Europa werden.

³⁴ Die Alpenkonvention wurde in Österreich durch das parlamentarische Genehmigungsverfahren und die darauffolgende Ratifikation durch den Bundespräsidenten in den innerstaatlichen Rechtsbestand übernommen. In Österreich sowie in der Mehrzahl der Vertragsstaaten (mit Ausnahme von Monaco und Liechtenstein) ist jedoch nicht das gesamte Staatsgebiet *Alpenkonventionsgebiet*, sondern es fallen nur jene Landesteile mit einem maßgeblichen Alpenanteil in ihren Geltungsbereich. Hierzulande liegen die Bundesländer Kärnten, Tirol und Vorarlberg zur Gänze im Anwendungsbereich der Alpenkonvention. Ihre gesetzlichen und strategischen Bestimmungen gelten somit – was oftmals verkannt wird – auch in den Landeshauptstädten Klagenfurt am Wörthersee, Innsbruck und Bregenz. Salzburg ist mit rund 95 % seiner Landesfläche, die Steiermark mit etwa 77 %, Nieder- und Oberösterreich mit jeweils rund 30 % und das Burgenland mit 12 % *Konventionsgebiet*. Insgesamt gilt die Alpenkonvention somit in etwa zwei Dritteln unseres Staatsgebiets. Wien liegt außerhalb ihres Anwendungsbereichs. Siehe Grafik weiter oben: *Anwendungs- oder Geltungsbereich der Alpenkonvention*.

³⁵ Vgl. Das *Archiv für integrative Alpenforschung* von W. Bätzing, https://www.archiv.geographie.uni-erlangen.de/remoter//data/wbaetzing/wba_publ_archiv-integrative-alpenforschung.pdf

³⁶ Bätzing, W.: Die Alpen. Geschichte und Zukunft einer europäischen Kulturlandschaft (München 20154).

In der vorindustriellen Sicht galten nach Bätzing die Alpen noch als *schreckliche und furchterregende Berge*. Die Umwertung der Alpen von den *schrecklichen Bergen* zu *schrecklich-schönen Bergen* erfolgt etwa ab dem Jahr 1760 und ist geprägt von Besuchern aus England, dem Mutterland der industriellen Revolution. Die Alpen werden zur ästhetisch schönen Idylle erklärt. Zu dieser Schönheit der Landschaft gehören auch *die glücklichen, freien und unverdorbenen Menschen*, die in Harmonie mit der Natur leben und wirtschaften.

Die ersten *echten Touristen* kommen ab etwa 1880 aus den europäischen Industriestädten in die Alpen und die im industriellen Alltag als *Material* der industriellen Produktion behandelte Natur wird in der Freizeit in Form der schönen Landschaft bewundert. Dieses romantische Alpenzerrbild der Industriegesellschaft, das von der Umweltbewegung ab den 70iger-Jahren des vergangenen Jahrhunderts übernommen wurde, blende nach Bätzing aber alle wirtschaftlichen Aktivitäten aus dem Alpenraum aus, weshalb viele richtige Kritikpunkte der Umweltbewegung, besonders aus Sicht der in den Alpen lebenden Bevölkerung, *eine schiefe Stoßrichtung* erhalten würden.

Die europäischen Industriestaaten transformierten sich in der Zeit von 1965 bis 1985 in Dienstleistungsgesellschaften. Freizeit wird ein von der Arbeitswelt unabhängiger Bereich. Die Behandlung der Natur als *Material* der Freizeitgesellschaft wird zur Selbstverständlichkeit, was sich exemplarisch am Boom des Abfahrtsschilafs ab etwa 1965 zeigt. Die Mühsal des Aufstieges wird durch den Kauf der Liftkarte abgelöst und im Zentrum des Erlebens stehen die körperlichen Sensationen bei der Abfahrt und beim Après-Ski. Die Alpen spielen nur noch die Rolle einer durchaus eindrücklichen, aber nicht zwingend notwendigen Kulisse.

Ab 1985 entstehen auch im Sommer neue *Aktivsportarten* wie Mountainbiking, River Rafting, Paragliding usw., bei denen jeweils das eigene Körperleben im Zentrum steht, wodurch die schöne Landschaft zur Randerscheinung wird. Der Berg wird zum *Sportgerät*. Schon früher, etwa ab 1980, verschwindet ein einheitliches, gesellschaftlich breit abgestütztes Alpenbild aus der europäischen Geschichte. Dieses wird ersetzt durch zahllose partikuläre Alpenbilder der jeweiligen Alpengenutzer – seien es Freizeitnutzer verschiedenster Ausrichtungen, Bauern, Förster, Jäger, Handwerker, Industrielle, Lkw-Fahrer, Umweltschützer, Politiker usw. Indem sich das zuvor einheitliche Alpenbild aufsplittet, geht auch die Einzigartigkeit und Besonderheit der Alpen in Europa verloren.

1.1.1 Welche Alpenabgrenzung?

Werner Bätzing versucht, eine adäquate Abgrenzung des Alpenraums zu finden.³⁷ So sei nach Bätzing die gesamte Alpendiskussion dadurch geprägt, dass die unterschiedlichen Akteure – Parteien, Regierungen, Verbände, Vereine, Nichtregierungsorganisationen inner- und außerhalb der Alpen – ihr spezifisches Alpenbild jeweils als *das richtige* Alpenbild darstelle würden und dass auch die geografische Abgrenzung der Alpen jeweils eigenen Sichtweisen unterliegt.

1. Da sind zunächst die beiden sehr **engen Alpenabgrenzungen**: In naturwissenschaftlicher Perspektive werden die Alpen auf das oberste Höhenstockwerk – etwa ab zweitausend Höhenmetern – begrenzt. Damit zerfallen die Alpen aber in zahlreiche, ziemlich kleine Gebirgsstöcke, in deren abgegrenzten Raum ganzjährig keine Menschen leben. Aus touristischer Perspektive beginnen die Alpen erst ab tausend Höhenmetern, womit die tiefen Täler mit den Transitlinien, Industrieanlagen und Alpenstädten bewusst aus den Alpen ausgeklammert werden. Die Alpen zerfallen auch in der touristischen Sichtweise in zahlreiche einzelne Gebirgsstöcke, wo heute etwa 800.000 Menschen leben.
2. Bei einer **mittleren Alpenabgrenzung** werden aus naturwissenschaftlicher Perspektive unter einem Hochgebirge in der Regel, neben dem eigentlichen Höhenstockwerk einschließlich seiner Talräume, auch seine inneralpinen Becken und seine Fußzonen verstanden. In politischer Perspektive haben fast alle Alpenstaaten mit Alpenanteil *ein Berggebiet* zur Förderung dieses exponierten Raums ausgewiesen. Dafür werden natürliche und wirtschaftliche Indikatoren zur Erfassung der Benachteiligungen miteinander kombiniert. Im Unterschied zur naturwissenschaftlichen Definition, die sich am Relief orientiert, dienen hier die Gemeindegrenzen als Rahmen. Die Alpenkonvention orientiert sich an dieser mittleren Abgrenzung. Der von der Geltung der *Alpenkonvention* umfasste *alpine Raum* hat eine Fläche von rund 190.000 m² und hatte im Jahr 2011 eine Bevölkerungszahl von etwa 15,2 Millionen Menschen.
3. Die dritte mögliche Alpenabgrenzung, die **weite Alpenabgrenzung**, nimmt in ihrer naturwissenschaftlichen Perspektive auch die Vorländer der Alpen, deren Eigenschaften vom benachbarten Gebirge mitgeprägt werden, in den Alpenraum mit auf, sodass ein großer Raum durch die Flüsse Rhone, Aare,

³⁷ Bätzing, Die Alpen, S. 20ff.

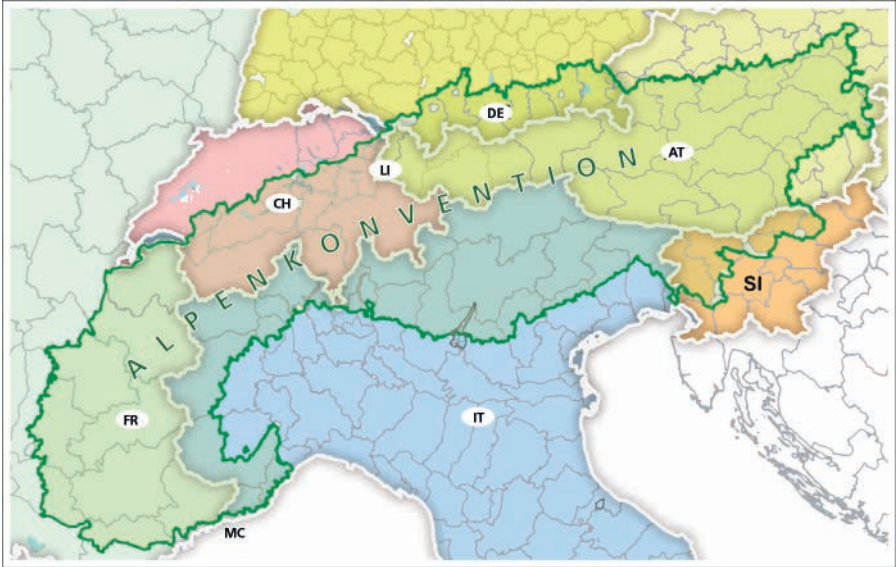


Abbildung 1: Mittlere Alpenabgrenzung: Anwendungs- oder Geltungsbereich der Alpenkonvention

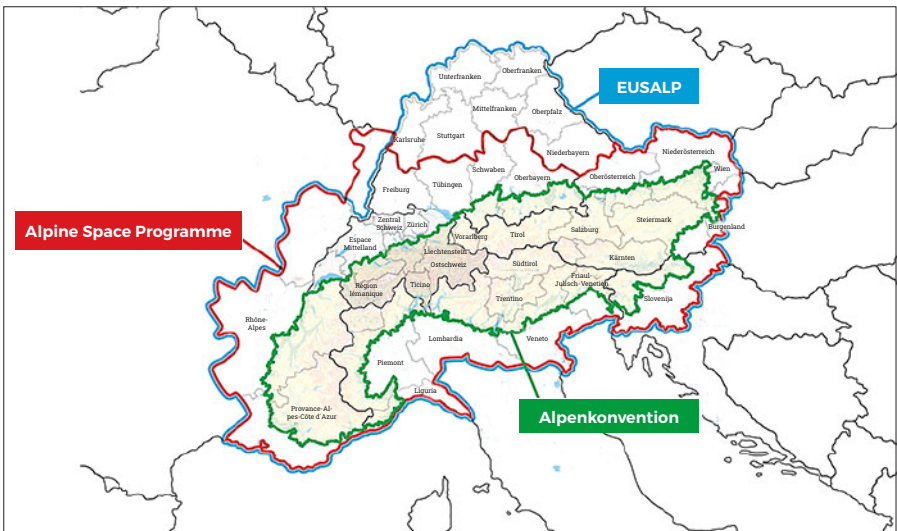


Abbildung 2: Abgrenzungen: Alpenkonvention, Alpine Space, EUSALP;
©natur-und-landschaft.de

Rhein, Donau und Po entsteht. In politischer Perspektive werden in der weiten Abgrenzung seit 1974 die Alpen und ihre Vorländer zu einem großen *perialpinen* Raum zusammengefasst. Im Rahmen ihres Interreg-Programms hat die EU den *Alpine Space* als Fördergebiet ausgewiesen, der eine Fläche von knapp 390.000 km² besitzt und eine Bevölkerung von 65,8 Millionen Menschen umfasst. Eine noch weitere Abgrenzung nimmt die makroregionale Strategie der europäischen Union, die *EUSALP* ein.

Alle Alpenabgrenzungen haben ihre jeweilige Berechtigung, aber sie schließen einander auch gegenseitig aus.

Für Bätzing, der sich für den Erhalt der Alpen als einen gleichberechtigten Lebens- und Wirtschaftsraum einsetzt, erscheint die mittlere Abgrenzung der Alpenkonvention am sinnvollsten. Grenze man nämlich die Alpen zu eng ab, würden zentrale ökologische, ökonomische und kulturelle Verflechtungen zwischen Berg und Tal im Alpenraum zerrissen. Grenze man die Alpen zu weit ab, dann werde dieser Raum demografisch, wirtschaftlich und politisch von den großen Metropolen in der Nähe der Alpen wie Wien, München, Zürich oder Mailand dominiert, womit der eigentliche Alpenraum mit seinen anderen Problemen in die Minderheitsposition geriete.

Gliederung des Alpenraums nach Raumtypen

Nach dem vom österreichischen Umweltdachverband herausgegebenen Handbuch für eine Alpine Raumordnung³⁸ kann der alpine Raum in fünf unterschiedliche Raumtypen gegliedert werden.

Neben den hochalpinen Freiräumen sind das die Übergangsräume, der ländliche Raum, die touristisch intensiv genutzten Räume und die Verdichtungsräume bzw. Agglomerationen.

1.1.2 Ergänzende Gedanken zur wirtschaftlichen Entwicklung Europas und zur Modernisierung des Alpenraums

Der Wandel von der Agrar- zur Industriegesellschaft im ausgehenden 18. Jahrhundert sowie der Ersatz menschlicher Arbeitskraft durch die Dampfmaschine revolutionierte die menschliche Arbeitsproduktivität. Das Wirtschaften wurde so effizient, dass der Mensch die dezentral-flächenhafte Naturnutzung, die bis dahin auch im Alpenraum vorherrschte, einstellen, sich auf die Nutzung

³⁸ Vgl. Tischler, S.: Handbuch Alpine Raumordnung. Ein Raumentwicklungskonzept für den Alpenraum (Wien 2022), S. 10f.

der produktivsten Teilflächen konzentrieren und alle anderen Flächen aus der Nutzung nehmen konnte. Die Wirtschaftsleistung ballte sich in kleinen, gut erreichbaren Industriestädten und -gebieten.³⁹

Besonders in den ländlich geprägten Gebieten bewirkte der spätere Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft am Beginn der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, dass bedeutende, bisher landwirtschaftlich genutzte Flächen stillgelegt wurden und die bäuerliche Bewirtschaftung an Bedeutung verlor. Die Menschen suchten ihr Einkommen nun in den neu entstandenen produktiven Ballungsräumen. Verbunden war diese Entwicklung mit einer zunehmenden und bis jetzt anhaltenden Landflucht. Außerdem waren und sind die Bildungschancen im städtischen Raum größer. Diejenigen, die nicht abwanderten, konnten neue Einnahmequellen in der Regel nur mehr im Tourismus und in anderen Dienstleistungsbranchen finden. Diese Entwicklung brachte es mit sich, dass viele bisher als idyllisch wahrgenommenen Kulturlandschaften verschwanden und dass die abgewanderten, großteils besser ausgebildeten Menschen in den Städten verblieben. Ein Umstand, der zu einer deutlich wahrnehmbaren Überalterung des ländlichen Raumes führte.

Werner Bätzing sieht einen *dreistufigen Beginn* der Modernisierung der Alpen⁴⁰ und damit der wirtschaftlichen Entwicklung im Alpenraum. Die erste Stufe stellen die nach der militärischen Niederlage Napoleons und nach dem anschließenden Wiener Kongress (1815) neu entstandenen politischen Territorialstrukturen dar. Diese festigten die zentrale Herrschaft der Fürsten und beseitigten verbriefte Freiheitsrechte von Kommunen und Regionen. Der zweite Beginn der Modernisierung ist die sogenannte Grundentlastung der Bauern (in Frankreich bereits 1798 und im Habsburgerreich nach der Revolution des Jahres 1848). Der Grundherr verliert seine herausgehobene Position, seine Sozialverantwortung für seine Untertanen, seine Stellung als Gerichtsherr und seine politische Stellung im Reich. Er wird zu einer Art Großbauer auf seinen verbleibenden Besitztümern. Die Bauern erhalten das bisher von ihnen bewirtschaftete Lehenland als Privateigentum, müssen aber dafür an den Grundherrn meist eine Abfindung zahlen. Sie erhalten dadurch den Status als selbstständige Unternehmer.

Der dritte Beginn der Modernisierung der Alpen wird von Bätzing mit jenen Entwicklungen zusammengefasst, mit denen die Industriegesellschaft direkt und unmittelbar in den Alpenraum eindringt. Das ist zunächst der **Eisenbau** durch die Alpen ab Mitte des 19. Jahrhunderts. Es folgt die Errichtung der ers-

³⁹ Bätzing, S. 131ff.

⁴⁰ Vgl. Bätzing, Die Alpen, S. 134ff.

ten **Industriebetriebe** im Alpenraum – insbesondere mit der Nutzung der Wasserkraft als Energiequelle ab dem Ende des 19. Jahrhunderts. Einen weiteren Modernisierungsfaktor stellt der Beginn des **Tourismus** als ebenfalls neue Wirtschaftsform im Alpenraum dar. Ab etwa 1880 kommt der Gedanke des Naturschutzes als neues Phänomen in den Alpenraum. Dieser hat seine Wurzeln in der städtisch geprägten Industriegesellschaft. Die ersten **Schutzgebiete** entstehen im Alpenraum bereits vor Beginn des Ersten Weltkrieges auf maßgebliche Initiative der erholungssuchenden Städter. Zugleich setzt aber bereits um 1880 in den agrarisch geprägten Regionen ohne Eisenbahnanschluss ein deutlicher Bevölkerungsrückgang, einhergehend mit der beginnenden **Landflucht** ein.

Vom (reinen) Naturschutz zur nachhaltigen Entwicklung des Lebensraums Alpen⁴¹

Das romantische Bild des frühen Naturschutzes, das untrennbar mit der Industriegesellschaft verbunden ist, hält die Alpen als Ganzes für *Natur*. Die Alpen werden in diesem Bild, das noch stark durch die idealisierende Malerei der Romantik geprägt ist, als *Ganzes*, als ideale und schützenswerte Natur wahrgenommen, obwohl die Alpen, spätestens seit dem Mittelalter, zu einem großen Teil eine von Menschen geprägte und gestaltete Kulturlandschaft sind.

Da sich auch der Naturschutz, besonders seit den 70er-Jahren, sehr stark an den US-amerikanischen Nationalparks orientiert, die echte Naturlandschaften – im Gegensatz zu den von Menschen geschaffenen Kulturlandschaften der europäischen Alpen – schützen, verschärfen sich die Probleme zwischen (städtisch geprägten) Naturschützern und Einheimischen, weil für den Alpenraum diese Voraussetzungen fehlen.

Der fundamentale Paradigmenwechsel vom reinen Naturschutz zur Nachhaltigkeit erfolgt in den 80er-Jahren auf Initiative der Internationalen Alpenschutzkommission CIPRA, eines Zusammenschlusses von etwa 100 Natur- und Umweltgruppen. Der sektorale Umweltschutz in seiner monofunktionalen Tätigkeit wandelt sich in der daraus entstandenen Alpenkonvention zu einem integrativen Naturschutz, der Wirtschaft und Gesellschaft gleichberechtigt einbezieht.⁴² Das Hauptziel der Alpenkonvention liegt nicht, wie leider vielfach verkannt wird, allein im Naturschutz,⁴³ sondern auch in der wirtschaftlichen Förderung der benachteiligten alpinen Regionen – jedoch in einer umwelt- und sozialver-

⁴¹ Vgl. Bätzing, Die Alpen, S. 238ff.

⁴² Vgl. Präambel des Alpenkonventionsprotokolls *Raumplanung und nachhaltige Entwicklung*: „in dem Bewusstsein, dass der Schutz der Umwelt, die gesellschaftliche und kulturelle Fortentwicklung sowie die Wirtschaftsentwicklung im Alpenraum gleichrangige Ziele sind, und dass deshalb zwischen ihnen ein langfristig tragfähiges Gleichgewicht gesucht werden muss ...“

⁴³ Siehe dazu unten im Kapitel: *Die Alpenkonvention als „Verhinderungsinstrument“?*

träglichem Form und ohne Großprojekte, damit vor allem die Bevölkerung vor Ort davon profitieren kann.

Die wesentlichen Ziele der Alpenkonvention sind damit, neben der Erhaltung der ökologischen Funktion des Alpenraumes, auch die integrative und damit nachhaltige Nutzung dieses Raumes, was zugleich den Schutz der wirtschaftlichen und kulturellen Interessen der ansässigen, einheimischen Bevölkerung inkludiert (Chancengleichheit).

1.2 Das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)⁴⁴

Rechtlich gesehen ist *das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)* ein Staatsvertrag zwischen den acht Alpen-Anrainerstaaten Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, Österreich, Schweiz und Slowenien sowie der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und nunmehrigen Europäischen Union.

Die Vertragsparteien haben sich darin, unter Beachtung des Vorsorge-, des Verursacher- und des Kooperationsprinzips, verpflichtet, eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller Alpenstaaten, ihrer alpinen Regionen sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen sicherzustellen.

1.2.1 Die Geschichte der Alpenkonvention⁴⁵

Naturschutz- und Umweltprobleme, ausgelöst durch energiewirtschaftliche und touristische Ausbauprojekte nach dem Zweiten Weltkrieg, führten zur Notwendigkeit, nach gemeinsamen und grenzüberschreitenden Lösungen zu suchen.⁴⁶ Erste innerstaatliche Ansätze dafür fanden sich – trotz föderalistischer Handlungsschranken – etwa in Österreich mit der Unterzeichnung des Vertrags von Heiligenblut im Jahr 1971, der in den Jahren 1981, 1984 und 1992 schrittwei-

⁴⁴ StF. Bundesgesetzblatt Nr. 477/1995.

⁴⁵ Auszug aus Seidler, S., Angermann, P.: Den Alpenraum nach vorne denken – Weiterentwicklung des Alpenraums als attraktiven Arbeits- und Lebensraum durch partizipative Prozesse mittels der Alpenkonvention. In: Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt, 2020, S. 214ff.

⁴⁶ Bereits vor dem Ersten Weltkrieg gelang es dem 1900 gegründeten und heutigen Verein zum Schutz der Bergwelt, das damalige Hauptproblem im Alpenraum, den Alpenpflanzenschutz, mit den damaligen Regierungen von Bayern, Schweiz, Italien, Österreich-Ungarn und sogar Frankreich auf eine internationale Basis zu stellen. „Dann kam der Weltkrieg und die mühsam angeknüpften Fäden wurden zerrissen.“ Schmolz, C.: 25 Jahre Alpenpflanzenschutzverein – Gründung und Zweck. 16. Bericht des Vereins zum Schutze der Alpenpflanzen: 8. 1925. https://www.zobodat.at/publikation_volumes.php?id=51208.

se zur Einrichtung des drei Bundesländer übergreifenden Nationalparks Hohe Tauern führte. Die Resolution des Europarats *Ecological Charta for Mountain Regions in Europe* aus dem Jahr 1976 war ein Schritt zu einem ersten multilateralen Instrument für den Alpenraum. Im September des Jahres 1978 hob die Schlusserklärung der Europaratskonferenz der Alpenregionen von Lugano bereits ausdrücklich einzelne Bereiche wie Berglandwirtschaft, Tourismus, Industrie, Handwerk, Wasserkraft und Forstwirtschaft hervor. Ausdrücklich hingewiesen wurde darin auf den Umstand, dass ein internationales Rechtsinstrument zur Zusammenarbeit der Regionen und Alpenländer im gesamten Alpenbogen fehlen würde.

Die Internationale Alpenschutzkommission CIPRA leistete entscheidende Vorarbeiten zur ersten Internationalen Alpenkonferenz, zu der der damalige deutsche Umweltminister Klaus Töpfer die Umweltministerinnen und Umweltminister der Alpenstaaten im Oktober 1989 nach Berchtesgaden eingeladen hatte.⁴⁷ Bei dieser Konferenz wurde eine 89 Punkte umfassende Resolution verabschiedet, die den letzten Anstoß zur Etablierung der Alpenkonvention gab.

Ein Auszug aus den Erwägungsgründen der Resolution von Berchtesgaden: *„Die Alpen sind ein durch Natur, Kultur und Geschichte ausgezeichneter Raum im Herzen Europas, an dem zahlreiche Völker und Länder teilhaben.“* In Punkt 2 der Resolution stellen die für Umwelt- und Naturschutz zuständigen Ministerinnen und Minister der sieben Gründungsmitglieder (damals noch ohne Monaco) sowie die Vertreterinnen und Vertreter der Kommission der Europäischen Gemeinschaften fest, *„dass die Alpen Lebens-, Wirtschafts- und Kulturraum ihrer eigenen Bevölkerung sind, ohne die dieser Raum nicht auf Dauer erhalten werden kann.“*

Hingewiesen wird in der Resolution des Weiteren auf die zahlreichen, miteinander häufig konkurrierenden Nutzungsansprüche, die teilweise dramatische Verkehrsentwicklung „in engen Tälern“ und auf den großen „Nord-Süd Transversalen“ sowie auf Themen wie Bodenversiegelung, Raumordnungsproblematik, Verlust der Schutzfunktion von Bergwäldern, Verlust der ökologischen Vielfalt, Klimawandel und Bevölkerungsabwanderung.

All das sind bis heute brennende Themen, die die Lebensumstände der Menschen im Alpenraum unmittelbar beeinflussen und die seit der Berchtesgadener Resolution von 1989 noch mehr an Aktualität gewonnen haben. Konkret wurde auf der Konferenz von Berchtesgaden von den Umweltministerinnen und Um-

⁴⁷ Vgl. Bätzing, W.: 25 Jahre Alpenkonvention. Bilanz und Ausblick. In: In: 25 Jahre Alpenkonvention – Ein und Ausblicke, 2016, S. 13.

weltministern in den Punkten 87 und 88 der Resolution beschlossen, eine Alpenkonvention mit einer Rahmenkonvention, die das allgemeine Prozedere festlegt, sowie Protokolle, die verbindliche Regelungen für einzelne Bereiche enthalten, zu erarbeiten. Bereits zwei Jahre später wurde am 7. November 1991 auf der II. Alpenkonferenz in Salzburg diese Rahmenkonvention von den zuständigen Ministerinnen und Ministern unterzeichnet.⁴⁸

Die *Rahmenkonvention* erlangte im März 1995 Rechtskraft. Von den ursprünglich zwölf geplanten *Durchführungsprotokollen des Übereinkommens „Alpenkonvention“* traten allerdings lediglich acht in den Alpenstaaten in Kraft.

1.2.2 Die Alpenkonvention: ein ganzheitlich orientiertes, integratives Entwicklungsinstrument mit einer langen Geschichte

Die verhältnismäßig lange Entstehungszeit „der Alpenkonvention“ – immerhin bestanden, wie oben erwähnt, bereits seit den 1950er-Jahren Bestrebungen, nach gemeinsamen, grenzüberschreitenden Lösungen zur Begrenzung der negativen Auswirkungen der damals im Alpenraum errichteten großräumigen Infrastrukturprojekte der Transport-, Tourismus- und Energiewirtschaft auf den alpinen Natur- und Umweltschutz zu suchen – hat bei ihr gleichsam zu einem Reifungsprozess geführt. Dadurch konnten viele, teils durchaus gegenläufige Aspekte in das gemeinsame Vertragswerk aufgenommen werden. Bis zum endgültigen Inkrafttreten des *Übereinkommens zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)* im März 1995 konnten so neben den ökologischen auch ökonomische, kulturelle und soziale Aspekte in den Verträgen⁴⁹ der acht Alpenstaaten Berücksichtigung finden.

Die Präambel⁵⁰ des Durchführungsprotokolls *Raumplanung und nachhaltige Entwicklung* betont sogar ausdrücklich, dass der Schutz der Umwelt, die gesellschaftliche und kulturelle Fortentwicklung sowie die Wirtschaftsentwicklung im Alpenraum für die Alpenkonvention gleichrangige Ziele sind, und dass deshalb zwischen ihnen ein langfristig tragfähiges Gleichgewicht gesucht werden muss.

⁴⁸ Ebda.

⁴⁹ Neben dem Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) – auch als die Rahmenkonvention bezeichnet –, das für alle acht Mitgliedstaaten sowie für die Europäische Union verbindlich ist, traten seit 2002 auch die bisher acht Durchführungsprotokolle sukzessive in den meisten Mitgliedstaaten und zum überwiegenden Teil auch in der Europäischen Union in Kraft.

⁵⁰ Wie bereits oben beschrieben, ist eine Präambel eine Art Vorwort zu internationalen Verträgen, mit denen die leitenden Gründe, Absichten und Ziele des Vertrages beschrieben werden. Der Text der Präambeln ist zwar rechtlich nicht bindend, er wird aber unter anderem zur Auslegung des Vertrages sowie auch, entsprechend der Wiener Vertragsrechtskonvention, zur *völkerrechtskonformen Auslegung* innerstaatlichen Materienrechts herangezogen.

Warum sich nun ausgerechnet der Alpenverein um die Herausgabe eines Leitfadens zur Alpenkonvention für Gemeinden bemüht, ist einfach erklärt: Das liegt einerseits an der Tatsache, dass sich der Österreichische Alpenverein (ÖAV) in seinem 2013 beschlossenen Grundsatzprogramm ausdrücklich dazu bekannt hat, die Alpenkonvention zu stärken, andererseits daran, dass sich der ÖAV Landesverband Kärnten aufgrund zweier konkreter Anlassfälle in seinem Arbeitsgebiet vor einigen Jahren zum Ziel gesetzt hat, die Alpenkonvention auf kommunaler Ebene bekannt und vor allem im gemeindebehördlichen Verfahren auch anwendbar zu machen.

1.2.3 Verbindlichkeit und Inhalt der Alpenkonvention⁵¹

Die Rahmenkonvention der Alpenkonvention ist am 6. März 1995 in Österreich in Kraft getreten. Sie ist damit Teil der österreichischen Rechtsordnung⁵² geworden. Alle in ihrem Zuständigkeitsbereich von den Rechtsmaterien der Konventionsverträge betroffenen Vollzugsbehörden sind seither völkerrechtlich sowie nach österreichischem Recht dazu verpflichtet, in entsprechenden Verfahren einschlägige Vereinbarungen der Staatsverträge anzuwenden und umzusetzen.⁵³

Daher sind alle Rechtsakte im gemeindebehördlichen Verfahren, bei denen die Protokolle der Alpenkonvention berücksichtigt hätten werden sollen, aber nicht angewandt wurden, potenziell rechtswidrig⁵⁴ und damit im Rechtsmittelverfahren von ihrer Aufhebung bedroht. So hat etwa der Verfassungsgerichtshof unlängst die Verordnung der Vorarlberger Landesregierung über das Naturschutzgebiet „Gipslöcher“ deshalb als gesetzeswidrig aufgehoben,⁵⁵ weil eine

⁵¹ Erweiterter Textauszug aus: Alpenverein Landesverband Kärnten (Hrsg): Leitfaden zur Anwendung der Alpenkonvention auf kommunaler Ebene (Klagenfurt am Wörthersee 2021).

⁵² Der Schutz der Alpen sowie die Sicherung der wirtschaftlichen und sozialen Lebensgrundlage der Alpenbewohner können übrigens auch als ein lokaler Beitrag zur Erreichung der rund 20 Jahre später vereinbarten Ziele der Agenda 2030 zur nachhaltigen globalen Entwicklung (SDG – sustainable development Goals der Vereinten Nationen vom 1.1.2016) gesehen werden.

⁵³ Vgl. Galle, E. (Hrsg.): Die Alpenkonvention: Handbuch für ihre Umsetzung (Wien 2007), S. 9.

⁵⁴ Nur potenziell rechtswidrig, weil das sogenannte Fehlerkalkül (Merkel) einen mit Fehlern behafteten Rechtsakt nicht prinzipiell von seiner Wirksamkeit und damit seiner Verbindlichkeit ausschließt. Siehe dazu AT I. In: Alpenverein Landesverband Kärnten (Hrsg): Leitfaden zur Anwendung der Alpenkonvention auf kommunaler Ebene (Klagenfurt am Wörthersee 2021).

⁵⁵ Vgl. VfGH: GZ: V 425/2020-9 vom 15.12.2021 „Die Vorarlberger Landesregierung hat als wesentliche Begründung für den Änderungsbedarf die Errichtung einer Lifanlage (Grubenalpbahn) angegeben. Dieses Interesse ist mit dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung des Naturschutzgebietes abzuwägen, insbesondere unter Berücksichtigung von Art. 11 Abs. 1 Naturschutzprotokoll (alle geeigneten Maßnahmen; Hautzenberg, RdU 2013, 240). Eine ausreichende Interessenabwägung geht aus den Verordnungsakten aber nicht hervor. Auch der von der Vorarlberger Landesregierung vorgebrachte Umstand, dass es sich nur um eine geringfügige Verkleinerung des Naturschutzgebietes handle und die betroffene Fläche überwiegend landwirtschaftlich genutzt werde, reicht dafür nicht aus.“

relevante Bestimmungen im Naturschutzprotokoll der Alpenkonvention vom Verordnungsgeber im Verfahren nicht ausreichend in die Interessensabwägung einbezogen worden war.

Die Rahmenkonvention der Alpenkonvention wurde – anders als deren Durchführungsprotokolle – in Österreich mit einem Erfüllungsvorbehalt⁵⁶ genehmigt. Nach österreichischem Verfassungsrecht, anders als unionsrechtlich (siehe dazu weiter unten), stehen ihre Vereinbarungen einer unmittelbaren Anwendbarkeit somit nicht zur Verfügung. Dennoch ist die Rahmenkonvention zur Auslegung von diesbezüglich einschlägigen innerstaatlichen Bestimmungen heranzuziehen.⁵⁷

Was die Rahmenkonvention aber von den Durchführungsprotokollen unterscheidet, ist der Umstand, dass sie von allen Mitgliedstaaten ratifiziert⁵⁸ wurde und damit im gesamten Anwendungsbereich der Alpenkonvention⁵⁹ in Geltung steht. Das hat, auch auf Gemeindeebene, zur Folge, dass sie in Form einer *völkerrechtskonformen Interpretation* innerstaatlichen Materienrechts angewandt werden muss.

Im Vorwort, in der sogenannten Präambel zur Rahmenkonvention, wird von den Vertragsparteien auf die Alpen als einen der größten Räume Europas, der durch seine Vielfalt hinsichtlich Natur, Kultur und Geschichte geprägt ist, Bezug genommen. Die Alpen stellen demnach einen Lebens- und Wirtschaftsraum für die einheimische wie außeralpine Bevölkerung dar und sie sind Träger bedeutender Verkehrswege. Die Alpen sind aber auch Rückzugs- sowie Lebensraum gefährdeter Pflanzen und Tiere. Weiters weist die Präambel darauf hin, dass im Anwendungsbereich der Alpenkonvention unterschiedliche Rechtsordnungen, unterschiedliche Nutzungsformen in den Land- und Forstwirtschaften, unterschiedliche Verkehrsbelastungen sowie nach Art und Intensität unterschiedliche Nutzungen bestehen. Hingewiesen wird in der Präambel – unter Bezugnahme auf die Alpenkonferenz der Umweltminister vom 9. bis 11. Oktober 1989 in Berchtesgaden – auch auf den Umstand, „dass die ständig wachsende Bean-

⁵⁶ ÜBEREINKOMMEN ZUM SCHUTZ DER ALPEN (ALPENKONVENTION) – StF: BGBl. Nr. 477/1995. Der Nationalrat hat beschlossen: 1. Der Abschluss des nachstehenden Staatsvertrages samt Anlage wird genehmigt. 2. Dieser Staatsvertrag ist im Sinne des Art. 50 Abs. 2 B-VG durch Erlassung von Gesetzen zu erfüllen.

⁵⁷ Vgl. Galle, Die Alpenkonvention, S. 14.

⁵⁸ Ratifizierung bedeutet die Übernahme einer völkerrechtlich verbindlichen Erklärung in das nationale Recht.

⁵⁹ Siehe oben 1. Kapitel: *Welche Alpenabgrenzung? – Anwendungs- oder Geltungsbereich der Alpenkonvention.*

spruchung durch den Menschen den Alpenraum und seine ökologischen Funktionen in zunehmenden Maßen gefährdet und dass Schäden nicht oder nur mit hohem Aufwand, beträchtlichen Kosten und in der Regel nur in großen Zeiträumen behoben werden können.“

1.2.4 Völkerrechtliche Durchsetzbarkeit und innerstaatliche Geltung der Alpenkonvention

Nach einem allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts sind die vertragsschließenden Staaten dazu verpflichtet, Staatsverträge zu erfüllen.⁶⁰ Das Problem, wenn sich einzelne Staaten nicht an diese völkerrechtliche Verpflichtung halten, liegt in der (prinzipiellen) Souveränität der Staaten.

Anders als z. B. das aus dem innerstaatlichen Privatrecht stammende und für Schuldverhältnisse charakteristische Prinzip, wonach eine Vertragsbindung in einer von staatlicher Seite erzwingbaren Pflicht zur Leistung mündet,⁶¹ kennt der Gedanke *der äußeren staatlichen Souveränität* dieses Prinzip nicht – außer es ist ausdrücklich etwas anderes vereinbart.⁶²

Dem Staat steht es daher aufgrund seiner Souveränität frei, prinzipiell selbst darüber zu entscheiden, ob er das von ihm mit anderen Staaten oder sonstigen Völkerrechtssubjekten vertraglich vereinbarte Recht auf seinem Staatsgebiet auch anwendet.

Aber selbst wenn *der Staat*⁶³ darauf verzichtet, den Inhalt eines von ihm selbst in Kraft gesetzten Staatsvertrags anzuwenden bzw. darauf verzichtet, diesen mit den ihm zur Verfügung stehenden Zwangsmitteln der Rechtsstaats durchzusetzen, ist der Inhalt des Vertrages dennoch verbindliches Recht.

⁶⁰ Nach dem Grundsatz *Pacta sunt servanda* bindet ein in Kraft stehender (Staats-)Vertrag die Vertragsparteien und ist von ihnen nach Treu und Glauben zu erfüllen (vgl. Artikel 26, Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge). Näheres dazu unten im Kapitel *Rechtliche Anmerkungen*.

⁶¹ Vgl. Bydlinski, F.: System und Prinzipien des Privatrechts (Wien 1996), S. 179.

⁶² Vgl. für die Alpenkonvention den völkerrechtlich eher *sanften Zwang des Mechanismus zur Überprüfung der Einhaltung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle*. Quelle: <https://www.alpconv.org/de/startseite/organisation/ueberpruefungsausschuss/>.

⁶³ Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit.

Daraus folgt, dass sich jede Person im innerstaatlichen Recht auf dessen Geltung berufen⁶⁴ und diese Verbindlichkeit mit gerichtlicher Hilfe gegenüber dem vertraglich zur Erfüllung verpflichteten Staat⁶⁵ durchsetzen kann.

2. Die 8A-Gemeinden und die Alpenkonvention

2.1 Die Idee der 8A-Gemeinden

Wie eingangs erwähnt, ist die Alpenkonvention, neben ihrem normativen Ansatz, auch ein ganzheitliches, strategisches Gestaltungsinstrument.⁶⁶ Sie eignet sich dadurch besonders für die nachhaltige Gemeindeentwicklung im Alpenraum. Wie bereits erwähnt, arbeitet der ÖAV Landesverband Kärnten seit einiger Zeit daran, die Alpenkonvention sowohl in ihrer rechtlichen wie in ihrer strategischen Dimension in den Gemeinden in ihrem Anwendungsbereich bekannt und anwendbar zu machen.⁶⁷ Dafür wurde im Rahmen eines vom Bund und von der Europäischen Union geförderten Projekts eine alle wesentlichen Gemeindeaufgaben umfassende, ganzheitliche Themenmatrix (siehe unten) entwickelt, anhand der der Nachhaltigkeitsgedanke der Alpenkonvention sowohl in die tägliche Gemeindearbeit der sogenannten „8A-Gemeinden“ (der Begriff 8A steht für die acht Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention⁶⁸) als auch in die langfristig-nachhaltige Entwicklung der *Konventionsgemeinden* einfließen kann.

⁶⁴ Schließlich gilt, dass Gesetze, zu denen auch die vom Gesetzgeber nach Artikel 50 B-VG genehmigten Staatsverträge zählen, so lange ihre Kraft behalten, bis sie von dem Gesetzgeber abgeändert oder ausdrücklich aufgehoben werden (vgl. § 9 ABGB). Und nach § 2 ABGB kann sich, „sobald ein Gesetz gehörig kund gemacht worden ist, niemand damit entschuldigen, daß ihm dasselbe nicht bekannt geworden sei.“ Dieser Grundsatz gilt selbstverständlich auch für den innerstaatlichen Gesetzgeber und für die gesamte innerstaatliche Verwaltung.

⁶⁵ In der repräsentativen Demokratie sind materiell-rechtlich alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger bzw. alle der inländischen Jurisdiktion unterliegenden Personen Berechtigte und Verpflichtete des Übereinkommens.

⁶⁶ Vgl. Artikel 2 des Übereinkommens zum Schutz der Alpen (Rahmenkonvention), Allgemeine Verpflichtungen: (1) Die Vertragsparteien stellen unter Beachtung des Vorsorge-, des Verursacher- und des Kooperationsprinzips eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller Alpenstaaten, ihrer alpinen Regionen sowie der Europäischen Gemeinschaft unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen sicher.

⁶⁷ Vgl. auch: <https://www.alpenverein.at/kaernten/home/topnews/Alpenkonventionszentrum-Mallnitz.php>

⁶⁸ Siehe dazu gleich unten.

Der etwas sperrige Titel für die Entwicklung dieser 8A-Gemeinden lautet:

Ein gutes und umweltverträgliches Leben in den Alpen – Gemeinden im Einklang mit Umwelt und Natur im Rahmen des LE-Projektes „8A-Programm für Alpenkonventionsgemeinden“.

Neben dem *Leitfaden zur Anwendung der Alpenkonvention auf kommunaler Ebene*⁶⁹ soll dieser *Leitfaden zur nachhaltigen Gemeindeentwicklung unter Anwendung der Alpenkonvention – 8A-GEMEINDEN* den im Anwendungsbereich der Alpenkonvention lebenden Menschen einen strategischen Rahmen zur nachhaltigen Gemeindeentwicklung aufzeigen, der den Gemeinden eine Entwicklung ermöglicht, die auf den Zielen und Inhalten der Alpenkonvention aufbaut – und das unter größtmöglicher Einbindung *der im Alpenraum ansässigen Bevölkerung*.

Die quantitative Größe der im Rahmen dieses Projekts betreuten Gemeinden umfasst allerdings nur Gemeinden mit einer maximalen Einwohnerzahl von 10.000 Personen, wodurch naturgemäß die spezifischen ökonomischen, ökologischen und sozialen Herausforderungen der Alpenstädte mit darüber hinausgehender Größe nicht oder nur am Rand einbezogen werden können.

Übrigens: 8A-Gemeinde wird man nicht etwa durch einen Bescheid der Landesregierung, sondern man ist eine 8A-Gemeinde, wenn das Gemeindegebiet innerhalb des Geltungs- oder Anwendungsbereichs der Alpenkonvention⁷⁰ liegt und wenn *die Gemeinde* entscheidet, sich nachhaltig und im Sinne der Alpenkonvention zu entwickeln.

2.2 Umsetzungsstrategien für 8A-Gemeinden

Der Weg zur nachhaltigen Gemeindeentwicklung bedeutet in vielen Dörfern oder Städten einen entscheidenden Richtungswechsel. Vor allem bringt die Entscheidung für Nachhaltigkeit keine kurzfristig sichtbaren Resultate. Damit stehen der Entscheidung für eine nachhaltige Gemeindeentwicklung die in demokratischen Systemen üblicherweise in regelmäßigen Abständen stattfindenden Wahlen im Weg, weil kurzfristig sichtbare Resultate eine Wiederwahl eher zu sichern scheinen.

Die für die Gemeindepolitik verantwortlichen Menschen haben aber die Mög-

⁶⁹ Herausgegeben vom ÖAV Landesverband Kärnten in Zusammenarbeit mit der Europäischen Union, dem BMK und mit CIPRA Österreich, Sommer 2021.

⁷⁰ Siehe oben 1. Kapitel: *Welche Alpenabgrenzung? – Anwendungs- oder Geltungsbereich der Alpenkonvention*.

lichkeit, die Einstellung der Gemeindebürger zu beeinflussen. Dafür erscheint es sinnvoll, den Bürgerinnen und Bürgern mögliche Vorteile einer auf den Prinzipien der Nachhaltigkeit⁷¹ ausgerichteten Gemeindeentwicklung näherzubringen sowie mögliche Nachteile von in der Regel nur kurzfristig wirkenden *Einzelmaßnahmen*, deren Wirkungen sich rasch wieder verflüchtigen können, aufzuzeigen.

Auch der Hinweis, dass man sich bei der Entscheidung für eine nachhaltige Entwicklung der Gemeinde an der bestehenden Rechtslage⁷² orientiert, erscheint sinnvoll, da Gesetze von den Menschen in der Regel akzeptiert werden.

Wichtig ist es, alle Kommunikationskanäle, die dafür zur Verfügung stehen, zu nutzen. Dazu gehören neben einer aktiven Bürgerbeteiligungspolitik die regionalen Medien und das Internet.

Die Suche nach den strategischen Grundlagen für ein an den Kriterien der Nachhaltigkeit ausgerichtetes Gemeindeentwicklungskonzept kann mit den gesetzlich vorgesehenen Regeln zur Erarbeitung des örtlichen Entwicklungskonzepts (ÖEK) nach § 9 Absatz 3 des Kärntner Raumordnungsgesetzes (ROG 2021⁷³) verglichen werden: „*Im örtlichen Entwicklungskonzept sind, ausgehend von einer Erhebung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und kulturellen Gegebenheiten*⁷⁴ in der Gemeinde,

- *die Ziele der örtlichen Raumordnung*
- *für einen Planungszeitraum von zehn Jahren und*
- *die zu ihrer Erreichung erforderlichen Maßnahmen*

festzulegen.“

Exkurs I: Die Lokale Agenda 21

Ausgangspunkt für die *Lokale Agenda 21* war die UN-Weltgipfelkonferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992. Dort wurde sie als Aktionsprogramm zur Sicherstellung einer gemeinsamen und zukunftsbeständigen Entwicklung für das 21. Jahrhundert von Regierungsvertretern aus 180 Staaten, darunter auch Österreich, unterzeichnet. Die *Lokale Agenda 21* soll die Dialogkultur

⁷¹ Siehe unten, Kapitel *Nachhaltigkeit und nachhaltige Entwicklung*.

⁷² Siehe ebenfalls weiter unten, Kapitel *Nachhaltigkeit und nachhaltige Entwicklung*.

⁷³ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrK&Gesetzesnummer=20000386>.

⁷⁴ Die wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und kulturellen Grundlagen in der Gemeinde stellen auch eine der Kernprinzipien für die nachhaltige Entwicklung im Sinne der Alpenkonvention dar. Vgl. Präambel *Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung*: „[...] der Schutz der Umwelt, die gesellschaftliche und kulturelle Fortentwicklung sowie die Wirtschaftsentwicklung [...]“

fördern, indem kreative Bürgerinnen und Bürger sowie Akteurinnen und Akteure aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung in einem offenen Beteiligungsprozess zusammenfinden und sich der zentralen Frage widmen, wie die Lebensqualität in ihrem Lebensraum erhalten und ausgebaut werden kann, ohne dabei auf Kosten der Natur, der gewachsenen wirtschaftlichen Strukturen oder unserer Gesellschaft handeln zu müssen.⁷⁵

Exkurs II: Systemischer Wandel zur Nachhaltigkeitstransformation

Systemischer Wandel in Gemeinden kann am Beispiel des *e5-Programms für energieeffiziente Gemeinden* dargestellt werden. Dieses Programm hat im Jahr 1993 seinen Ursprung in Vorarlberg. Ende der 80er-Jahre wurde aus dem Schweizer Programm *Energiestadt* gemeinsam mit einigen deutschen Partnerstädten der mittlerweile in einem Großteil der EU agierende *European Energy Award* für Energieeffizienz und nachhaltige Entwicklung auf kommunaler Ebene geschaffen.⁷⁶

Sowohl das österreichische *e5-Programm* als auch der *European Energy Award* sind Beispiele der Phasen und Kernprozesse transformativen Wertewandels – in diesem Fall des systemischen Wandels zur Nachhaltigkeitstransformation:

„Typischerweise können Transformationsprozesse in einer S-Kurve dargestellt werden, die verschiedene Prozesse und Phasen der Transformation veranschaulicht. In der Phase der Vorentwicklung bewegt sich gesellschaftliche Entwicklung innerhalb der Pfadabhängigkeiten. Diese werden wenig hinterfragt. In der Startphase greift das Gesamtsystem neue Ideen und Konzepte auf. Es gibt kein einheitliches Verständnis von Lösungswegen und Entwicklungspfaden, starke Gegenwehr gegen die neuen Lösungswege durch die etablierten Kräfte ist möglich. Ist ein gewisser Kipppunkt erreicht, geht die Transformation in die Beschleunigungsphase über: Neue Lösungen werden anerkannt und dringen in den Mainstream vor. Zugleich kann in dieser Phase eine starke Gegenbewegung derjenigen auftreten, die aufgrund der Transformation Nachteile erleiden können. In der Endphase der Transformation zeigt sich, ob sich durch die Transformation ein neues System etabliert (Stabilisierung), lediglich Neuheiten ins alte System eingebettet werden oder die Transformation scheitert (Rückschlag).“⁷⁷

⁷⁵ Vgl. *Nachhaltigkeit in der Gemeinde* (Wien 2021). Schriftenreihe Recht & Finanzen für Gemeinden, 03-04/2021, S. 41.

⁷⁶ https://marjorie-wiki.de/wiki/E5_%E2%80%93_Programm_f%C3%BCr_energieeffiziente_Gemeinden#cite_note-1

⁷⁷ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), *Hauptgutachten: Unsere gemeinsame digitale Zukunft* (Berlin 2019), S. 121f.

3. Die Rahmenkonvention und die Protokolle der Alpenkonvention

Die *Alpenkonvention*, wie sie im allgemeinen Sprachgebrauch bezeichnet wird, besteht in ihrem engeren Sinn im Wesentlichen aus zwei Teilen.

- Da ist zunächst das **Übereinkommen zum Schutz der Alpen** (Alpenkonvention). Dieses wurde 1995 in das innerstaatliche Recht übernommen⁷⁸ und wird allgemein auch als *die Rahmenkonvention* bezeichnet.
- Den zweiten Teil stellen die *acht Durchführungsprotokolle zur Umsetzung der Alpenkonvention* dar. Die *Protokolle* sind 2002 in Österreich in Kraft getreten. Das gesamte Gesetzeswerk ist seitdem, wie sonstiges nationales Recht, Teil der innerstaatlichen Rechtsordnung.

Die Alpenkonvention deckt schon in den acht Durchführungsprotokollen wesentliche Teile der Arbeit der Staaten und der Gemeindeverwaltungen ab⁷⁹ – sowohl im behördlichen Verfahren als auch bei der täglichen Gemeindearbeit (insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge).⁸⁰

3.1 Die Gesetzestexte zur Alpenkonvention

Die schriftliche Version der Alpenkonvention (Rahmenkonvention, Protokolle, Deklarationen etc.) ist Teil der Textsammlung des mittlerweile in dritter Auflage erschienenen Nachschlagewerks zur Alpenkonvention *Alpensignale 1*, welches im Büro des Ständigen Sekretariats der Alpenkonvention in Innsbruck gegen einen Kostenersatz erhältlich ist.

Die Texte sind zudem im Internet im Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramts (www.ris.bka.gv.at) oder, in gesammelter Form, etwa auf der Homepage des Ständigen Sekretariats der Alpenkonvention⁸¹ abrufbar.

⁷⁸ StF: BGBl. Nr. 477/1995.

⁷⁹ Hingewiesen wird aber darauf, dass wesentliche Aspekte wie etwa der Klimawandel (Marco Onida) oder der Bereich der Alpenstädte nur schwach und die gewerbliche Wirtschaft, die Industrie sowie die nichttouristischen Dienstleistungen (Werner Bätzing) in der Alpenkonvention nicht präsent seien (vgl. Perspektiven für die Alpen. Nationale Fachtagung von CIPRA Österreich, 19.9.2011, Wien, S. 43 und Bätzing, Die Alpen, S. 346).

⁸⁰ Siehe dazu weiter unten: *Aufgaben der Gemeinden sowie die neun Themenfelder für die Umwelt- und Lebensqualität in den 8A-Gemeinden*.

⁸¹ <https://www.alpconv.org/de/startseite/konvention/protokolle-deklarationen/>

3.2 Das Übereinkommen zum Schutz der Alpen und seine acht Durchführungsprotokolle⁸²

Im ersten von den acht Alpenstaaten Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco (1994), Österreich, Schweiz, Slowenien (1993) und der Europäischen Union (damals noch EWG) am 7. November 1991 in Salzburg unterzeichneten Staatsvertrag⁸³ haben sich die Vertragsparteien dazu verpflichtet, „eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller Alpenstaaten, ihrer alpinen Regionen sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen“ sicherzustellen.

Die Vertragsparteien haben sich in dieser sogenannten *Rahmenkonvention* (siehe unten) dazu bekannt, „geeignete Maßnahmen mit dem Ziel der Achtung, Erhaltung und Förderung der kulturellen und gesellschaftlichen Eigenständigkeit der ansässigen⁸⁴ Bevölkerung und der Sicherstellung ihrer Lebensgrundlagen, namentlich der umweltverträglichen Besiedlung und wirtschaftlichen Entwicklung sowie der Förderung des gegenseitigen Verständnisses und partnerschaftlichen Verhaltens zwischen alpiner und außeralpiner Bevölkerung zu ergreifen.“⁸⁵

Das Übereinkommen zum Schutz der Alpen besteht jedoch nicht aus diesem einzelnen, sondern aus mehreren selbstständigen Staatsverträgen, die allgemein und in diesem Skriptum in ihrer Gesamtheit als *die Alpenkonvention* bezeichnet werden. Wie oben erwähnt, besteht diese Reihe von Staatsverträgen aus zwei Regelungsbereichen:

- *Der erste Regelungsbereich, das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Die Alpenkonvention), BGBl. Nr. 477/1995, auch als die Rahmenkonvention bezeichnet, beschreibt, was geregelt werden soll. Die Rahmenkonvention nennt dabei die Vertragspartner des Abkommens, den räumlichen Anwendungsbereich der Konvention⁸⁶ und die allgemeinen, zur Durchführung*

⁸² Textauszug aus: Alpenverein Landesverband Kärnten, Leitfaden.

⁸³ Übereinkommen zum Schutz der Alpen (*Alpenkonvention*) samt Anlage – BGBl. 477 vom 21. Juli 1995 (*Rahmenkonvention*).

⁸⁴ Diese mögliche Bevorzugung der ansässigen Bevölkerung stellt keinen Verstoß gegen das in Artikel 18 AEUV statuierte Gleichheitsgebot, wonach im Anwendungsbereich der Verträge (d. h. innerhalb der Europäischen Union) in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist, da sich „ansässige Bevölkerung“ auf das Kriterium des Wohnsitzes und nicht auf Kriterien der Staatsangehörigkeit bezieht.

⁸⁵ Art. 2 Abs. 2 lit. a des Übereinkommens zum Schutz der Alpen (*Alpenkonvention*).

⁸⁶ Anlage *Perimeter der Alpenkonvention* des Übereinkommens zum Schutz der Alpen (*Die Alpenkonvention*).

übernommenen Verpflichtungen sowie die zu ihrer Umsetzung vorgesehenen Institutionen und Verfahrensweisen. Die Rahmenkonvention ist aufgrund eines sogenannten Erfüllungsvorbehalts innerstaatlich nicht unmittelbar anwendbar – ihr „Ziel und Zweck“⁸⁷ ist aber für die Auslegung⁸⁸ der Bestimmungen der Durchführungsprotokolle von Relevanz.

- Den zweiten Regelungsbereich der als die Alpenkonvention bezeichneten Staatsverträge stellen die – bisher acht – **Protokolle zur Durchführung der Alpenkonvention** dar, die, sofern deren Inhalt ausreichend bestimmt oder durch Gesetzesinterpretation ausreichend bestimmbar ist, innerstaatlich unmittelbar anwendbar sind.

Die Rahmenkonvention ist seit ihrer Ratifizierung im Jahr 1995 Teil des österreichischen Rechtsbestands – für die bisher acht Durchführungsprotokolle trifft dies seit 2002 zu. Die Rahmenkonvention und die bereits von der EU ratifizierten Durchführungsprotokolle⁸⁹ sind darüber hinaus Bestandteil des EU-Rechts.⁹⁰ Eine Einschränkung, etwa im Bereich des Umweltbereichs, erfährt dies allerdings hinsichtlich des in Artikel 5 Absatz 3 AEUV geltenden Subsidiaritätsprinzips,⁹¹ sofern es sich nicht um eine *self executing* – eine ausreichend bestimmte und damit unmittelbar anwendbare – Norm handelt.

Die Gemeinden im Anwendungsbereich der Alpenkonvention sind bei ihrem Verwaltungshandeln an die gesetzlichen Bestimmungen der Alpenkonvention und an deren Protokolle gebunden. Es ergibt sich für sie aber aus der Alpenkonvention ein großer Gestaltungsspielraum für eine nachhaltige und ganzheitliche Gemeindeentwicklung.

Insbesondere bieten sowohl die Bestimmungen der Rahmenkonvention als auch die einzelnen Protokolle eine große Auswahl an Formulierungsvor-

⁸⁷ Art. 31 Wiener Vertragsrechtskonvention (BGBl. 1980/40) – vgl. Alpenverein Landesverband Kärnten, Leitfaden: *Methodenlehre Teil 2*.

⁸⁸ Siehe dazu: Alpenverein Landesverband Kärnten, Leitfaden.

⁸⁹ Siehe: <https://www.alpconv.org/de/startseite/konvention/stand-der-ratifizierungen/>

⁹⁰ Die Alpenkonvention steht in der Normenhierarchie der EU im Rang unter dem Primärrecht, aber über den Verordnungen und Richtlinien des sekundären Gemeinschaftsrechts. Quelle: EuGH, Urt. vom 3.9.2008 – C-402/05P u. C-415/05P, Slg. 2008, I-6351, Rdnr. 286; Urt. vom 16.6.1998 – C-162/96, Slg. 1998, I-3655, Rdnr. 44; Schroeder, W.: NuR 2006, S.133, 136; Heuck, J.: Infrastrukturmaßnahmen für den alpenquerenden und inneralpinen Gütertransport. Eine europarechtliche Analyse vor dem Hintergrund der Alpenkonvention (= Natur und Recht, Bd. 16) (Berlin/Heidelberg 2013), S. 236–240.

⁹¹ Art. 5 (3) AEUV: „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“

schlagen für die politische Arbeit, zur Begründung von gemeindebehördlichen Rechtsakten (Verordnungen, Bescheide, Maßnahmen), im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung sowie zur Begründung von staatlichen Förderanträgen zum Erhalt und zur Weiterentwicklung des alpinen Lebensraums.

3.2.1 Die Alpenkonvention im engeren Sinn

Wie oben beschrieben, besteht die Alpenkonvention in ihrem engeren Sinn im Wesentlichen aus dem *Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)* und den *acht Durchführungsprotokollen zur Umsetzung der Alpenkonvention*.

3.2.2 Die Alpenkonvention im weiteren Sinn

Sowohl die Rahmenkonvention als auch die acht Durchführungsprotokolle zur Alpenkonvention werden durch sogenannte Präambeln eingeleitet. Präambeln sind Einleitungen zu Gesetzen oder völkerrechtlichen Abmachungen, häufig auch in Verträgen, in denen die Absicht des Gesetzgebers bzw. der Ausgangspunkt der Vertragschließenden etc. dargelegt wird. Eine Präambel hat grundsätzlich keine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit, dient aber der Auslegung einer Verfassung, eines Gesetzes oder Vertrages.⁹²

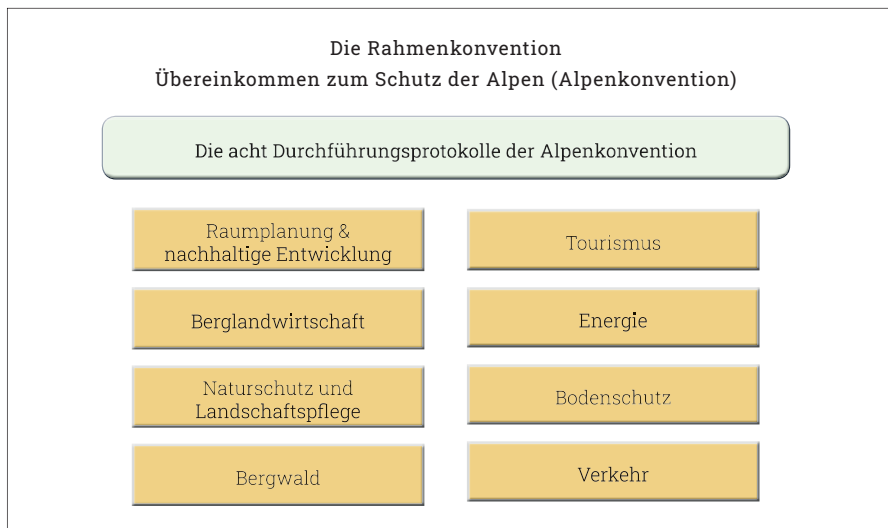


Abbildung 3: Die Alpenkonvention im engeren Sinn

⁹² <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/praeambel-46052/version-324029>

Diese Präambeln, Anhänge, Vereinbarungen zwischen den Vertragsparteien und alle weiteren Instrumente – das sind im Fall der Alpenkonvention insbesondere die Deklarationen (Ministererklärungen) zu bestimmten Themenbereichen sowie Handlungsempfehlungen und Leitlinien zur Auslegung bestimmter Vertragsbestimmungen –, die von einer oder mehreren Parteien mit Bezug auf den Vertragsabschluss errichtet und von den übrigen Parteien als ein zum Vertrag gehöriges Instrument anerkannt worden sind,⁹³ werden gemäß Artikel 31 Abs. 2 und 3 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) zur ergänzenden Auslegung völkerrechtlicher Verträge herangezogen.⁹⁴ Diese ergänzenden Dokumente⁹⁵ stellen, neben der Alpenkonvention im engeren Sinn, die Alpenkonvention in ihrem weiteren Sinn dar.

3.2.3 Das mehrjährige Arbeitsprogramm der Alpenkonvention gibt die Richtung vor⁹⁶

Im jeweils in Abständen von einigen Jahren vereinbarten mehrjährigen Arbeitsprogramm der Alpenkonvention (MAP) sind die aktuellen Schwerpunkte sowie insbesondere die Aufgaben und Ziele ihrer Organe, der Vertragsparteien und der Beobachterorganisationen dargestellt.

Das MAP stellt damit als zyklisch erneuerte Kurzfrist-Strategie die jeweils aktuellen Schwerpunkte der Alpenkonvention dar.

Das derzeit geltende *mehrjährige Arbeitsprogramm* umfasst die Jahre 2017-2022 und hat folgende prioritären Handlungsfelder: Fokussierung auf Mensch und Kultur, Maßnahmen gegen den Klimawandel, Erhaltung und Inwertsetzung der Biodiversität und Landschaft, Grünes Wirtschaften, Förderung des nachhaltigen Verkehrs sowie die Ausübung einer führenden Rolle in der EU-Strategie für den Alpenraum der EUSALP.

Das zukünftige MAP für die Jahre 2023–2030 legt seine Schwerpunkte auf die Themen Biodiversität, wiederum Klimaschutz, Lebensqualität in den Alpen und die sich wechselseitig beeinflussenden Auswirkungen (Interdependenzen) der drei Schwerpunkte.

⁹³ Vgl. *Kimminich*, O.: Einführung in das Völkerrecht (Tübingen 19925), S. 467.

⁹⁴ Näheres dazu im Besonderen Teil I des Leitfadens zur Anwendung der Alpenkonvention auf kommunaler Ebene.

⁹⁵ So kann etwa auch die 89-Punkte-Resolution von Berchtesgaden aus dem Jahr 1989 zur völkerrechtskonformen Auslegung der Alpenkonvention herangezogen werden.

⁹⁶ https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/eu_international/alpenkonvention/2020.html

3.3 Die Alpenkonvention als Verhinderungsinstrument?

Der Alpenkonvention wird mancherorts vorgeworfen, wirtschaftliche Entwicklung zu verhindern. Diesen *Makel* hat die Alpenkonvention, weil sie es vereinzelt tatsächlich unmöglich macht, dass ein geplantes Projekt realisiert werden kann. Es geht dabei aber in der Regel um Fälle bei der Planung und Errichtung großtechnischer Anlagen oder bei großräumigen Eingriffen in die Natur – insbesondere in Schutzgebiete, bei denen das allgemeinverträgliche Gleichmaß verloren gegangen zu sein scheint. Eine der Kernforderungen der Alpenkonvention lautet, ein beständiges Gleichgewicht im Alpenraum zu schaffen und dieses Gleichgewicht, notfalls mit den Zwangsmitteln, die der Rechtsstaat dafür zur Verfügung stellt, durchzusetzen.

Die Einschätzung, dass die Alpenkonvention ein *Verhinderungsinstrument* sei, geht von der nicht zutreffenden Ansicht aus, die Alpenkonvention sei einzig und allein ein Instrument des Natur- bzw. des weiterreichenden Umweltschutzes.⁹⁷ Natürlich ist der Schutz der alpinen Landschaft in der Alpenkonvention ein sehr wichtiger Aspekt – aber eben nur einer von mehreren. Die Alpenkonvention sucht, wie gerade erwähnt, nach einem langfristig tragfähigen Gleichgewicht – konkret zwischen den von ihr als (prinzipiell⁹⁸) gleichrangig (!) erachteten Zielen *Schutz der Umwelt, gesellschaftliche und kulturelle Fortentwicklung sowie Wirtschaftsentwicklung* im Alpenraum.⁹⁹

Anders als der Staatsrechtler Hans Kelsen, der die Rechtsordnung im Wesentlichen als eine Zwangsordnung definiert, die auf gesellschaftlich unerwünschte Umstände mit Sanktionen oder mit Zwang reagiert,¹⁰⁰ sieht der Rechtsphilosoph Ota Weinberger den Kern des Rechts, neben der ihr auch innewohnenden Zwangsfunktion, in der Hauptsache als *Organisations-, Lenkungs- und Pazifizierungsmittel des Lebens und Schaffens der Gesellschaft*.¹⁰¹

⁹⁷ Das liegt wahrscheinlich auch an der irreführenden Bezeichnung der Rahmenkonvention als *Übereinkommen zum Schutz der Alpen* (Alpenkonvention).

⁹⁸ Lediglich in Ausnahmefällen verschiebt die Alpenkonvention bei der Güterabwägung das Gleichgewicht zugunsten der Ökologie. Vgl. Präambel des Durchführungsprotokolls *Naturschutz und Landschaftspflege*: „[...] in der Überzeugung, daß bei der Abwägung zwischen ökologischer Belastbarkeit und wirtschaftlichen Interessen den ökologischen Erfordernissen Vorrang einzuräumen ist, wenn es für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen notwendig ist. [...]“; Artikel 9 leg cit: Eingriffe in Natur und Landschaft: [...] (2) Nach Maßgabe des nationalen Rechts sind unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen und nicht ausgleichbare Beeinträchtigungen nur zuzulassen, wenn unter Abwägung aller Interessen die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht überwiegen.“ Vgl. Präambel des Protokolls *Raumplanung und nachhaltige Entwicklung* (BGBl. III Nr. 232/2002).

⁹⁹ Vgl. Präambel des Protokolls *Raumplanung und nachhaltige Entwicklung* (BGBl. III Nr. 232/2002).

¹⁰⁰ Vgl. Kelsen, H.: *Reine Rechtslehre* (Wien 1960²), S. 34.

¹⁰¹ Vgl. Weinberger, O.: *Rechtslogik* (Wien 1970), S. 234.

Dieser Gestaltungsgedanke trifft besonders für die Alpenkonvention zu.¹⁰² Sie verkörpert den Wunsch der Vertragsparteien, gemeinsam *„eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller Alpenstaaten, ihrer alpinen Regionen sowie der Europäischen Gemeinschaft unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen sicherzustellen“*.¹⁰³

3.4 Die Alpenkonvention als ganzheitliches Gestaltungsinstrument für eine vorausschauende Sachpolitik

Anders als im oben erwähnten *Leitfaden zur Anwendung der Alpenkonvention auf kommunaler Ebene* geht es in diesem Leitfaden in erster Linie nicht primär um die juristische Anwendung und Durchsetzung der Alpenkonventionsprotokolle im gemeindebehördlichen Verwaltungsv erfahren. Trotzdem kann in diesem Rahmen nicht gänzlich auf ergänzende Verweise zu rechtlichen Grundlagen, insbesondere hinsichtlich der unionsrechtlichen Rahmenbedingungen, verzichtet werden.

Das im Rahmen dieses Projekts erarbeitete *8A-Tool* für Gemeinden soll dabei helfen, mithilfe der acht Umsetzungsprotokolle der Alpenkonvention einen Planungsprozess und die Umsetzung in einem breiten Themenspektrum der nachhaltigen Entwicklung voranzubringen. Die Alpenkonvention ist, wie oben dargelegt, nicht nur ein umfassendes Gesetzeswerk, sie ist auch ein wohldurchdachtes Gestaltungs- oder strategisches Entwicklungsinstrument mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung des Alpenraums. Mit anderen Worten:

*„Die Alpenkonvention ist ein einzigartiges, rechtlich verbindliches Nachhaltigkeit sinstrument, das darauf abzielt, die sensiblen alpinen Ökosysteme zusammen mit den regionalen kulturellen Identitäten, dem Erbe und den Traditionen in den Alpen für die kommenden Generationen zu erhalten.“*¹⁰⁴

Sie betont, wie bereits mehrmals erwähnt, ausdrücklich, dass der Schutz der Umwelt, die gesellschaftliche und kulturelle Fortentwicklung sowie die Wirtschaftsentwicklung im Alpenraum gleichrangige Ziele sind, und dass deshalb

¹⁰² Die Alpenkonvention ähnelt damit eher den ordnenden Regelwerken, beispielsweise den Organisationsregeln für die Gewerbe. Deren Ziel ist es, für sichere (Arbeits- und Betriebssicherheit), nachhaltige (besonders aus dem Gesichtspunkt des Umweltschutzes) und, etwa durch Regulierung des Marktzugangs und durch Wettbewerbsregeln, für faire Marktbedingungen zu sorgen. Der Rechtsstaat, aber auch allfällige Standesvertretungen, greifen erst bei groben Verstößen gegen diese Organisationsprinzipien mit Zwangs- oder Sanktionsmitteln ein.

¹⁰³ Alpenkonvention (Rahmenkonvention), Art. 2, Absatz 1.

¹⁰⁴ <https://www.alpconv.org/de/startseite/>

zwischen ihnen ein langfristig tragfähiges Gleichgewicht gesucht werden muss.

Und sie fordert auch, dass es die im Alpenraum ansässige Bevölkerung selbst ist, die in der Lage sein muss, ihre Vorstellungen von der gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung zu definieren sowie an deren Umsetzung im Rahmen der geltenden staatlichen Ordnung mitzuwirken (Anm.: das ist ein gesetzlich verbindlicher Auftrag an die Gesetzgebung und an die Verwaltung, eine Bürgerbeteiligung zu ermöglichen). Sie geht davon aus, dass zahlreiche Probleme des Alpenraums am besten von den direkt betroffenen Gebietskörperschaften (*den Gemeinden im Alpenraum*) gelöst werden können (Subsidiaritätsprinzip).¹⁰⁵

3.5 Warum bedarf es eines ganzheitlichen Gemeindeentwicklungs-instruments?

*„Der Mensch ist gut, er hat nur viel zu schaffen, und wie er einzeln dies und das besorgt, entgeht ihm der Zusammenhang des Ganzen.“*¹⁰⁶

Wir haben gegenwärtig und in Zukunft nicht nur eine Klima- oder Gesundheitskrise. Wir haben, mit den Worten des Landschafts- und Raumplaners Robert Unglaub, eine multiple Krise, geprägt unter anderem vom Problem des Artensterbens, der Ressourcenknappheit, des Bodenverbrauchs und der Überalterung der Landbevölkerung – verbunden mit der Abwanderung von jungen Menschen und mit dem damit zusammenhängenden Wissensabfluss (*Brain drain*).

Hinzu kommt, speziell im für viele Menschen sehr *attraktiven* Alpenraum, die Zweitwohnsitzproblematik. Es bedarf daher, zur Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen, einer Problemlösungsstrategie, die das *große Ganze* im Auge hat und die zugleich einen nachhaltigen und damit integrativen Ansatz, der die wechselseitigen Wirkungen der jeweiligen Zielebenen berücksichtigt, verfolgt.

Von den bestehenden Entwicklungsinstrumenten wie etwa den *Klimabündnisgemeinden*, den *Gesunden Gemeinden* und den *e5-Gemeinden* werden in der Regel nur Teilaspekte abgedeckt. Vor allem aber sind diese Werkzeuge kaum gemeindespezifisch ausgerichtet und haben keinen umfassenden rechtlichen und strategischen Hintergrund, auf dem sie beruhen.

Im Rahmen des 8A-Programms für nachhaltige Gemeindeentwicklung wer-

¹⁰⁵ Vgl. Präambel des Durchführungsprotokolls der Alpenkonvention *Raumplanung und nachhaltige Entwicklung*.

¹⁰⁶ Grillparzer, F.: Libussa, 5. Aufzug. In: Grillparzers Werke, Band II (Wien 1958), S.786.

den demgegenüber die beinahe alle Gemeinden betreffenden grundlegenden **neun Themenfelder** von einem ganzheitlichen (*integrativ bzw. themenübergreifend*) Standpunkt aus betrachtet.

1. Gemeinwesen, Bürgerservice und -beteiligung
2. Nachhaltige Raumentwicklung (Raumplanung / Bodenschutz)
3. Betreuung/Pflege/Gesundheit
4. Wohnen
5. Green Economy
6. Bevölkerung & Kultur
7. Energie & Klimawandel
8. Mobilität & Verkehr
9. Biodiversität und Naturschutz

Grafisch dargestellt und dadurch sehr übersichtlich werden der jeweilige Zielerreichungsgrad und die im Rahmen der strategischen Entwicklung gemachten Fortschritte innerhalb der neun Themenfelder, ähnlich wie beim e5-Programm, in Form eines Spinnen- oder Netzdiagramms:¹⁰⁷



Abbildung 4: Spinnendiagramm: Die neun Themenfelder für 8A-Gemeinden

¹⁰⁷ Näheres dazu unten im Kapitel *Aufgaben der Gemeinden sowie die neun Themenfelder für die Umwelt- und Lebensqualität in den 8A-Gemeinden*.

3.6 Institutionen und Initiativen zur Förderung der Alpenkonvention

Die folgenden Texte in diesem Abschnitt sind in den wesentlichen Zügen unmittelbar den Homepages der Organisationen und der Projektbetreiber entnommen. Die Quellen und weitere Nachweise finden sich in den Fußnoten.

3.6.1 Das Gemeindenetzwerk Allianz in den Alpen

Das Gemeindenetzwerk *Allianz in den Alpen* e. V. mit Sitz am Chiemsee/ Deutschland ist ein Zusammenschluss von rund 280 Gemeinden und Regionen aus sieben Staaten des Alpenraums und besteht seit 1997. Die Mitglieder setzen alles daran, gemeinsam mit ihren Bürgern den alpinen Lebensraum zukunftsfähig zu entwickeln. Sie fördern den aktiven Austausch über Sprach- und Kulturgrenzen hinweg, stellen die Menschen in den Mittelpunkt, haben die Zukunft im Fokus und gehen gemeinsam neue Wege.¹⁰⁸ Das Gemeindenetzwerk *Allianz in den Alpen* war, neben dem Ingenieurbüro ARCHI NOAH (Robert Unglaub), maßgeblich an der Entwicklung des Programms für 8A-Gemeinden beteiligt.

Grundsätzliche Ziele des Gemeindenetzwerks¹⁰⁹

- **Natur, Umwelt und Landschaft schützen und entwickeln**

Die alpine Natur- und Kulturlandschaft mit all ihren Elementen ist die Basis für unser Leben und Wirtschaften – sie zu bewahren und nachhaltig zu entwickeln ist eine zentrale Aufgabe. Dazu leisten Schutzgebiete einen wichtigen Beitrag. Die Mitglieder des Gemeindenetzwerks bemühen sich um die umweltverträgliche Anpassung an die Folgen des Klimawandels und arbeiten gegen dessen Ursachen. Sie fördern eine nachhaltige Mobilität zur Reduktion des stark wachsenden motorisierten Individual- und Güterverkehrs.

- **Gemeinden als Wirtschaftsraum attraktiv gestalten**

Durch eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung schaffen die Mitglieds-gemeinden die Grundlage für die Anpassung an zukünftige Herausforderungen. Sie stärken und entwickeln das Dienstleistungsangebot durch die Erhaltung und die Weiterentwicklung der regionalen Kreisläufe. Sie bemühen sich, neue Arbeitsplätze zu schaffen und bestehende zu erhalten. Sie sensibilisieren und motivieren die Bevölkerung, einen Beitrag zur regionalen Wertschöpfung zu leisten.

- **Lebensqualität der Menschen in den Alpen stärken**

Ein faires, geschlechter- und bedarfsgerechtes soziales Miteinander stärkt den Zusammenhalt in einer Gemeinde. Die Bürgerinnen und Bürger unserer Ge-

¹⁰⁸ Quelle: https://de.wikipedia.org/wiki/Allianz_in_den_Alpen

¹⁰⁹ Auszug aus: <https://alpenallianz.org/de/ueber-das-gemeindenetzwerk/was-wir-wollen/>

meinden nehmen gleichberechtigt am gesellschaftlichen Leben teil. Durch innovative Strategien und Pilotprojekte setzen die Mitgliedsgemeinden neue Maßstäbe bei den Dienstleistungen des öffentlichen Interesses wie Mobilität, Bildung oder Gesundheit.

- **Einen Beitrag zur Umsetzung der Alpenkonvention leisten**

Das Gemeindenetzwerk richtet sich in seiner Arbeit nach den Grundsätzen der Alpenkonvention. Ihre Umsetzung soll dort mit Leben erfüllt werden, wo jeder und jede Einzelne mitgestalten kann – in der Gemeinde. *Allianz in den Alpen* ist eine von 16 offiziellen Beobachterorganisationen. Das Gemeindenetzwerk bringt sich aktiv in den Gremien der Alpenkonvention ein, nimmt am Austausch zwischen den Alpenstaaten teil und vernetzt sich mit den anderen Beobachterorganisationen.

Themen¹¹⁰

Mit dem Ziel, den Alpenraum zukunftsfähig zu gestalten, arbeitet das Gemeindenetzwerk *Allianz in den Alpen* an unterschiedlichen Projekten und Programmen und organisiert Veranstaltungen zu folgenden Themen:

- **Demografischer Wandel** – Durch die Schaffung innovativer Angebote kann die Gemeinde der Abwanderung junger Menschen in große Städte entgegenwirken.
- **Bürgerbeteiligung und Jugend** – Ein Mitspracherecht der Jugend und der Einbezug der Bewohnerinnen und Bewohner bieten eine große Chance für eine kreative Gemeindeentwicklung.
- **Integration** – Der Aufbau einer Willkommenskultur in den Alpen sorgt für kulturelle Vielfalt in der Gemeinde und für ein voneinander Lernen für Jung und Alt.
- **Regionale Wertschöpfung und Nahversorgung** – Lokale Produkte und Dienstleistungen stärken die regionale Wertschöpfungskette und tun Einheimischen sowie Klima gut.
- **Mobilität und Verkehr** – Ein gut ausgebautes öffentliches Verkehrsnetz sowie alternative Mobilitätsangebote sind wichtig für Einheimische, Tourismus und Umweltschutz.

¹¹⁰ Auszug aus: <https://alpenallianz.org/de/themen/>

- **Lebensqualität im Alpenraum** – Angebote für Wohnraum, Arbeitsplätze oder Freizeitmöglichkeiten vor Ort steigern die Lebensqualität für BewohnerInnen und schützen vor Abwanderung.
- **Naturschutz und Landschaftspflege** – Naturschätze verleihen Gemeinden im Alpenraum in ihrer Vielfalt großen Wert. Diese gilt es zu pflegen und dabei die Biodiversität zu fördern.
- **Soziale Handlungsfähigkeit** – Produkte und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs, ein funktionierendes Gemeinwesen und kulturelle Angebote sorgen für das Heimatgefühl ihrer BewohnerInnen.
- **Nachhaltiger Tourismus** – Ein nachhaltiger Tourismus steht im Einklang mit der Natur, den BewohnerInnen der Destination und der regionalen Wertschöpfungskette.
- **Klimawandel und Energie** – Der Klimawandel und seine Auswirkungen sind besonders stark im Alpenraum zu spüren. Klimawandelanpassungsmaßnahmen schützen Gemeinden und deren BewohnerInnen.
- **Wohnraum und nachhaltiges Bauen** – Nachhaltiges Sanieren und Bauen für zukünftige Generationen. Von Landnutzung und Flächenausweisung bis hin zu platz- und energiesparenden Wohnalternativen.
- **Raumplanung** – Eine sozial- und umweltverträgliche Planung ist das entscheidende Instrument, um dörfliche Strukturen im Alpenraum, speziell in Zentrumsnähe, zu erhalten.
- **Landwirtschaft und Ernährung** – Die Landwirtschaft sichert neben Einkommen und Arbeitsplätzen auf dem Land den Erhalt der alpinen Kulturlandschaft und sorgt für regionale Produkte.

3.6.2 Die internationale Alpenschutzkommission CIPRA, CIPRA-Österreich und die Rechtsservicestelle der Alpenkonvention

CIPRA

Die internationale Alpenschutzkommission CIPRA – Französisch für Commission Internationale pour la Protection des Alpes – ist eine nichtstaatliche Dachorganisation mit über 100 Organisationen im gesamten Alpenraum. Sie setzt sich für den Schutz und die nachhaltige Entwicklung der Alpen ein.¹¹¹

CIPRA ÖSTERREICH¹¹²

Als nationale Vertretung der Alpenschutzkommission CIPRA wurde CIPRA Österreich im Jahr 1975 mit Hauptsitz in Wien gegründet. Das Alpenkonventionsbüro von CIPRA Österreich hat seinen Sitz nach rund 15 Jahren in Innsbruck seit 2018 in Wien. Die österreichische Vertretung der Alpenschutzkommission gibt es seit über 40 Jahren. NGOs, Länder und Wissenschaft bilden die breite Basis unserer Arbeit, um ein effizientes Handeln für den Schutz der Alpen und die nachhaltige Entwicklung des Alpenraumes zu ermöglichen. Getragen wird CIPRA Österreich von neun langjährig im Alpenschutz engagierten Umweltorganisationen sowie von den neun Bundesländern, die durch ihre Natur- bzw. Umweltschutzabteilungen vertreten werden. Organisiert ist die nationale Vertretung als ein eigenständiger Bereich des Umweltdachverbandes. CIPRA Österreich bemüht sich, als Verbindungsstelle zwischen Mitgliedsorganisationen, Bundesländern, anderen maßgeblichen Akteuren und der Zivilgesellschaft einen Beitrag als Informationsdrehscheibe und Koordinationsstelle zu leisten. Sie steht für internationale und transdisziplinäre Zusammenarbeit im Alpenraum.

Im Zuge des **Alpenkonventionsbüros**¹¹³ bemüht sich CIPRA Österreich, die nationale Implementierung der Alpenkonvention voranzutreiben, wobei zu einer konsequenten Umsetzung der Alpenkonvention das Nutzen ihrer Chancen ebenso gehört wie das Akzeptieren ihrer Vorgaben. Daher werden Aktivitäten gesetzt, den Kenntnisstand bzw. die Bewusstseinsbildung über die Alpenkonvention zu forcieren sowie Vorurteile oder Unkenntnis in der Bevölkerung wie auch auf behördlicher und politischer Ebene abzubauen.

¹¹¹ Quelle: <https://de.wikipedia.org/wiki/CIPRA>

¹¹² Quelle: <https://www.cipra.org/de/cipra/oesterreich/ueber-uns/leitbild>

¹¹³ Näheres dazu unter: <https://www.cipra.org/de/cipra/oesterreich/alpenkonventionsbuero>

Die Rechtsservicestelle¹¹⁴

Die vom österreichischen Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) sowie von der Europäischen Union und der Republik Österreich im Rahmen des EU-Programms für die Ländliche Entwicklung kofinanzierte, großteils ehrenamtlich tätige Rechtsservicestelle Alpenkonvention bei CIPRA Österreich setzt sich seit 2009 mit Fragen der rechtlichen Auslegung der Alpenkonvention, insbesondere ihrer Protokolle auseinander. Ziel der Rechtsservicestelle ist es, noch vorhandene Berührungspunkte mit der Alpenkonvention abzubauen, deren Potenzial aufzuzeigen bzw. auszuschöpfen und in weiterer Folge Entscheidungsprozesse zu erleichtern sowie den Verwaltungsapparat zu unterstützen und zu entlasten. Ein Kreis von unabhängigen Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Verwaltung und Anwaltsbereich bildet den Kern dieser für den Alpenraum nach wie vor einzigartigen Einrichtung.

Konkret umfasst die Serviceleistung seitens der ExpertInnen eine erste, unverbindliche und allgemeine Auskunft zur Auslegung bzw. Umsetzung der Alpenkonvention. Mit dieser kostenlosen Einrichtung wird nationalen und regionalen Behörden, aber auch VertreterInnen aus der Zivilgesellschaft eine rechtlich fundierte Hilfestellung in Sachen Alpenkonvention gegeben. Die Auskunft ersetzt jedoch keinesfalls behördliche Ermittlungsverfahren oder etwa Gutachten von Sachverständigen. Die Rechtsservicestelle Alpenkonvention beschäftigt sich ausschließlich mit Anfragen, die vor der verwaltungsbehördlichen Erledigung an sie herangetragen werden – eine Überprüfung von Entscheidungen wird nicht vorgenommen.

Alpenkonventionsrecht.at – Rechtsdatenbank Alpenkonvention

Weiters pflegt die Rechtsservicestelle die Rechtsdatenbank Alpenkonvention, die im Jahr 2021 gänzlich überarbeitet wurde und nun auf www.alpenkonventionsrecht.at verfügbar ist. In dieser Datenbank finden Sie verwaltungsbehördliche Entscheidungen, Erkenntnisse der Verwaltungsgerichte und der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts (Verfassungsgerichtshof, Verwaltungsgerichtshof), Rechtssätze, einschlägige rechtswissenschaftliche Literaturquellen sowie die Stellungnahmen der Rechtsexpertinnen und Rechtsexperten der Rechtsservicestelle zu Fragen der Anwendung und Auslegung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle.

¹¹⁴ Quelle: <https://www.cipra.org/de/cipra/oesterreich/rechtsservicestelle>

Bedeutung der Einrichtung

- *Rechtlich fundierte Hilfestellung in Sachen Alpenkonvention*
- *Abbau von Berührungängsten mit der Alpenkonvention*
- *Entlastung der Verwaltung durch Vorbeurteilungen*
- *Verbesserung in der regionalen und nationalen Anwendung der Alpenkonvention*
- *Vorbildwirkung in der internationalen Umsetzung der Alpenkonvention*
- *Niederschwelliger Zugang zum Alpenkonventionsrecht über Rechtsdatenbank*

Anfragen an die Rechtsservicestelle können direkt an das Alpenkonventionsbüro von CIPRA Österreich gerichtet werden: CIPRA Österreich, Alpenkonventionsbüro, Dresdner Straße 82/7. OG, 1200 Wien, E-Mail: alpenkonvention@cipra.org

3.6.3 Das Projekt PlurAlps und das Social Planning Instrument (SPI)¹¹⁵

Der Alpenraum durchlebt in den kommenden Jahren die kombinierten Herausforderungen durch Abwanderung, verbunden mit einer alternden Bevölkerung, und durch neue Migrationsmodelle (Binnen- und Fluchtmigration). Daraus ergeben sich Möglichkeiten für soziale Innovation durch Vielfalt und einen bewusst verfolgten Pluralismus. Vor allem ländliche Regionen und Berggebiete brauchen neue Ansätze für eine gut verankerte Willkommenskultur.

PlurAlps

PlurAlps zielt darauf ab, Gemeinden, Unternehmen und die Zivilgesellschaft bei der Entwicklung einer Willkommenskultur zu unterstützen und dadurch die Attraktivität sowie den sozialen Zusammenhalt im ländlichen Raum zu stärken. Das Gemeindenetzwerk „Allianz in den Alpen“ arbeitete in diesem Projekt¹¹⁶ gemeinsam mit Pilotgemeinden in sieben Alpenstaaten an der Entwicklung eines Instruments für die mittel- und langfristige Sozialplanung in Kommunen. Die Gemeinden arbeiteten vor allem im Zeitraum von April 2018 bis September 2019 mit und wurden von geschulten Gemeindebetreuerinnen und Betreuern begleitet.

Kommunen bieten eine Vielzahl von Dienstleistungen und Angeboten an. Sehr oft gibt es jedoch keinen Überblick über die gesamte Palette und damit keine übersichtliche Darstellung für die Bevölkerung – beispielsweise auf der Webseite. Viele Einrichtungen, Vereine und Personen bieten Dienstleistungen an,

¹¹⁵ Quelle: *Klien, E., Greussing, G.*: Handbuch für die Anwendung des Social planning Instruments (SPI), 2018 – <http://docplayer.org/80808015-Handbuch-fuer-die-anwendung-des-social-planning-instruments-spi.html>

¹¹⁶ Interreg Alpine Space, PlurAlps – Das Projekt wird von der Europäischen Union über Interreg Alpine Space kofinanziert.

sind jedoch untereinander nicht vernetzt. Statt einer Abstimmung der Angebote und einer Nutzung von Synergien kommt es oft zu Doppelgleisigkeiten, die unter Umständen zusätzliche Kosten verursachen. Eine langfristige fachübergreifende Planung findet selten statt.

Das Sozialplanungsinstrument¹¹⁷

Das Sozialplanungsinstrument (SPI) wurde im Rahmen des INTERREG Programms „PlurAlps-Alpine Space“ entwickelt, um die Lebensqualität in Gemeinden zu bewerten und zu verbessern.

Das SPI besteht aus einem Prozess in der Gemeinde, einem Fragenkatalog in Form eines benutzerfreundlichen Online-Tools und einem Handbuch. Die Indikatoren, als Fragen formuliert, werden im Online-Tool beantwortet und mit breiter Beteiligung von Stakeholdern bewertet.

Der Fokus des SPI liegt auf den zentralen Fragen:

1. Welche Lebensqualität finden Bevölkerung sowie Zuwanderinnen und Zuwanderer vor?
2. Wie lässt sich diese steigern?
3. Welche Angebote in einer Gemeinde unterstützen eine rasche Integration aller Formen der Zuwanderung – von Binnenwanderungen bis hin zur Fluchtmigration?

Auf Basis dieser Analyse der Lebensqualität können Maßnahmen zur Verbesserung erarbeitet und umgesetzt werden. Um die Entwicklung und Trends ablesen zu können, ist es sinnvoll, den gesamten Prozess in Abständen von zwei bis fünf Jahren zu wiederholen.

Die Handlungsfelder¹¹⁸ des SPI für Gemeinden decken allgemeingültige Gemeindeaufgaben ab:

1. Verwaltung, Information und Öffentlichkeitsarbeit
2. Partizipation und bürgerschaftliches Engagement
3. Wohnen und Lebensraum
4. Bildung
5. Arbeit
6. Gesundheit, Pflege und Betreuung
7. Mobilität und Nahversorgung

¹¹⁷ <https://alpenallianz.org/de/projekte/pluralps/>

¹¹⁸ Dabei ist zu beachten, dass sich der Begriff *Handlungsfelder* auf das Social Planning Instrument (SPI) jener Gemeinden, die nicht im Anwendungsbereich der Alpenkonvention liegen, bezieht und dass der Begriff *Themenfelder* seinen Fokus auf die spezifischen Aufgabenfelder der Gemeinden im Anwendungsbereich der acht Umsetzungsprotokolle der Alpenkonvention (8A-Gemeinden) legt.

8. Kultur und Freizeit

9. Zuwanderung, Integration

Sozialplanung fördert den Zusammenhalt und die Entwicklung in Gemeinden und Regionen. Das SPI unterstützt eine mittel- und langfristige Sozialplanung, welche sowohl die Belange der Einheimischen als auch der Neuzugezogenen berücksichtigt.

Die weiter oben dargestellten **neun Themenfelder** des Programms zur Entwicklung von 8A-Gemeinden bauen prinzipiell auf den **neun Handlungsfeldern** des (ursprünglichen) SPI auf, erweitern den Fokus aber, unter Berücksichtigung der Alpenkonvention, auf Aspekte des Natur- und Umweltschutzes und des Erhalts der Biodiversität sowie auf die von den Gemeinden beeinflussbaren Aspekte im Bereich der Energie, des Klimaschutzes und des Klimawandels.

3.7 Leitende Prinzipien der Alpenkonvention

*„Jeder große und komplexe ‚Stoff‘ [...] bedarf der gliedernden Ordnung. [...] Ein prinzipiell-systematisches Rechtsdenken, das schon vor der konkreten Rechtsfindung am Einzelproblem einsetzen muß [...]“*¹¹⁹ Bei Leitprinzipien der Alpenkonvention handelt es sich nicht primär um materielles Recht – das heißt, es handelt sich nicht um Normen, die unmittelbar anwendbar¹²⁰ sind, sondern um die leitenden Gedanken, die zu ihrer Entstehung beigetragen haben. Leitprinzipien können aber im Rahmen der völkerrechtlichen Auslegung und *entsprechend ihres Normprogramms* (also im Rahmen ihres rechtslogischen Gesamtzusammenhangs¹²¹) sehr wohl auch Recht im materiellen Sinn¹²² darstellen und damit unmittelbar anwendbar sein.¹²³

Leitende Prinzipien der Alpenkonvention finden sich unter anderem in der 89-Punkte-Resolution von Berchtesgaden aus dem Jahr 1989, in der sogenannten Rahmenkonvention von 1991 (die Alpenkonvention) sowie in der Rahmenkonvention wie in den Präambeln der acht Protokolle zur Durchführung der Alpenkonvention und in den acht Durchführungsprotokollen selbst.

¹¹⁹ Vgl. Bydlinski, F.: System und Prinzipien des Privatrechts (Wien 1996), S. 1ff.

¹²⁰ Vgl. Galle, E. (Hrsg.): Die Alpenkonvention: Handbuch für ihre Umsetzung (Wien 2007), S. 23ff.

¹²¹ „[...] dass eine Rechtsnorm kein gegenüber ihrem Regelungsbereich isolierbares hypothetisches Urteil ist [...], sondern eine ordnende und anordnende Folgerung aus der Sachstruktur des geregelten Sozialbereichs.“ Quelle: http://www.recht-und-sprache.de/glossar_jm/index.htm?jmg_norm-pr_nb.htm

¹²² Vgl. unten im Kapitel *Varianten der Anwendung und Auslegung von Alpenkonventionsrecht*.

¹²³ Vgl. Schmid, S.: Anmerkungen zur Entscheidung Kronhofgraben. In: ZVG 2014/7, S. 697f.

Dabei geht es beispielsweise um

- den Schutz und die nachhaltige Entwicklung der Alpen,
- das Ziel, die Lebensgrundlagen der im Alpenraum lebenden Bevölkerung zu sichern und sie insbesondere an die wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rahmenbedingungen an diejenigen der nicht im Alpenraum lebenden Bevölkerung anzugleichen (Konvergenz),
- die Entwicklung des Fremdenverkehrs und der touristisch genutzten Infrastruktur mit den Erfordernissen des Schutzes von Natur und Umwelt, gesunden Lebens- und Wirtschaftsbedingungen der einheimischen Bevölkerung sowie einer ausgewogenen Entwicklung für den Alpenraum in seiner Gesamtheit in Übereinstimmung zu bringen,
- die Belastung für Mensch und Umwelt durch Verkehr in den Alpen sowie durch die Alpen zu verringern,
- den Schutz und den Erhalt der Kulturlandschaft des Alpenraumes,
- den sparsamen Umgang mit Grund und Boden,
- die bevorzugte Nutzung bestehender Infrastrukturen,
- die Diversifizierung der Wirtschaft und des Raumes und vieles mehr.

Zudem geht es um einen der verschriftlichten Beweggründe der Vertragspartner in der Präambel des Umsetzungsprotokolls *Raumplanung und nachhaltige Entwicklung*, welcher jedenfalls auch eines der leitenden Prinzipien der Alpenkonvention darstellt: „in dem Bewusstsein, dass der Schutz der Umwelt, die gesellschaftliche und kulturelle Fortentwicklung sowie die Wirtschaftsentwicklung im Alpenraum gleichrangige Ziele sind, und dass deshalb zwischen ihnen ein langfristig tragfähiges Gleichgewicht gesucht werden muss“ [...].¹²⁴ Dies impliziert das Gebot einer Forderung der vertragsschließenden Parteien¹²⁵ nach einem langfristig tragfähigen Gleichgewicht und verbindet damit die Aufforderung an den Rechtsanwender¹²⁶ oder an die Rechtsanwenderin, im Konfliktfall zwischen den (prinzipiell¹²⁷) gleichrangigen Zielen abzuwägen, welches dem öffentlichen Interesse am nächsten kommt.

¹²⁴ Vgl. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20002263>

¹²⁵ Und nach der parlamentarischen Genehmigung sowie anschließenden Ratifizierung durch den Bundespräsidenten auch ein verbindliches Gebot für die Legislative.

¹²⁶ Das heißt: ein Abwägungsgebot für die gesamte Verwaltung.

¹²⁷ Siehe oben Unterkapitel *Die Alpenkonvention als ‚Verhinderungsinstrument‘?*

3.8 Von den Aufgaben der Gemeinden und ihrer Kombination mit den Umsetzungsprotokollen sowie von den Handlungsfeldern des SPI zur Themenmatrix für 8A-Gemeinden

Die aus den Handlungsfeldern des Social Planning Instruments (SPI) und den acht Protokollen der Alpenkonvention abgeleiteten Themen ergeben in ihrer Kombination eine *Themenmatrix*. Die horizontalen Felder bilden dabei die im PlurAlps-Programm definierten **neun SPI-Handlungsfelder** für Gemeinden ab. Die vertikalen Felder verknüpfen diese mit den **acht Umsetzungsprotokollen** der Alpenkonvention zur *Themenmatrix für 8A-Gemeinden*.

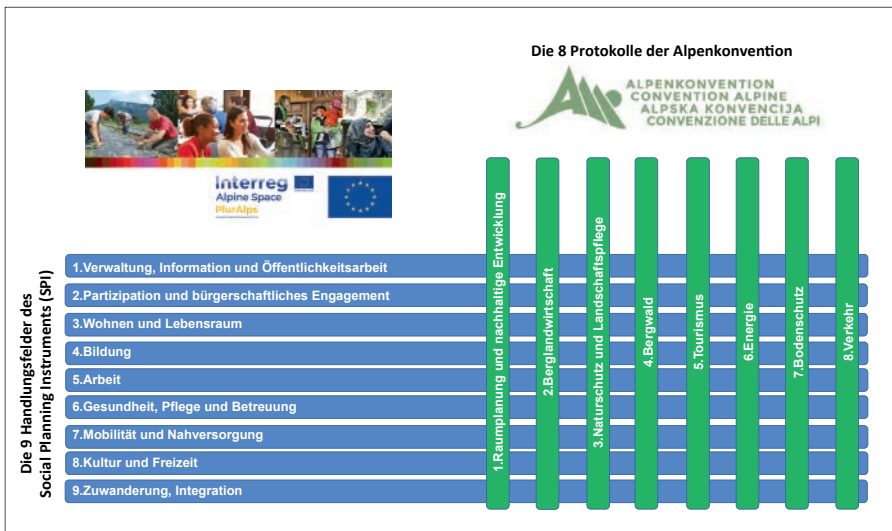


Abbildung 5: Die Themenmatrix für 8A-Gemeinden

4 Nachhaltigkeit und nachhaltige Entwicklung¹²⁸

Nachhaltigkeit als historischer und als moderner Begriff

Der Begriff Nachhaltigkeit lässt sich aus unserem Leben beinahe nicht mehr wegdenken. Trotzdem herrscht vielfach Unsicherheit über seine Bedeutung.

Das Wort lässt sich wohl am besten mit dauerhafter Bestand, mit lang anhaltender Wirkung oder mit ein System langfristig aufrechtzuerhalten umschreiben. Dauerhaftigkeit entsteht durch den Zustand von Gleichgewicht – meist

¹²⁸ Ergänzungen und Auszug aus ÖAV LV Kärnten, Leitfaden.

in Verbindung mit Gleichwertigkeit. In Bezug auf eine Balkenwaage hat das Gewicht eines Kilogramms Holz und eines Kilogramms Eisen zwar ein unterschiedliches Volumen, in Bezug auf das Gleichgewicht ist aber allein das Gewicht entscheidend. Beide Materialien sind, trotz unterschiedlicher Volumina in den Waagschalen, hinsichtlich ihres Gewichts also gleichwertig, um das Gleichgewicht der Balkenwaage zu halten. Eine Fahnenstange kann langfristig aufrechtgehalten werden, wenn die Kräfte, die auf einer Seite auf sie einwirken, dauerhaft gleich groß sind wie die Kräfte, die von einer anderen Seite auf sie einwirken.¹²⁹ Im Fall unserer eigenen Bezugssysteme bedeutet Nachhaltigkeit einen gleichwertigen bzw. gleichrangigen Ausgleich zwischen Wirtschaft, Gesellschaft¹³⁰ und der Ökologie sowie den Wechselbeziehungen zwischen den Lebewesen und ihrer Umwelt.

Ein früher Ansatz für den Begriff Nachhaltigkeit findet sich in dem im Jahr 1713 erschienenen Werk *Sylvicultura oeconomica* – Anweisung zur wilden Baumzucht. Verfasst wurde das erste systematische Werk zur Waldbewirtschaftung in deutscher Sprache vom damaligen kursächsischen Oberberghauptmann Hans Carl von Carlowitz (1645–1714). Inspiriert war die *Sylvicultura oeconomica* vom Holzmangel in den Jahrzehnten nach dem 30-jährigen Krieg und von der großen Nachfrage nach diesem Rohstoff insbesondere für das Berg- und Hüttenwesen zur Silbergewinnung, um mit den Erträgen den Staatshaushalt zu finanzieren. Carlowitz warnte davor, mehr Holz zu konsumieren, als der Waldraum zu zeugen und tragen vermag. Er wusste, dass der Mensch mit der Natur und nicht gegen sie handeln solle, und rief bereits damals zur Verantwortung für die „armen Unterthanen und die liebe Posterität“¹³¹, also für die Mitwelt und die nachfolgenden Generationen auf (nachhaltige Entwicklung).¹³²

Die 1972 im Bericht *Die Grenzen des Wachstums* erstmals an prominenter Stelle wiederentdeckte Idee der Nachhaltigkeit führte insbesondere bei der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro im Jahr 1992 zu

¹²⁹ Und ein stabiles Fundament, so wie die Natur, ein Unternehmen, ein Ort, eine Kultur, eine Gesellschaft oder ein einzelner Mensch ein stabiles *Nachhaltigkeitsfundament* haben kann, schafft die Voraussetzungen dafür, dass es nicht notwendig ist, das für das Gleichgewicht notwendige Kräfteverhältnis laufend auszugleichen.

¹³⁰ In Bezug auf die gegenwärtig auf der Erde lebenden Menschen ist das die *intragenerationale* Nachhaltigkeit, in Bezug auf künftige Generationen die intergenerationale Nachhaltigkeit.

¹³¹ Hamberger, J.: Nachhaltigkeit: Die Vermessung eines Begriffs. In: Sächsische Carlowitz-Gesellschaft (Hrsg.), *Die Erfindung der Nachhaltigkeit: Leben, Werk und Wirkung des Hans Carl von Carlowitz* (München 2013), S. 130.

¹³² Der Begriff nachhaltige Entwicklung im Sinne von Carlowitz hat auch in das gegenwärtige innerstaatliche Recht Eingang gefunden. So bestimmt etwa im Bundesland Kärnten Artikel 7a Absatz 1 der Kärntner Landesverfassung, dass das Land und die Gemeinden durch Schutz und Pflege der Umwelt die Lebensbedingungen *für die gegenwärtigen und die künftigen Generationen* in Kärnten zu sichern haben.

dem Leitgedanken nachhaltiger Entwicklung. Neben nachhaltiger Naturnutzung forderte dieser Bericht eine an den Kriterien der Nachhaltigkeit orientierte wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der gegenwärtigen wie der zukünftigen Generationen sowie globales Verantwortungsbewusstsein ein. Damit wurde der ursprünglich lediglich die Forstwirtschaft umfassende Begriff von Carlowitz erweitert.¹³³

Die Alpenkonvention hat den Natur- bzw. Umweltschutzgedanken ebenfalls in ihrem Programm, doch geht sie mit ihrem integrativen Ansatz, durch Einbeziehung der kulturellen Entwicklung, darüber hinaus, indem sie ein langfristig tragfähiges Gleichgewicht zwischen den von ihr als gleichrangig erachteten Zielen – dem Schutz der Umwelt, der gesellschaftlichen, der wirtschaftlichen und der kulturellen Fortentwicklung – im Alpenraum sucht.¹³⁴

Die umsichtige und nachhaltige Nutzung der Ressourcen zählt zu den Grundverpflichtungen der Vertragspartner der Alpenkonvention.¹³⁵ Sie entspricht damit den gegenwärtigen Kriterien der Nachhaltigkeit der Vereinten Nationen. Neben dem alpinen Natur- und neuerdings darin enthaltenen Klimaschutz¹³⁶ unterstützt sie damit zugleich die Interessen der in den Alpen lebenden Bevölkerung beim Streben nach Chancengleichheit und nach angemessenen Einkommensmöglichkeiten zur Deckung ihres Lebensunterhaltes, wodurch die Möglichkeit ihres Verbleibs im Alpenraum gewährleistet wird.

Auch das in den modernen Nachhaltigkeitsstrategien geforderte Vorsorgeprinzip für nachfolgende Generationen, welche Carlowitz „die liebe Posterität“ nannte, hat seinen Niederschlag in der Alpenkonvention gefunden.¹³⁷

4.1 Das Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit¹³⁸

Während früher allein die Gewinnerwirtschaftung das unternehmerische Ziel und damit tragende Säule jeglicher Vorhaben war, wurde diese aufgrund von Ressourcenverknappung und Umweltverschmutzung um die ökologische Säule ergänzt. Schließlich gewann, aufgrund der Auswirkungen unternehmeri-

¹³³ Vgl. Sächsische Carlowitz-Gesellschaft (Hrsg.), Die Erfindung der Nachhaltigkeit: Leben, Werk und Wirkung des Hans Carl von Carlowitz (München 2013), Hamberger, J., Nachhaltigkeit, S. 130.

¹³⁴ Vgl. Präambel des Protokolls *Raumplanung und nachhaltige Entwicklung* (BGBl. III Nr. 232/2002).

¹³⁵ Vgl. *Übereinkommen zum Schutz der Alpen* (BGBl. Nr. 477/1995), Artikel 2, Abs. 1.

¹³⁶ Vgl. Vorläufiges Beschlussprotokoll, IX. Tagung der Alpenkonferenz (Alpbach, 2006), S. 3, Top 7.

¹³⁷ Vgl. Protokoll *Bodenschutz* (BGBl. III, Nr. 235/2002), Artikel 1, Abs. 5.

¹³⁸ Textauszug aus: Alpenverein Landesverband Kärnten, Leitfaden.

scher Tätigkeit auf interne (Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) und externe Akteurinnen und Akteure (Gesellschaft), auch die soziale Säule an Gewicht.¹³⁹

Unterschieden wird, wie weiter unten in einem Bericht des Rechnungshofs angedeutet, in der aktuellen Diskussion daher zwischen den sogenannten drei Säulen der Nachhaltigkeit:

- **ökologische Nachhaltigkeit** im Sinne einer naturverträglichen Systemnutzung;
- **ökonomische Nachhaltigkeit** im Sinne einer betriebswirtschaftlich nachhaltigen Nutzung eines Systems;
- **soziale oder gesellschaftliche Nachhaltigkeit** im Sinne einer auf den Menschen ausgerichteten nachhaltigen Nutzung eines Systems.

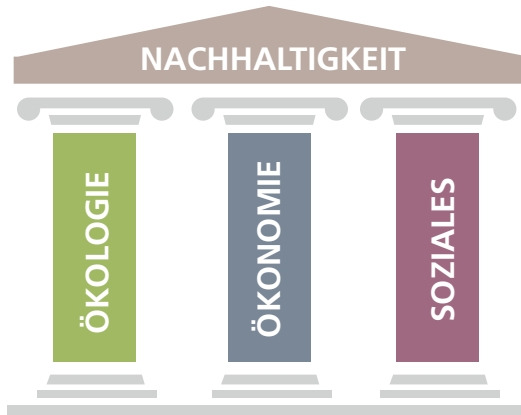


Abbildung 6: Das Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit

¹³⁹ Vgl. hier und im Folgenden Pufé, I.: Nachhaltigkeit (Stuttgart 2017⁹), S. 99ff.

4.2 Positionen der Nachhaltigkeit

„Der Begriff Nachhaltigkeit lässt sich in ein Kontinuum von starker bis schwacher Ausprägung einordnen. Dabei führen die Extrempositionen zu eindimensionalen Auslegungen, die den multidimensionalen Charakter des Nachhaltigkeitsleitbildes verkennen.“¹⁴⁰

4.2.1 Schwache Nachhaltigkeit

Das Ziel dieser Position liegt im permanenten Wachstum durch ökonomische Aktivitäten. Im Zentrum dieses Universums steht der Mensch mit der Befriedigung seiner Bedürfnisse. Natur- und Kulturkapital ist durch Sachkapital ersetzbar (*substituierbar*). Diese Extremposition entstammt der neoklassischen Theorie des *Homo oeconomicus*. Als fiktives Wirtschaftssubjekt hat der Mensch feststehende Präferenzen und handelt rational in dem Sinn, dass er unter den gegebenen Alternativen stets diejenige auswählt, die seinen Nutzen am stärksten maximiert. Da er sein Budget bestmöglich auszunutzen sucht, würde er jenes Geschäft aufsuchen, welches am billigsten verkauft, selbst wenn es räumlich weiter entfernt läge. Aspekte wie die mit höheren Emissionen verbundene Anreise oder die Unterstützung lokaler Produzenten wären hinfällig.

4.2.2 Starke Nachhaltigkeit

Die Notwendigkeit von Schutz, Erhalt und Bestand ökologischer Systeme ist indiskutabel und unter allen Umständen zu gewährleisten. Im Vergleich zur Zuversicht der neoklassischen Ökonomen in Sachen Substituierbarkeit glauben Vertreter der starken Nachhaltigkeit nicht an Lösungen wie Nachsorge und Reaktion, sondern ausschließlich an *Prävention und Antizipation*. Sonnencreme, Kleidung sowie medizinische Vor- und Nachsorge können das Problem der Ozonlochvergrößerung lediglich kompensieren, nicht aber an seiner Wurzel packen. Das Gleiche gilt für sogenannte *End-of-pipe-Technologien* wie etwa Filteranlagen auf Schornsteinen oder Katalysatoren in Autos, da diese die Probleme lediglich verlagern.

Für die Schöpfer der Alpenkonvention zum Zweck einer nachhaltigen Entwicklung und dauerhaften Besiedelung des Alpenraums steht es, wie oben erwähnt, aber fest, dass *„der Schutz der Umwelt, die gesellschaftliche und kulturelle Fortentwicklung sowie die Wirtschaftsentwicklung im Alpenraum gleichrangige Ziele sind“*, zwischen denen *„ein langfristig tragfähiges Gleichgewicht gesucht werden muss“*.¹⁴¹ Die Alpenkonvention nähert sich damit dem

¹⁴⁰ Vgl. Pufé, Nachhaltigkeit, S. 105ff.

¹⁴¹ Präambel Protokoll *Raumplanung und nachhaltige Entwicklung* (BGBl. III Nr. 232/2002).

Modell schwacher Nachhaltigkeit an und geht von der prinzipiellen Substituierbarkeit¹⁴² der obigen drei Elemente aus, *wenn dabei der Gesamtwohlstand erhalten bleibt*.

Der Alpenkonvention sind daher in ihren wesentlichen Zügen alle Dimensionen der Nachhaltigkeit gleich wichtig. Die ökonomische Komponente sichert die dauerhafte Besiedelung des Alpenraums und damit den Erhalt der bäuerlichen Kulturlandschaft, indem sie akzeptiert, dass die ökologische Komponente nicht der einzig dominierende Aspekt der nachhaltigen Entwicklung des Alpenraums ist.

Der soziokulturellen Komponente des Alpenraums soll durch den Erhalt der überlieferten Kulturformen (Bau- und Siedlungsentwicklung) besonders in Bezug auf die Berglandwirtschaft Rechnung getragen werden. Das ausgeglichene Nebeneinander intensiver und extensiver Tourismusformen soll zum Erhalt des Lebensraums der inneralpinen Bevölkerung und damit zu deren Verbleib im Alpenraum beitragen.

4.3 Nachhaltige Entwicklung

*„Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen.“*¹⁴³

Nachhaltigkeit in ihren drei Dimensionen bildet den Ausgleich zwischen Ökonomie, Ökologie und Gesellschaft in der Gegenwart. Der dynamische Begriff der Nachhaltigkeit, die nachhaltige Entwicklung, umfasst neben der gegenwärtig lebenden Generation auch die zukünftige.

Darüber hinaus beinhaltet der aktuelle Nachhaltigkeitsbegriff, wie oben erwähnt, die *intragenerationale* und die *intergenerationale Nachhaltigkeit*.

- **Intragenerationale Nachhaltigkeit** fordert die Gerechtigkeit zwischen den derzeit lebenden Generationen in Bezug auf Alter sowie auf Einkommens-, Bildungs- und Lebenssituationen – sowohl in Nord-Süd-Dimensionen als auch in der Stadt-Land-Beziehung. Diese Forderung nach der Herstellung

¹⁴² Vgl. Art. 6 (2) Protokoll *Tourismus* (BGBl. III Nr. 230/2002).

¹⁴³ Brundtland-Bericht (*Our Common Future/Unsere Gemeinsame Zukunft*) der UN-Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (1987).

von Chancengleichheit findet sich auch in der Alpenkonvention und hier besonders im Protokoll *Raumplanung und nachhaltige Entwicklung*.¹⁴⁴

- **Intergenerationale Nachhaltigkeit** betrifft die Gerechtigkeit für die nachfolgenden Generationen, wie dies bereits Carlowitz betonte. Intergenerationale Nachhaltigkeit ist mit dem oben genannten Vorsorgeprinzip verknüpft. Aus soziokultureller Sicht werden hier der jeweils überlieferten spezifischen Kultur sowie die Gerechtigkeit gegenüber den vorangegangenen Generationen angesprochen.

4.3.1 Nachhaltigkeit in Österreich am Beispiel eines Berichts des Rechnungshofs

Der österreichische Rechnungshof (RH) hatte im Jahr 2017 den Stand der Umsetzung der *Agenda 2030*¹⁴⁵ der Vereinten Nationen in Österreich geprüft¹⁴⁶ und dabei festgehalten, dass nachhaltige Entwicklung gemäß der Agenda 2030 bedeuten würde, den Bedürfnissen der heutigen Generation so Rechnung zu tragen, dass die Fähigkeit künftiger Generationen, deren Bedürfnisse zu befriedigen, nicht gefährdet würde.

Nachhaltige Entwicklung sei in allen Politikbereichen maßgebend. Ziel sei es, die Lebensqualität sowohl der heutigen Generation als auch der künftigen kontinuierlich zu verbessern.

Das Konzept von Nachhaltigkeit, das der Agenda 2030 zugrunde liege, beruhe auf dem *Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit*:

1. **Die ökologische Nachhaltigkeit** umschreibt das Ziel, Natur und Umwelt für die nachfolgenden Generationen zu erhalten. Dies umfasst den Erhalt der Artenvielfalt, den Klimaschutz, die Pflege von Kultur- und Landschaftsräumen in ihrer ursprünglichen Gestalt sowie generell einen schonenden Umgang mit der natürlichen Umgebung.

¹⁴⁴ Vgl. Artikel 1 lit. g) und Artikel 9 Absatz 1 lit. a).

¹⁴⁵ Die nachhaltigen Entwicklungsziele (*Sustainable Development Goals*).

¹⁴⁶ Bericht des Rechnungshofes – Nachhaltige Entwicklungsziele der Vereinten Nationen, Umsetzung der Agenda 2030 in Österreich (III–162 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP Rechnungshof GZ 004.556/012–1B1/18). https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Entwicklungsziele_Vereinten_Nationen_2030.pdf

2. Die **ökonomische Nachhaltigkeit** zielt auf eine Wirtschaft ab, die dauerhaft eine tragfähige Grundlage für Erwerb und Wohlstand bietet. Von besonderer Bedeutung ist hier der Schutz wirtschaftlicher Ressourcen vor Ausbeutung.
3. Die **soziale Nachhaltigkeit** umfasst die Partizipation für alle Mitglieder einer Gemeinschaft im Sinne des Ausgleichs sozialer Kräfte mit dem Ziel einer auf Dauer zukunftsfähigen, lebenswerten Gesellschaft.¹⁴⁷

4.3.2 Nachhaltige Entwicklung und das Vorsorgeprinzip in der Europäischen Union

Eigenständige Definitionen dessen, was die Begriffe *Nachhaltigkeit* und *Sustainable Development* (*nachhaltige Entwicklung*) bedeuten, sind im Primärrecht der Europäischen Union nicht enthalten. Im Bereich des Sekundärrechts findet sich aber ein Ansatz.

In Artikel 3 Absatz 4 der (sekundärrechtlichen) Verordnung (EG) Nr. 3062/95 des Rates vom 20. Dezember 1995 über Maßnahmen im Bereich der Tropenwälder wurde als „*nachhaltige Entwicklung*“ die Verbesserung der Lebensqualität und des Wohlergehens der Tropenwaldbevölkerung im Rahmen der Möglichkeiten der betreffenden Ökosysteme durch die Erhaltung der natürlichen Ressourcen und der Artenvielfalt für die heutigen und künftigen Generationen definiert.¹⁴⁸

Eine Definition für *nachhaltige Entwicklung* in der Alpenkonvention¹⁴⁹ findet sich im Protokoll *Bodenschutz* in Artikel 1 Absatz 5. Nachhaltige Entwicklung

¹⁴⁷ Im Wesentlichen beschreiben diese nachhaltigen Entwicklungsziele, was in der Alpenkonvention seit 30 Jahren in Österreich geltendes Recht darstellt. Im oben angeführten Bericht hält der Rechnungshof (RH) kritisch fest, dass in Österreich eine gesamtstaatliche Strategie für die Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele fehlt (vgl. RH Bericht Rz 6.2). Eine solche Strategie liegt mit den Bestimmungen der Alpenkonvention in ihrem räumlichen Anwendungsgebiet aber in wesentlichen Zügen und überdies in Gesetzesform bereits vor.

¹⁴⁸ Vgl. Maaß, J.: Die Normativität der Sustainable Development Goals in den internen und externen Politiken Europas (Braunschweig 2019), S. 51.

¹⁴⁹ Das Protokoll *Bodenschutz* der Alpenkonvention ist im Oktober 2006 auch in der Europäischen Union in Kraft getreten. Zur rechtlichen Einordnung der Alpenkonvention als Teil des Sekundärrechts der Europäischen Union siehe unten das Kapitel: *Internationale Übereinkünfte – Stellung der Alpenkonvention zum Unionsrecht*.

wird dort als „*Vorsorgeprinzip*“¹⁵⁰ bezeichnet, welches der „*Sicherung der Funktionsfähigkeit und Nutzungsmöglichkeit der Böden für verschiedene Zwecke sowie ihre Verfügbarkeit für künftige Generationen im Hinblick auf nachhaltige Entwicklung*“ besondere Bedeutung zumisst.

Die oben erwähnte Verordnung (EG) Nr. 3062/95 ist zwar bereits seit 31.12.1999 wieder außer Kraft, ihre Definition für die nachhaltige Entwicklung ist aber verallgemeinerungsfähig und kann somit zur weiteren Verwendung in diesem Skriptum in Bezug auf das Recht der Europäischen Union, die gemäß Artikel 1 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) Rechtsnachfolgerin der Europäischen Gemeinschaft (EG) ist, dienen.¹⁵¹

1. Verankerung der beiden Begriffe im Primärrecht der Europäischen Union

Artikel 3 Absatz 3 des EUV bestimmt, dass die Union, unter anderem, auf die nachhaltige Entwicklung Europas sowie auf ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hinwirkt.

Nach Artikel 11 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung aller Unionspolitiken und Maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.

Die Umweltpolitik der Union beruht gemäß Artikel 191 AEUV, Absatz 1 und 2 unter anderem auf der Erhaltung und dem Schutz der Umwelt sowie auf der Verbesserung ihrer Qualität. Sie berücksichtigt dabei den Grundsatz der umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen. Außerdem beruht sie auf den Grundsätzen des *Vorsorge-* sowie des *Verursacherprinzips* und damit auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen bereits an ihrem Ursprung zu bekämpfen.

¹⁵⁰ Auch das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention verwendet den Begriff des Vorsorgeprinzips und beschreibt dieses in ihrem Artikel 2 als jenes Prinzip, demzufolge Maßnahmen zur Vermeidung, Bewältigung oder Verringerung schwerer oder irreversibler Auswirkungen auf die Gesundheit und die Umwelt nicht mit der Begründung aufgeschoben werden dürfen, dass die wissenschaftliche Forschung noch keinen eindeutigen Kausalzusammenhang zwischen den fraglichen Einwirkungen einerseits, ihrer potenziellen Schädlichkeit für die Gesundheit und die Umwelt andererseits nachgewiesen hat.

¹⁵¹ Auf Artikel 37 der Europäischen Grundrechtscharta, welche gemäß Artikel 6 Absatz 1 EUV *den Verträgen* (EUV und AEUV) rechtlich gleichrangig ist, der die Sicherstellung des Umweltschutzes und der nachhaltigen Entwicklung – allerdings nur als *Zielbestimmung* und damit nicht einklagbar – fordert, sei hier nur hingewiesen.

2. Verankerung der Begriffe im Sekundärrecht der Europäischen Union

In Absatz 4 der Präambel der EU-Verordnung 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen,¹⁵² der *Taxonomie-Verordnung*, wird bekräftigt, dass Nachhaltigkeit und der Übergang zu einer sicheren, klimaneutralen, klimaresilienten, ressourceneffizienteren und stärker kreislaufforientierten Wirtschaft von zentraler Bedeutung für die Sicherung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft in der Union sind.

In Absatz 40 der Präambel der EU-Verordnung 2020/852 wird festgestellt, dass eine Wirtschaftstätigkeit nicht als ökologisch nachhaltig gelten sollte, wenn die von ihr verursachten Umweltschäden ihren Nutzen für die Umwelt übersteigen.¹⁵³

Hingewiesen, aber nicht näher darauf eingegangen wird in diesem Zusammenhang auf den Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD).¹⁵⁴

4.3.3 Nachhaltige Entwicklung und das Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation

Neben den einzelnen Mitgliedstaaten, so auch Österreich,¹⁵⁵ ist die Europäische Union selbst Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO). Das Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO-Abkommen) stellt in seiner Präambel den Beitrag des Abkommens zur Erhöhung des Lebensstandards und der Steigerung der Produktion in den Mittelpunkt.

Gleichzeitig wird darauf Bezug genommen, dass die optimale Nutzung der Hilfsquellen (original *resources*) der Welt im Einklang mit dem Ziel einer *dauerhaften Entwicklung* (*sustainable development*)¹⁵⁶ stehen soll. Einer dauerhaft-

¹⁵² <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/852/oj?locale=de>

¹⁵³ Damit ließe sich beispielsweise argumentieren, dass Windindustrieanlagen, etwa im Bergland, die voraussichtlich zu einer hohen Schädigung anderer Schutzgüter führen würden, keine nachhaltigen Investitionen im Sinne der Taxonomie-Verordnung darstellen würden und im Fall der Abwägung zwischen mehreren Schutzgütern zu berücksichtigen seien.

¹⁵⁴ Verordnung (EU) 2017/1601 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. September 2017 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD), der EFSD-Garantie und des EFSD-Garantiefonds. Mit dem EFSD sollen gemäß Absatz 2 der Präambel Investitionen, vorrangig in Afrika und der Europäischen Nachbarschaft, unterstützt werden, um zur Verwirklichung der in der Agenda 2030 der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) festgelegten Ziele für nachhaltige Entwicklung, vor allem der Beseitigung der Armut, und um damit zur Umsetzung der Verpflichtungen im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik beizutragen.

¹⁵⁵ Für Österreich siehe BGBl. Nr. 1/1995.

¹⁵⁶ „[...] in accordance with the objective of sustainable development, seeking both to protect and preserve the environment [...]“ https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto.pdf

ten Entwicklung, *„die den Schutz und die Erhaltung der Umwelt und zu diesem Zweck den verstärkten Einsatz von Mitteln umfasst, die mit den ihrem jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklungsstand entsprechenden Bedürfnissen und Bestrebungen der Vertragsparteien vereinbar sind.“*¹⁵⁷

Die WTO spielt auch eine zentrale Rolle bei der Verwirklichung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und ihrer Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs).¹⁵⁸

4.4 Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung

Der Begriff *nachhaltige Entwicklung* beschreibt nach dem Brundtland-Bericht *our common future* der UN-Weltkommission für Umwelt und Entwicklung aus dem Jahr 1987 eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, deren eigene Bedürfnisse zu befriedigen und den Lebensstil zu wählen. Anders ausgedrückt, stellt nachhaltige Wirtschaftsentwicklung die betriebswirtschaftliche Nutzung eines Systems in einer Weise dar, dass dieses in seinen wesentlichen Eigenschaften dauerhaft erhalten bleibt, womit sein wirtschaftlicher Fortbestand gesichert ist.¹⁵⁹

Der Wirtschaftsingenieur Ulrich Holzbaur setzt den Beginn nachhaltigen Wirtschaftens in der Frühzeit des Menschen, mit der Zeit des Übergangs von der Jäger- und Sammlergesellschaft zur Sesshaftigkeit der frühen Ackerbaugesellschaften an: Da das Saatgut eine große Hebelwirkung für die Zukunft hatte, setzte sich in der frühen Menschheitsgeschichte die Erkenntnis durch, *dass man das Saatgut nicht aufessen dürfe*. Aber schon diese frühe Erkenntnis trug die Problematik eines Ziel- und Nutzungskonflikts, den *„Konflikt zwischen kurzfristiger Bedürfnisbefriedigung (Essen) und langfristiger Aufbewahrung zum Zweck des späteren Essens oder Aussäens.“*¹⁶⁰ in sich. Der gleiche Zielkonflikt entsteht heute, wenn man für den kurzfristigen Nutzen, etwa für die Umwidmung von Grünland zu Bauland und den anschließenden Verkauf der Wiese, den langfristigen Nutzen, etwa die landwirtschaftliche Nutzung oder der Erhalts der Biodiversität, eintauscht.

¹⁵⁷ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10007649>

¹⁵⁸ „The WTO is central to achieving the 2030 Agenda for Sustainable Development and its Sustainable Development Goals (SDGs),“ https://www.wto.org/english/thewto_e/coher_e/sdgs_e/sdgs_e.htm

¹⁵⁹ Vgl. Pufé, Nachhaltigkeit, S. 99ff.

¹⁶⁰ Holzbaur, U.: Nachhaltige Entwicklung. Der Weg in eine lebenswerte Zukunft (Wiesbaden 2020), S. 44.

Wahrscheinlich kann man dieses Dilemma kurzfristigen Nutzens versus Suche nach nachhaltigen Lösungen gar nicht besser beschreiben als der Klimaforscher Stefan Schleicher in einem im Dezember 2022 erschienenen Kommentar, in welchem er unter dem Titel *Beharrende Blindflieger* den aus Österreich stammenden Ökonomen Leopold Kohr zitiert, der sinngemäß meinte, dass in der Wirtschaft „die lange Suche nach den relevanten Fragen“ besser sei als das Finden schneller Antworten.¹⁶¹

Diversifizierung der lokalen Wirtschaft und die Alpenkonvention

Zu einseitige wirtschaftliche Betätigung, also eine Form der Bewirtschaftung von Produkten, die ihren Schwerpunkt auf ein einziges oder auf einige wenige Produkte legt, bringt die Gefahr mit sich, bei Änderung der Nachfrage oder der Präferenzen der Konsumentinnen und Konsumenten die eigenen Marktchancen zu gefährden und damit, wirtschaftlich gesehen, *zugrunde zu gehen*. Das Ziel der Diversifikation oder auch *Risikostreuung* ist die Reduktion von Risiken eindimensionaler Geschäftsmodelle insofern, als das Geschäftsrisiko, etwa in wirtschaftlichen Angelegenheiten, auf mehrere verschiedene Produkte verteilt wird.

Auch die Alpenkonvention fordert, beispielsweise im Alpentourismus,¹⁶² die Risikostreuung bei zu einseitigen Konzentrationen auf zu wenige Angebotsgruppen. Nach Artikel 6 des Tourismusprotokolls beziehen etwa die Vertragsparteien nicht nur die Anliegen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in die Tourismusförderung ein, sondern sie verpflichten sich auch dazu, bei der Ausrichtung der touristischen Entwicklung diejenigen Maßnahmen zu bevorzugen, welche die Innovation und die Diversifizierung des Angebots fördern. Artikel 7 des Tourismusprotokolls will, durch Aufwertung der kulturellen Aktivitäten in den jeweiligen Gebieten, eine Diversifizierung des touristischen Angebots innerhalb des Alpenraums erreichen. Und schließlich verpflichten sich die Vertragsparteien nach Artikel 3 des Tourismusprotokolls, die Ziele dieses Protokolls (*ihrer Intention nach*) auch in ihren anderen Politiken zu berücksichtigen.¹⁶³

Zum Zweck der Erhaltung und Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens in den Berggebieten fordert auch *die Plattform Berglandwirtschaft* der Alpenkonvention die Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen unter dem Gesichtspunkt der Diversifizierung, um eine höhere Wert-

¹⁶¹ Wiener Zeitung, Freitag 23. Dezember 2021, S. 10.

¹⁶² Aber beispielsweise auch in der Landwirtschaft – vgl. Artikel 14 Durchführungsprotokoll *Berglandwirtschaft*.

¹⁶³ Der Grundsatz, dass die Vertragsparteien die Ziele des jeweiligen Protokolls *in ihren anderen Politiken* (somit protokollübergreifend und damit bei allen anderen Maßnahmen) berücksichtigen, ist in allen Durchführungsprotokollen der Alpenkonvention völkerrechtlich verbindlich vereinbart.

schöpfung und Beschäftigung zu erzielen¹⁶⁴ und um damit mögliche Risiken zu einseitiger Angebotskonzentrationen zu minimieren.

Wirtschaftliche Zielkonflikte und notwendige *Trade offs*

Trade offs bedeuten die Abwägung zwischen zwei oder mehreren Angebotsgruppen, welche einander wechselseitig beeinflussen und bei denen die gleichzeitige Verfolgung der Angebote zu *Zielkonflikten* führen kann. Zielkonflikte bringen in der Regel mit sich, dass die unterschiedlichen Produkte, bei denen jedes für sich allein gesehen vielleicht ein sehr gutes Produkt darstellt, zu *schlechteren* Resultaten bei allen Produkten führen.

Ein Beispiel dafür: Ein Wintersportort in den Alpen, der seinen Gästen gleichzeitig sowohl ein hochwertiges Wanderwegenetz wie ein hochwertiges Loipen-netz anbieten möchte, läuft Gefahr, sein qualitativ hochwertiges Wanderwegenetz sowie sein ebenfalls qualitativ hochwertiges Loipenangebot dadurch zu verschlechtern, dass es ihm nicht gelingt, die Wanderer von den Langlaufloipen zu separieren und die Loipen von Wanderern freizuhalten. Dies erfolgt deshalb, weil sich – besonders bei der Langlaufsportvariante *Skating* – die beiden Bewegungsarten und damit die jeweiligen Benutzerinnen und Benutzer in einem Zielkonflikt befinden. Die Wanderer zerstören die Skatingspur, die Skater stören das Wandererlebnis, das, mangels getrennter Wanderwegführung, auf der Skatingspur stattfinden muss. Auch ein Skikursbetrieb auf der Hahnenkamm-Piste in Kitzbühel würde während des gleichzeitig stattfindenden Hahnenkamm-Rennens die Attraktivität beider Veranstaltungen, die jede für sich allein für die jeweiligen Zielgruppen ein qualitativ hochwertiges *Produkt* darstellt, stören. Orte oder Anbieter generell, die es nicht schaffen, sich bei Zielkonflikten für eine von mehreren Angebotsgruppen zu entscheiden¹⁶⁵ oder zumindest eine eindeutige Trennung der Angebotsgruppen vorzunehmen, verlieren damit Alleinstellungsmerkmale und Marktanteile. Beispielsweise passt der Betrieb einer gemeindeeigenen Müllverbrennungsanlage nicht zum *touristischen Image* eines Luftkurortes. Vergleichbar ist das mit der damit eng verwandten *Bauchladenproblematik*, bei der sich, mangels einer klaren *Werbebotschaft*, die Zielgruppe nicht orientieren kann und die sie sich daher an andere Anbieter mit einem klaren Profil wendet.

¹⁶⁴ Vgl. Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention (Hrsg.): Alpensignale 8, Alpenkonvention – *Plattform Berglandwirtschaft*. (Innsbruck, 2017), S. 24.

¹⁶⁵ Vielfach möchten sich die verantwortlichen Personen, insbesondere die Verantwortlichen in der *Politik*, nicht mit dieser Problematik auseinandersetzen, weil man keine der Zielgruppen, sowohl auf Anbieter- wie auf Nachfrageseite, vergrämen bzw. sie nicht *vor den Kopf stoßen* möchte. Eine Entscheidung muss (!) jedoch gefällt werden. Mangels klarer Positionierung verringern sich definitiv alle Chancen wirtschaftlicher Entwicklung.

4.4.1 Exkurs I: Nachhaltige Wirtschaftsmodelle und ihre Schnittpunkte zur Alpenkonvention

In der Nachhaltigkeitsdiskussion¹⁶⁶ werden, neben der Idee eines globalen Marshallplans,¹⁶⁷ in Österreich im Besonderen zwei Wirtschaftsmodelle mit davon abgeleiteten Ansätzen diskutiert: die Theorie der ökosozialen Marktwirtschaft und das Modell der Gemeinwohlökonomie.¹⁶⁸ Beide Modelle weisen – wie der Brundtland-Bericht¹⁶⁹ mit seiner Kernforderung nach Verbindung von ökonomischer Stabilität, sozialer Sicherheit und ökologischer Vorsorge,¹⁷⁰ die Sustainable Development Goals (SDGs) und die Ziele der Vereinten Nationen zur nachhaltigen globalen Entwicklung 2015-2030¹⁷¹ – erhebliche Überschneidungen mit den Zielen der Alpenkonvention auf.¹⁷²

Die soziale Marktwirtschaft (prinzipiell freier Wettbewerb, staatlicher Ordnungsrahmen zur Sicherstellung fairer Marktbedingungen, Partnerschaftsprinzip mit dem Ziel des *Wohlstands für alle*) hat ihre Ursprünge in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg. Der Erfolg der sozialen Marktwirtschaft wurde aber in der Regel mit erheblichen ökologischen Schäden erkaufte. Erst die Anreicherung um ökologische Themen und den Gedanken der Nachhaltigkeit, verbunden mit dem Verursacherprinzip, führte schließlich zur Weiterentwicklung der sozialen Marktwirtschaft zur „*ökosozialen Marktwirtschaft*“.¹⁷³

Ernst Scheiber beschreibt die Ökosoziale Marktwirtschaft als *ein Modell der Balance*.¹⁷⁴ Es ist mit Scheibers Worten ein „*magisches Dreieck, von leistungsfähiger Marktwirtschaft, sozialer Fairness und Solidarität sowie ökologischer*

¹⁶⁶ Unter anderem die Suche nach einer Balance zwischen Ökologie, Ökonomie und den sozialen Umständen (vgl. UN-Konferenz von Rio 1992).

¹⁶⁷ <https://www.globalmarshallplan.org/ziele/in-5-minuten/>

¹⁶⁸ <https://www.mut-zur-nachhaltigkeit.zeit.de/nominierte/das-geld-ist-fuer-alle-da>

¹⁶⁹ https://www.nachhaltigkeit.info/artikel/brundtland_report_563.htm

¹⁷⁰ Radermacher, J., Riegler, J., Weiger, H. In: Ökosoziale Marktwirtschaft (München 2011), S. 8.

¹⁷¹ Da diese Ziele bis 2030 erreicht sein sollen, spricht man oft von der Agenda 2030.

¹⁷² Die Alpenkonvention gibt es schon viel länger als die SDGs (seit 1991). Als rechtlich bindender Vertrag aller Alpenstaaten und der Europäischen Union fördert sie eine nachhaltig ökologische, soziale und ökonomische Entwicklung der Alpen. Mit ihren Protokollen und Aktivitäten leistet die Konvention einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der SDG. Obwohl die Alpenkonvention und die SDG-Instrumente unterschiedlicher Natur sind, unterstützen sie einander gegenseitig: Das vom Alpenen Klimabeirat, einer Arbeitsgruppe der Alpenkonvention, ausgearbeitete Alpine Klimazielsystem 2050 orientiert sich zum Beispiel ausdrücklich an den SDGs, der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und an den Zielen des Klima-Übereinkommens von Paris 2015. Zudem bezieht sich die Arbeitsgruppe Bodenschutz der Alpenkonvention ebenso auf die SDG wie der 7. Alpenzustandsbericht *Naturgefahren Risiko-Governance*. Quelle: <https://www.cipra.org/de/themen/alpenpolitik/agenda-2030>

¹⁷³ Radermacher, J., Riegler, J., Weiger, H.: In Ökosoziale Marktwirtschaft (München 2011), S. 28ff.

¹⁷⁴ Scheiber, E. In: DIE ÖKOENERGIE. *Zeit(ung) zur Energiewende* (Wien 2022), Ausgabe 123, S. 2.

Verantwortung für die Zukunft, aufbauend auf einem ethischen Fundament als Kompass für menschliches Handeln“. Scheiber beschreibt damit gleichzeitig eine zentrale Aussage der Alpenkonvention: die Betonung der (prinzipiellen) Gleichrangigkeit zwischen der Ökologie, der Ökonomie und der soziokulturellen Entwicklung sowie die Intention, ein langfristig tragfähiges Gleichgewicht zwischen diesen Aspekten zu schaffen.¹⁷⁵ Auch die in der Alpenkonvention dezidiert verankerten Prinzipien der Nachhaltigkeit,¹⁷⁶ der Verantwortlichkeit für kommende Generationen¹⁷⁷ sowie das Verursacherprinzip¹⁷⁸ tragen diesem Gedanken Rechnung.

Die *Gemeinwohl-Ökonomie* stellt Organisationen ein Instrument zur Verfügung, das sich die *Gemeinwohl-Bilanz* nennt. Diese Bilanz misst, wie ein Unternehmen die Grundwerte von der Menschenwürde über die Nachhaltigkeit bis hin zur Mitbestimmung erfüllt.¹⁷⁹ Nachhaltigkeit und Mitbestimmung – besonders durch die ansässige Bevölkerung – gehören zu den wesentlichen Forderungen der Alpenkonvention. Sie betont ausdrücklich, *„dass die ansässige Bevölkerung in der Lage sein muss, ihre Vorstellungen von der gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung selbst zu definieren und an deren Umsetzung im Rahmen der geltenden staatlichen Ordnung mitzuwirken.“*¹⁸⁰

Die ökosoziale Marktwirtschaft fordert einen normativen Rahmen¹⁸¹ für die Umsetzung ihrer Ziele. Einen ebensolchen bietet die Alpenkonvention bereits jetzt. Sowohl die Rahmenkonvention wie ihre Durchführungsprotokolle sind in den Unterzeichnerstaaten bereits jetzt geltendes Recht.

Auch das in der ökosozialen Marktwirtschaft geforderte Prinzip *Partnerschaft*¹⁸² wird in der Alpenkonvention bereits jetzt gelebt, indem die gemeinsamen Anliegen der Vertragsstaaten in den regelmäßig stattfindenden Konferenzen der Vertragsparteien (Alpenkonferenzen¹⁸³) in Form von grenzüber-

¹⁷⁵ Vgl. Präambel des Protokolls *Raumplanung und nachhaltige Entwicklung* (BGBl. III Nr. 232/2002).

¹⁷⁶ Vgl. Artikel 2, Abs. 1 der Rahmenkonvention.

¹⁷⁷ Vgl. Protokoll Bodenschutz (BGBl. III Nr. 235/2002), Artikel 1, Abs. 5.

¹⁷⁸ Legaldefinition in Artikel 2 des Verkehrsprotokolls: *„jenes Prinzip, demzufolge die Kosten für die Vermeidung, Bewältigung und Verringerung der Umweltbelastung und für die Sanierung der Umwelt zu Lasten des Verursachers gehen.“*

¹⁷⁹ <https://www.bundestkanzleramt.gv.at/themen/nachhaltige-entwicklung-agenda-2030/erfolgsge-schichten-agenda-2030/gemeinwohl-oekonomie-at.html>

¹⁸⁰ Auszug aus den Präambeln der Umsetzungsprotokolle.

¹⁸¹ *Radermacher, J., Riegler, J., Weiger, H.* In: *Ökosoziale Marktwirtschaft* (München 2011), S. 23.

¹⁸² Ebenda.

¹⁸³ Die Alpenkonferenz ist das beschlussfassende Organ der Alpenkonvention und besteht aus den zuständigen Ministern der Alpenstaaten. Die Tagungen der Alpenkonferenz finden in der Regel alle zwei Jahre statt.

schreitender Partnerschaft behandelt werden und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in rechtlichen, wissenschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Bereichen erleichtert wird.¹⁸⁴

Darüber hinaus ist die Förderung des wechselseitigen Verständnisses und des partnerschaftlichen Verhaltens zwischen alpiner und außeralpiner Bevölkerung ein zentrales Anliegen der Vertragspartner der Alpenkonvention.¹⁸⁵

4.4.2 Exkurs II: Die Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen (SDGs)¹⁸⁶

Unter dem Titel *Transformation unserer Welt – Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung* (Agenda 2030) verabschiedeten die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen Ende September 2015 eine umfangreiche globale Entwicklungsagenda für die nächsten 15 Jahre.

Kernstück der Agenda 2030 sind die mit 1. Jänner 2016 in Kraft getretenen 17 nachhaltigen Entwicklungsziele.

Das Konzept von Nachhaltigkeit, das der Agenda 2030 zugrunde liegt, beruht auf den Dimensionen der ökologischen, der ökonomischen und der sozialen Nachhaltigkeit. Dieses kann in Zusammenschau mit den in Österreich implementierten Instrumenten der mittel- und langfristigen Führung öffentlicher Haushalte einen wesentlichen Beitrag für die Erhaltung des Wohlstands und die Sicherung der Generationengerechtigkeit leisten.

Österreich bekannte sich als Mitglied der Vereinten Nationen durch die Annahme der Agenda 2030 und die damit verbundenen Ziele umfassend zur nachhaltigen Entwicklung.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Vgl. Art. 4 ff. Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention).

¹⁸⁵ Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention), BGBl. Nr. 477/1995, Art. 2, Abs. 2. lit. a.

¹⁸⁶ Informationen und Material zu den UN-Zielen für nachhaltige Entwicklung: <https://unric.org/de/17ziele/>

¹⁸⁷ Bericht des Rechnungshofes – Nachhaltige Entwicklungsziele der Vereinten Nationen. Umsetzung der Agenda 2030 in Österreich (III–162 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP Rechnungshof GZ 004.556/012–1B1/18), S. 8.



Abbildung 7: Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) © United Nationsglobalgoals.org

Jeder Mitgliedstaat der Vereinten Nationen soll zumindest zwei Mal im Zeitraum 2015–2030 einen sogenannten *Freiwilligen Nationalen Bericht zur Umsetzung der Nachhaltigen Entwicklungsziele/SDGs (FNU)* vorlegen. Dieser Bericht bietet einen Überblick über den aktuellen Status der Umsetzung.

Österreich hat im März 2020 seinen ersten freiwilligen nationalen Umsetzungsbericht veröffentlicht. Ein zweiter Bericht zum Stand der Umsetzung der SDGs in Österreich im Jahr 2020 erfolgte im Oktober 2021.¹⁸⁸

Die Sustainable Development Goals und die Alpenkonvention.

Für Alenka Smerkolj, die Generalsekretärin der Alpenkonvention, wäre es „wünschenswert, wenn der Alpenkonvention mehr Aufmerksamkeit bei der Umsetzung der Sustainable Development Goals (SDGs) zuteilwürde. Die Ziele der Vereinten Nationen verfolgen dieselbe Idee – nur dass die Alpenkonvention 25 Jahre früher dran war.“¹⁸⁹ Viele dieser globalen Ziele nachhaltiger Entwicklung finden sich bereits in der Alpenkonvention und haben in ihrem Anwendungsbereich, im Unterschied zu den SDGs, den Rang von teilweise unmittelbar verbindlichen Gesetzen.

¹⁸⁸ https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/dokumente/Bericht_WO_2020.pdf?89bt6r

¹⁸⁹ Vgl. Bergauf (Mitgliederzeitschrift des Österreichischen Alpenvereins # 2.2022, Jg. 77), S. 71.

Es können unter anderem Teile der Ziels Nr. 2 *Kein Hunger* auch aus dem Berglandwirtschaftsprotokoll der Alpenkonvention abgeleitet werden.

Das Ziel Nr. 13 *Maßnahmen zum Klimaschutz* findet seine Entsprechung unter anderem in der Klimadeklaration und im Alpinen Klimazielsystem 2050 (siehe weiter unten).

Das nachhaltige Entwicklungsziel (SDG) Nr. 15 *Leben am Land* zieht sich durch die gesamte Alpenkonvention, ebenso wie die Forderung nach Chancengleichheit zwischen alpiner und nichtalpiner Bevölkerung (Ziel 15: *Leben am Land*) wesentlicher Teil der Grundideen der Alpenkonvention ist.

Wahrscheinlich lassen sich alle SDGs, möglicherweise mit Ausnahme des Ziels Nr. 14 *Leben unter Wasser*, auch aus der Alpenkonvention im engeren sowie aus den entsprechenden Deklarationen, Handlungsempfehlungen und Leitlinien aus der Alpenkonvention im weiteren Sinn ableiten.¹⁹⁰ Und so wie die *Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung* klarstellt, „dass sich die globalen Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft meistern lassen, wenn die internationale Staatengemeinschaft zusammenarbeitet“¹⁹¹ ist *Zusammenarbeit* auch ein leitender Grundsatz der Alpenkonvention (vgl. z. B. Artikel 4 der Alpenkonvention oder Präambel des Durchführungsprotokolls zur Alpenkonvention *Raumplanung und nachhaltige Entwicklung*).

Die Sustainable Development Goals auf kommunaler Ebene

Zur Umsetzung der SDGs (Agenda 2030) auf lokaler Ebene hat der Österreichische Städtebund die Initiative ergriffen und verschiedene Aktivitäten gestartet. So wurde zum Beispiel in Kooperation mit dem Zentrum für Verwaltungsforschung (KDZ) ein *Leitfaden zur Umsetzung der UN-Nachhaltigkeitsziele im Rahmen der Agenda 2030 für die kommunale Ebene entwickelt*.¹⁹² Empfohlen wird der lokalen Ebene in diesem Leitfaden, sich auf vier wesentliche Aufgaben zu konzentrieren:

1. Bewusstsein für die SDGs schaffen;
2. Lokale SDG-Strategie festlegen;
3. SDG-Maßnahmen und Aktionen setzen;
4. Monitoring und Evaluierung;

¹⁹⁰ Vgl. z. B. das Ziel Nr. 5 *Geschlechtergleichheit* aus der (allerdings unverbindlichen) Deklaration der Konferenz *Die Rolle von Frauen in Bergregionen* vom 8. bis 19. 4. 2017 in Alpbach. https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/Organization/DE/Deklaration_Women_in_Mountain_Regions_DE.pdf

¹⁹¹ <https://www.dgq.de/fachbeitraege/was-bedeutet-nachhaltigkeit/>

¹⁹² Link zum *Leitfaden für Städte*: <https://www.staedtebund.gv.at/themen/agenda-2030-un-sdgs/>

Für Städte und Gemeinden¹⁹³ bietet die Agenda 2030 nachhaltige, innovative Lösungsansätze und Handlungsoptionen für ein gutes Leben in Städten und Gemeinden.

4.4.3 Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung durch familiengeführte Kleinbetriebe

Die wichtigsten Träger regionalwirtschaftlicher Entwicklung sind in der Region ansässige, vorzugsweise familiär geführte Betriebe.¹⁹⁴

Eine der wesentlichen Forderungen der Alpenkonvention lautet, *„dass die ansässige Bevölkerung in der Lage sein muss, ihre Vorstellungen von der gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung selbst zu definieren und an deren Umsetzung im Rahmen der geltenden staatlichen Ordnung mitzuwirken.“*¹⁹⁵

Fest steht, dass in der Regel Investitionen einheimischer Betriebe auch in Krisenfällen eher im Ort verbleiben – und damit der Großteil der bei der Betriebsführung erzielten Wertschöpfung. Sie leisten einen wesentlichen Beitrag zur nachhaltigen Gemeindeentwicklung auch dadurch, dass diese in der Regel vorwiegend im Ort bzw. in der Region lebende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen. Das Hauptaugenmerk für eine nachhaltige Gemeinde- bzw. Regionalentwicklung sollte deshalb auf der Förderung bestehender und neu hinzugezogener (Rück- oder Zuwanderer), einheimischer und familiengeführter Betriebe liegen.

Die Themen des Leerstands in alpinen Regionen und des Baulandüberhangs dürfen im Rahmen der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung nicht fehlen. Es bedarf daher, auch um damit den Bodenverbrauch zu minimieren, Anreize für die bevorzugte Nutzung und Revitalisierung bestehender Bausubstanz. Dies ist eine der Forderungen der Alpenkonvention.¹⁹⁶

Um diesen nachhaltigen Entwicklungsprozess, zu dem auch das *Flächenrecycling* zählt, gezielt steuern zu können, benötigt nachhaltige Regionalentwicklung ein aktives Leerstands- bzw. Ressourcenmanagement in den Gemein-

¹⁹³ Vgl. <https://www.iufe.at/projekte/initiative-agenda-2030-und-sdgs-in-gemeinden>

¹⁹⁴ Dabei wird nicht unterschieden zwischen den bereits dort ansässigen Betrieben und den neu hinzugezogenen Familienunternehmen.

¹⁹⁵ Auszug aus Präambeln der Umsetzungsprotokolle.

¹⁹⁶ Vgl. Artikel 11, Durchführungsprotokoll *Tourismus*.

den, wofür der Bund und die Länder finanzielle Hilfen für die Gemeinden und für die Grundeigentümerinnen und Eigentümer zur Verfügung stellen.¹⁹⁷

An dritter Stelle des wirtschaftspolitischen und an den Nachhaltigkeitskriterien der Alpenkonvention ausgerichteten Ansatzes sollte für Gemeinden die Unterstützung bestehender Betriebe mit ortsfremden Eigentümern stehen, die aber, trotz teilweise nicht unmittelbarer lokaler Wertschöpfung, vorwiegend Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus der Region beschäftigen und damit dazu beitragen, die Arbeitsplätze vor Ort zu sichern.

4.5 Kennzahlen (Indikatoren) zur Erreichung der gesetzten Ziele

4.5.1 Begriffsbestimmung: Ziele & Indikatoren

Ziele charakterisieren nach dem Schweizer Wirtschaftswissenschaftler Hans Ulrich einen als erstrebenswert geltenden *Vorzugszustand*,¹⁹⁸ oder, nach Werner Mussnig, *einen in der Zukunft liegenden, gegenüber dem Gegenwärtigen veränderten, erstrebenswerten Zustand*.¹⁹⁹

Die Gesamtheit aller Ziele bildet das System der obersten Unternehmensziele²⁰⁰ oder – in unserem Fall – das Ziel der Gemeinden, mitzuhelfen, den Gemeindegewohnerinnen und Gemeindegewöhnern *ein gutes und umweltverträgliches Leben in den Alpen* zu ermöglichen.²⁰¹

Unternehmerische Managementziele befassen sich nach Ulrich – so wie die Ziele der öffentlichen Verwaltung – mit dem Gestalten und Lenken sozialer Systeme²⁰² (wie das auch *die Ortsgemeinden* sind). Prinzipiell sind daher die Managementprobleme dieser unterschiedlichen sozialen Institutionen (wirtschaftliche Unternehmen und Kommunen) gleichartig, selbst wenn es dabei unterschiedliche Sachaufgaben zu lösen gibt.

¹⁹⁷ https://www.energieforumkaernten.at/blog/forderung-flachenrecycling?utm_source=sendinblue&utm_campaign=Newsletter%20Mrz&utm_medium=email

¹⁹⁸ Vgl. Ulrich, H.: Gesammelte Schriften (St.Gallen, 2021³).

¹⁹⁹ Vgl. Mussnig W., Giermaier, G. In: Strategien entwickeln und umsetzen (Wien 2007), S. 276.

²⁰⁰ Vgl. Eschenbach, R. et al. In: Strategische Konzepte (Stuttgart 2003), S. 266.

²⁰¹ Siehe auch unten: Die neun Themenfelder für die Umwelt- und Lebensqualität in den 8A-Gemeinden *Daseinsvorsorge*.

²⁰² Ulrich, H.: Ein Management-Modell für die öffentliche Hand. In: Das St. Galler Management-Modell – Systemorientiertes Management (St. Gallen 2001), S. 89.

Unternehmensziele sind nach Ulrich zukünftige Zustände oder Ereignisse, die durch unternehmenseigene Aktivitäten erreicht werden sollen.

Es kann sich bei Zielen aber auch um bereits bestehende Zustände handeln, die trotz zu erwartender Störungen in Zukunft aufrechterhalten werden sollen.²⁰³ Letzteres beschreibt die Idee der nachhaltigen Systemnutzung (einer der Grundgedanken, von denen die Alpenkonvention getragen ist): *die Nutzung oder das Betreiben eines Systems* in einer solchen Weise, dass seine wesentlichen Eigenschaften erhalten bleiben und damit sein Fortbestand dauerhaft gesichert wird.²⁰⁴ Und dafür benötigt es, unter anderem, Ziele, die die Managementebene im Idealfall selbst definiert bzw. an deren Definition mitwirkt und die dann zu einem möglichst hohen Grad erreicht werden sollen. Das oben vorgestellte Spinnen- oder Netzdiagramm der 8A-Gemeinden bietet dafür einen grafischen Überblick über den Gesamtstand der Zielerreichung *im organisatorischen System* der Gemeinde.

Indikatoren sind Hilfsmittel, die einen bestimmten Zustand anzeigen sollen. Zur Erstellung eines Indikators benötigt man in der Regel zwei Faktoren:

- Einerseits einen Messwert oder eine Messgröße – das ist die Bezeichnung dafür, was erreicht werden soll – z. B. die Akzeptanz eines höheren Kostenbeitrags der Haushalte zu den anfallenden Gesamtkosten beim Erhalt und Betrieb der gemeindeeigenen Abwasserentsorgung; eine bestimmte Anzahl von Gästenächtigungen im Ort; ein Anstieg der Anzahl an Hauptwohnsitzen in der Gemeinde.
- Andererseits benötigt man für die Entwicklung von Indikatoren zu erreichende Zielwerte,²⁰⁵ um anzugeben, wie viel des Messwerts oder der Messgröße erreicht werden soll – z. B. die Prozentzahl des Anstiegs der

²⁰³ So kann es etwa das Ziel sein, das Geburtenregister der Gemeinde am laufenden Stand zu halten, selbst wenn die tatsächlich dafür verantwortliche Person in der Organisation der Gemeindeverwaltung diese Funktion irgendwann einmal nicht mehr ausüben wird. Vgl. Ulrich, H.: Das Unternehmenskonzept. In: Das St. Galler Management-Modell – Systemorientiertes Management (St. Gallen 2001), S. 285.

²⁰⁴ Vgl. Pufé, Nachhaltigkeit, S. 100ff.

²⁰⁵ So ist etwa der Tachometer ein Instrument zur Messung der Geschwindigkeit etwa in einem Fahrzeug. Gefahrene Kilometer pro Stunde (km/h = Messwert oder Messgröße) und Anzahl: *maximal 100* (= Zielwert) km/h.

Anzahl Hauptwohnsitze im Vergleich zur aktuellen Zahl der Hauptwohnsitze in der Gemeinde.²⁰⁶

Indikatoren geben in ihrer Gesamtheit einen Hinweis auf den Grad der Zielerreichung (grafische Darstellung z. B. im *Spinnendiagramm*).

Exkurs: Indikatoren und Meilensteine im Haushaltsrecht des Bundes

Im Haushaltsrecht des Bundes wird der Begriff Indikator synonym für Kennzahlen und Meilensteine verwendet. Kennzahlen sind als quantitativ und objektiv messbare Größen definiert, die über den Grad des Erfolges eines Ziels oder einer Maßnahme Auskunft geben. Ein Meilenstein wiederum ist definiert als ein abgrenzbares Ergebnis im Verlauf der Umsetzung einer Maßnahme.²⁰⁷

4.5.2 Datenerfassung zum Zweck der Schaffung einer Vergleichsbasis

Genauso wichtig wie die Messwerte und die Messgrößen bei der Zielerreichung ist es, aktuelle Vergleichswerte zu erheben. Zum Zweck der Definition von zu erreichenden Zielen ist es notwendig, festzustellen, *auf welchem Punkt der Skala* man gegenwärtig steht. Das ist in den meisten Fällen der Gemeindearbeit nicht der Punkt *Null*.

Viele Daten lassen sich aus der gemeindeeigenen Buchhaltung ableiten – etwa der derzeitige Deckungsbeitrag der Einzelhaushalte zu den Gesamtkosten der Wasserver- und -entsorgung der Gemeinde. Andere Daten, etwa die Anzahl der aktuellen Gästenächtigungen im Gemeindegebiet, lassen sich aus vorhandenen Statistiken ableiten.

Viele dieser statistischen Daten der Gemeinden werden ohnedies jährlich vom statistischen Zentralamt²⁰⁸ in den Gemeinden erhoben und stehen daher

²⁰⁶ Selbstverständlich gibt es auch Ziele, die sich – meist aus Gründen der schwierigen Durchführbarkeit – nicht unmittelbar in Zahlen ausdrücken lassen, die also beim ersten Blick nicht quantifizierbar erscheinen. So etwa, *die Qualität beschlossener Pläne, Programme oder Konzepte* im Bereich der örtlichen Raumplanung. Hier kann eine verbale Beschreibung passende Antworten zur Zielerreichung liefern. Z. B. könnte zur Beurteilung der Qualität der örtlichen Planungen die Fragestellung lauten, ob im Rahmen der Planungen in der Gemeinde eigenständige Pläne entwickelt wurden, ob diese Pläne Teil eines räumlichen Entwicklungskonzepts sind, ob in den Plänen oder Konzepten beispielsweise die Biotop- und Grünraumvernetzung innerhalb des Plangebiets sowie die Anbindung an die Umgebung berücksichtigt wurden, usw. Horváth & Partners empfehlen einen semantischen Trick zur Messung nicht oder nur schwer quantifizierbarer Zielvorgaben – die Frage: *Woran würden wir erkennen, dass wir das Ziel erreichen*. Vgl. Horváth & Partners. In: *Balanced Scorecard umsetzen* (Stuttgart 2007⁴), S. 204.

²⁰⁷ <https://www.parlament.gv.at/PERK/GL/BUDGET/I.shtml>

²⁰⁸ https://statistik.at/web_de/statistiken/index.html

bereits zur Verfügung. Im Rahmen der Programmierung des *8A-Entwicklungsinstruments* (8A-Tool) wird versucht, diese bereits vorliegenden Daten automatisationsunterstützt vom statistischen Zentralamt abzufragen, um die Anwenderinnen und Anwender in den Gemeinden bei der Datenerfassung zu entlasten.

4.6 Nachhaltige Gemeindeentwicklung nach den Kriterien der Alpenkonvention

Nachhaltige Gemeindeentwicklung nach den drei (bzw. vier) Säulen der Nachhaltigkeit im Sinne der Alpenkonvention (Ausgleich zwischen den Säulen Ökonomie, Ökologie und soziokultureller Entwicklung) steht vor der Herausforderung, dass die jeweils in Gemeinschaften dominierende *Säule* in der Regel dazu tendiert, *Störendes* auszuschließen und ihre Antworten daher nur in der Bestätigung der eigenen Sichtweise zu suchen.²⁰⁹ Mit diesem Lösungsansatz sind aber in Gesellschaften meist nur monokausale Lösungen möglich – die Gemeinschaft indes *verharrt im Bestehenden*.

Die Folge ist, dass das Gesamte aus den Augen verloren wird, vorhandene Konflikte bestehen bleiben und der integrativ-gesamtheitliche Ansatz (in der Wissenschaft: *interdisziplinärer Ansatz*), den die Alpenkonvention in Form einer nachhaltigen Entwicklung *der Mitte*²¹⁰ – als Ausgleich zwischen den beiden Extrempositionen starker und schwacher Nachhaltigkeit (siehe oben) – versteht, nicht realisiert werden kann.

Wenn sich Gemeinden also *nachhaltig* im Sinne der Alpenkonvention entwickeln wollen, sollten bestehende Konflikte und unterschiedliche Sichtweisen bewusst thematisiert und, im Idealfall, aufgelöst werden. Keinesfalls darf sich dabei die dominierende Säule anderen Sichtweisen gänzlich verschließen.

Wenn man beispielsweise das Wort *Umweltschutz* als umfassenden Schutz des Menschen in ökonomischer, ökologischer und soziokultureller Hinsicht, sowie den Schutz der den Menschen umgebenden Tier- und Pflanzenwelt versteht und das zugleich in den Kontext mit der gesamtheitlichen *Umweltverträglichkeit* stellt – wie etwa eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), die nach den

²⁰⁹ Es ist ein in der Psychologie allgemein zu beobachtendes Phänomen, nur den eigenen Standpunkt (*Bestätigendes*) zuzulassen, weil wir dazu tendieren, zur Entscheidungsfindung die Komplexität zu reduzieren.

²¹⁰ Vgl. Präambel *Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung*: „In dem Bewusstsein, dass der Schutz der Umwelt, die gesellschaftliche und kulturelle Fortentwicklung sowie die Wirtschaftsentwicklung im Alpenraum gleichrangige Ziele sind, und dass deshalb zwischen ihnen ein langfristig tragfähiges Gleichgewicht gesucht werden muss, [...]“

Kriterien des UVP-Gesetzes eine umfassende Prüfung eines Projekts auf dessen mögliche wechselseitigen Auswirkungen auf mehrere Faktoren gleichzeitig erheben soll –, dann ist ein leichteres Verstehen der Anliegen der Alpenkonvention und des Projekts *8A-Gemeinden* möglich.

Wie bei der Umweltverträglichkeitsprüfung, bei der die potenziellen Konsequenzen eines Vorhabens für die Umwelt in einer umfassenden und integrativen Weise ermittelt und bewertet werden,²¹¹ geht es bei den 8A-Gemeinden um die Gesamtentwicklungen im Hinblick auf die *Umwelt* der Gemeinde.

5 Aufgaben der Gemeinden und die neun Themenfelder für die Umwelt- und Lebensqualität in den 8A-Gemeinden²¹²

Wir erleben es täglich in den Gemeinden, dass viele Aufgaben in unserer Lebensumgebung *von der Gemeinde* erledigt werden – und wir sehen das beinahe als selbstverständlich an.

Erst wenn etwas einmal nicht so funktioniert, wie wir das gewöhnt sind, stellen wir fest, dass scheinbar *jemand* seine Aufgaben nicht, so wie wir uns das erwarten, erledigt hat.

5.1 Aufgaben der Gemeinden

Ebenso wie viele nicht beschreiben können, was es mit *der Alpenkonvention* auf sich hat, könnten wahrscheinlich die wenigsten, beispielsweise im Rahmen einer Straßenumfrage, sagen, worin eigentlich die Aufgaben einer Gemeinde bestehen.

Manche würden wohl sagen, *das Räumen der Gemeindestraßen bei Schneelage*, andere vielleicht *das Aufstellen von Mülltonnen und die Müllentsorgung*, wieder andere würden die Frage nach den Aufgaben der Gemeinde vielleicht mit *Gemeindeverwaltung* beantworten, ohne sicher beschreiben zu können, was mit diesem Begriff gemeint ist.

Ist *Aufgabe der Gemeinde* die Hilfestellung bei der Ausstellung von Reisepässen, Staatsbürgerschaftsnachweisen, Geburtsurkunden und des Meldezettels, oder ist es die Durchführung von demokratischen Wahlen?

²¹¹ Vgl. Fuchs, C. In: Bachmann, S. et al. (Hgg.): Besonderes Verwaltungsrecht (Salzburg 2018¹²), S. 229.

²¹² Der Aufbau der Verweise zu den neun Themenfeldern für die Umwelt- und Lebensqualität in den 8A-Gemeinden bezieht sich auf die Themenmatrix von Unglaub, R., Greussing, G., et al. 2020ff..

Ist die Erhaltung und der Betrieb des gemeindeeigenen Bauhofs, die Erhaltung und Betreuung des gemeindeeigenen Friedhofs oder der Bau und der Betrieb von Sportstätten und des örtlichen Freibads *Aufgabe der Gemeinde* oder ist es die Organisation der freiwilligen örtlichen Feuerwehr? Ist mit den Aufgaben der Gemeinden der Vollzug der örtlichen Raumplanung oder die Bewilligung der Errichtung von Bauwerken gemeint? Ist es die Versorgung mit Trinkwasser und die Organisation der örtlichen Abwasserbeseitigung, die Organisation des Weihnachtsmarkts? Und was heißt eigentlich der Begriff *Daseinsvorsorge*, für die auch die Gemeinde Sorge zu tragen hat, und was hat es mit dem *eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde* auf sich?

All die eingangs aufgezählten Angelegenheiten und darüber hinaus bedeutend mehr zählen zu den *Aufgaben der Gemeinde*. Man kann sich jetzt aber fragen, warum sich da jemand, in diesem Fall *die Gemeinde*, um die Angelegenheiten anderer kümmern und diese sogar verbindlich regeln darf.

Es braucht dafür, dass jemand sich in die Angelegenheiten anderer einmischen darf, erstens gute Gründe, und zweitens braucht es dafür, dass jemand über andere bestimmen darf, vor allem eine gesetzliche Ermächtigung. Es braucht Gesetze, die es jemandem, in diesem Fall *der Gemeinde*, gestatten bzw. sie sogar damit beauftragen, anderen Menschen bei der Erledigung ihrer Angelegenheiten behilflich zu sein (*Daseinsvorsorge*), die es aber auch, etwa im Bauverfahren, jemandem erlauben, ein Bauwerk zu errichten oder dies verbieten. Außerdem kann durch eine hoheitliche Entscheidung des Gemeinderats im Flächenwidmungsverfahren Einfluss auf den Wert des Eigentums anderer Menschen genommen werden.

Vor der Gemeindeautonomie²¹³ und der, bis auf wenige Ausnahmen, völligen Zentralisierung der Gerichtsbarkeit im 19. Jahrhundert war es *der Patrimonialherr*, der dazu autorisiert gewesen ist, die Angelegenheiten *anderer Leute* zu regeln, und dem *vom Staat* vielfach die sogenannte *Patrimonialgerichtsbarkeit*, die *niedere Gerichtsbarkeit* über die *Grunduntertanen*, überantwortet war. Erst durch die Umwälzungen im 19. Jahrhundert wurden viele der früheren Aufgaben des früheren Grundherrn der nunmehr *freien Gemeinde*²¹⁴ übertragen. Die

²¹³ Vgl. dazu: Alpenverein Landesverband Kärnten, Leitfaden.

²¹⁴ Vgl. Provisorisches Gemeindegesetz, Kaiserliches Patent vom 17. März 1849: „[...] *Allgemeine Bestimmungen: I. Die Grundfeste des freien Staats ist die freie Gemeinde. II. Der Wirkungskreis der freien Gemeinde ist: a) der natürliche, b) ein übertragener. III. Der natürliche umfasst Alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt, und innerhalb ihrer Grenzen vollständig durchführbar ist. Er erhält nur mit Rücksicht auf das Gesamtwohl durch das Gesetz die notwendigen Beschränkungen. Der übertragene umfasst die Besorgung bestimmter öffentlicher Geschäfte, welche der Gemeinde vom Staate im Delegationswege zugewiesen werden. IV. Die Verwaltung der in den natürlichen Wirkungskreis der Gemeinde gehörenden Angelegenheiten steht der Gemeinde selbst zu, welche sich durch die Majorität ihrer Vertretung ausspricht. V. In Bezug auf den natürlichen Wirkungskreis ist der Gemeindevorsteher das vollziehende Organ.*“

gesetzlichen Ermächtigungen der Gemeinden, *die Angelegenheiten anderer* zu regeln, sind in der heutigen Zeit einerseits in der Bundesverfassung, andererseits in den einzelnen Landesverfassungsgesetzen, in den von den einzelnen Landtagen verabschiedeten Gemeindeordnungen sowie in anderen einfachen Gesetzen zu finden. Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinden müssen übrigens in den einfachen Bundes- oder Landesgesetzen ausdrücklich als solche bezeichnet werden.²¹⁵

5.1.1 Der eigene und der übertragene Aufgaben- oder Wirkungsbereich der Gemeinde

Der eigene Wirkungsbereich der Gemeinde ist eine der Formen der verfassungsrechtlich zulässigen *Selbstverwaltung* innerhalb des Staates.

Selbstverwaltung bedeutet dezentrale und mittelbare Verwaltung durch eigene Rechtsträger (*Selbstverwaltungskörper*),²¹⁶ die weisungsfrei besorgt wird. Die kommunalen Selbstverwaltungskörper *Gemeinden* unterliegen bei den behördlichen Angelegenheiten, die sie zu erledigen haben, aber einem besonderen Aufsichtsverfahren beziehungsweise in Angelegenheiten finanzieller Natur, durch die überörtliche Interessen in besonderem Maß berührt werden könnten, einem Genehmigungsvorbehalt²¹⁷ durch die jeweilige Aufsichtsbehörde.²¹⁸

Neben dem eigenen Wirkungsbereich werden Gemeinden im *übertragenen Wirkungsbereich* mit der Besorgung von Aufgaben anderer Rechtsträger, etwa des Bundes und der Ländern, und in Unterordnung unter diese betraut. Die Selbstverwaltungskörper sind dann funktionell als Bundes- oder Landesorgane tätig. Immer, sowohl im eigenen wie im übertragenen Wirkungsbereich, erfüllen die Gemeinden Aufgaben – entweder nach eigenem Ermessen (aber stets *im Rahmen der Gesetze*) oder eben im Auftrag anderer Rechtsträger.

5.1.2 Die Ortsgemeinden und die Idee der Einheitsgemeinde

Wie ist das wechselseitige Verhältnis zwischen Bund, Ländern und den Gemeinden nun geregelt und *was ist die Gemeinde* überhaupt?

²¹⁵ Vgl. Artikel 118 Absatz 2 B-VG.

²¹⁶ Vgl. Walter, R., Mayer, H.: Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts (Wien 19968), S. 223.

²¹⁷ Das gilt für einzelne von der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich zu treffende Maßnahmen, durch die überörtliche Interessen in besonderem Maß berührt werden – insbesondere solche von besonderer finanzieller Bedeutung. Vgl. Artikel 119a. Absatz 8 B-VG.

²¹⁸ *Der Bund und die Länder*. Vgl. Art. 119a B-VG.

Nach Artikel 2 Absatz 1 und 2 des B-VG ist Österreich ein Bundesstaat, der aus den selbstständigen Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Wien gebildet wird. Gemäß Artikel 116 (1) B-VG gliedert sich jedes Bundesland in Gemeinden. Diese Gemeinden sind Gebietskörperschaften mit dem Recht auf Selbstverwaltung und zugleich Verwaltungssprengel.

Außerdem muss jedes Grundstück im gesamten Staatsgebiet zu einer Gemeinde gehören. Alle Gemeinden Österreichs haben den gleichen Wirkungsbereich: einen eigenen und einen übertragenen.²¹⁹ Damit ist in der Verfassung das Prinzip der *Einheitsgemeinde* mit prinzipiell²²⁰ gleichen Aufgaben für alle Gemeinden festgelegt, egal, ob dort 300 Menschen oder 2 Millionen Menschen leben.

5.1.3 Versuch einer Begriffsbestimmung der sogenannten Daseinsvorsorge

Vorweg: Es gibt keine einheitliche Erklärung des Begriffs *Daseinsvorsorge*, aber viele Versuche der Beschreibung dieses Begriffs.

Nach der österreichischen Bundesverfassung umfasst die zum eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde zählende Daseinsvorsorge *„alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden.“*²²¹

In der Deklaration *Bevölkerung und Kultur* der Alpenkonvention wird der Begriff kommunale Daseinsvorsorge mit *„Aufrechterhaltung dezentraler Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und der dezentralen Grundversorgung“*²²² umschrieben.

Die Europäische Union bezeichnet die Daseinsvorsorge als *„Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“*.²²³

²¹⁹ Vgl. Artikel 115 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 118 B-VG.

²²⁰ Ausnahmen davon sind nur für sogenannte *Statutarstädte* vorgesehen. Vgl. dazu Artikel 116 Absatz 3 B-VG.

²²¹ Das sind die ausdrücklich aufgezählten behördlichen Aufgaben nach Art. 118 Absatz 3 B-VG sowie die von der Generalklausel des Art. 118 Absatz 2 in Verbindung mit Art. 116 Absatz 2 B-VG umfassten Angelegenheiten der mit privatwirtschaftlichen Mitteln geführten Gemeindegeldverwaltung.

²²² Vgl. Deklaration *Bevölkerung und Kultur*, Kapitel III, Absatz 2.

²²³ Vgl. https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest_de iVm Artikel 106 AEUV.

Werner Bätzing fasst unter dem Begriff regionale Daseinsvorsorge²²⁴ „die wohnortnahen Infrastrukturen und Dienstleistungen wie Einkaufsmöglichkeiten, Schulen, einen Arzt, medizinische Notfallvorsorge, eine Bank, öffentlichen Nahverkehr, öffentliches örtliches Wegenetz usw.“ zusammen.

Es herrscht damit eine *Begriffsvielfalt* für etwas, das man zwar scheinbar nicht mit einfachen Worten beschreiben kann, das aber trotzdem existiert, *weil es da ist*.

Erbringer der Leistungen der Daseinsvorsorge

Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge werden von den drei Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden angeboten. Der öffentlichen Hand stehen dafür, insbesondere im Bereich der Ver- und Entsorgung, die Mittel der Hoheitsverwaltung sowie der sogenannten Privatwirtschaftsverwaltung zur Verfügung.²²⁵ Der Staat²²⁶ kann sich im Rahmen seiner *privaten Wirtschaftsverwaltung* auf verschiedene Weise am Wirtschaftsgeschehen beteiligen. Er kann z. B. Unternehmen betreiben und im Rahmen der *Daseinsvorsorge* Subventionen und sonstige Leistungen gewähren oder er kann als Nachfrager selbst am Markt auftreten und sich aller Mittel bedienen, die auch *den Privaten* zur Verfügung stehen.²²⁷

Wegen seiner, im Verhältnis zu anderen Marktteilnehmern, bedeutenden ökonomischen Macht und auch, weil *der Staat als Hoheitsträger* den rechtlichen Rahmen, in dem er privatwirtschaftlich etwa durch Akte der Gesetzgebung oder durch Akte der Vollziehung tätig wird, beeinflussen kann, kann das staatliche Wirken *am Markt* allerdings wettbewerbsrechtlich problematisch sein. Der Staat unterliegt in diesem Bereich daher den von ihm selbst geschaffenen Wettbewerbsregeln.²²⁸

Die öffentliche Hand kann bei ihren privatwirtschaftlichen Tätigkeiten nicht völlig frei agieren, sondern sie unterliegt, wie die gesamte öffentliche Verwaltung, im Rahmen ihrer *Privatwirtschaftsverwaltung* der sogenannten *Fiskalgelting der Grundrechte*.²²⁹

²²⁴ Bätzing, Die Alpen, S. 238ff.

²²⁵ Sie können damit auch private Dienstleister beauftragen.

²²⁶ Bund, Länder und Gemeinden.

²²⁷ Vgl. hier und im Folgenden Walter, Mayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, S. 325ff.

²²⁸ Siehe dazu beispielsweise weiter unten im Kapitel *Unionsrechtliches Beihilfenverbot*.

²²⁹ Gleichbehandlungsgebot, Kontrahierungszwang im Fall von Monopolstellungen, sachliche Rechtfertigung insbesondere im Bereich des Förderwesens, Wettbewerbsrecht etc.

5.2 Die neun Themenfelder der strategischen Gemeindeentwicklung – Daseinsvorsorge im Sinne der Alpenkonvention

Abgeleitet aus der Alpenkonvention (in ihrem weiteren Sinn – siehe unten) wurden im Rahmen der Arbeit an diesem Projekt neun konkrete Themenfelder für die strategische Gemeindeentwicklung im Sinne der Alpenkonvention definiert.

Überschrieben sind die neun Themenfelder mit dem Ziel der Schaffung von „Umwelt und Lebensqualität“²³⁰ in den 8A-Gemeinden (siehe dazu gleich unten).

Diese Themenfelder gehen von einem weiten Begriff der kommunalen Daseinsvorsorge aus.

Sie bauen einerseits auf den Ideen und Zielen *der Alpenkonvention im engen Sinn* (die Rahmenkonvention, die acht Durchführungsprotokolle samt deren Präambeln) auf, haben aber auch die im Rahmen der Alpenkonvention ergangenen Deklarationen, Handlungsempfehlungen und Leitlinien als weitere Grundlage (siehe oben *die Alpenkonvention im weiteren Sinn*)

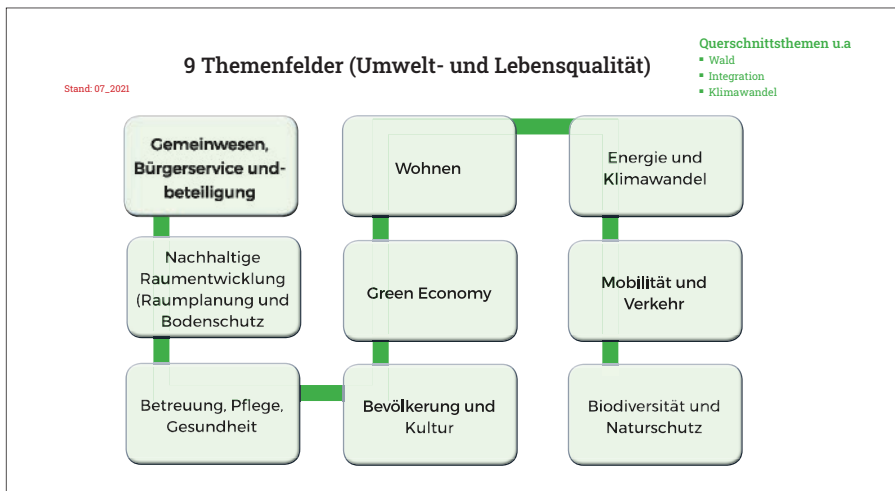


Abbildung 8: Die neun Themenfelder der 8A-Gemeinden

²³⁰ Während *Umweltqualität* die qualitative Beschaffenheit der natürlichen Umwelt beschreibt, definiert die Weltgesundheitsorganisation (WHO) den Begriff *Lebensqualität* als „die subjektive Wahrnehmung einer Person über ihre Stellung im Leben in Relation zur Kultur und den Wertesystemen, in denen sie lebt und in Bezug auf ihre Ziele, Erwartungen, Standards und Anliegen“ – vgl. dazu z. B. <https://www.gesundheit.gv.at/lexikon/l/lexikon-lebensqualitaet>

Im österreichischen Recht selbst gibt es, wie bereits erwähnt, zwar den Versuch einer Umschreibung,²³¹ aber keine positivrechtliche Definition des Begriffs Daseinsvorsorge.

Die Wissenschaft versucht, den Begriff dahingehend abzugrenzen, dass sie unter einer engeren Definition der Daseinsvorsorge beispielsweise nur die Versorgung mit Wasser und Energie sowie Abfallentsorgung versteht, in der weiteren Definition darin auch soziale und kulturelle Leistungen einschließt.

Daseinsvorsorge in diesem weiteren Sinn umfasst somit die Versorgung der Bevölkerung mit wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Infrastrukturleistungen. Obgleich sich Versorgungsleistungen aus historischer Sicht aus wirtschaftlichen Grundversorgungsgebieten wie Wasser- und Stromversorgung entwickelt haben, reicht die Bandbreite der Daseinsvorsorge heutzutage wesentlich weiter und umfasst beispielsweise auch den Betrieb eines kommunalen Schwimmbads oder eines städtischen Theaters.²³²

Faktisch hat sich der Begriff *Daseinsvorsorge* in den Gemeinden längst von der alleinigen Bereitstellung der Leistungen des täglichen Bedarfs (Grundversorgung als Teil der sogenannten „*Pflichtaufgaben*“ der Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich) gelöst und geht damit hin zu einer umfassenden Betreuungsverantwortung. Die Entscheidung, staatliche Verantwortung für diese weiteren Bereiche zu übernehmen, ist eine unmittelbare der kommunalen Politik. Diese weiteren Bereiche zählen damit, in Abgrenzung zu den *Pflichtaufgaben*²³³ der Gemeinden, zu den sogenannten *freiwilligen* Gemeindeaufgaben.

Die im Rahmen der Arbeit am Projekt gemeinsam mit den Pilotgemeinden definierten neun Themenfelder wurden so ausgewählt, dass sie im Wesentlichen die meisten der bereits jetzt von vielen Gemeinden wahrgenommenen Aufgaben abdecken. Einige davon stammen aus dem Bereich der ohnehin bereits jetzt von den Gemeinden verpflichtend wahrzunehmenden Aufgaben. Der besondere Schwerpunkt liegt aber auf dem Bereich der sogenannten *freiwillig* übernommenen Aufgaben, deren Ziel auch die Herstellung von *Umwelt- und Lebensqualität* in den Gemeinden ist.

²³¹ „Alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden“ (Artikel 118 Absatz 2 B-VG).

²³² Holoubek, M., Segalla, P. mit weiteren Nachweisen in: 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962 (Wien 2002), S. 64.

²³³ Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Abfallentsorgung, Grundschulen, Katastrophenschutz, Friedhöfe, Feuerwehr etc.

Die Themenfeldermatrix für 8A-Gemeinden soll helfen, diesen Entscheidungen einen strategischen Rahmen zu geben, um die zu bearbeitenden Themen dann operativ Schritt für Schritt abzuarbeiten (siehe weiter unten im Kapitel *Nachhaltige Gemeindeentwicklung nach den Kriterien der Alpenkonvention*).

Das 8A-Themenfeld *Biodiversität und Naturschutz* etwa trägt zur Attraktivierung des Lebensraums bei und ist daher Grundlage dafür, dass Menschen in ihrer Region bleiben, aber auch dafür, dass Menschen in die Region kommen – als Gäste oder als Zuwanderer und zukünftige Nachbarn der bereits hier ansässigen Bevölkerung. Auch die Sicherstellung der Betreuung, der Pflege und der Gesundheit trägt dazu bei, dass Menschen *am Land* verbleiben bzw. dorthin zuwandern. Nachhaltige Raumentwicklungen sowie die Sicherstellung von ausreichendem und leistbarem Wohnraum tragen zur Lebensqualität des Ortes und zum wirtschaftlichen Überleben der Gemeinden bei. Das Gleiche gilt für den Erhalt eines lebendigen Kulturlebens etwa in den örtlichen Vereinen. Mobilität und Verkehr sind seit jeher Bestandteil der Daseinsvorsorge der örtlichen Bevölkerung – sei es für Auspendler, sei es für die vor Ort Beschäftigten. Besonders die Sicherstellung und der Erhalt des öffentlichen Verkehrs hat sich von einer überkommunalen Aufgabe im Laufe der Zeit zu einer gemeinsam zu lösenden Aufgabe zwischen den überregionalen und regionalen Mobilitätspartnern gewandelt.

Erläuterungen zur 9-Themenfelder-Matrix²³⁴

Die 9-Themenfelder-Matrix dient der Übersicht über die vielfachen wechselseitigen Berührungs- und Anknüpfungspunkte – wie die einzelnen von den Gemeinden zu bearbeitenden Themenfeldern. Neben dem jeweiligen Bezug der neun Themenfelder zur Alpenkonvention bzw. zum Social Planning Instrument (SPI – siehe oben) stellt die Tabelle auch die jeweiligen Konkretisierungen als Grundlage für mögliche Aktionen und Handlungen der Gemeinden dar. Außerdem kann der Tabelle entnommen werden, wie die einzelnen Themenfelder bzw. konkretisierten Themen miteinander verwoben sind.

1. Zu den in der untenstehenden Grafik vertikal angeführten Tabellenfeldern *Bezug zur Alpenkonvention* und *Bezug zu den Handlungsfeldern des SPI*: Es sind hier alle Protokolle,²³⁵ Deklarationen und Erklärungen der Alpenkonvention, die eine Relevanz für das Themenfeld haben, aufgelistet. Zusätzlich

²³⁴ Quelle: Unglaub, R.: Themen-Matrix – 03-2020.

²³⁵ Dabei sind allerdings nur jene Protokollbestimmungen dargestellt, die beim Verwaltungshandeln der Gemeinden in den jeweiligen Verfahren jedenfalls und zwingend zu berücksichtigen sind, da diese sich unmittelbar an den behördlichen Kompetenzbereich der Gemeinden richten. Vgl. Glantschnig, G.: Studie: „Kriterienkatalog für die 8 Protokolle der Alpenkonvention“ im Auftrag des früheren BMNT (Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus) (Irschen 2018) und „Leitfaden zur Anwendung der Alpenkonvention auf kommunaler Ebene“, BT II.

„Ein gutes Leben in den Alpen“ Themenmatrix

Stand 17.08.2021

Themenfelder	1. Gemeinwesen, Bürgerservice und -beteiligung	2. Nachhaltige Raumentwicklung (Raumplanung / Bodenschutz)	3. Betreuung/ Pflege/ Gesundheit	4. Wohnen	5. Green Economy	6. Bevölkerung & Kultur	7. Energie & Klimawandel	8. Mobilität & Verkehr	9. Biodiversität / Naturschutz
Bezug zur Alpenkonvention	Deklaration Bevölkerung und Kultur	Prot. Raumpl. u. nachh. Entwicklung, Prot. Naturschutz, Prot. Verkehr, Prot. Tourismus, Prot. Bodenschutz	Deklaration Bevölkerung und Kultur	Prot. Raumpl. u. nachh. Entwicklung Deklaration Bevölkerung und Kultur	Prot. Berglandwirtschaft Prot. Bergwald Prot. Tourismus Erklär. XIV Alpenkonf.	Deklaration Bevölkerung und Kultur	Prot. Energie, Dekl. zum Klimawandel, Erkl. von Innsbruck	Prot. Verkehr, Prot. Raumplanung, Prot. Tourismus	Prot. Naturschutz, Prot. Raumpl. u. nachh. Entw., Prot. Verkehr, Prot. Tourismus, Prot. Bodenschutz
Bezug zu Handlungsfeldern des Social Planing Instruments (SPI)	II. Partizipation u. bürgerschaftliches Engagement I. Verwaltung / Öffentarbeit, IX. Integration	-	VI. Gesundheit, Pflege u. Betreuung	III. Wohnen und Lebensraum	V. Arbeit	IV. Bildung VIII. Kultur und Freizeit	-	VII. Mobilität und Nahversorgung	-
konkretisierte Themenfelder	6.1 Partizipation Zivilgesellschaft	4.1 Örtliche/regionale Raumplanung	7.1 Soziale Infrastruktur (Kindergarten, Pflegeh. usw.)	8.1 Leistbarer Wohnraum	3.1 Arbeit/ Arbeitsplätze	9.1 Bildung inkl. Betreuung	1.1 Energieeffizienz	2.1 Verkehrsplanung	5.1 Landschaftsplanung
	6.2 Gemeinwesenarbeit	4.2 Flächenwidmungsplanung	7.2 Soziale Dienstleistungen (Beratungen und Unterstützungsangebote usw.)	8.2 Gemeinnütziger Wohnbau	3.2 Tourismus	9.2 Kultur und Vereine	1.2 Erneuerbare Energien	2.2 Nahversorgung / Grundversorgung	5.2 Arten- und Biotopschutz
	6.3 Inklusion	4.3 Bebauungsplanung	7.3 Betreuungsstrukturen für alle Lebensalter, Pflege	3. Leerstandsmanagement	3.3 Landwirtschaft	9.3 Freizeitinfrastruktur und Angebote	1.3 THG-Emissionen	2.3 Öffentlicher Verkehr	5.3 Landschaftsbild
	6.4 Verwaltung	4.4 Ortsbild	7.4 Prävention	8.4 Barrierefreiheit im öffentlichen Raum	3.4 Wald/ Forstwirtschaft		1.4 Abfall-/ Kreislaufwirtschaft	2.4 Fuß-/ Radverkehr	
	6.5 Informat./ Öffentlichkeitsarbeit	4.5 Bodenschutz	8.5 Sozial-, Notwohnungen				1.5 Öffentliche Dienstleistungen / Gebäude / Infrastruktur	2.5 Motorisierter Individualverkehr (MIV)	
							1.6 Klimawandelanpassung	2.6 Immissionen (Luft/Lärm)	
							1.7 Naturgefahren		
							1.8 Wasserwirtschaft		
Berührung mit den anderen Themenfeldern	2.2 Nahversorgung/ Grundversorgung	1. Energie & Klimawandel	1.5 Öffentliche Dienstleistungen / Gebäude / Infrastr.	1. Energie & Klimawandel	1.5 Öffentliche Dienstleistungen / Gebäude / Infrastr.	1.5 Öffentliche Dienstleistungen / Gebäude / Infrastr.	2. Mobilität & Verkehr	1.7 Naturgefahren	1.2 Erneuerbare Energien
	2.3 öffentlicher Verkehr	2. Mobilität & Verkehr	2.3 Öffentlicher Verkehr	2. Mobilität & Verkehr	4. Raumplanung / Bodenschutz	3.2 Tourismus	3. Grünes Wirtschaften	3.1 Arbeit/ Arbeitsplätze	1.5 Öffentliche Dienstleistungen / Gebäude / Infrastr.
	3.1 Arbeit/ Arbeitsplätze	3. Grünes Wirtschaften	2.6 Immissionen (Luft/Lärm)	4. Raumplanung / Bodenschutz	5. Biodiv./ Naturschutz	3.3 Landwirtschaft	4. Raumplanung / Bodenschutz	3.2 Tourismus	1.7 Klimawandelanpassung
	4. Raumplanung / Bodenschutz	5. Biodiv./ Naturschutz	3.1 Arbeit/ Arbeitsplätze	5.1 Landschaftsplanung	6.3 Inklusion	3.4 Wald/ Forstwirtschaft	5. Biodiv./ Naturschutz	4. Raumplanung / Bodenschutz	1.8 Wasserwirtschaft
	7. Betreuung/ Pflege/ Gesundheit	8. Wohnen	4. Raumplanung / Bodenschutz	9. Bevölkerung und Kultur		4. Raumplanung / Bodenschutz	8. Wohnen	5. Biodiv./ Naturschutz	2.1 Verkehrsplanung
	8. Wohnen	9. Bevölkerung & Kultur							3. Grünes Wirtschaften
									4. Raumplanung / Bodenschutz
									8. Wohnen

Tabelle 1: 9-Themenfelder-Matrix

wird der Bezug des jeweiligen Themenfeldes zu den Handlungsfeldern des im Rahmen des vorangegangenen Projekts *PlurAlps* entwickelten *Social Planning Instruments* (SPI) hergestellt.

2. Zum Tabellenfeld *Konkretisierte Themenfelder*: Damit sind die konkreten thematischen Handlungsfelder der Gemeinde gemeint, die dem jeweiligen Themenfeld zugeordnet sind. Oberstes Ziel war es, dass diese Handlungsfelder einmal in einem der neun Themenfelder genannt werden, obwohl sie zum Teil einem weiteren oder sogar mehreren Themenfeldern zugeordnet werden könnten. Dieses Ordnungsprinzip erleichtert die Handhabung des ganzen Instruments. So können auf der nachfolgenden Ebene der Kriterien und Indikatoren Doppelnennungen von vornherein ausgeschlossen werden.
3. Zum Tabellenfeld *Berührung mit den anderen Themenfeldern*: Dieses Feld soll zeigen, wie die Themenfelder miteinander verwoben sind. Wenn ein Themenfeld generell in relevanter *Wechselbeziehung* zu allen konkretisierten Themen eines anderen Themenfeldes steht, wird nur auf das gesamte Themenfeld verwiesen, sollten lediglich Teilaspekte (konkretisierte Themen) betroffen sein, werden diese einzeln angeführt.

Alle neun Themenfelder sind miteinander verknüpft. Jede Maßnahme, die in einem der neun Themenfelder gesetzt wird, hat Auswirkung auf die Gesamtentwicklung. Das Themenfeld, in dem eine Aktivität gesetzt wird, wirkt sich somit auf ein anderes Themenfeld aus. Z. B. führt der Bau von Gemeindewohnungen (Themenfeld *Wohnen/leistbarer, gemeinnütziger Wohnbau*) zu mehr Bodenversiegelung (Themenfeld *Nachhaltige Raumentwicklung*). Eine andere Wechselwirkung wäre etwa, dass die Voraussetzung für die Errichtung der Wohnungen ein Bauplatz ist, der vor Naturgefahren (Themenfeld *Energie/Klimawandel*) geschützt ist.

Die *Botschaft* – besonders des letzten Tabellenfeldes – ist im Sinne der Alpenkonvention bzw. der Nachhaltigkeit im Sinne *ausgewogener Balance*: Bei der Planung und Durchführung von Aktivitäten aus der Perspektive eines spezifischen Themenfeldes heraus hat dies zwangsläufig Auswirkungen auf andere Sektoren bzw. unterliegt Einwirkungen anderer *Umweltfaktoren* (wirtschaftliche, gesellschaftliche, ökologische). Dieser *systemische* oder *ganzheitliche Ansatz* sollte unbedingt beachtet werden.

6 Beispielhafte Herausforderungen für die Gemeinden im Alpenraum

Dieses Kapitel beschreibt, wie eingangs erwähnt ohne Anspruch auf Vollständigkeit, in kurzen Beispielen, unter anderem unter Verwendung von Zitaten anderer Autoren und Texten anderer Institutionen sowie ergänzt um eigene Anmerkungen einige der Herausforderungen, vor denen wir, nicht nur auf kommunaler Ebene, stehen. Konkrete Antworten auf die vielfach sehr komplexen Herausforderungen werden in diesem Abschnitt jedoch nicht oder nur zum Teil gegeben. Hinweise zu bereits von dritter Seite erarbeiteten Lösungsansätzen, unter anderem direkt aus der Alpenkonvention oder aus mit ihr in Zusammenhang stehenden Initiativen, jedoch schon.

6.1 Bürgerbeteiligung und Kommunikation

Der folgende Auszug aus der Einleitung eines Beitrags von Roger Hackstock in der Wochenzeitschrift FALTER vom 28.09.2022²³⁶ beschreibt anschaulich, welche komplexen Vorgänge im Unbewussten von Menschen stattfinden können, wenn Bürgerbeteiligung und daher *interne Kommunikation* nicht stattfindet: *„Als der Bauer seinen Traktor am Feldrand wendete, sah er ein Fahrzeug langsam näherkommen. Er erkannte einen Lieferwagen, aus dem zwei Männer stiegen und sich an der Heckklappe zu schaffen machten. Sie hoben Stangen, Bohrgeräte und technische Ausrüstung aus dem Wagen und breiteten alles neben dem Wagen aus. Als sie ihn entdeckten, winkten sie ihm kurz zu und setzten ihre Arbeit fort. Der Bauer fuhr wieder aufs Feld und setzte die Aussaat fort. Als er einige Stunden später wieder an der Stelle vorbeikam, stand in einiger Entfernung ein etwa hundert Meter hoher Stahlmast, der alle paar Meter schmale Ausleger mit technischen Geräten aufwies. Von dem Lieferwagen und den Männern war keine Spur mehr zu sehen. Der Bauer schüttelte den Kopf, fuhr den Traktor auf die Straße und trat den Heimweg an. Während der Fahrt grübelte er, was der Mast wohl zu bedeuten hätte. Das Feld, auf dem der Mast aufgestellt war, gehört seinem Nachbarn. Hatte der nicht letztens erwähnt, die Landwirtschaft bringe ihm nicht mehr genug ein und er werde sich um andere Einnahmenquellen umsehen, wenn das so weitergeht? War das Feld vielleicht in Bauland umgewidmet worden, ohne dass es wer mitbekommen hatte? Oder soll dort nach Öl gebohrt werden? Oder geht es vielleicht um einen Windpark, von dem er im Wirtshaus gehört hat? Die heimliche Aktion am Feld des Nachbarn bedeutete jedenfalls nichts Gutes. Da musste man auf der Hut sein, dachte der Bauer bei sich.“*

²³⁶ Hackstock, R.: Das Geheimnis erfolgreicher Windenergieprojekte. In: Der Falter.

Mögliche Ansätze zum Thema *Bürgerbeteiligung* wurden bereits weiter oben vorgestellt.²³⁷ Weitere Informationen dazu finden sich aber insbesondere im *Leitfaden zur Anwendung der Alpenkonvention auf kommunaler Ebene*.²³⁸

6.2 Der Klimawandel und mögliche Kipp-Punkte im Klimasystem

„Auf jeden Fall muss das Problem (Anm. der Klimawandel) ernst genommen werden: Es bedroht die Bevölkerung der Erde als Ganzes, es bedroht die Generation unserer Kinder und Enkel im Verlauf des nächsten Jahrhunderts. Es handelt sich um ein geophysikalisches Experiment größten Stils: Wir verbrennen in wenigen Jahrhunderten die fossilen Brennstoffvorräte, welche die Photosynthese in 400 Millionen Jahren mit Hilfe der Sonnenstrahlung aufgehäuft hat. Wir stehen in der vollen Verantwortung für die künftigen Generationen; es geht hier nicht um Argumente für einen Wahlkampf in der kurzatmigen Zeitskala der Politik, es geht um das Schicksal unserer Kinder und Enkel auf der ganzen Erde.“ Das schrieb der Klimaforscher Hermann Flohn bereits 1981, also vor mehr als 40 (!) Jahren in der Fachzeitschrift *Physikalische Blätter*.²³⁹ Leider wurden seine sowie die Warnungen vieler seiner Kolleginnen und Kollegen nicht ausreichend ernst genommen. Die staatlichen Klimapolitiken werden vielfach nach wie vor von den *kurzatmigen Zeitskalen der Politik* bestimmt.

Kipp-Punkte im Klimasystem

Bei den sogenannten Kipp-Punkten²⁴⁰ handelt es sich um Prozesse, die, wie etwa das Kippen eines vollen Tablett in einem Speiserestaurant, eine völlige Umkehr und Neuordnung bedeuten. Wie beim Kippen des vollen Speisentablett ist danach nichts mehr so, wie es vorher war. Der Zustand, so wie er davor bestanden hat, ist nicht mehr wiederherstellbar.

Beim Erreichen der *Klima-Kipp-Punkte* kommt es zu drastischen Klimaveränderungen. Diese könnten ab einem gewissen Punkt zu unaufhaltsamen Kettenreaktionen führen. Dadurch würde sich die Erderwärmung unkontrollierbar

²³⁷ Unter anderem im Kapitel *Umsetzungsstrategien für 8A-Gemeinden*.

²³⁸ Herausgegeben vom ÖAV Landesverband Kärnten in Zusammenarbeit mit der Europäischen Union, dem BMK und mit CIPRA Österreich, Sommer 2021. Unter anderem im Kapitel *Die bürgernahe Gemeinde*.

²³⁹ Flohn, H.: Klimaänderung als Folge der CO₂-Zunahme? In: *Physikalische Blätter* 37 (1981), Nr. 7, S. 184ff.

²⁴⁰ Die Folgen des Überschreitens von Kipp-Punkten im Klimasystem und die damit verbundenen Prozesse werden beispielsweise von Claudia Mäder im vom deutschen Umweltbundesamt im Juli 2008 herausgegebenen Hintergrundpapier *Kipp-Punkte im Klimasystem* beschrieben. Vgl. <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3283.pdf>

verstärken, warnt auch das *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)* in seinem sechsten Sachstandsbericht.²⁴¹

Die gegenwärtig weltweite Bedrohung durch das Corona-Virus kann mit den Herausforderungen, vor die uns der von uns Menschen verursachte globale Klimawandel und die damit einhergehende Biodiversitätskrise stellt, nicht mithalten. Eine Pandemie ist prinzipiell mit Mitteln der Medizin bekämpfbar. Klimawandel und Artensterben aber fordern von uns Vernunft, Verzicht sowie lokales und globales Problembewusstsein.

Auf globaler Ebene scheint man sich des Problems bewusst geworden zu sein. So einigten sich 197 Staaten bei der UN-Klimakonferenz in Paris (Frankreich) im Dezember 2015 auf ein neues, globales Klimaschutzabkommen.

Das Pariser Abkommen trat am 4. November 2016 in Kraft und verfolgt drei Ziele:

1. Die Staaten setzen sich das globale Ziel, die Erderwärmung im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter auf *deutlich unter* zwei Grad Celsius zu begrenzen – mit Anstrengungen für eine Beschränkung auf 1,5 Grad Celsius.
2. Die Fähigkeit zur Anpassung an den Klimawandel soll gestärkt und neben der Minderung der Treibhausgasemissionen als gleichberechtigtes Ziel etabliert werden.
3. Zudem sollen die Finanzmittelflüsse mit den Klimazielen in Einklang gebracht werden.²⁴²

Der Klimawandel in den Alpen²⁴³

In den Alpen steigen die Temperaturen fast doppelt so schnell wie im Rest der nördlichen Hemisphäre.

Der Temperaturanstieg um fast 2°C seit dem späten 19. Jahrhundert wirkt sich bereits deutlich auf die alpine Umwelt aus: Rückgang der Lebensräume einheimischer Tier- und Pflanzenarten, Veränderungen in der Wasserverfügbarkeit (einschließlich Schnee), Stress für den Wald, erhöhtes Risiko und Unvorhersehbarkeit von Naturgefahren – mit Auswirkungen auf nahezu alle menschlichen Tätigkeiten. Die Bereiche Verkehr und Gebäude gehören wie überall in Europa zu den größten Treibhausgasverursachern.

²⁴¹ Vgl. <https://www.de-ipcc.de/250.php>

²⁴² <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Industrie/klimaschutz-abkommen-von-paris.html>

²⁴³ <https://www.alpconv.org/de/startseite/themen/klimawandel/>

Die Alpenkonvention behandelt den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel als integratives Querschnittsthema. Es gibt Lösungen, die zu einer nachhaltigen Zukunft und hohen Lebensqualität in den Alpen beitragen können. Die beiden Deklarationen – die Deklaration von Innsbruck (*Klimaneutrale und klimaresiliente Alpen 2050* [2019]) und die Deklaration zum Klimawandel (2006) – sowie insbesondere der Klimaaktionsplan 2.0 der Alpenkonvention (2020) einschließlich seiner 16 prioritären und 30 detaillierten Umsetzungspfade bieten Handlungsanleitungen zu diesem Thema an.

Der Alpine Klimabeirat

Der Alpine Klimabeirat (ACB), eine Arbeitsgruppe der Alpenkonvention, die aus Expertinnen und Experten aus dem gesamten Alpenraum von Monaco bis Slowenien besteht, hat in seinem *Alpinen Klimazielsystem 2050* in zwölf Sektoren Ziele festgeschrieben, die es bis 2050 zu erreichen gilt. Die Sektoren reichen von Raumplanung über Energie, Verkehr und Boden bis Wasser. Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel werden darin gleichermaßen behandelt.²⁴⁴ Der Alpine Klimabeirat wurde von der XIV. Alpenkonferenz 2016 eingesetzt. Er steuert und bündelt die Klimaaktivitäten im Rahmen der Alpenkonvention. Der Beirat erarbeitete das Alpine Klima-Zielsystem 2050, das von der XV. Alpenkonferenz im Rahmen der Innsbrucker Deklaration *Klimaneutrale und klimaresiliente Alpen 2050* verabschiedet wurde, und den Klima-Aktionsplan 2.0, der von der XVI. Alpenkonferenz angenommen wurde. Kern des Aktionsplans sind Umsetzungspfade, d. h. Abfolgen von kurz- und mittelfristigen Maßnahmen in zehn verschiedenen Handlungsfeldern, die in enger Zusammenarbeit mit den anderen thematischen Arbeitsgremien der Alpenkonvention und weiteren ExpertInnen identifiziert wurden.²⁴⁵

Exkurs: Um erfolgreich bei der Umsetzung der Alpinen Klimazielsysteme 2050 zu sein, benötigt der Alpine Klimabeirat, neben weiteren, die Kommunikationskanäle der Beobachterorganisationen der Alpenkonvention.²⁴⁶ Sowohl CIP-RA Österreich als auch das Gemeindenetzwerk Allianz in den Alpen und der Österreichische Alpenverein – Letzterer repräsentiert durch seine Mitgliedschaft im Club Arc Alpin (CAA), des Dachverbands der acht großen Bergsportverbände des Alpenbogens – besitzen Beobachterstatus in der Alpenkonvention. Einen dieser *Kommunikationskanäle der Beobachterorganisationen* stellt das vorliegende Skriptum und die generelle Arbeit der 8A-Gemeinden dar.

²⁴⁴ https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/eu_international/alpenkonvention/acb.html

²⁴⁵ <https://www.alpconv.org/de/startseite/organisation/thematische-arbeitsgremien/detail/alpiner-klimabeirat>

²⁴⁶ Vgl. Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention (Hrsg.): Klimaaktionsplan 2.0 (2021), S. 32.

6.2.1 Der Klimaaktionsplan 2.0 des Klimabeirats der Alpenkonvention

Der Klimaaktionsplan 2.0²⁴⁷ wurde vom Alpenen Klimabeirat der Alpenkonvention in Zusammenarbeit mit den Vertragsparteien der Alpenkonvention²⁴⁸ und weiteren Partnerinstitutionen erstellt. Der Alpine Klimabeirat (*Alpine Climate Board* – ACB) hat, neben den in der untenstehenden Grafik dargestellten **16 prioritären Pfaden** (dargestellt in Form von Kästchen), 30 Umsetzungspfade²⁴⁹ für zehn verschiedene Sektoren entwickelt, die auf alpineclimate2050.org und auf alpconv.org abrufbar sind.

Die unten in Kreisform dargestellten **zehn Sektoren** decken die Themen Verkehr, Energie, Tourismus, Naturgefahren, Wasser, Raumplanung, Boden, Berglandwirtschaft, Bergwälder, Ökosysteme und Biodiversität ab.

Die insgesamt **30 Umsetzungspfade** der zehn Sektoren des Klimaaktionsplans 2.0. beschreiben zunächst den Hintergrund und die Problemsituation des jeweils behandelten Sektors – beginnend mit Verkehr, Energie, Tourismus, Naturgefahren und so weiter – sowie das im jeweiligen Sektor zu erwartende Ergebnis und die zeitliche Abfolge der einzelnen Umsetzungsschritte. Auch die Relevanz der Maßnahme für die Alpenkonvention ist dargestellt.

Dargestellt wird dort außerdem, ob das Ziel eher auf den Klimaschutz (Milderung bzw. *Mitigation*) oder der Klimawandelanpassung (*Adaption*) ausgerichtet ist.

Der Klimaaktionsplan 2.0 schreibt den bisherigen Ansatz einer *sanften Steuerung* des Alpenen Klimabeirats fort. Das heißt: Die Maßnahmen sind freiwillig, heben gute Beispiele hervor, stärken und vertiefen existierende Bemühungen, verbessern den länderübergreifenden Austausch und entwickeln Vorbildwirkung. Sie setzen deshalb verstärkt auf Partizipation sowie auf die Integration der Ziele von Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel, um die Alpen bis 2050 klimaneutral und klimaresilient zu machen.²⁵⁰

²⁴⁷ https://alpineclimate2050.org/wp-content/uploads/2021/04/ClimateActionPlan2.0_de_fullversion_FINAL.pdf

²⁴⁸ Nach der Rechtsprechung des EuGH können auch Beschlüsse von Organen, die durch völkerrechtliche Verträge eingerichtet sind, unmittelbar anwendbar sein, wenn diese „*unbedingt und ausreichend bestimmt sind*“ (siehe dazu unten: Unterkapitel 7.2.1.1: Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Umsetzung des Unionsrechts, Exkurs: Beschlüsse von Organen, die durch völkerrechtliche Verträge eingerichtet sind und „*deren Erfüllung oder deren Wirkungen nicht vom Erlass eines weiteren Aktes abhängen*“). Der Klimaaktionsplan 2.0 wurde im Dezember 2020 von der XVI. Alpenkonferenz angenommen (= „*beschlossen*“). Vgl. XVI. Alpenkonferenz, Virtuelle Sitzung, 10. Dezember 2020, Beschlussprotokoll: TOP B4 Politische Debatte zum Thema Klima, Abs. 2.

²⁴⁹ Die 30 Umsetzungspfade des alpinen Klimazielsystems 2050 sind (in englischer Sprache) zu finden im Anhang Implementation pathways of the Alpine Climate Target System 2050 im fünften Kapitel des Klimaaktionsplans 2.0.

²⁵⁰ Vgl. <https://www.klimawandelanpassung.at/nl50/kwa-alpenklima>

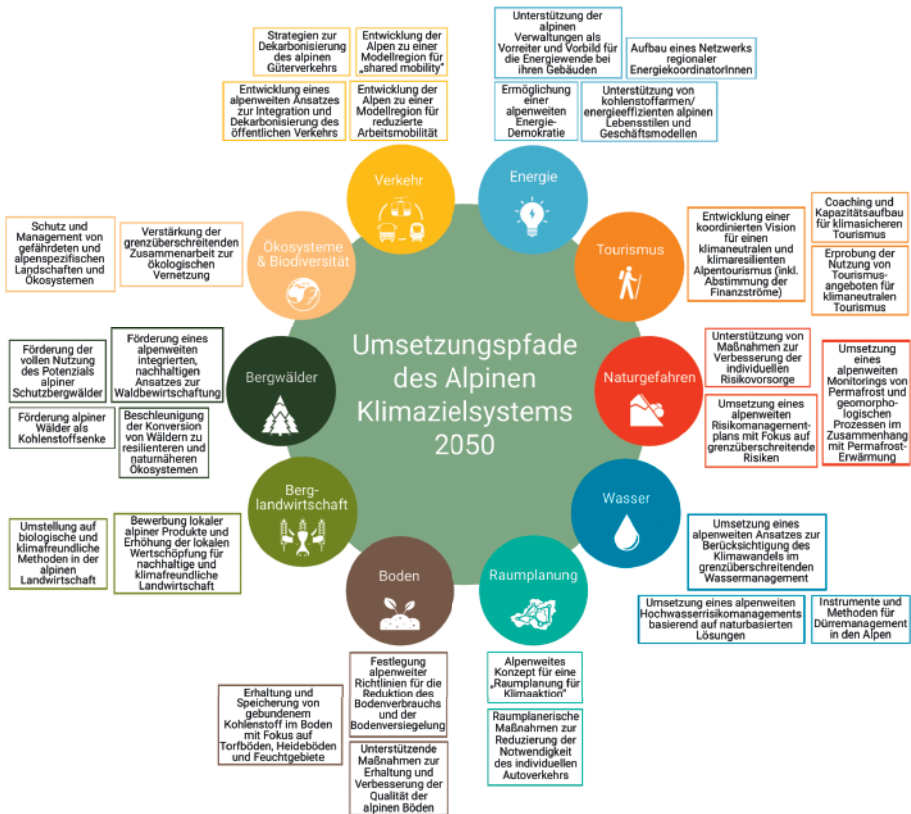


Abbildung 9: Die 16 prioritären der insgesamt 30 Umsetzungspfade des Klimaaktionsplans 2.0 (Alpiner Klimabeirat – ACB)²⁵¹

Es sollten durch den Klimaaktionsplan 2.0 und insbesondere durch seine 30 Umsetzungspfade aber aktuelle Aktivitäten der Mitgliedstaaten der Alpenkonvention nicht dupliziert werden. Der Klimaaktionsplan 2.0 berücksichtigt vielmehr, durch die Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern aller Alpenstaaten bei seiner Entstehung, bereits bestehende regionale, nationale und transnationale Maßnahmen.

²⁵¹ https://alpineclimate2050.org/wp-content/uploads/2021/04/ClimateActionPlan2.0_de_fullversion_FINAL.pdf

Besonders auf der Ebene der neun Themenfelder²⁵² der 8A-Gemeinden und auf der Ebene der durch die österreichische Bundesverfassung bzw. durch die einfache Gesetzgebung zugewiesenen Kompetenzen der Gemeinden gibt es Möglichkeiten, die Klimakrise zu mildern bzw. ihre erwartbaren Folgen abzumildern. Hier zählen besonders die Sektoren *Verkehr* (Umsetzungspfad A1.), *Energie* (Umsetzungspfad A2.), *Tourismus* (Umsetzungspfad A3.), *Raumplanung* (*Spatial Planning*, Umsetzungspfad A6.) und *Bodenschutz* (*Soil*, Umsetzungspfad A7.) des aktualisierten Klimaaktionsplans. Selbstverständlich gilt dies auch in den anderen Sektoren des Klimaaktionsplans 2.0.

Daher bestehen für die Gemeinden im Alpenraum, die über den gemeinsamen Lebensraum Alpen und über die Alpenkonvention miteinander verbunden sind, ausreichend viele Möglichkeiten, vor Ort aktiv auf den Klimawandel einzuwirken – sei es durch Minderung seiner Auswirkungen oder sei es durch Anpassung an die zu erwartenden Folgen.²⁵³

Voraussetzung dafür ist aber, dass auch auf Gemeindeebene die Ziele und die von der Gemeindeebene aus steuerbaren Handlungen des Klimaaktionsplans der Alpenkonvention bekannt sind und dass diese dort berücksichtigt werden. Der Zugang dazu erfolgt am einfachsten über die Teilnahme an der Initiative *8A-Gemeinden*.

6.2.2 Die transnationale Ebene

Bericht des Weltklimarates 2022²⁵⁴

Der zwischenstaatliche Ausschuss für Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) der Vereinten Nationen veröffentlichte 1990 seinen ersten *Sachstandsbericht* zum Zustand des Weltklimas. Der am 4. April 2022 veröffentlichte bereits sechste IPCC-Sachstandsbericht (AR6) besteht aus drei Bänden, für die jeweils eine Arbeitsgruppe (*Workinggroup* – WG) zuständig ist. Er stellt eine „*Zusammenfassung für die politische Entscheidungsfindung*“, somit auch für die für die jeweilige Gemeindepolitik verantwortlichen Personen, dar:

²⁵² Vgl. dazu oben das Kapitel: *Die neun Themenfelder für die Umwelt- und Lebensqualität in den 8A-Gemeinden*.

²⁵³ „In den Alpen macht sich der Klimawandel schneller und stärker bemerkbar als in anderen Regionen Europas. Der durchschnittliche Temperaturanstieg in den alpinen Regionen ist beinahe doppelt so hoch wie in den angrenzenden Gebieten und die Folgen des Klimawandels, wie häufigere extreme Wetterereignisse und Naturkatastrophen, beeinflussen Gesellschaft und Wirtschaft im Alpenraum unverhältnismäßig stark. Gleichzeitig befinden sich im alpinen Raum große Emissionsquellen in den Bereichen Verkehr, Gebäude und Tourismus. Deshalb birgt der alpine Raum signifikantes Potenzial, um eine Modellregion für intelligente Dekarbonisierung zu werden.“ Vgl. Einleitung zum Klimaaktionsplan 2.0.

²⁵⁴ <https://www.de-ipcc.de/270.php#Downloads%20Berichte>

- WG I – Naturwissenschaftliche Grundlagen des Klimawandels (physical science basis)
- WG II – Folgen des Klimawandels, Anpassung und Verwundbarkeit (adaption)
- WG III – Minderung des Klimawandels (mitigation)

Die jeweiligen Berichte stellen die Grundlage zum wissenschaftlichen Kenntnisstand zur globalen Erwärmung, zu ihren Folgen, zum Klimaschutz und zu möglichen Anpassungsstrategien an die globale Erwärmung für die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger auf allen Ebenen dar.

Das Internationale Klimaschutzprogramm der OECD

Das Internationale Klimaschutzprogramm der OECD (IPAC) unterstützt die Fortschritte der Länder auf dem Weg zu einer Netto-Null-Emission von Treibhausgasen (THG) und zu einer widerstandsfähigeren Wirtschaft bis 2050.²⁵⁵ Das Programm nimmt übrigens auch Bezug auf die verschiedenen Konjunkturbelebungsprogramme, die zur Stimulierung der Wirtschaft infolge von COVID 19 ins Leben gerufen wurden.

Das Klimagesetz der Europäischen Union

Nachdem der Rat der Europäischen Union am 28. Juni 2021 das Europäische Klimagesetz mit dem Ziel einer klimaneutralen EU bis 2050 angenommen hatte, wurde dieses am 30. Juni 2021 durch eine EU-Verordnung gesetzlich verankert.²⁵⁶ Neben dem Ziel der Klimaneutralität und dem Ziel der Union, nach 2050 negative Emissionen zu erreichen, wird im Europäischen Klimagesetz ein verbindliches Klimaziel der Union festgelegt, wonach die Netto-Treibhausgasemissionen (d. h. die Emissionen nach Abzug des Abbaus) bis 2030 um mindestens 55 % im Vergleich zu 1990 gesenkt werden sollen.²⁵⁷ Dass diese unionsrechtlichen Maßnahmen nicht bloße Absichtserklärungen sind, zeigt der Umstand, dass es dank des Rechtsrahmens der Union und der von der Wirtschaft unternommenen Anstrengungen möglich wurde, Wirtschaftswachstum und Treibhausgasemissionen voneinander zu entkoppeln. Damit konnten nach Aussage des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union etwa die Treibhausgasemissionen in der Union zwischen 1990 und 2019 um 24 % verringert werden, während die Wirtschaftsleistung im selben Zeitraum um 60 % zunahm.²⁵⁸

²⁵⁵ <https://www.oecd.org/climate-action/ipac/>

²⁵⁶ Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119&from=DE>

²⁵⁷ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/06/28/council-adopts-european-climate-law>

²⁵⁸ Vgl. Absatz 7 der Verordnung (EU) 2021/1119, S. 2.

6.2.3 Beispielhafte Ansätze auf staatlicher Ebene

*Die ökosoziale Steuerreform:*²⁵⁹ Es geht bei der Idee der ökosozialen Steuerreform um einen gänzlichen Umbau des Steuersystems, der möglichst ökologisch und sozial gerecht passieren soll. Die Bevölkerung soll finanziell entlastet und die Natur geschützt werden – am besten gleichzeitig.

Ein wesentlicher Punkt dabei ist die Entlastung des Faktors Arbeit und damit die steuerliche Entlastung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die dadurch entstehende Lücke im Steueraufkommen soll durch ökologische Maßnahmen gefüllt werden. Klimaschädliche Produkte und Dienstleistungen sollen verteuert, klimafreundliche hingegen vergünstigt werden.

Der Ausstoß oder die Produktion von klimaschädigendem CO₂ bekommt einen Preis, der über Steuern oder Zertifikate – *Stichwort Zertifikathandel* – eingehoben werden kann. Auf der Ebene des Konsums sollten dabei etwa das herkömmliche Waschmittel vom Discounter verteuert und ökologisch hergestelltes Waschmittel mit recycelter Verpackung verbilligt werden. Das würde es den Konsumentinnen und Konsumenten ermöglichen, einfacher klimafreundlich zu handeln. Klimaschutz wäre dadurch für alle leistbar und würde damit der globalen Erwärmung entgegenwirken. Das Prinzip dabei ist, dass die Person, die die Treibhausgasemissionen verursacht, auch dafür bezahlen soll.

Wieso reduziert ein CO₂-Preis die CO₂-Emissionen?²⁶⁰

Klimaschädigendes Verhalten ist häufig zu preiswert und klimaschonende Alternativen sind meist finanziell wenig attraktiv. Da aber im Pariser Klimaabkommen (siehe oben) 2015 vereinbart wurde, den Temperaturanstieg deutlich unter 2° C zu halten und Anstrengungen zu unternehmen, diesen Anstieg auf 1,5 °C zu begrenzen, ist der für weitere Treibhausgase verbleibende Platz in der Atmosphäre sehr knapp.

Knappe Güter sollten in einer Marktwirtschaft teuer sein – ansonsten kommt es zu einem Marktversagen. Treibhausgase werden jedoch bisher nicht angemessen *bepreist*. Wenn klimaschädliche Güter teurer werden, werden sie weniger nachgefragt: Sie werden sparsamer verwendet und es wird sowohl von Verbrauchern als auch von den Unternehmen nach Alternativen gesucht.

²⁵⁹ Quelle: *Mischitz, V.* et al.: Steuern fürs Klima? Die ökosoziale Steuerreform, erklärt. In: Der Standard. (2021) <https://www.derstandard.at/story/2000126910733/steuern-fuers-klima-die-oekosoziale-steuerreform-erklart?ref=article>

²⁶⁰ Quelle: *Mattauch, L.*, et al. In: Antworten auf zentrale Fragen zur Einführung von CO₂-Preisen. Scientists for Future (2020), S. 2ff.

Eine Verteuerung klimaschädlicher Rohstoffe und Produktionsprozesse führt dazu, dass Alternativen wirtschaftlich werden: Unternehmen werden neue, emissionsarme Produkte entwickeln, klimafreundliche Produkte werden für die Bürgerinnen und Bürger günstiger. Klimaschutz wird Teil eines erfolgreichen und wettbewerbsfähigen Geschäftsmodells.

Für Konsumenten ist es einfacher, klimafreundlich zu handeln, weil klimaschonende Alternativen gegenüber klimaschädlichen Gütern relativ gesehen billiger sind. Mit einem CO₂-Preis wird Klimaschutz meist dort umgesetzt, wo er am kostengünstigsten ist. Diesen Wandel über einen Preis zu organisieren, ist für eine Gesellschaft oft deutlich günstiger als mit Maßnahmen des Ordnungsrechts wie einem Kohleausstieg oder Verboten von besonders klimaschädlichen Produkten.

Auch Steuervorteile für klimaschädliche Produktion und vermeidbare Energienutzungen werden im Rahmen der ökosozialen Steuerreform beseitigt oder reduziert. Das Gleiche gilt im Bereich der Förderungen der öffentlichen Hand: weg von klimaschädlicher Energieproduktion hin zur erneuerbaren Energie.

Damit die CO₂-Bepreisung der Mobilität diejenigen Menschen nicht benachteiligt, die in Regionen mit schlechter Anbindung an den öffentlichen Verkehr leben, soll die soziale Gerechtigkeit über den sogenannten ÖKO-Bonus – in seiner österreichischen Variante: den *Klimabonus* – gewährleistet werden.

Bewohner in ländlichen Gebieten mit einem gering entwickelten öffentlichen Verkehrsangebot sollen dabei hierzulande bis zu 200 Euro bekommen, Menschen in Städten mit gut ausgebauter öffentlicher Verkehrsinfrastruktur können nach Plänen der aktuell türkis-grünen Bundesregierung mit 100 Euro im Jahr rechnen.

6.2.4 Handlungsansätze für die kommunale Ebene

*„Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen nachhaltiger Entwicklung [...] und Klimarisiken. Nachhaltige Stadtplanung und Infrastrukturgestaltung [...] können sowohl zur Abschwächung als auch zur Anpassung an den Klimawandel in Siedlungen beitragen.“*²⁶¹

²⁶¹ Vgl. IPCC, Mitigation of Climate Change, Summary for Policymakers, Climate Change 2022 https://report.ipcc.ch/ar6wg3/pdf/IPCC_AR6_WGIII_SummaryForPolicymakers.pdf, S. 56, lit. D.2 und D.2.1.

- **Klima.Fit – ein Planungsinstrument für Kommunen im Alpenraum**²⁶²
(Projektlaufzeit: 2020 – 2022)

Die Klimakrise ist die große Schlagzeile unserer Zeit! Expertinnen und Experten warnen davor, die Politik schließt Abkommen, Jugendliche gehen freitags auf die Straße, die Polkappen schmelzen – doch wo findet sich in diesem Szenario die alpine Kommune mit ihren Bürgerinnen und Bürgern wieder?

Diese Frage hat sich das Gemeinденetzwerk *Allianz in den Alpen* (siehe oben) gestellt und entwickelt gegenwärtig mit vier deutschen Pilotgemeinden ein spezielles Planungsinstrument für Gemeinden im Alpenraum. Es geht bei dem vom deutschen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) geförderten Projekt um Themen wie: soziale Handlungsfähigkeit, Lebensqualität im Alpenraum, Naturschutz und Landschaftspflege, Klimawandel und Energie. Die Allianz in den Alpen entwickelt im Projekt *Klima.Fit* ein Planungsinstrument, das Gemeinden in diesem Prozess unterstützen soll.

Das Social Planning Instrument (siehe oben), aus dem Interreg-Alpine-Space-Projekt *PlurAlps*, wird inhaltlich so erweitert, dass die Themen Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel sowie Biodiversität und Landschaft abgedeckt sind. Dadurch entsteht ein Werkzeug, mit dessen Hilfe Kommunen ihren Stand der nachhaltigen Entwicklung selbst evaluieren und bewerten können.

Gemeinsam mit einer externen Begleitung lässt sich aus diesem Ergebnis eine Strategie für die folgenden Jahre erarbeiten sowie ein konkreter Maßnahmenplan aufstellen.

- **Flächeninanspruchnahme und Bodenschutz**

Die Flächeninanspruchnahme, oft als Bodenverbrauch bezeichnet, beschreibt den dauerhaften Verlust biologisch produktiven Bodens – insbesondere durch Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke. Die Flächeninanspruchnahme betrug in Österreich in den letzten Jahren im Durchschnitt 10 bis 12 ha/Tag. Etwa 40 % dieser Flächen wurden, in der Regel, dauerhaft versiegelt. Sowohl die österreichische Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2002 als auch das Regierungsprogramm 2020–2024 geben als Zielzahl eine neue Flächeninanspruchnahme von zunächst netto maximal 2,5 Hektar (ha) und bis 2030 von maximal 1 Hektar pro Tag an.²⁶³

²⁶² <https://alpenallianz.org/de/projekte/klimafit/>

²⁶³ Vgl. *Regierungsprogramm 2020–2024* (Wien 2020). Quelle: file:///C:/Users/User/Downloads/RegProgramm-lang.pdf, S. 104.

Auch die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖREK) setzt sich für eine Reduktion der Flächeninanspruchnahme und der Bodenversiegelung ein.²⁶⁴

Die Böden im Alpenraum sind dem Klimawandel besonders ausgesetzt und stehen gleichzeitig aufgrund der Flächennutzung, des Bodenverbrauchs und der Bodenversiegelung unter Druck. Die Erhaltung der alpinen Böden ist von entscheidender Bedeutung für die Abschwächung des Klimawandels, da nur gesunde Böden²⁶⁵ Feuchtigkeit und Kohlenstoff speichern können. Sowohl Qualität wie Quantität dieser Böden müssen geschützt werden, indem der Druck durch zunehmenden Raumbedarf für Verkehr, Siedlungsbau, Wirtschaft und Freizeitaktivitäten einerseits, für Land- und Forstwirtschaft andererseits reduziert wird.²⁶⁶

Im Rahmen der örtlichen Raumplanung, die gemäß Artikel 118 (3) Zeile 9 B-VG im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde liegt, eröffnet sich beim örtlichen Entwicklungskonzept und der davon abgeleiteten Flächenwidmung für die Gemeinden ein umfangreiches Handlungsfeld für den Klimaschutz in der Gemeinde. In ihrer Mitteilung vom 11. Dezember 2019 über den europäischen Grünen Deal entwirft die Kommission der Europäischen Union eine Zukunftsvision, in der das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung – und damit vom Bodenverbrauch – abgekoppelt ist.²⁶⁷

• KEM- und KLAR-Regionen²⁶⁸

KEM- und KLAR-Regionen stehen in einer Parallelität zueinander. Die Klima- und Energie-Modellregionen KEM sind auf dem Klimaschutz – insbesondere durch Ausstieg aus der Verwendung fossiler Energie und deren Ersatz durch wiedererneuerbare Energieträger (Sonne, Wind, Wasser und Bioenergie aus der Region) – aufgebaut.

Die Abkürzung KLAR steht für Klimawandel-Anpassungsmodellregion.²⁶⁹ KLAR-Regionen versuchen, aktiv auf die erwartbaren und teilweise nicht mehr umkehrbaren Änderungen durch den Klimawandel, der insbesondere den Al-

²⁶⁴ Vgl. <https://www.oerek2030.at/kapitel-7/punkt-2>

²⁶⁵ Vgl. dazu auch: <https://info.bmlrt.gv.at/themen/landwirtschaft/landwirtschaft-in-oesterreich/bodenschutz.html>

²⁶⁶ https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/Organization/AC/XVI/ACB_ClimateActionPlan2.0_final_draft_XVIAC_de.pdf

²⁶⁷ Vgl. Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021, Absatz 2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119&from=DE>

²⁶⁸ Das Übereinkommen von Paris (BGBl. III Nr. 197/2016) zielt gemäß Artikel 2 Absatz 1 lit. b) unter anderem darauf ab, dass die Fähigkeit zur Anpassung an die nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen erhöht und die Widerstandsfähigkeit gegenüber Klimaänderungen gefördert wird.

²⁶⁹ Vgl. dazu auch: <https://kommunal.at/was-ist-eine-klar-region>

penraum ungleich stärker als die umliegenden Regionen treffen wird, zu reagieren. Detaillierte Informationen dazu finden sich in der *Österreichischen Strategie zur Anpassung an den Klimawandel*.²⁷⁰

6.3 Verlust der Biodiversität und Artensterben

Die Wiener Stadtzeitung FALTER schreibt in ihrer Ausgabe 48/2021 unter dem Titel „Artensterben: Wann wacht die Alpenrepublik auf?“, dass seit 1998 in Österreich vier von zehn Feld- und Wiesenvogelarten verschwunden sind. Diese erschreckende Nachricht von BirdLife Österreich sei nur leider recht schnell wieder aus den *Boulevard*-Schlagzeilen verschwunden.

Der bei Drucklegung noch in Ausarbeitung befindliche mehrjährige Aktionsplan der Alpenkonvention (MAP 2023–2030) weist auf den Umstand hin, dass Klimawandel sowie der Verlust von Biodiversität und Ökosystemen einander wechselseitig beeinflussen. Der Klimawandel führt zur Reduktion der Artenvielfalt und zum Verlust von Lebensräumen. Gleichzeitig können der Verlust der biologischen Vielfalt und die Verschlechterung der Ökosysteme weiter zum Klimawandel beitragen – z. B. durch die Freisetzung von in Böden gespeichertem Kohlenstoff.

6.3.1 Antworten auf bundesweiter Ebene

Der Österreichische Biodiversitätsrat²⁷¹

Der Österreichische Biodiversitätsrat des Netzwerks *Biodiversität Österreich* besteht aus einer Gruppe von Forschenden unterschiedlicher Disziplinen sowie Experten und Expertinnen der Bereiche Biodiversität, Landschaftsgestaltung und Naturschutz. Er betont, dass eine intakte Natur die Grundlage für gesellschaftliches Wohlergehen ist. Die Sicherung bzw. der Aufbau von mindestens 10 % Biodiversitätsförderungsflächen in Kulturland und Wald in jeder Gemeinde Österreichs sowie die Reduktion des Flächenverbrauchs durch Verbauung von derzeit 11,5 ha täglich²⁷² auf den Zielwert der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie von maximal 2,5 ha (2025) und maximal 1 ha (2030) pro Tag gehören zu den Kernforderungen.

²⁷⁰ https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/klimaschutz/anpassungsstrategie/publikationen/oe_strategie.html

²⁷¹ <https://www.biodiversityaustria.at/biodiversitaetsrat/>

²⁷² Pro Tag gingen im Schnitt der letzten drei Jahre 11,5 ha an produktiven Böden durch Verbauung für Siedlungs- und Verkehrszwecke, aber auch für intensive Erholungsnutzungen, Deponien, Abbauflächen, Kraftwerksanlagen und ähnliche Intensivnutzungen verloren. <https://www.umweltbundesamt.at/news210624>

6.4 Raumplanung, örtliches Entwicklungskonzept, dezentrale Siedlungsstrukturen

Raumordnung und Raumplanung sind öffentliche Aufgaben, die auf Gesetzen basieren, in Form von Verordnungen des Gemeinderats Rechtskraft erlangen und langfristige Wirkung entfalten.²⁷³

Die örtliche Raumplanung der Gemeinden ist eine eminent politische Gestaltungsaufgabe.²⁷⁴ Maßnahmen der örtlichen Raumordnung (und Raumplanung²⁷⁵) gestalten die unmittelbare Lebensumwelt der Menschen im Spannungsfeld zwischen einer möglichst unbeeinträchtigten Wohnnutzung und der Bereitstellung der benötigten Standorte für die wirtschaftliche Entwicklung. Gleichzeitig wird durch die Festlegung von Widmungen und Bebauungsbedingungen über die wirtschaftliche Verwertbarkeit des Grundeigentums entschieden. *Als solche ist die örtliche Raumplanung den Unabwägbarkeiten des politischen Prozesses ausgesetzt, der vor den Versuchungen einer Gefälligkeitpolitik nicht immer gefeit ist.*²⁷⁶ Es bleibt die Planung im Rechtsstaat aber an die rechtlichen Grenzen gebunden und unterliegt einer Kontrolle nach Rechtsmaßstäben.²⁷⁷

Mit den Aufgaben der örtlichen Raumplanung²⁷⁸ wurde den Gemeinden eine äußerst anspruchsvolle Aufgabe zugewiesen. *„Ohne Sachkunde, gehörigen Mut zur Entscheidung auch in Konfliktsituationen, ohne die Bereitschaft zur Überwindung lokaler und partikulärer Interessen und ohne Rücksicht auf die Planungen der übrigen Planungsträger kann sie nicht sachgerecht erfüllt werden.“*²⁷⁹ Wahrscheinlich zu hoffnungsfroh klingt in letzterem Zusammenhang die Feststellung Wolfgang Kleeweins²⁸⁰ in einem Beitrag in den Baurechtlichen Blättern (bbl) vom Dezember 2019,²⁸¹ in dem dieser feststellt, dass *„der demokratisch le-*

²⁷³ Vgl. Stöglehner, G. In: Grundlagen der Raumplanung 1 (Wien 2019), S. 15.

²⁷⁴ Vgl. hier und im Folgenden: Berka, W.: Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand – Zur gerichtlichen Kontrolle von Plänen der örtlichen Raumordnung durch den VfGH. In: „Juristische Blätter“, Heft 2, Februar 1996, S. 69ff.

²⁷⁵ Wie bereits weiter oben erwähnt, wird unter dem Begriff *Raumplanung* die Bodennutzungsplanung in Form der hoheitlichen Nutzungsfestlegung (Grünland, Bauland, Verkehrsflächen) verstanden. Der Begriff *Raumordnung* geht darüber hinaus und erfasst die Gesamtheit raumordnungsrelevanter staatlicher Akte. Vgl. Lienbacher, G. In Bachmann, S., et al. (Hgg.), Besonderes Verwaltungsrecht (Wien 201812), S. 500f.

²⁷⁶ Vgl. Berka, Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand, S. 70.

²⁷⁷ Vgl. Gemeindeaufsicht nach Art. 119a (1) des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) und die Verordnungsprüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofs (VfGH) nach Art. 139 B-VG.

²⁷⁸ vgl. Artikel 118. Abs. 3, Zeile 9 B-VG.

²⁷⁹ Vgl. Berka, Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand, S. 70

²⁸⁰ Anm.: Diese Feststellung war wahrscheinlich von ihm ohnedies *ein wenig ironisch* gemeint.

²⁸¹ Vgl. Kleewein, W. In: Raumplanung im Spannungsfeld zwischen Recht, Sachverstand und Gestaltungsspielraum. In: Baurechtliche Blätter (bbl) 22, 213 – 227 (2019), S. 218.

gitimierte Verordnungsgeber Gemeinderat (Art. 117 Abs. 2 B-VG) die verschiedenen öffentlichen und privaten Interessen“ abwägen würde. Kleewein kennt das Verfahren zur Änderung von Flächenwidmungsplänen und den tatsächlichen Ablauf von Gemeinderatssitzungen – besonders in den kleineren Landgemeinden – aus eigener Erfahrung.

Nichtsdestotrotz darf bei der örtlichen Raumplanung nicht übersehen werden, dass bereits der vom Gemeinderat in Verordnungsform erlassene Flächenwidmungsplan das Handeln der ihm nachgeordneten Verwaltung hinreichend vorausbestimmen (*determinieren*) muss.²⁸²

6.4.1 Kompetenzrechtliche Einordnung der Raumordnung²⁸³

Fragen der Raumordnung betreffen als Querschnittsmaterie alle drei Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden). Als sogenannte *Annexmaterien* (= *Anhang*) betreffen gemäß Artikel 10 B-VG die Ordnung der Raumnutzung im Zusammenhang mit dem Eisenbahn- und Straßenwesen, der Luftfahrt sowie der Schifffahrt, dem Post- und Fernmeldewesen, dem Bergwesen, dem Forstwesen, in wasserrechtlichen Belangen und der Wildbachverbauung sowie mit den Landesgrenzen überschreitenden Starkstrom- und Verkehrswegen den **Bund**.

Angelegenheiten, bei denen in den Artikeln 10 – 12 B-VG keine ausdrückliche verfassungsgesetzliche Zuständigkeit vorgesehen ist, fallen gemäß Artikel 15 B-VG in die Zuständigkeit der **Länder**. Hierzu zählt etwa die überörtliche Raumordnung.

Angelegenheiten der örtlichen Raumplanung sind von der Verfassung gemäß Artikel 118 Absatz 3 Zeile 9 kompetenzrechtlich den **Gemeinden** zugewiesen.²⁸⁴

²⁸² Siehe unten das Kapitel: Planende Verwaltung und Rechtssicherheit.

²⁸³ Anm.: Eine europarechtliche Kompetenz für die Angelegenheiten der Raumordnung ergibt sich aus den zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeiten (Artikel 4 AEUV), in denen gemäß Artikel 2 Abs. 2 AEUV sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen können (vgl. u. a. Artikel 192 Absatz 2 lit. b, erster Spiegelstrich AEUV).

²⁸⁴ Bedauerlicherweise wird aber von vielen Gemeinderatsmandatarinnen und Mandataren die gestalterische Relevanz raumplanender Entscheidung auf die zukünftige Entwicklung des sie umgebenden Lebensraums nicht ausreichend erkannt und die planende Raumgestaltung anderen, vielfach privaten, Entscheidungsträgern überlassen. Gefordert wird daher – besonders, um der Bodenversiegelung *den Kampf anzusagen* –, Grundstückswidmungen mittels Bundesrahmengesetz für Raumordnung zur Bundessache zu machen (vgl. ORF Sommergespräche 2021, NR-Abg. Beate Meinh-Reisinger, 9.8.2021). Konsequenter weitergedacht und auch, um den Wettbewerb um Betriebsansiedlungen zwischen den Gemeinden einzudämmen, erscheint es dann als geeigneter Ansatz, die Kommunalabgabe zu einer Bundesabgabe umzugestalten und diese über den Finanzausgleich wieder allen Gemeinden zukommen zu lassen.

Neben der überörtlichen Raumplanung, die bei allen raumeingreifenden Maßnahmen von den Gemeinden zu beachten ist, sind auf Gemeindeebene vor allem die drei wesentlichen Planungsgrundlagen der örtlichen Raumplanung relevant:

1. Das örtliche Entwicklungskonzept,
2. der Flächenwidmungsplan (Grünland, Bauland und Verkehrsflächen),
3. die Bebauungspläne, die die städtebauliche Gestaltung (äußere Gestaltung, Abstände zu anderen Gebäuden, Bauweisen, maximal zulässige Bauhöhen etc.) bebaubarer Flächen vorgeben.

Das *Örtliche Entwicklungskonzept* (ÖEK) macht Aussagen zur Stellung der Gemeinde in der Region, zum Naturraum, zur Siedlungsentwicklung, zum Verkehr, zur Bevölkerung, zu wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rahmenbedingungen, zu Erholung und Freizeit sowie zum Umweltschutz und zur kommunalen Infrastruktur. Das ÖEK wirkt somit widmungsvorbereitend und besteht aus einem *Grundlagenbericht*, der aufgrund der Grundlagenforschung im Gemeindegebiet erstellt wird, einem *Erläuterungsbericht*, der die zukünftigen Entwicklungen in Form von Zielen und Maßnahmen zusammenfasst, und einem *Umweltbericht* mit zu erwartenden Auswirkungen der raumplanerischen Maßnahmen auf die Umwelt (Natur und Mensch) im Planungsgebiet.

Die Erstellung eines ÖEK ist nicht in allen Bundesländern verpflichtend und die Rechtsqualitäten des ÖEK sind in den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer unterschiedlich geregelt.²⁸⁵ Sofern das örtliche Entwicklungskonzept beschlossen und verordnet wurde, ist es rechtsverbindlich. Die Gemeinde muss sich bei ihren weiteren Planungsschritten (Flächenwidmungs- und Bebauungsplan) an ihr eigenes Konzept halten. Das neue Kärntner Raumordnungsgesetz (ROG 2021) sieht die verpflichtende Beschlussfassung des ÖEK in Form einer Verordnung des Gemeinderats vor.²⁸⁶

²⁸⁵ Vgl. Stöglehner, G. In: Grundlagen der Raumplanung 1 (Wien 2019), S. 276ff.

²⁸⁶ Vgl. ROG 2021 § 9 Absatz 1: Der Gemeinderat hat in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und den überörtlichen Entwicklungsprogrammen durch Verordnung ein örtliches Entwicklungskonzept zu beschließen, das die Grundlage für die planmäßige Gestaltung und Entwicklung des Gemeindegebietes, insbesondere für die Erlassung des Flächenwidmungsplanes, bildet.

6.5 Die Zweitwohnsitzproblematik im Alpenraum

Zweitwohnungen gibt es seit Beginn der touristischen Entwicklung. Dies belegen die großbürgerlichen Villen am Semmering, in Bad Gastein oder St. Moritz, die zeitgleich mit den großen Palast-Hotels entstehen. Lange Zeit sind sie kein Problem, weil ihre Zahl begrenzt ist. Erst als im Verlauf der 1960er-Jahre der Tourismus zum Massenphänomen wird und Zweitwohnungen in Form von Appartement-Wohnblocks, Hochhäusern und großen Ferienwohnungssiedlungen auch für die Mittelschicht erschwinglich werden, explodiert ihre Zahl. Mit der Corona-Pandemie verschärft sich das Problem noch einmal: Eine Zweitwohnung dient jetzt dazu, zeitweilig auf dem Land in größerer Sicherheit leben und hier zugleich seine Arbeit im Homeoffice in attraktiver Umgebung erledigen zu können. Dadurch steigt die Nachfrage nach Zweitwohnungen im Alpenraum stark, was die damit verbundenen Probleme deutlich erhöht.²⁸⁷

Für die Alpenkonvention waren die Zweitwohnsitze bereits in den 80er-Jahren ein Thema. So widmet sich die 1989 verabschiedete Resolution der Umweltministerinnen und Umweltminister von Berchtesgaden in Punkt 36 ausdrücklich dem Ziel, eine weitere Zersiedelung der Landschaft zu stoppen. Punkt 37 der Resolution spricht ausdrücklich von den Zielen zur Sicherung des Wohnbedarfs der örtlichen Bevölkerung und der Verhinderung einer Überlastung durch Zweitwohnsitze.

Aber auch das seit 2002 in den österreichischen Rechtsbestand übernommene Umsetzungsprotokoll der Alpenkonvention *Raumplanung und nachhaltige Entwicklung* spricht in seinem Artikel 9 Abs. 3 lit a ausdrücklich von dem Ziel der Begrenzung des Zweitwohnsitzbaus.

Geradezu zynisch erscheint dagegen, wie die Immobilienwirtschaft mit der Tatsache des geringen Angebots an bebaubaren Grundstücken und für den Erwerb von Zweitwohnsitzwohnungen im Alpenraum wirbt. So preist ein Immobilienunternehmen unter dem Titel *Immobilien im Alpenraum lohnen sich immer!*²⁸⁸ sein Angebot folgendermaßen an:

„[...] Der Alpenraum ist schon lange nicht mehr nur Wohngegend der dort ansässigen Bevölkerung.²⁸⁹ Bereits in den 60er Jahren des vorigen Jahrhunderts hat mit der ersten Hochkonjunktur der Boom von Neben- und Zweitwohnsitzen im Alpenraum begonnen und ist bis heute ungebrochen. Denn,

²⁸⁷ Bätzing, W.: Mitgliederzeitschrift des ÖAV BERGAUF, Ausgabe 03. 2021, S. 70f.

²⁸⁸ <https://www.immoneu.at/immobilien-im-alpenraum-rechnen-sich-immer/>

²⁸⁹ Eine Bezeichnung für die *Alpenbewohner*, die auch die Alpenkonvention bevorzugt verwendet – vgl. z. B. „[...] Interessen der ansässigen Bevölkerung“, in Artikel 10 im Alpenkonventionsprotokoll *Naturschutz und Landschaftspflege*.

wenn die Erreichbarkeit gut ist, ist dieser ein guter Hauptwohnsitz, als auch ein hoch attraktives Ferienziel – sowohl im Winter als auch im Sommer. Ein guter Grund daher, sich einen solchen Wohnsitz zu schaffen. Noch besser, wenn er vielleicht auch als Feriensitz dienen kann, oder gleich die eigene Firma eine Zweigstelle errichtet. Dann können attraktive Sommer- und Wintersportarten auch nebenbei ausgeübt werden. Und: man trifft die Freunde aus der Stadt! [...] Natürlich sind die Faktoren Angebot und Nachfrage wesentliche Garanten für die Wertstabilität von Immobilien im Alpenraum und das Angebot an bebaubaren Grundstücken, Häusern und Wohnungen ist begrenzt! Daher wird von Seiten der Nationalstaaten immer mehr versucht, den Erwerb und die Nutzung von Immobilien stärker zu beschränken, (Zweitwohnsitzinitiative, Freizeitwohnsitzregelungen, etc.). Gemäß einfachen betriebswirtschaftlichen Regeln steigt daher der Angebotspreis, da eine steigende Nachfrage gegeben ist – bei schon erwähnten [sic!] begrenzten Angebot. Es ist daher auch zukünftig davon auszugehen, dass Immobilien im Alpenraum wertstabil sind. Globale Störungen, Finanz- oder Immobilienkrisen kommen natürlich auch in den Bergregionen an, aber erstens verzögert und zweitens wesentlich reduzierter in den Auswirkungen. Eine Investition im Alpenraum rechnet sich daher nicht nur finanziell, sondern auch in der Lebensqualität!"

Vom selben Anbieter werden unter der Überschrift *Die Globalisierung der Almhütte*²⁹⁰ „neue Second Homes in alpinen Toplagen, in exklusiv-montaner Bautradition“ angeboten.

6.5.1 Antworten auf Landes- und auf kommunaler Ebene

Zur Problematik des Flächenverbrauchs – verbunden mit dem Anstieg der Grundstückspreise – kommen für die Gemeinden im Alpenraum die während des Großteils des Jahres leer stehenden Gebäude, in der Regel auf den schönsten Plätzen, sowie die hohen Kosten der Aufschließung und der späteren Erhaltung der Infrastruktur.

Aus diesem Grund versuchen die Landesgesetzgeber – das Thema fällt in Österreich in die Generalkompetenz der Länder –, neben der Ermächtigung zur Erhebung von Zweitwohnsitzabgaben durch die Gemeinden der Problematik

²⁹⁰ <https://www.immoneu.at/die-globalisierung-der-almhuette/>

durch restriktive Bestimmungen zur Begrenzung des Zweitwohnsitzbaus entgegenzutreten.²⁹¹

Sehr oft kommt es allerdings zu Versuchen, die landesgesetzlich vorgesehenen Beschränkungen für Zweitwohnsitze zu umgehen. So mutieren etwa in Gebieten, deren Widmung ausschließlich eine touristische Nutzung zulässt, Chaletdörfer in Form von Hotelbetrieben nach späterer Parifizierung und Einzelverkauf der Einheiten zu Zweitwohnsitzen. Aber auch hier versuchen die Landesgesetzgeber, dieser Entwicklung gegenzusteuern. Die gesetzlichen Regelungen weichen allerdings von Bundesland zu Bundesland teilweise deutlich voneinander ab. Daher wird im Folgenden versucht, stellvertretend für alle anderen die Rechtslage anhand des Beispiels Kärnten darzustellen. Eine umfassende Auflistung der spezifischen Bestimmungen in den einzelnen Bundesländern findet sich in dem im Jahr 2021 erschienenen *Praxishandbuch Zweitwohnsitz* von Georg Eisenberger und Julia Holzmann.²⁹²

Vorab ist festzustellen, dass der Bürgermeister seitens des ihm vom Bund²⁹³ *übertragenen Wirkungsbereichs*²⁹⁴ ermächtigt ist, von Menschen, die in der Gemeinde angemeldet sind, zum Zweck der Überprüfung der Richtigkeit der im Melderegister gespeicherten Daten²⁹⁵ die Abgabe einer Wohnsitzerklärung²⁹⁶ zu verlangen.²⁹⁷

²⁹¹ Als zusätzliche Herausforderung für eine umfassende Regulierung des Zweitwohnsitzmarktes kommen in einer rechtsstaatlich und nach demokratischen Grundsätzen geprägten Gesellschaft die vier Grundfreiheiten der Europäischen Union – die Freiheit des Kapitalverkehrs und der Niederlassung, die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit – sowie die innerstaatlichen Rahmenbedingungen der (prinzipiellen) Freiheit des Liegenschaftsverkehrs, des Grundrechts der freien Wohnsitznahme, des Grundrechts auf Unversehrtheit des Eigentums und des Grundrechts auf Gleichheit vor dem Gesetz hinzu. Siehe dazu: Eisenberger, G., Holzmann, J.: *Praxishandbuch Zweitwohnsitz* (Wien 2021), S. 9ff.

²⁹² Eisenberger, Holzmann, *Praxishandbuch Zweitwohnsitz*, S. 29ff.

²⁹³ Vgl. Artikel 10, Absatz 1, Ziffer 7 B-VG.

²⁹⁴ Vgl. Artikel 119 Absatz 2 B-VG: „Die Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches werden vom Bürgermeister besorgt“

²⁹⁵ Und damit beispielsweise auch zur Eindämmung des *schleichenden* Zweitwohnsitzerwerbs.

²⁹⁶ Vgl. Anlage C des Bundesgesetzes über das polizeiliche Meldewesen (Meldegesetz 1991 – MeldeG) (<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005799>).

²⁹⁷ Vgl. § 15a des Bundesgesetzes über das polizeiliche Meldewesen.

Weiter nun zur bisher geltenden und zur neuen Rechtslage in Kärnten:

Kärntner Bauordnung 1996 (K-BO)

Die örtliche Baupolizei (Bauplatzbewilligung, Baubewilligung etc.) sowie die örtliche Raumplanung (örtliches Entwicklungskonzept, Flächenwidmungsplan etc.) fallen gemäß Artikel 118 Abs. 3 Zeile 9 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) und der jeweiligen Gemeindeordnungen der Länder jedenfalls in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden.

Nach § 6 lit. c) K-BO braucht es für eine Baubewilligung die Änderung der Verwendung von Gebäuden oder Gebäudeteilen, sofern für die neue Verwendung andere öffentlich-rechtliche, insbesondere raumordnungsrechtliche Anforderungen gelten als für die bisherige Verwendung.

Gemäß § 7 Abs. 1 lit. f K-BO ist die Änderung der Verwendung von Gebäuden oder Gebäudeteilen in Freizeitwohnsitz im Sinne des § 5 des Kärntner Grundverkehrsgesetzes 2002 und von *Freizeitwohnsitz* in *Hauptwohnsitz* lediglich mitteilungs-, aber nicht baubewilligungspflichtig. Allerdings sind Änderungen des Verwendungszwecks grundsätzlich nur im Einklang mit dem Flächenwidmungsplan zulässig.

§ 8 des bis 31.12.2021 geltenden Kärntner Gemeindeplanungsgesetzes 1995 (K-GplG)²⁹⁸ sah vor, dass Flächen für Apartmenthäuser und für sonstige Freizeitwohnsitze – das sind Wohngebäude oder Wohnungen, die zur Deckung eines lediglich zeitweilig gegebenen Wohnbedarfes bestimmt waren – als Sonderwidmung im Flächenwidmungsplan festgelegt werden mussten.²⁹⁹

Bis 2015 bestimmte § 14 Abs. 6 der K-BO, dass Vorhaben nach § 7 Abs. 1 lit. d auch entgegen dem Flächenwidmungsplan pauschal und damit für alle zulässig waren.

Erst die Änderung der Kärntner Bauordnung mit LGBL Nr. 31/2015 beschränkte diese Bestimmung des § 14 unter der Überschrift „*Zulässige Abweichungen vom Flächenwidmungsplan*“ dahingehend, dass nach dessen Abs. (6) Vorhaben nach § 7 Abs. 1 lit. f nur mehr dann auch entgegen dem Flächenwidmungsplan ausgeführt werden dürfen, wenn bei bestehenden Gebäuden oder ihren Teilen, die

²⁹⁸ Ziel des Kärntner Raumordnungsgesetzes 2021 (K-ROG 2021 in Geltung ab 1.1.2022) ist es, sowohl die überörtliche Raumordnung (bisher geregelt im K-ROG) als auch die örtliche Raumordnung, die bisher im Kärntner Gemeindeplanungsgesetz (K-GplG) geregelt war, in einem gemeinsamen Gesetz zusammenzuführen.

²⁹⁹ Ähnlich lautend in § 30 Abs. 1 ff., K-ROG 2021.

Wohnzwecken dienen, dem Eigentümer oder einem Erben wegen persönlicher Lebensumstände, wie beispielsweise aufgrund beruflicher oder familiärer Veränderung, eine Verwendung zur Deckung eines ganzjährig gegebenen Wohnbedarfs nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Diese Gründe sind in der schriftlichen Mitteilung gemäß § 7 Abs. 4 darzulegen.

Der erste Satz dieser Bestimmung gilt allerdings nicht, wenn durch das Vorhaben die Verwendung des Gebäudes als Apartmenthaus bewirkt wird. Nach § 7 lit e K-BO *Mitteilungspflichtige Änderungen* sind bei Änderungen der Verwendung in Freizeitwohnsitz auch die Gründe der Änderung der Verwendung mitzuteilen. Eine Unterlassung dieser Mitteilung stellt eine Verwaltungsübertretung gem. § 50 Abs. 1 lit. d Ziffer 7 der K-BO dar (*wer Vorhaben entgegen § 7 Abs. 4 nicht mitteilt*). Kommt es zu einer unzulässigen Verwendung als Freizeitwohnsitz, weil die Veränderung dem Flächenwidmungsplan widerspricht und die Voraussetzungen des § 14 Abs. 6 K-BO nicht vorliegen, hat die Baubehörde nach § 36 k-BO die Herstellung des rechtmäßigen Zustands aufzutragen.³⁰⁰

Eine Möglichkeit der Verhinderung schleichenden Zweitwohnsitzerwerbs in touristischen Anlagen in Kurgebieten sah der oben angesprochene § 8 des Kärntner Gemeindeplanungsgesetzes vor, indem dessen Absatz 4 bestimmt, dass Sonderwidmungen für Apartmenthäuser und für sonstige Freizeitwohnsitze in *reinen* Kurgebieten³⁰¹ nicht festgelegt werden durften.

Die neue Gesetzeslage in Kärnten trennt die überörtliche nicht mehr von der örtlichen Raumordnung, wie dies im bisherigen *Kärntner Raumordnungsgesetz* und im *Gemeindeplanungsgesetz* vorgesehen war. Sie fasst beide Gesetze in einem einheitlichen Gesetz, dem *Kärntner Raumordnungsgesetz 2021 – K-ROG 2021* zusammen. Diejenige Widmungskategorie, welche die Errichtung von Zweitwohnsitzen verhindern wollte, die Sonderwidmungskategorie *reines Kurgebiet*, wurde im neuen Raumordnungsgesetz auf *Flächen für Apartmenthäuser, sonstige Freizeitwohnsitze und Hoteldörfer* umbenannt³⁰²

Ein Apartmenthaus ist nach dem 2. Absatz des § 30 K-ROG 2021 „*ein Gebäude mit mehr als drei Wohneinheiten, von dem aufgrund seiner Lage, seiner Ausgestaltung und Einrichtung oder aufgrund der vorgesehenen Eigentums- oder Bestandsverhältnisse anzunehmen ist, dass es nicht der Deckung eines dauernden, mit dem Mittelpunkt der Lebensbeziehungen verbundenen, Wohnbedarfes*

³⁰⁰ Eisenberger, Holzmann, Praxishandbuch Zweitwohnsitz, S. 56ff.

³⁰¹ In den Widmungskategorien *Dorfgebiete, Wohngebiete, Geschäftsgebiete* und in (*gewöhnlichen*) *Kurgebieten* jedoch schon.

³⁰² Vgl. § 30 K-ROG 2021

dient, sondern überwiegend während des Wochenendes, der Ferien oder nur zeitweilig als Zweitwohnung benützt werden soll sowie nicht Teil eines Fremdenbeherbergungsbetriebes ist.“ Eine Benützung als Zweitwohnung ist nach dieser Bestimmung dann anzunehmen, „wenn Wohnungen oder Wohnräume dem Aufenthalt während des Urlaubs oder des Wochenendes oder sie sonstigen Freizeit Zwecken dienen und diese Nutzung nicht im Rahmen des Tourismus (gewerbliche Beherbergung im Sinne der GewO 1994 oder Privatzimmervermietung) erfolgt. Verfügungsrechte über Wohnungen und Wohnräume, die über den typischen Beherbergungsvertrag hinausgehen, schließen die Annahme einer Nutzung im Zusammenhang mit dem Tourismus aus.“

Ein Hoteldorf ist nach § 30 K-ROG 2021 Absatz 4 „eine von einem Bauwerber nach einem Gesamtplan errichtete Anlage mit mehr als drei Gebäuden zur Unterbringung von Urlaubsgästen, von der aufgrund ihrer Lage, ihrer Ausgestaltung und Einrichtung sowie der räumlichen Naheverhältnisse der einzelnen Gebäude und aufgrund der vorgesehenen Eigentums- oder Bestandsverhältnisse anzunehmen ist, dass sie der gewerbsmäßigen Fremdenbeherbergung dient.“ Hoteldörfer müssen nach dieser Bestimmung „jedenfalls eine Verpflegung der Gäste anbieten und über ein Gebäude verfügen, in dem die zentralen Infrastruktureinrichtungen, wie Rezeption, Speisesäle, Restaurants, Cafés, Aufenthaltsräume und dergleichen, untergebracht sind.“

Die neue Gesetzeslage in Kärnten ist *noch jung* und erst die Praxis wird zeigen, ob damit den *Grundsätzen und Zielen* der Kärntner Raumordnung besser als bisher entsprochen werden kann.

6.6 Naturgefahren

Wie sehr die unterschiedlichen Aspekte einander beeinflussen, zeigt auch die Wechselwirkung zwischen dem Klimawandel und dem dadurch verstärkten Anstieg der Risiken durch Naturgefahren im Alpenraum – etwa durch vermehrten Lawinenabgang, öfter auftretende Vermurungen und die deutlich gestiegene Anzahl von Starkregenereignissen und Hagelstürmen, welche, wie der Verlust von Biodiversität, wiederum die Erosion alpiner Böden beeinflussen.³⁰³

Auf den im Rahmen der österreichischen Präsidentschaft der Alpenkonvention von der Plattform Naturgefahren erstellten und bei der XV. Alpenkonferenz im Frühjahr 2019 präsentierten 7. Alpenzustandsbericht zum Thema *Naturgefahren. Risiko-Governance*³⁰⁴ wird hingewiesen.

³⁰³ Vgl. dazu: <https://www.diepresse.com/6044673/das-management-von-naturgefahren>

³⁰⁴ https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/Publications/RSA/RSA7_DE.pdf

6.7 Nachhaltigkeit von Bauwerken – von der Planung bis zum Rückbau

Nach Artikel 11 des Tourismusprotokolls haben sich die Vertragsparteien unter anderem dazu verpflichtet, *Politiken* im Beherbergungsbereich zu entwickeln, die der Erneuerung und Nutzung der bestehenden Bausubstanz Rechnung tragen. Diese Bestimmung ist nicht nur für das Tourismusprotokoll maßgeblich, sondern kann für die gesamte örtliche Entwicklung als Maßstab für eine nachhaltige Entwicklung des Gesamtwesens herangezogen werden.³⁰⁵

6.8 Digitalisierung, gesellschaftliche Entwicklung und Nachhaltigkeit

Der wissenschaftliche Beirat der deutschen Bundesregierung zu globalen Umweltveränderungen (WBGU) spricht menscheitsgeschichtlich von drei entscheidenden Umwälzungen:³⁰⁶

- Während der sogenannten Neolithischen Revolution, also vor 11.000 Jahren, konnten die Möglichkeiten des Menschen durch Pflanzenmanagement und Tierhaltung sprunghaft ausgeweitet werden.
- Im Zuge der Industriellen Revolution, also ab der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, konnten die manuellen Fähigkeiten des Menschen durch Mechanisierung und fossile Brennstoffe ver Hundertfacht werden.
- Mit der sich nun vollziehenden Digitalen Revolution werden schließlich bestimmte kognitive Leistungen der Menschheit, die als einzige von vielen Millionen Arten der Erde über technische Intelligenz verfügt, durch maschinelle Hilfe ersetzt bzw. weit übertroffen.³⁰⁷

Digitalisierung wird unsere Gesellschaften so tiefgreifend verändern, dass auch unser Nachhaltigkeitsverständnis radikal weiterentwickelt werden muss. Die digitalen Umbrüche verändern das Spielfeld gesellschaftlicher Entwicklung grundlegend. Menschen können sich in virtuellen Räumen unabhängig von ihrem physischen Standort treffen, auf entfernte Objekte zugreifen und sie verändern. Autonome, datenbasiert selbstständig Entscheidungen treffende, technische Systeme werden bereits in der Industrie eingesetzt, um Produktionsabläufe

³⁰⁵ Der Begriff *Politiken* bezeichnet alle Maßnahmen, die sich auf die Führung einer Gemeinschaft und auf die Durchsetzung bestimmter Ziele – besonders im staatlichen Bereich – sowie auf das die Gestaltung des öffentlichen Lebens gerichtete Handeln von Regierungen, Parlamenten, Parteien, Organisationen o. Ä. beziehen (Quelle: www.duden.de/rechtschreibung/Politik). Vgl. auch *Leitfaden zur Anwendung der Alpenkonvention auf kommunaler Ebene*, Besonderer Teil II.

³⁰⁶ Der deutsche Soziologe Arno Bammé ergänzt in seinem Werk *Homo occidentalis* diese drei noch um eine vierte Umwälzung: die ab 700 v. Chr. sich entwickelnde griechische Philosophie.

³⁰⁷ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU): Hauptgutachten: Unsere gemeinsame digitale Zukunft (Berlin 2019), S. 3.

zu steuern, in öffentlichen Umgebungen, um die öffentliche Sicherheit zu erhöhen, oder um menschliches Verhalten zu prognostizieren sowie zu überwachen. Sie können Muster erfassen, die Menschen aufgrund der großen Datenmengen oder Komplexität verborgen bleiben. Sie können dazu beitragen, fundiertere ökonomische, politische und soziale Entscheidungen zu treffen. Nicht vergessen werden darf dabei aber, dass die Digitale Revolution auch gesellschaftlichen Kontrollverlust, Machtmissbrauch oder die Unterminierung von Privatheit und Freiheit zur Folge haben kann. Die Tiefenstrukturen unserer Gesellschaften werden sich durch Digitalisierung im 21. Jahrhundert ähnlich grundlegend verändern, wie die Treiber der Industriellen Revolution zur fundamentalen Verwandlung der Welt im 19. Jahrhundert führten. Zugleich werden Entwicklungen denkbar und möglich, die gerade aus der Sicht von Nachhaltigkeitstransformationen von großer Bedeutung sind: global vernetzte Zivilgesellschaften, das Entstehen eines (Um-)Weltbewusstseins, durch Digitalisierung unterstützte Kreislaufwirtschaft, der universelle Zugang zum explodierenden Wissen oder neue Chancen für Entwicklungs- und Schwellenländer, rasch auf neue digitalisierte Infrastrukturen zu setzen. Nachhaltigkeitspioniere müssen die Chancen von Digitalisierung nutzen und zugleich deren Risiken begrenzen.³⁰⁸

Die Digitalisierung hat natürlich seit Jahren, nicht erst seit der Umstellung auf elektronische Meldesysteme, auch die Ebene der Kommunen erreicht. Auch das Berichtswesen in *den e5-Gemeinden*, dem Gemeindesystem zur Steigerung der Energieeffizienz und des Klimaschutzes auf kommunaler Ebene, verwendet

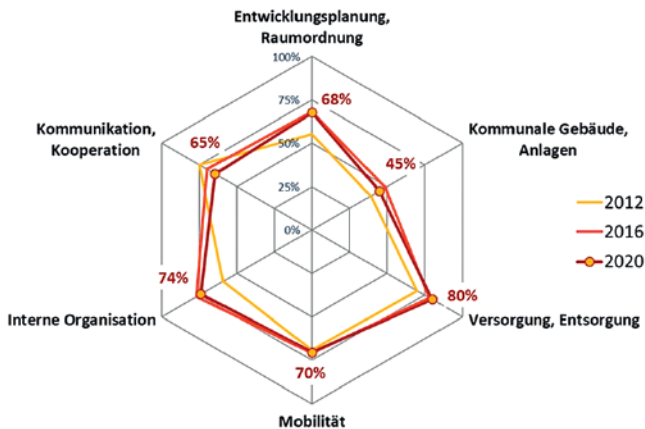


Abbildung 10: Spinnendiagramm der ‚e5-Modellgemeinde‘ Elixhausen

³⁰⁸ Ebda., S. 1f.

zur grafischen Darstellung des aktuellen Stands in der Gemeinde und der erreichten Fortschritte bei den Energieeffizienzzielen ein elektronisch basiertes, sogenanntes *Spinnendiagramm*, welches auch im *Programm für 8A-Gemeinden* Anwendung findet. Hier ein grafisches Beispiel eines solchen Spinnendiagramms aus der Salzburger *e5-Modellgemeinde* Elixhausen.³⁰⁹

7 Wirtschaftliche Gemeindeentwicklung und ihr rechtlicher Rahmen

7.1 Finanzierung der Gemeindeaufgaben

Im Bereich der Daseinsvorsorge (siehe oben) steht es den Gemeinden grundsätzlich frei, ob sie über die sogenannten Pflichtaufgaben hinaus weitere, in diesem Fall *freiwillige* Aufgaben übernehmen.

Es hängt in den meisten Fällen hauptsächlich von der Frage der Finanzierbarkeit der *freiwillig* übernommenen zusätzlichen Aufgaben ab. Der Umfang dieser *freiwilligen Aufgaben* hängt besonders von bereits getroffenen Entscheidungen vorangegangener Legislaturperioden der Gemeinde ab, derer man sich, aufgrund der weiter bestehenden Erwartungshaltung der Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürger, selbst unter vielfach geänderten Umständen, nicht mehr so einfach *entledigen* kann.

Die Gemeinde erhält zur Finanzierung ihrer Pflicht- sowie der von ihr *freiwillig* übernommenen Aufgaben Geld aus dem allgemeinen Steuertopf (= Finanzausgleich). Daneben kann die Gemeinde auch, jedoch nur aufgrund gesetzlicher Ermächtigung und nur in diesem Rahmen, eigene Gemeindeabgaben zur Bewältigung ihrer Aufgaben erheben.

Darüber hinaus können Einkünfte der Gemeinde aus gemeindeeigenen Betrieben stammen oder aus Beteiligungen an anderen Unternehmungen, aus Fördermitteln der öffentlichen Hand sowie aus sogenannten *atypischen* Finanzquellen.³¹⁰

³⁰⁹ https://www.elixhausen.at/Elixhausen_Modellgemeinde_seit_1998

³¹⁰ Näheres dazu u. a. bei Cottogni, K. In Potacs, M./Sturm, F. (Hrsg.): Reform der Kärntner Gemeindeverwaltung (Wien 2006), S. 79ff.

7.1.1 Finanzverfassung & Finanzausgleich

Finanzverfassungsgesetz – Finanzausgleichsgesetz

Grundsätzlich gilt, dass die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, *sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt*, selbst zu tragen haben.³¹¹ Da sich ohne entsprechender *Mittelzuführung von dritter Seite* jede öffentliche Verwaltungstätigkeit ziemlich rasch erschöpfen würde, werden zum Zweck der Erfüllung dieser Aufgaben und aufgrund entsprechender gesetzlicher Grundlagen von staatlicher Seite Abgaben (Beiträge, Steuern und Gebühren) erhoben. Diese fließen dann den einzelnen Gebietskörperschaften, ebenfalls nach einem gesetzlich zu bestimmenden Verteilungsschlüssel, über den *Finanzausgleich* zu.

Es ergibt sich in diesem Zusammenhang die Frage, welche staatliche Ebene für die Erhebung dieser Abgaben zuständig ist und wie diese Mittel unter den Gebietskörperschaften verteilt werden.

Die gesetzliche Grundlage für die Erhebung dieser Abgaben findet sich im Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (F-VG). Das F-VG regelt den gesetzlichen Rahmen für die finanziellen Beziehungen zwischen den drei Gebietskörperschaften: Die nähere Ausgestaltung der Verteilung der erhobenen Mittel erfolgt dann im Rahmen des Finanzausgleichs (F-AG).³¹²

Neben den Finanzzuweisungen (Schlüssel- oder Bedarfszuweisungen) bildet das F-VG auch die Grundlage für zweckgebundene Zuschüsse von Bundes- und Landesseite an die Gemeinden.³¹³

Die jeweilige Höhe der gemäß § 6 F-VG zwischen Bund, Ländern (und Gemeinden) gemeinschaftlich zu verteilenden Abgaben findet sich in einer – auf Grundlage des oben erwähnten und in der Regel für fünf Jahre geltenden Finanzausgleichsgesetzes (F-AG) – Verordnung der Bundesministerin oder des Bundesministers für Finanzen.³¹⁴ Etwa zwei Drittel der Bundesabgaben verbleiben dabei regelmäßig beim Bund. Das restliche Drittel fließt mehrheitlich den Ländern und zu einem geringeren Teil den Gemeinden zu.

³¹¹ Vgl. § 2 Finanzverfassungsgesetz 1947 (F-VG).

³¹² Vgl. Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften, Bundesministerium für Finanzen (BMF), Jänner 2017.

³¹³ Vgl. § 12f F-VG.

³¹⁴ Und in weiterer Folge durch Richtlinien für die Verteilung der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel der einzelnen Landesregierungen außer Wien.

Gemeindeabgaben

Auf Grundlage der Bundesverfassung sind die Gemeinden als selbstständige Wirtschaftskörper eingerichtet und haben gemäß Art. 116 Absatz 2 B-VG das Recht, *im Rahmen der Finanzverfassung* ihren Haushalt selbstständig zu führen und Abgaben auszuschreiben.³¹⁵

Nach § 7 Absatz 5 des Finanz-Verfassungsgesetzes (F-VG) kann die Bundesgesetzgebung die Gemeinden unmittelbar ermächtigen, bestimmte Abgaben aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung auszuschreiben.

Nach § 8 Absatz 5 des F-VG kann auch die Landesgesetzgebung die Gemeinden ermächtigen, bestimmte Abgaben aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung zu erheben.³¹⁶

Solche Landesgesetze müssen allerdings, anders als Bundesgesetze nach § 7 (5) B-VG, die wesentlichen Merkmale dieser Abgaben, insbesondere ihr zulässiges Höchstausmaß, bereits im Voraus bestimmen.

So ist etwa gemäß § 4 Absatz 1 des Kärntner Orts- und Nächtigungstaxengesetzes die Ortstaxe durch Verordnung des Gemeinderates je Person und Nächtigung in der Höhe von mindestens 0,36 Euro bis maximal 2 Euro festzusetzen.

Ein anderes Beispiel stellt die Zweitwohnsitzabgabe nach dem Kärntner Zweitwohnsitzabgabengesetz (K-ZWAG) dar. Dort ist die Höhe der Zweitwohnsitzabgabe ebenfalls landesgesetzlich gestaffelt und darf aktuell (Stand Juli 2021) bei Wohnungen mit einer Nutzfläche bis 30 m² 11,80 Euro und bei Wohnungen mit einer Nutzfläche von mehr als 90 m² den Betrag von 64,80 Euro pro Monat nicht überschreiten.

³¹⁵ So könnte etwa die Bundesgesetzgebung nach § 7 Absatz 5 F-VG, aber auch die Landesgesetzgebung nach § 8 Absatz 5 F-VG die Gemeinden ermächtigen, Abgaben zur Erreichung von Nachhaltigkeits- oder Klimaschutzzielen auszuschreiben. Die Bundesgesetzgebung könnte gemäß § 7 Absatz 3, dritter Satz F-VG, so wie die Landesgesetzgebung nach § 8 (6) F-VG, die Gemeinden sogar verpflichten, bestimmte Abgaben einzuhoben. Die Landesgesetzgebung (Legislative) kann aber auch die Landesregierung (Exekutive) gemäß § 8 Absatz 6 F-VG ermächtigen, für die Gemeinden bestimmte Abgaben, zu deren Erhebung die Gemeinden berechtigt wären, zu erheben, wenn dies zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichtes oder zur Deckung bestimmter Erfordernisse im Haushalt der Gemeinden erforderlich ist.

³¹⁶ Die Gemeinden können somit Abgaben nur aufgrund spezieller Ermächtigungen des Bundes- und des Landesgesetzgebers ausschreiben. Ein eigenes Abgabenerfindungsrecht steht ihnen nicht zu. Vgl. Taucher, O., Finanzverfassung – Finanzausgleich. In: Österreichischer Gemeindebund (Hrsg): 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962 (Wien 2002), S. 156.

Ausdrücklich reicht für die Ausschreibung von Abgaben durch die Gemeinden, die aufgrund einer bundes- oder landesgesetzlichen Ermächtigung gem. §§ 7 (5) und 8 (5) F-VG erfolgen, ein geringeres Maß an gesetzlicher Vorausbestimmtheit.³¹⁷ Das lässt den Gemeinden dadurch *einen gewissen Spielraum*.

Die gemeindeeigenen Abgaben³¹⁸ steuern etwa ein Drittel zum Gesamtabgabenertrag der Gemeinden bei und werden im § 16 FAG beispielhaft (*insbesondere*) aufgezählt.

Neben Fremdenverkehrsabgaben, Zweitwohnsitzabgaben, Abgaben für das Halten von Tieren, Feuerschutzsteuer und anderen ist die Kommunalsteuer die bedeutendste,³¹⁹ auf die im Jahr 2004 rund 61 % der gemeindeeigenen Abgaben entfielen.³²⁰

Gemeindeabgaben außerhalb des FAG

Nach § 32 des Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrsgesetzes 1999 (ÖPNVG) werden die Gemeinden ermächtigt, durch Beschluss der Gemeindevertretung eine flächenbezogene Abgabe zur Deckung der mit dem Anschluss von öffentlichen Verkehrsmitteln an Betriebsansiedlungen³²¹ verbundenen Kosten auszuschreiben (Verkehrsanschlussabgabe).

7.1.2 Kommunale Unternehmungen

Nach Art. 116 Absatz 2 B-VG (2) richtet die Gemeinde selbstständige Wirtschaftskörper ein. Sie hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbstständig zu führen. Diese Angelegenheiten sind nach Artikel 118 Absatz 2 B-VG solche des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde. Diese kann gemäß Absatz 4 *leg cit* diese Angelegenheiten somit in eigener Verantwortung, frei von Weisungen und unter Aus-

³¹⁷ Vgl. § 5 F-VG iVm. dem Legalitätsprinzip gem. Art. 18 B-VG

³¹⁸ Beispielsweise auch Kanalanschluss-, Wasseranschluss- und Aufschließungsbeiträge, Grundsteuern uvm.

³¹⁹ Außer in Tourismusgemeinden, in denen in der Regel die Ortstaxe überwiegt.

³²⁰ Bodenhöfer, H.-J., Payer, M., In Potacs, M./Sturm, F. (Hrsg.): Reform der Kärntner Gemeindeverwaltung (Wien 2006), S. 23.

³²¹ Darunter sind allerdings nur gewerbliche Betriebsanlagen mit einer Fläche von mehr als 10.000 m² zu verstehen.

schluss eines Rechtsmittels an Verwaltungsorgane außerhalb der Gemeinde besorgen.³²²

Es ist der Gemeinde freigestellt, ihre Aufgaben entweder durch Eigenbetriebe (Wirtschaftshof, Stadtwerke etc.), durch ausgegliederte Unternehmen bzw. durch sonstige Dritte zu besorgen. Sie kann sich an Kapitalgesellschaften beteiligen oder wirtschaftliche Aktivitäten durch bestehende Verwaltungsapparate besorgen lassen.³²³

Schließlich können sich Gemeinden gemäß Artikel 116a Absatz 1 B-VG zur Besorgung einzelner Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches durch Vereinbarung auch zu Gemeindeverbänden – etwa Abwasserentsorgungsverbänden – zusammenschließen.

7.1.2.1 Exkurs: Betrieb gewerblicher Art³²⁴

Nach § 2 Absatz 1 des Umsatzsteuergesetzes 1994 (UStG) ist Unternehmer, wer eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit selbstständig ausübt. Nach § 2 Absatz 3 UStG sind die Körperschaften des öffentlichen Rechts (z. B. Gemeinden) nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art. (§ 2 des Körperschaftsteuergesetzes 1988) gewerblich oder beruflich tätig. Ein *Betrieb gewerblicher Art* einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, wie dies die Gemeinde ist, ist nach § 2 Absatz 2 des Körperschaftsteuergesetzes 1988 (KStG) jede Einrichtung, die wirtschaftlich selbstständig ist, die ausschließlich oder überwiegend einer nachhaltigen privatwirtschaftlichen Tätigkeit von wirtschaftlichem Gewicht und zur Erzielung von Einnahmen oder im Fall des Fehlens der Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr von anderen wirtschaftlichen Vorteilen, aber nicht der Land- und Forstwirtschaft (§ 21 des Einkommensteuergesetzes 1988) dient.

Die Absicht, dabei Gewinne zu erzielen, ist nicht erforderlich und die Tätigkeit der Einrichtung gilt nach dieser Bestimmung auch stets als Gewerbebetrieb.

Es muss sich bei einem Betrieb gewerblicher Art ausschließlich oder überwiegend um eine Tätigkeit handeln, die außerhalb des Hoheitsbereiches der Körperschaft öffentlichen Rechts liegt. Es müssen mit der Tätigkeit im Durch-

³²² Sie unterliegt allerdings auch in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs dem Aufsichtsrecht des Bundes bzw. des Landes (Artikel 119a, Absatz 1 B-VG) dahingehend, dass sie bei Besorgung des eigenen Wirkungsbereiches die Gesetze und Verordnungen nicht verletzt, insbesondere ihren Wirkungsbereich nicht überschreitet und die ihr gesetzlich obliegenden Aufgaben erfüllt.

³²³ Koller, T., Kommunale Unternehmen – haushaltsrechtliche Vorgaben und Maastrichtkonforme Gestaltung. In: Potacs/Sturm, Reform der Kärntner Gemeindeverwaltung (Wien 2006), S. 53f.

³²⁴ Näheres dazu auch in Stingl-Lösch, U.: Was ist ein Betrieb gewerblicher Art? In: KOMMUNAL, 21. September 2018: <https://kommunal.at/was-ist-ein-betrieb-gewerblicher-art>

schnitt jährliche Nettoeinnahmen aus der jeweiligen Tätigkeit von mindestens 2.900 Euro erzielt werden.³²⁵

Der steuerliche Vorteil für Betriebe gewerblicher Art, die von Gemeinden betrieben werden, liegt darin begründet, dass sie dadurch gemäß § 12 Absatz 1 der UStG vorsteuerabzugsberechtigt sind, was besonders bei der Anschaffung von Investitionsgütern (Maschinen, Gebäuden, Fahrzeugen etc.) deren Finanzierung deutlich erleichtert.

7.1.3 Förderprogramme

Aus Sicht des Bundes-Verfassungsgesetzes sowie der Städte- und Gemeindeordnungen der Länder steht es den Gemeinden grundsätzlich frei, innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbstständig zu führen.

Das heißt, dass Gemeinden ihre staatlichen Aufgaben auch mit Mitteln des Privatrechts erfüllen und sie damit prinzipiell wie jedes andere Privatwirtschaftssubjekt am Wirtschaftsverkehr teilnehmen sowie auf die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen im Gemeindegebiet, etwa durch eigene Fördermaßnahmen, Einfluss nehmen können.

Sie unterliegen im Rahmen dieser sogenannten *Privatwirtschaftsverwaltung* allerdings den weiter oben erwähnten Einschränkungen durch die *Fiskalgeltung der Grundrechte*³²⁶ und auch der gemeindebehördlichen Aufsicht. Aber besonders die *gemeindeeigenen Abgaben*, wie etwa die Kommunalsteuer, fördern das fiskalische Interesse an der Entwicklung der Wirtschaft innerhalb der Gemeindegrenzen.³²⁷ Für Gemeinden kann es daher, wie bereits erwähnt, von hohem Interesse sein, neue Betriebsansiedlungen einerseits selbst aktiv zu fördern, andererseits mithilfe von Fördermitteln der öffentlichen Hand stimu-

³²⁵ Vgl. Randzahl 69f der Körperschaftssteuer Richtlinien: <https://findok.bmf.gv.at/findok?execution=e7s1>

³²⁶ Zur sogenannten Fiskalgeltung der Grundrechte folgendes Beispiel: Wenn die Gemeinde im Rahmen ihrer Privatwirtschaftsverwaltung einzelnen Unternehmen Bauland zu Preisen unterhalb des marktüblichen Preisniveaus zur Verfügung stellt, muss sie den Gleichbehandlungsgrundsatz beachten. Nur eine sachlich gerechtfertigte Differenzierung, etwa die Neuansiedelung von Betrieben mit dem Ziel der Diversifizierung der wirtschaftlichen Strukturen, berechtigt die Gemeinde, diese Grundstücke an bestimmte Unternehmen unterhalb des tatsächlichen Marktwerts weiterzugeben und dies bei anderen nicht zu tun.

³²⁷ Vgl. Pramböck, E., Zukunftsaufgaben in Österreichs Städten – Finanzwirtschaftliche Herausforderungen. In: Pilz, D., Platzer, R., Standler, W. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Finanzwirtschaft (Wien 2000), S. 58.

lierend darauf einzuwirken, dass sich neue Wirtschaftszweige innerhalb ihres Gemeindegebiets ansiedeln. Sie können natürlich auch bereits bestehenden Betrieben bei deren Entwicklung unterstützend zur Seite zu stehen. Naheliegend ist es daher, dass sich die Gemeinden mit ihren eigenen privatwirtschaftlichen Unternehmungen selbst oder gemeinsam mit bestehenden bzw. ansiedlungswilligen Unternehmen um finanzielle Hilfen aus Förderprogrammen des Landes, des Bundes oder auch der Europäischen Union bewerben.

Die Europäische Union sieht im Rahmen ihrer *alpinen Regionalpolitik* gezielte Förderungen für die regionale Entwicklung des Alpenraums vor.

Alpine Regionalpolitik im Rahmen der EU-Förderprogramme³²⁸

- Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) ist vor allem durch seine bilateralen und transnationalen Programme (INTERREG) für den Alpenraum von Relevanz.
- Das transnationale Alpenraumprogramm ALPINE SPACE³²⁹ geht über die engere Alpenraumabgrenzung der Alpenkonvention hinaus. Im Alpine-Space-Förderprogramm ist ganz Österreich Teil der Gebietskulisse.
- In der ebenfalls über die engere Alpenraumabgrenzung der Alpenkonvention hinausreichenden makroregionalen Strategie der Europäischen Union (EUSALP³³⁰) stimmen die Länder des Alpenraums ihre Entwicklungsstrategien ab und versuchen, sie in die Umsetzung zu bringen. Das ganze Bundesgebiet Österreichs ist Teil der Makroregion Alpenraum. Die EUSALP ist ein Versuch der Gebietskörperschaften sich im (viel größeren) Alpenraum abzustimmen. Sie ist allerdings geprägt von ihren „3 NOs“³³¹ und stellt somit keine finanziellen Fördermittel zur Verfügung.

Auf nationaler Ebene in Österreich gibt es für die EU-Fonds geteilte Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern.

³²⁸ Vgl. Hiess, H.: Handbuch Alpine Raumordnung. Ein Raumentwicklungskonzept für den Alpenraum (Wien 2022), S. 34f.

³²⁹ Vgl. oben Kapitel: *Welche Alpenabgrenzung? Weite Alpenraumabgrenzung* – Grafik Abgrenzungen: Alpenkonvention, Alpine Space, EUSALP.

³³⁰ Vgl. oben Kapitel: *Welche Alpenabgrenzung? Weite Alpenraumabgrenzung* – Grafik Abgrenzungen: Alpenkonvention, Alpine Space, EUSALP.

³³¹ "No new funding, no new legislation, no new institution."

Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)³³²

Ein weiterer zentraler Pfeiler der EU-Förderung ist die ländliche Entwicklungs- und Agrarpolitik im Rahmen der *Gemeinsamen Agrarpolitik* (GAP) der EU. Für den Alpenraum besonders relevant ist das Agrarumweltprogramm (ÖPUL) zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL 2014–2020). Für die Regionalentwicklung von zentraler Bedeutung ist darüber hinaus das Programm zur Förderung der ländlichen Entwicklung (LEADER). Der gesamte österreichische Alpenraum wird mit Ausnahme größerer Städte von LEADER-Regionen abgedeckt.

Nationale Förderprogramme finden sich auf den jeweiligen Homepages möglicher Förderstellen. Eine beispielhafte Auswahl dazu:

- <https://www.oem-ag.at/de/home/>
- <https://www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung/Abteilung-10/Foerderungen>
- <https://www.ktn.gv.at/Themen-AZ/Details?thema=130&detail=479> – Kärntner Regionalfonds (K-RegF)
- <https://www.ktn.gv.at/Themen-AZ/Details?thema=130&detail=798> – Aktion Örtliche Raumplanung, Kärnten
- https://www.energieforumkaernten.at/blog/forderung-flachenrecycling?utm_source=sendinblue&utm_campaign=Newsletter%20Mrz&utm_medium=email – Flächenrecycling
- <https://www.wko.at/service/unternehmensfuehrung-finanzzierung-foerderungen/Foerder-ABC.html>
- <https://www.wko.at/service/unternehmensfuehrung-finanzzierung-foerderungen/foerderungen.html>
- <https://www.wko.at/service/k/gruendung-nachfolge/Betriebsnachfolge.html>
- <https://www.cipra.org/de/@@search?Subject%3Alist=F%C3%B6rdermassnahmen>
- <https://gemeindebund.at/category/foerderungen/>
- <https://www.umweltfoerderung.at/>
- <https://www.umweltfoerderung.at/gemeinden.html>
- <https://www.kommunalkredit.at/>
- <https://www.aws.at>

Grundsätzlich ähnliche Strukturen von Förderprogrammen

Der Aufbau nationaler und unionsrechtlicher Förderprogramme ist im Wesentlichen sehr ähnlich. Zunächst werden für bestimmte ökonomische, öko-

³³² https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_de

logische, soziale oder kulturell gewünschte Ergebnisse³³³ entsprechende Ziele definiert. Dann werden Umsetzungsrichtlinien dafür erstellt. Fallweise gibt es in diesen Richtlinien eine Punkteanzahl, die es für den Zuschlag zu erreichen gilt. Die Bewilligung oder Ablehnung eines Förderantrags erfolgt vielfach nach einem Punkteschema. Je höher die erreichte Punkteanzahl des Förderantrags, desto wahrscheinlicher ist es, die zu erreichenden Ziele umzusetzen.³³⁴

7.1.3.1 EU-Kohäsionspolitik (Regionalpolitik) 2021–2027

Mit ihrer Kohäsions- oder auch Regionalpolitik versucht die Europäische Union, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt innerhalb der Union durch die Verringerung des Wohlstandsgefälles zu stärken.

Das Wort *Kohäsion* leitet sich vom lateinischen Wort für *zusammenhängen* (*cohaerere*) ab. Gemäß Artikel 174 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) entwickelt und verfolgt die Union weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern.

Sie setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete, u. a. der Grenz- und Bergregionen, zu verringern. Die Union bedient sich dabei im Wesentlichen des europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds). Die ESI-Fonds stehen mit jeweils festgelegten Förderschwerpunkten für einen Zeitraum von sieben Jahren in Geltung. Die aktuelle Förderperiode umfasst den Zeitraum der Jahre 2021 bis 2027. Für die jeweiligen Förderperioden werden *Förderrichtlinien* mit den spezifischen Zielen, Gegenständen, dem Umfang und der Art der Förderungen veröffentlicht. Die *Förderschwerpunkte* werden in den Richtlinien beschrieben. An *Förderinstrumenten* stehen nicht rückzahlbare Zuschüsse (diese stellen den weitaus größten Teil der Förderanträge dar), Zinsenzuschüsse zu Bankkrediten, zinsgünstige Kredite und Haftungsübernahmen zur Verfügung.³³⁵

³³³ Z. B. Reduktion von CO₂-Emissionen, Erhaltung unberührter Naturlandschaft, Schutz der Biodiversität, Förderung kultureller Entwicklung, Förderung wirtschaftlicher Entwicklung, Stärkung der europäischen Annäherung (*Konvergenz*) usw.

³³⁴ Vgl. unten im Kapitel *Das Prinzip der Wirkungsorientierung und das Legalitätsprinzip*.

³³⁵ Vgl. *Rieger, H., Platzer, A.: Handbuch EU-konformer Förderungen* (München 20097), S. 16.

Generelle Übersicht über die EU-Förderprogramme

https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_de

<https://www.oerok.gv.at/eu-fonds-2021-2027>

https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development_de

Programm für Umwelt- und Klimamaßnahmen (LIFE)

https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/programme-environment-and-climate-action-life_de

<https://www.efre.gv.at/news/newsdetail/mehr-foerdermittel-fuer-klimaschutzmassnahmen>

<https://www.eiturbanmobility.eu/eit-community-new-european-bauhaus-call-for-proposals-for-co-creation-of-public-space-through-citizen-engagement/>

Die fünf ESI-Fonds im Überblick:³³⁶

1. Der **Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)**³³⁷ trägt zum Ausgleich von Entwicklungsunterschieden zwischen den Regionen und zur Verbesserung der europäischen territorialen Zusammenarbeit (ETZ) bei. Diese, auch unter dem Namen *INTERREG* bekannte Förderung wird im Rahmen definierter Kooperationsräume umgesetzt. Durch die ETZ-Förderung soll erreicht werden, dass die Regionen in Europa durch gemeinsame Projekte und Vernetzungen untereinander von einem gegenseitigen Erfahrungsaustausch profitieren und auf eine nachhaltige sowie ausgewogene Entwicklung hinwirken. Grundvoraussetzung ist deshalb die gemeinsame Projektentwicklung und -umsetzung zwischen Projektpartnern aus mindestens zwei Staaten, meist aber mehreren Staaten.
2. Der **Europäische Sozialfonds (ESF)** konzentriert sich auf die drei Säulen bzw. die Politikbereiche *Arbeitsmarkt, Soziales* sowie *Grund- und Weiterbildung*.
3. Der **Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)** konzentriert sich insbesondere auf die Entwicklung der ländlichen Räume sowie der Land- und Forstwirtschaft. In diesen Be-

³³⁶ Quelle: <https://www.eu-kommunal-kompass.de/index.php/basiswissen/funktionsweise-und-programme-der-esi-foerderung/efre-iwb>

³³⁷ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/european-regional-development-fund-erdf_de

reichen strebt der Fonds eine ausgewogene räumliche Entwicklung, eine gestärkte Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft sowie nachhaltige Ressourcennutzung und Klimaschutz an.

4. Der **Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF)** ist in Österreich lediglich für den Binnenfischfang relevant und daher mit einer Dotierung von lediglich rund 6,7 Millionen Euro in der aktuellen Förderperiode von geringer Relevanz.
5. Ein weiterer Fonds, **der Kohäsionsfonds**, wurde für EU-Staaten mit einem Bruttonationaleinkommen pro Einwohner unter 90 % des EU-Durchschnitts eingerichtet. Da diese Kriterien für Österreich nicht zutreffen, ist Österreich nicht Teil dieses Fonds.

Während der Europäische Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (**ELER**) mit LEADER und der Europäische Sozialfonds (**ESF**) die Entwicklung des ländlichen Raums bzw. die Beschäftigungs- und Bildungschancen in der EU auf regionaler und innerstaatlicher Ebene stärkt, dient der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (**EFRE**) als Impulsgeber für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Er versucht, die divergierenden Entwicklungsstandards der unterschiedlichen europäischen Regionen zu verringern.³³⁸ Er soll, mit anderen Worten, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der Europäischen Union stärken, indem er Ungleichgewichte zwischen den Regionen ausgleicht.³³⁹

EU-Förderperiode 2021 bis 2027 – Mittelaufteilung für Österreich

Österreich erhält für die Jahre 2021–2027 (vorbehaltlich der finalen bzw. politischen Beschlussfassungen) aus den ersten drei oben beschriebenen Strukturen folgende Fördermittel.

- Aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (**EFRE inkl. ETZ**) 741,1 Millionen Euro.
- Aus dem Europäischen Sozialfonds Plus (**ESF+**) 409,7 Millionen Euro.
- Den weitaus größten Anteil erhält Österreich in den Jahren 2021–2027 aus dem Europäischen Fonds für ländliche Entwicklung (**ELER**) mit einer Summe von 4,1 Milliarden Euro.³⁴⁰

³³⁸ Quelle: <https://europa.ktn.gv.at/internationale-beziehungen%282%29/EU-Programmkoordination>

³³⁹ Vgl. https://ec.europa.eu/regional_policy/de/funding/erdf/

³⁴⁰ Quelle: <https://www.oerok.gv.at/eu-fonds-2021-2027/eu-fonds-in-oesterreich>

EU-Förderperiode 2021 bis 2027 – politische Schwerpunkte

Fünf politische Schwerpunkte oder Ziele der Europäischen Kommission sollen die Investitionsprioritäten im Förderzeitraum 2021–2027 in den einzelnen EU-Fonds leiten.³⁴¹

- **Politisches Ziel 1: *ein intelligenteres Europa*** durch Innovation, Digitalisierung, wirtschaftlichen Wandel sowie durch Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen.
- **Politisches Ziel 2: *ein grüneres, CO₂-freies Europa***, das das Übereinkommen von Paris umsetzt und in die Energiewende, in erneuerbare Energien sowie in den Kampf gegen den Klimawandel investiert.
- **Politisches Ziel 3: *ein stärker vernetztes Europa*** mit strategischen Verkehrs- und Digitalnetzen.
- **Politisches Ziel 4: *ein sozialeres Europa***, das die Europäische Säule sozialer Rechte umsetzt und hochwertige Arbeitsplätze, Bildung, Kompetenzen, soziale Inklusion und Gleichheit beim Zugang zu medizinischer Versorgung fördert.
- **Politisches Ziel 5: *ein bürgernäheres Europa*** durch Unterstützung lokaler Entwicklungsstrategien und nachhaltiger Stadtentwicklung in der gesamten EU.

7.1.3.1.1 Das österreichische EFRE-Programm 2021-2027³⁴²

Der EFRE ist dabei seit seiner Gründung 1975 das zentrale regional- und strukturpolitische Finanzierungsinstrument in der Europäischen Union. Er hilft, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in Europa zu fördern sowie die Unterschiede im Entwicklungsstand der Regionen zu verringern.

7.1.3.1.2 Der Europäische Sozialfonds (ESF+) 2021-2027³⁴³

Hauptziel des ESF+ ist die praktische Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte. Dafür stehen EU-weit 88 Milliarden Euro zur Verfügung.

³⁴¹ Quelle: <https://www.efre.gv.at/>

³⁴² <https://www.efre.gv.at/2021-2027/>

³⁴³ <https://www.esf.at/esf-2021-2027/>

7.1.3.1.3 Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ) in Österreich 2021–2027³⁴⁴

Im Rahmen des EU-Regionalförderungsziels *Europäische Territoriale Zusammenarbeit* (ETZ, vormals INTERREG) stehen österreichischen Projektpartnern in der Förderperiode 2021–2027

- sieben grenzüberschreitende (AUT, D, CH, FL, SI, I, HU, CZ),
- drei transnationale Förderprogramme (Alpine Space, Central Europe, Danube Transnational) sowie
- vier EU-weite Netzwerk- und Spezialprogramme (INTERREG EUROPE, ESPON, URBACT II, INTERACT) offen.

Für Österreich stehen für die territoriale Zusammenarbeit an Fördermitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) maximal 219,7 Millionen Euro zur Verfügung.

Eine Darstellung der einzelnen Förderschwerpunkte und Richtlinien der ESI-Fonds würde den Rahmen dieses Leitfadens bei Weitem sprengen, daher ist auf die eigens dafür eingerichteten Förderstellen im Bund und in den Ländern verwiesen. Einen guten Überblick bietet z. B. die Homepage des EFRE.³⁴⁵

Darüber hinaus sei, der Vollständigkeit halber, noch hinzuweisen auf zwei geografisch für Österreich relevante makroregionale EU-Strategien der Union. Die EU-Strategie für den Donaauraum (EUSDR) und diejenige für den Alpenraum (EUSALP). Sie sind von der EU initiierte politische Rahmenprozesse auf freiwilliger Basis.

7.2 Fördermaßnahmen und mögliche Begründungen für die bevorzugte Fördervergabe an 8A-Gemeinden

Dieser Abschnitt dient dem Verständnis der europarechtlichen Mechanismen, in Zusammenhang mit staatlichen Fördermaßnahmen und auch den unmittelbaren Fördermaßnahmen der Gemeinden, die diese in ihrem eigenen Wirkungsbereich vergeben. Er dient auch dem Verständnis der Grundlagen für die Förderungen der öffentlichen Hand an die Gemeinden selbst.

³⁴⁴ <https://www.bmdw.gv.at/Themen/Europa/OesterreichinderEU/FoerderungenUndProgramme/>

³⁴⁵ <https://www.efre.gv.at/foerderungen/foerderstellen>

Einzelne, punktuelle Förderprogramme, etwa die Förderung für den Einbau von Solarpaneelen, die Förderung von alternativen Antriebssystemen für Fahrzeuge, thermische Sanierungen, Energiesparmaßnahmen bis hin zu staatlich geförderten Beratungsprogrammen, etwa die der „e5-Gemeinden“ etc., gibt es ja bereits.

Was es aber in dieser Form scheinbar noch nicht gibt, ist die gezielte staatliche Förderung für ganzheitlich-nachhaltige Gemeindeentwicklung – eine Entwicklung etwa im Sinn des im Rahmen dieses Projekts entwickelten 8A-Programms für Gemeinden.

Dem Grunde nach gilt auch bei der Fördervergabe an und durch Gemeinden der Gleichheitsgrundsatz.³⁴⁶ Bevorzugte Förderungen einzelner Gemeinden oder auch Fördermaßnahmen der Gemeinden an Dritte sind unter dem Gleichheitsaspekt zu betrachten. Sachlich begründete Differenzierungen nach objektiven Unterscheidungsmerkmalen sind jedoch zulässig.

Im Folgenden wird daher der Versuch unternommen, ausgehend vom Recht der Europäischen Union³⁴⁷ und weiter in den Bereich des innerstaatlichen Rechts, mögliche Begründungen für eine bevorzugte Freigabe von Fördermitteln³⁴⁸ für diejenigen Gemeinden, die sich um die Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen – insbesondere jenen der Alpenkonvention – besonders bemühen,³⁴⁹ zu finden und diese Begründungen mit rechtlichen Argumenten zu hinterlegen.

³⁴⁶ Vereinfacht besagt der Gleichheitsgrundsatz, dass durch die öffentliche Hand *Gleiches gleich behandelt werden muss* und dass, aus Sicht der Fördergeber, *Ungleiches ungleich behandelt werden kann* – etwa durch die bevorzugte Vergabe von Fördermitteln im Fall außergewöhnlicher Beiträge des Förderwerbers zur CO₂-Reduktion und zum Klimaschutz oder allgemein bei besonderen Maßnahmen der Förderwerbers zum Schutz der Umwelt.

³⁴⁷ Weitere Hinweise finden sich oben im Kapitel Nachhaltigkeit und nachhaltige Entwicklung“, besonders in dessen beiden Unterabschnitten Nachhaltige Entwicklung und das Vorsorgeprinzip in der Europäischen Union und Nachhaltige Entwicklung und das Abkommen zur Errichtung der Welt handelsorganisation (WTO), dessen Präambel, auf die dort Bezug genommen wird, unter anderem der völkerrechtskonformen Auslegung innerstaatlichen Rechts dient.

³⁴⁸ Da aber die traditionellen Verfassungsziele *Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit* nicht nur für das Handeln der Akteure auf den Ebenen der Gebietskörperschaften, sondern auch für die Normensysteme, die dies regeln, von Relevanz sind, könnten etwa Gemeinden, die besonders zur Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen beitragen, unmittelbar in den jeweiligen Finanzausgleichsgesetzen in Form von außerordentlicher Mittelzuteilung Berücksichtigung finden. Vgl. dazu *Bauer, H., Biwald, P.* In: *Finanzausgleich 2017: ein Handbuch* (Wien, Graz 2017), S. 412.

³⁴⁹ Sei es, um damit einer gesetzlichen Verpflichtung – somit einer staatsvertraglichen Vereinbarung iSd Art. 50 Abs. 1 B-VG wie etwa der Alpenkonvention – zu entsprechen oder sei es, um damit eine entsprechende Umsetzung einer vertraglichen Vereinbarung oder Willenserklärung der exekutiven Gewalt zu fördern.

7.2.1 Unionsrecht

Das Recht der Europäischen Union ist dem nationalen Recht in den Mitgliedstaaten prinzipiell³⁵⁰ übergeordnet. Mit Ausnahme von Monaco, der Schweiz und Liechtenstein sind alle Vertragsstaaten der Alpenkonvention Teil der Europäischen Union.

Daher und aufgrund verschiedener Assoziierungsabkommen mit diesen *Drittstaaten*³⁵¹ erscheint ein kurzer Überblick über die Rechtsgrundlagen der Europäischen Union sinnvoll.

Primär- und Sekundärrecht der Europäischen Union

Grundlagen der Union sind der Vertrag über die Europäische Union (EUV) und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Beide Verträge sind gemäß Artikel 1 EUV rechtlich gleichrangig. Sie gelten in allen Mitgliedstaaten gleichmäßig und bilden das **Primärrecht** der Union.³⁵²

Zum **Sekundärrecht** der Union zählen nach Artikel 288 AEUV die Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse sowie *Empfehlungen und Stellungnahmen* der Europäischen Union:

- **Verordnungen** haben allgemeine Geltung. Sie sind in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat, ohne dass es eines weiteren Rechtssetzungsaktes der Mitgliedstaaten bedarf. Sie gleichen damit nationalen Gesetzen.³⁵³
- **Richtlinien** sind für jenen Mitgliedstaat, an den sie gerichtet werden, hinsichtlich der zu erreichenden Ziele verbindlich, überlassen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.
- **Beschlüsse** sind in allen ihren Teilen verbindlich. Sind sie an bestimmte Adressaten gerichtet, dann sind sie nur für diese verbindlich.
- Die **Empfehlungen und Stellungnahmen** sind nicht verbindlich. Letztere stellen, wie die Leitlinien der Kommission, sogenanntes Soft Law³⁵⁴ der Europäischen Union dar.

³⁵⁰ In Österreich mit Ausnahme der sogenannten Grundprinzipien bzw. der *Baugesetze* der Republik (siehe oben).

³⁵¹ Drittstaaten sind alle Staaten, die kein Mitglied der EU sind.

³⁵² Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist gem. Artikel 6 Absatz 1 EUV ebenfalls Bestandteil des formellen Primärrechts der Union.

³⁵³ Öhlinger, T., Potacs, M.: EU-Recht und staatliches Recht (Wien, 20207), S. 11.

³⁵⁴ Zur Erklärung dieses Begriffs siehe weiter unten.

7.2.1.1 Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Umsetzung des Unionsrechts

Gemäß Artikel 4 Absatz 3 EUV ergreifen die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben, und sie unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.³⁵⁵

Internationale Übereinkünfte – Stellung der Alpenkonvention zum Unionsrecht

Nach Artikel 216 AEUV kann die Union unter bestimmten Voraussetzungen mit einem oder mehreren *Drittländern* (staatsrechtlich besser: *Drittstaaten*) oder einer bzw. mehreren internationalen Organisationen eine Übereinkunft schließen. Die von der Union geschlossenen Übereinkünfte binden die Organe der Union und die Mitgliedstaaten. Diese Verträge werden mit ihrem Inkrafttreten zu einem integralen Bestandteil des Unionsrechts. Sie stehen damit im Stufenbau der Rechtsordnung (siehe oben) und in ihrem Rang gemäß Art. 216 Abs. 2 unterhalb des Primärrechts der EU (*Die Verträge*), aber gleichzeitig über dem Sekundärrecht der Union (Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse etc.), damit natürlich über nationalem Recht (mit Ausnahme der sogenannten Grundprinzipien³⁵⁶ oder auch *den Baugesetzen* der Österreichischen Bundesverfassung) und genießen Anwendungsvorrang.

Das heißt mit anderen Worten, dass innerstaatliches Recht, das mit dem in den Verträgen (Primärrecht) geschaffenen (europäischen) Sekundärrecht der Union im Widerspruch steht, von diesem verdrängt wird.

In der Europäischen Union, damals noch *Europäische Gemeinschaft (EG)*,³⁵⁷ trat die Alpenkonvention (Rahmenkonvention) am 14.4.1998³⁵⁸ in Kraft.³⁵⁹ *Drittländer* im Sinne des Artikels 216 AEUV zur Europäischen Union sind jedenfalls die drei Vertragsstaaten der Alpenkonvention Monaco, Liechtenstein und die

³⁵⁵ Diese unionsrechtliche Bestimmung korrespondiert mit der innerstaatlichen Erfüllungsverpflichtung der Inhalte von Staatsverträgen (siehe unten).

³⁵⁶ Sie oben in der Einleitung im Unterpunkt *Die Rechtsordnung*.

³⁵⁷ Vgl. Art. 1 Abs. 3, Satz 3 EUV: „Die Union tritt an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft, deren Rechtsnachfolgerin sie ist“. Vgl. auch Haratsch, A., et al.: *Europarecht (Tübingen 2020)*, S. 29: „Die Verträge und Rechtsakte der EG werden aufgrund der Rechtsnachfolge zu Rechtsakten der nunmehr rechtsfähigen Europäischen Union.“

³⁵⁸ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L61/31-36 vom 12.03.1996.

³⁵⁹ Ebenso wie ab 2006 die Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention Berglandwirtschaft, Tourismus, Energie, Bodenschutz und Verkehr. Letzteres erst ab 26.9.2013.

Schweiz. Unzweifelhaft wurde damit³⁶⁰ für die Union und die Mitgliedstaaten³⁶¹ bindendes Unionsrecht geschaffen.

Wie oben gesagt, steht Völkervertragsrecht – und damit diejenigen auch für die Union verbindlichen Dokumente der Alpenkonvention – im Rang über dem sekundären Unionsrecht.³⁶²

Damit lässt sich unionsrechtlich begründen, dass Gemeinden, die sich um die Umsetzung der jeweiligen Ziele der einzelnen Alpenkonventionsprotokolle besonders bemühen und die von der Europäischen Union ratifiziert wurden, bei Fördermaßnahmen bevorzugt werden können.

Damit ließe sich zugleich begründen, dass etwa EU-Richtlinien (z. B. die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie), die der Alpenkonvention widersprächen, rechtswidrig wären und daher beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) angefochten werden könnten.³⁶³

³⁶⁰ In der Form eines sog. *gemischten Abkommens*.

³⁶¹ Die Mitgliedstaaten sind auch unionsrechtlich gemäß Art. 216 Abs. 2 AEUV iVm Art. 4 Abs. 3 EUV zur Umsetzung gemischter Abkommen verpflichtet. Vgl. Rs. C-239/03_RN 26: „Der Gerichtshof hat daraus gefolgert, dass die Mitgliedstaaten dadurch, dass sie für die Einhaltung der Verpflichtungen aus einem von den Gemeinschaftsorganen geschlossenen Abkommen sorgen, im Rahmen der Gemeinschaftsrechtsordnung eine Verpflichtung gegenüber der Gemeinschaft erfüllen, die die Verantwortung für die ordnungsgemäße Durchführung des Abkommens übernommen hat.“

³⁶² „In gleicher Weise gebietet es der Vorrang der von der Gemeinschaft geschlossenen völkerrechtlichen Verträge vor den Bestimmungen des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts [Anm.: aus den Verträgen abgeleitetes Sekundärrecht der Europäischen Union], diese nach Möglichkeit in Übereinstimmung mit diesen Verträgen auszulegen.“ Vgl. Urteil vom 10. 9. 1996 – Rechtssache C-61/94. „Nach [Anm.: Ex] Art. 300 Abs. 7 EG [Anm.: jetzt Art. 216 Abs. 2 AEUV] sind die von der Gemeinschaft geschlossenen Abkommen für ihre Organe verbindlich und haben daher Vorrang vor den Bestimmungen des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts.“ Vgl. Urteil vom 3. 6. 2008 – Rechtssache C-308/06.

³⁶³ Vgl. aber <https://www.eu-umweltbuero.at/inhalt/eugh-urteile-zu-aarhus-verordnung-anfechtung-nur-fuer-massnahmen-mit-individueller-geltung-moeglich>

7.2.1.2 Leitlinien der Gemeinschaft³⁶⁴ für staatliche Umweltschutzbeihilfen vom 1. April 2008³⁶⁵

Die Leitlinien der Europäischen Kommission³⁶⁶ gelten gemäß Randzahl (RZ) 58 für staatliche Umweltschutzbeihilfen. Gemäß RZ 70 bedeutet Umweltschutz *„jede Maßnahme, die darauf abzielt, einer Beeinträchtigung der natürlichen Umwelt oder der natürlichen Ressourcen durch die Tätigkeit des Beihilfeempfängers abzuhelpfen, vorzubeugen oder die Gefahr einer solchen Beeinträchtigung zu vermindern oder eine rationellere Nutzung dieser Ressourcen einschließlich Energiesparmaßnahmen und die Nutzung erneuerbarer Energien zu fördern.“*

Nach RZ 12 wird die Kommission diese Leitlinien³⁶⁷ bei der Prüfung von Umweltschutzbeihilfen anwenden. Dieser Umstand ist besonders unter dem Aspekt der prinzipiellen Geltung des unionsrechtlichen Beihilfeverbots (siehe dazu weiter unten) von großer Relevanz bei innerstaatlicher Förderung von Umweltschutzmaßnahmen. Aber auch hier sind, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, nur die Mehrkosten, die die Umweltschutzmaßnahmen gegenüber vergleichbaren, herkömmlichen Kosten verursachen, förderbar.

Mit Hinweis auf das Klimaschutzübereinkommen von Paris und die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) setzt sich die Europäische Union in der Förderperiode 2021–2027 zum Ziel, dass Klimaschutzerwägungen in ihre Förderpolitik systematisch einbezogen werden und dass das Ziel erreicht wird, insgesamt 30 % der Ausgaben aus dem Unionshaushalt für die Unterstützung der Klimaschutzziele zu verwenden.

Zu diesem Zweck sollen die Vorhaben im Rahmen des Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) einen Beitrag in Höhe von 30 % seiner Gesamtfinanzaus-

³⁶⁴ Die Leitlinien der (früheren) Europäischen Gemeinschaft (EG) gelten nun auch für die Europäische Union (EU), die gemäß Artikel 1 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) Rechtsnachfolgerin der EG ist.

³⁶⁵ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0401\(03\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0401(03)&from=DE)

³⁶⁶ Leitlinien der Kommission können nach ständiger Rechtsprechung zwar nicht als Rechtsnorm qualifiziert werden, die die Verwaltung auf jeden Fall zu beachten hat, doch enthalten sie allgemeine Regeln, die als Maßstab für künftige Einzelfallentscheidungen gelten sollen. Sie stellen jedoch eine Verhaltensnorm dar, die einen Hinweis auf die zu befolgende Verwaltungspraxis enthält und von der die Verwaltung im Einzelfall nicht ohne Angabe von Gründen abweichen kann. Vgl. *Schwarze, J.* (EuR – Heft 1 – 2011), S. 8.

³⁶⁷ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0401\(03\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0401(03)&from=DE)

stattung zur Verwirklichung der Klimaschutzziele leisten.³⁶⁸ Nach Artikel 2 der Verordnung (EU) 2021/1058 des Europäischen Parlaments und des Rates zu den Aufgaben des EFRE trägt dieser Fonds dazu bei, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen innerhalb der Union und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Regionen zu verringern. Er tut dies unter anderem durch die Förderung nachhaltiger Entwicklung und der Bewältigung von Umweltproblemen.

7.2.1.3 Nachhaltige Entwicklung als Teil des Primärrechts der Europäischen Union

Bereits in der Präambel des Vertrags über die Europäische Union (EUV) legt die Union fest, dass sie entschlossen ist, die Stärkung des Umweltschutzes sowie den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Völker unter Berücksichtigung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung zu fördern.

Artikel 3 Absatz 3 des EUV bestimmt, dass die Union auf die nachhaltige Entwicklung Europas hinwirkt. Nach Artikel 11 der Verträge über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), welcher ebenfalls Teil des sogenannten Primärrechts der Union ist, sind die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung sowie Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einzubeziehen.

Auch in den allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union³⁶⁹ legt die Union eine gemeinsame Politik sowie Maßnahmen zur Entwicklung von internationalen Maßnahmen fest, die zur Erhaltung und Verbesserung der Qualität der Umwelt sowie zur nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen beitragen, um eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen.

Artikel 191 AEUV gilt als die zentrale Kompetenznorm des Umweltschutzes der EU. Sie bildet die Gesamtheit der für die Unionspolitik maßgeblichen umweltpolitischen Leitlinien und Handlungsgrundsätze ab. Außerdem vereint sie

³⁶⁸ Vgl. Absatz 6 der Präambel der Verordnung (EU) 2021/1058 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds. Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1058&qid=1639738187241&from=en>

³⁶⁹ Vgl. Artikel 21, Absatz 2, lit. f EUV.

die Grundsätze der Vorsorge und Vorbeugung, das Ursprungsprinzip bei der Bekämpfung von Umweltbeeinträchtigungen und das Verursacherprinzip in sich.³⁷⁰

Artikel 37 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die gemäß Artikel 6 Absatz 1 EUV ebenfalls Bestandteil des formellen Primärrechts der Union ist, verlangt, dass ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung in die Politik der Union einbezogen und sichergestellt werden muss.

Auch diese grundsätzlichen Bestimmungen im Primärrecht der Europäischen Union können als Argumente für die Bevorzugung von Förderwerbern (wie eine Bevorzugung im Zuge des Finanzausgleichs), die sich besonders um die nachhaltige Entwicklung und den Umweltschutz bemühen, gegenüber jenen, die diesen Zielen der Union nicht entsprechen und diese teilweise sogar konterkarieren, dienen. Unionsrecht steht im Stufenbau der Rechtsordnung (siehe oben) über dem innerstaatlichen Recht und damit über der innerstaatlichen Verwaltung, die ihrerseits nur *aufgrund der Gesetze* ausgeübt werden darf.³⁷¹ Unionsrecht ist daher auch Auslegungsmaßstab für unionsrechtskonforme Entscheidungen bei der Vergabe von staatlichen Fördermitteln.³⁷²

7.2.1.4 Nachhaltigkeit im Sekundärrecht der Union am Beispiel der Taxonomie-Verordnung (EU) 2020/852

Die sogenannte *Taxonomie*-Verordnung der Europäischen Union enthält Kriterien zur Bestimmung, ob eine Wirtschaftstätigkeit als ökologisch nachhaltig einzustufen ist. Sie gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

³⁷⁰ Vgl. Maaß, J.: Die Normativität der Sustainable Development Goals in den internen und externen Politiken Europas (Braunschweig 2019), S. 52f. mit weiteren Nachweisen.

³⁷¹ Vgl. Art. 18 Absatz 1 B-VG.

³⁷² In jedem einschlägigen Verfahren sind Bestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrages (somit auch primäres und sekundäres Unionsrecht) Auslegungsmaßstab im Rahmen der völkerrechtskonformen Auslegung nationalen Rechts – unabhängig davon, ob die entsprechende Bestimmung des Vertrages unmittelbar anwendbar ist oder nicht. Vgl. Ennöckl, D.: Raumverträglichkeitsprüfung im nationalen Recht und im Alpenkonventionsrecht. In: Essl, J., Schmid, S. (Hgg.): Das Protokoll *Raumplanung und nachhaltige Entwicklung* der Alpenkonvention (= CIPRA Österreich. Schriftenreihe zur Alpenkonvention, Bd. 2) (Wien 2018), S. 57.

Die Verordnung gilt dem Grunde nach bereits seit Juni 2020, doch finden auf die in der Verordnung genannten Umweltziele³⁷³ die Artikel 4, 5, 6 und 7 sowie Artikel 8 Absätze 1, 2 und 3 erst schrittweise³⁷⁴ ab 2022 Anwendung.

Zum Zweck der Ermittlung des Grades der ökologischen Nachhaltigkeit einer Investition gilt gemäß Artikel 3 eine Wirtschaftstätigkeit dann als ökologisch nachhaltig, wenn sie einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung eines oder mehrerer der Umweltziele leistet und damit zur Verwirklichung eines oder mehrerer von sieben Umweltzielen beiträgt:

1. Klimaschutz,
2. Anpassung an den Klimawandel,
3. nachhaltige Nutzung sowie Schutz von Wasser- und Meeresressourcen,
4. Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft,
5. Abfallvermeidung und Recycling,
6. Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung sowie
7. Schutz gesunder Ökosysteme.

Die Wirtschaftstätigkeit darf keines der anderen Umweltziele erheblich beeinträchtigen und muss zudem unter Einhaltung internationaler sozialer und arbeitsrechtlicher Mindeststandards erfolgen.³⁷⁵

Zwar gilt die *Taxonomie*-Verordnung nur für Emittenten von Finanzanlageprodukten und weitere bestimmte Unternehmen, doch kann generell die Anwendung der Kriterien für ökologisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten bei allen öffentlichen Maßnahmen und Normen (vgl. Artikel 4) an den in Artikel 3 der *Taxonomie*-Verordnung genannten Kriterien für ökologische Nachhaltigkeit gemessen werden. Ein allgemeiner Schluss, auch auf die Vergabe von Fördermitteln, sowie als Auftrag an den innerstaatlichen Gesetzgeber scheint daher aufgrund des Grundsatzes der *Einheitlichkeit der Rechtsordnung*³⁷⁶ zulässig zu

³⁷³ Gemäß Artikel 9 der Verordnung 2020/852 gelten folgende Maßnahmen als Umweltziele: a) Maßnahmen zum Klimaschutz, b) zur Anpassung an den Klimawandel, c) die nachhaltige Nutzung sowie der Schutz von Wasser- und Meeresressourcen, d) der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft, e) die Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung sowie f) der Schutz und die Wiederherstellung der Biodiversität wie der Ökosysteme.

³⁷⁴ Gemäß Artikel 27 Absatz 2 der Verordnung ab dem 1. Januar 2022 auf die Umweltziele nach Artikel 9 Buchstaben a und b sowie ab dem 1. Januar 2023 auf die Umweltziele nach Artikel 9 Buchstaben c bis f.

³⁷⁵ <https://www.wko.at/branchen/handel/versicherungsagenten/eu-kommission-aktionsplan-fuer-nachhaltiges-finanzzsystem.html#:~:text=Im%20M%C3%A4rz%202018%20ver%C3%B6ffentlichte%20die,Vereinten%20Nationen%20f%C3%BCr%20nachhaltige%20Entwicklung>

³⁷⁶ Der (theoretische) Grundsatz fordert, die gesamte Rechtsordnung als eine widerspruchsfreie Einheit zu sehen.

sein. Besonders auch, weil in Absatz 9 der Präambel der *Taxonomie*-Verordnung ausdrücklich festgestellt wird, dass die Kapitalflüsse, um die Nachhaltigkeitsziele in der Union zu verwirklichen, hin zu nachhaltigen Investitionen gelenkt werden müssen.

7.2.1.5 Europäische Gerichtsbarkeit und nachhaltige Entwicklung

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) folgte dem Schlussantrag des Generalanwalts Philippe Léger vom 7. März 2000 in einem Vorabentscheidungsverfahren³⁷⁷ auf Antrag des High Court of Justice (England & Wales), in dem er feststellte, dass der Begriff *nachhaltige Entwicklung* nicht bedeute, dass Umweltbelangen unbedingt und systematisch der Vorrang vor Belangen zu geben ist, die im Rahmen von anderen von der Gemeinschaft nach Artikel 3 EG-Vertrag (Anm. nach Änderung jetzt Artikel 3 EUV) verfolgten Politiken geschützt werden. Er betont vielmehr den notwendigen Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen, die zuweilen gegensätzlich sind, aber miteinander in Einklang gebracht werden müssten.³⁷⁸ Auch die Alpenkonvention betont die Notwendigkeit des Ausgleichs zwischen den drei Elementen (vgl. das Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit) ökonomischer, ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit, ergänzt um den Aspekt der kulturellen Komponente, indem sie ausdrücklich festhält, *„dass der Schutz der Umwelt, die gesellschaftliche und kulturelle Fortentwicklung sowie die Wirtschaftsentwicklung im Alpenraum gleichrangige Ziele sind, und dass deshalb zwischen ihnen ein langfristig tragfähiges Gleichgewicht gesucht werden muss.“*³⁷⁹

Aus der Vergleichbarkeit der dezidierten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs mit leitenden Prinzipien der Alpenkonvention kann wahrscheinlich abgeleitet werden, dass Gemeinden, die sich um die Umsetzung der Ziele der nachhaltigen Entwicklung der Alpenkonvention, der, wie dem Gerichtshof in der oben zitierten Entscheidung, der Ausgleichsgedanke zwischen den *Säulen der Nachhaltigkeit* als Grundsatz immanent ist, bevorzugt behandelt werden könnten und dass solche Bevorzugungen vor dem EuGH Bestand haben dürften.³⁸⁰

³⁷⁷ Vgl. Rechtssache C-371/98: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&jur=C,T,F&num=C-371/98>

³⁷⁸ Vgl. auch Maaß, J.: Die Normativität der Sustainable Development Goals in den internen und externen Politiken Europas (Braunschweig 2019), S. 61.

³⁷⁹ Präambel des *Alpenkonventionsprotokolls Raumplanung und nachhaltige Entwicklung*.

³⁸⁰ Eine weitere Vertiefung in die Schlüssigkeit dieser Argumentation erfolgt im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht.

Auch der Wissenschaftliche Beirat der deutschen Bundesregierung empfiehlt, (staatliche) Fördermaßnahmen dort anzusetzen, wo positive gemeinschaftliche Effekte, etwa die Reduktionen von CO₂-Emissionen, durch nachhaltiges Verhalten gefördert werden.³⁸¹

Für den Europäischen Gerichtshof besitzen besonders die Individualrechte (subjektive Rechte) der Rechtsunterworfenen einen hohen Stellenwert – und er fördert diese ausdrücklich. Er unterstützt damit auch eine effektive Anwendung des Unionsrechts.³⁸² Insofern Grundsätze des Klima- und Umweltschutzes und der nachhaltigen Entwicklung also auch dem Schutz einzelner oder einem abgegrenzten Personenkreis dienen, ist eine Berufung auf diese in einem Förderantrag demnach durchaus Erfolg versprechend.

7.2.2 Der innerstaatliche Bereich

Im innerstaatlichen Bereich finden sich ebenso zahlreiche Anhaltspunkte, die eine Begründung dafür liefern könnten, warum Förderwerber, die sich besonders für die Umsetzung gemeinsamer außen-, zwischen- und innenpolitischer Ziele sowie für Vereinbarungen gegenüber anderen Förderwerbern (wie im innerstaatlichen Finanzausgleich) – auch unter Beachtung gleichheitsrechtlicher Aspekte – einsetzen, bevorzugt behandelt werden können.

7.2.2.1 Erfüllungsverpflichtung der Inhalte von Staatsverträgen

Artikel 48 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) bestimmt, dass gemäß Art. 50 Abs. 1 B-VG genehmigte Staatsverträge ebenso wie (andere) Bundesgesetze kundgemacht werden müssen. Sie treten gemäß Artikel 49 Absatz 1 B-VG in der Regel mit Ablauf des Tages ihrer Kundmachung in Kraft und werden damit bis zu ihrer Aufhebung Teil des innerstaatlichen Rechtsbestands.

Nach den Bestimmungen des Bundesministeriengesetzes (BMG) haben **die Bundesministerien** im Rahmen ihres Wirkungsbereiches diejenigen Maßnahmen zu treffen, die zur innerstaatlichen Durchführung eines Staatsvertrages erforderlich sind.³⁸³

³⁸¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU): Hauptgutachten: Unsere gemeinsame digitale Zukunft (Berlin 2019), S. 228.

³⁸² Öhlinger, T., Potacs, M.: In: EU-Recht und staatliches Recht S. 67ff.

³⁸³ Vgl. BMG §§ 2 und 3 in Verbindung mit Teil 1, Zeile 13 der Anlage zu § 2 leg. cit.

Ebenso sind **die Länder** gemäß Art. 16 Absatz 4 dazu verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, die in ihrem selbstständigen Wirkungsbereich zur Durchführung von Staatsverträgen erforderlich werden.³⁸⁴

7.2.2.2 Nachhaltigkeit in Österreich und Sustainable Development Goals (SDGs)

Anders als die Bestimmungen der Alpenkonvention, die durch Beschluss des Parlaments und durch ihre anschließende Ratifizierung in den österreichischen Rechtsbestand übernommen wurden, fehlt es bei den Sustainable Development Goals (= Nachhaltige Entwicklungsziele/SDGs) der Vereinten Nationen an einer unmittelbaren rechtlichen Verbindlichkeit. Völkerrechtlich stellen die SDGs sogenanntes *soft law*³⁸⁵ dar.

Nichtsdestotrotz haben die *Nachhaltigen Entwicklungsziele* der Vereinten Nationen Auswirkungen im zwischenstaatlichen Bereich. Sie können aufgrund der gleichartigen Willensbekundungen der beteiligten Staaten und des möglicherweise daraus resultierenden völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts als „allgemein anerkannte Regeln des Völkerrechtes“ Bestandteile des österreichischen und somit innerstaatlichen Rechts³⁸⁶ werden.

Der Rechnungshof war in seinem oben erwähnten Bericht³⁸⁷ der Ansicht, dass das der Agenda 2030 zugrunde liegende Konzept der nachhaltigen Entwicklung, die SDGs, in Zusammenschau mit den in Österreich implementierten Instrumenten der mittel- und langfristigen Führung öffentlicher Haushalte – insbesondere im Hinblick auf den steigenden gesamtstaatlichen Schuldenstand Österreichs – *einen wesentlichen Beitrag für die Erhaltung des Wohlstands und*

³⁸⁴ Aber schon grundsätzlich darf die gesamte Verwaltung gemäß des in Art. 18 B-VG statuierten *Legalitätsprinzips* nur aufgrund der Gesetze – ein solches ist auch ein vom Parlament genehmigter Staatsvertrag – ausgeübt werden.

³⁸⁵ Dem sogenannten *Soft law* fehlt prinzipiell die rechtliche Verbindlichkeit, weil *Soft law* nicht von einer gesetzgebenden Körperschaft (Legislative) beschlossen wurde. Staatsverträge werden in der Regel zwischen Regierungen (Exekutive) abgeschlossen. Die Exekutive kann aber (wegen des Grundsatzes der Gewaltentrennung) in Österreich lediglich *aufgrund von Gesetzen* allgemein verbindliche Rechtsakte setzen. Um daher innerstaatlich rechtliche Verbindlichkeit zu erhalten, müsste prinzipiell ein Staatsvertrag gemäß Artikel 50 B-VG parlamentarisch genehmigt, ratifiziert und in Form eines Gesetzes *ordentlich kundgemacht* werden. Ausnahmen finden sich, unter anderem, im völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht.

³⁸⁶ Vgl. Artikel 9 B-VG: „*Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechtes gelten als Bestandteile des Bundesrechtes.*“

³⁸⁷ Bericht des Rechnungshofes – Nachhaltige Entwicklungsziele der Vereinten Nationen, Umsetzung der Agenda 2030 in Österreich (III–162 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP Rechnungshof GZ 004.556/012–1B1/18). https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Entwicklungsziele_Vereinten_Nationen_2030.pdf

die Sicherung der Generationengerechtigkeit leisten könne. Dabei wären nach Auffassung des Rechnungshofs die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – ökologische, ökonomische und soziale – gesamthaft zu betrachten und in einen einheitlichen finanziellen Rahmen zu stellen.³⁸⁸

Als Hilfsorgan des Parlaments schafft der Rechnungshof die Grundlagen für die Kontrolle der Verwaltung durch den Gesetzgeber. Die in diesem Bericht zusammengefassten Tatsachen erscheinen geeignet, eine bevorzugte Fördervergabe für an den Kriterien der Nachhaltigkeit orientierte Förderwerber (Gemeinden) zu begründen.

Rechnungshofbericht 2021³⁸⁹ und Ziele für den Klimaschutz

Der Rechnungshof stellt in seinem Bericht fest, dass Österreich auf Basis der bis Ende 2019 verbindlich umgesetzten Maßnahmen die Klimaziele 2030 und 2050 deutlich verfehlen wird. In diesem Fall muss Österreich die Mehrmissionen insbesondere durch den Ankauf von Emissionszertifikaten kompensieren. Basierend auf Berechnungen wissenschaftlicher Studien werden Österreich ohne zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen in diesem Zeitraum Ausgaben in Höhe von rund 4,6 Milliarden Euro bis rund 9,2 Milliarden Euro für den Ankauf von Emissionszertifikaten entstehen.³⁹⁰

7.2.2.3 Österreichische Strategie Nachhaltige Entwicklung (ÖSTRAT)

Seit 2010 verfügt Österreich über eine von den Ländern und vom Bund gemeinsam getragene Nachhaltigkeitsstrategie. Sie wurde nach einem einjährigen Dialog- und Konsultationsprozess im Mai 2009 von den Landeshauptleuten und im Juli 2010 vom Ministerrat beschlossen.³⁹¹ Leider fehlt es ihr bisher ebenfalls an einer unmittelbaren rechtlichen Verbindlichkeit. Innerstaatlich ist sie dem Bereich *soft law* zuzuordnen.³⁹²

³⁸⁸ Vgl. RH Bericht Rz 2.2.

³⁸⁹ https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Bund_2021_16_Klimaschutz_in_Oesterreich.pdf

³⁹⁰ https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Bund_2021_16_Klimaschutz_in_Oesterreich.pdf, S. 63.

³⁹¹ https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/nachhaltigkeit/strategien/oestrat.html

³⁹² Nachhaltigkeitskriterien und Kriterien für Treibhausgaseinsparungen finden sich aber auch im Bundesgesetz über den Ausbau von Energie aus erneuerbaren Quellen (Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz – EAG) – vgl. § 6 leg cit.

7.2.2.4 Nachhaltige Entwicklung und die Alpenkonvention

Die gesetzliche Ebene

Wie bereits weiter oben gezeigt, ist die Alpenkonvention, die getragen ist vom Gedanken der nachhaltigen Entwicklung des alpinen Lebensraums – zumindest innerhalb ihres räumlichen Anwendungsbereichs und anders als die *Sustainable Development Goals* sowie die *Österreichische Strategie für Nachhaltige Entwicklung* seit ihrer parlamentarischen Genehmigung und der anschließenden Verlautbarung im Bundesgesetzblatt Teil des innerstaatlichen Rechtsbestands. Damit ist sie rechtlich auf allen sie betreffenden Ebenen des Bundesstaates verbindlich.³⁹³

Die Ebene der Verwaltung

Auch im aktuellen Regierungsprogramm findet sich ein Hinweis auf die Alpenkonvention, wo festgestellt wird, dass sich die Bundesregierung im Rahmen der österreichischen Raumordnungskonferenz und in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat der Alpenkonvention für die Ausarbeitung eines Gebietskörperschaften übergreifenden und sektorenübergreifenden Raumentwicklungskonzeptes für alpine Raumordnung einsetzen wird.³⁹⁴

7.2.2.5 Staatsziel Umweltschutz

Gemäß § 1 des Bundesverfassungsgesetzes über die Nachhaltigkeit, den Tier- und Naturschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung sowie die Forschung bekennt sich die Republik Österreich (Bund, Länder und Gemeinden) zum Prinzip der Nachhaltigkeit bei der Nutzung der natürlichen Ressourcen, um auch zukünftigen Generationen bestmögliche Lebensqualität zu gewährleisten. In § 3 dieses Bundesverfassungsgesetzes bekennt sich die Republik Österreich zum umfassenden Umweltschutz und definiert diesen als Bewahrung der natürlichen Umwelt als Lebensgrundlage des Menschen vor schädlichen Einwirkungen.

³⁹³ Und damit gilt auch, was der Verwaltungsgerichtshof beim Projekt *Kronhofgraben* und in Zusammenhang mit den Bestimmungen der Alpenkonvention festgestellt hat: Es liegt generell nicht im Ermessen von VerwaltungsbeamtInnen oder -richterInnen, „ob sie die relevanten Bestimmungen in den Durchführungsprotokollen als Entscheidungsgrundlage heranziehen. Vielmehr sind sie zur Berücksichtigung verpflichtet, sofern eine Protokollbestimmung für einen bestimmten Sachverhalt eine Regelung trifft oder gewisse Interessen anderen vorzieht.“ Vgl. Schmid, S.: Die Alpenkonvention Nr. 76 – CIPRA Österreich (Wien 2014), S. 11.

³⁹⁴ Quelle: Regierungsprogramm 2020 – 2024, S. 144:

Exkurs: Kompetenzrechtliche Einordnung des Umweltschutzes im innerstaatlichen Recht

Maßnahmen des Umweltschutzes gehören nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs grundsätzlich der Verwaltungspolizei an. Die Zuständigkeit zur Erlassung verwaltungspolizeilicher Maßnahmen folgt der Zuständigkeit zur jeweiligen Materie, in deren Rahmen diese Maßnahmen erforderlich werden.

Das B-VG enthält allerdings in den Kompetenztatbeständen keinen ausdrücklichen Umweltschutzkompetenztatbestand, weswegen die in den Artikeln 10 – 12 B-VG enthaltenen Tatbestände daraufhin untersucht werden müssen, ob und inwieweit sie, wenngleich vom Umweltschutz nicht wörtlich die Rede ist, begrifflich solche Maßnahmen einschließen.³⁹⁵ Wo dies nicht der Fall ist, fallen sie gemäß Artikel 15 B-VG in die Zuständigkeit der Länder.³⁹⁶

7.2.2.6 Wirkungsorientierte (Verwaltungs-)Steuerung

Unter dem Begriff wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung wird in Österreich die Ausrichtung staatlichen Handelns an Wirkungen und messbaren Zielen verstanden.³⁹⁷

*„Die Pandemie und die Klimakrise stellen uns vor überraschend ähnliche Fragen: Welche Maßnahmen sind am wirkungsvollsten; welche sind geeignet, ein Maximum an positiven Auswirkungen und ein Minimum an negativen Nebeneffekten auszulösen? [...] Der Wirkungsorientierung liegt ein Kreislauf von Planung, Umsetzung, Überprüfung und Verbesserung zugrunde. Die definierten Ziele drücken aus, was die Politik mit den vorhandenen Mitteln erreichen möchte.“*³⁹⁸

³⁹⁵ So fällt beispielsweise das Kraftfahrwesen nach Artikel 10 Ziffer 9 B-VG in die Kompetenz des Bundes. Dieser ist daher für die Vorschreibung emissionsmindernder Maßnahmen verantwortlich.

³⁹⁶ Wimmer, N.: Raumordnung und Umweltschutz, Band I, 1. Teil A (Wien 1976), S. 44.

³⁹⁷ Vgl. Hammerschmid, G., Grünwald, A. In: Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung (Wien 2014), S. 16.

³⁹⁸ Kogler, W.: Vorwort. In: BMKÖS: Bericht zur Wirkungsorientierung 2020 (Wien 2021). https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/dokumente/Bericht_WO_2020.pdf?89bt6r

Wirkungsziele

Mit der Besteuerung werden in der Regel zwei Ziele erfüllt. Einerseits dient die staatliche Besteuerung dazu, Einnahmen zur Kostendeckung der staatlichen Aufgaben zu erzielen. Zum anderen will man mit der Besteuerung eine bestimmte, gesellschaftlich gewünschte Wirkung erzielen.

Begrifflich wird diese Wirkung auch als *gesellschaftliche Steuerung*³⁹⁹ durch Steuern bezeichnet. Wird etwa Pkw-Kraftstoff höher besteuert, so kann das dazu führen, dass die Menschen vermehrt auf öffentliche Verkehrsmittel umsteigen und dass dadurch positive Umwelteffekte erzielt werden können. Ähnliches gilt für die Besteuerung von Tabak im Bereich der Gesundheitsvorsorge.

Der jährliche Budgetentwurf drückt aus, welche gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereiche der Regierung wichtig sind. Mit dem Beschluss des Budgets und der Entscheidung, wofür die öffentlichen Mittel ausgegeben werden, übt der Nationalrat als gesetzgebendes Organ einen großen Einfluss darauf aus, wie sich die Gesellschaft weiterentwickelt.⁴⁰⁰

Das Spektrum an staatlichen Aufgaben ist vielfältig und erstreckt sich von der Besorgung zentraler Staatsaufgaben wie Bildung, Chancengleichheit, Gesundheitsvorsorge, Rechtssicherheit oder soziale Sicherheit über Konsumenten- und Arbeitnehmerschutz bis hin zum Lawinenschutz.

*„Da die Budgetmittel – vor dem Hintergrund von Konsolidierungsprogrammen und Schuldenkrisen von Staaten – knapp sind, müssen die öffentlichen Mittel optimal im Interesse der Bevölkerung eingesetzt werden. So kann das hohe Leistungsniveau langfristig aufrechterhalten werden. Hier setzt die Wirkungsorientierung an. Das Budget der Zukunft zeigt die von den einzelnen Ministerien und Staatsorganen angestrebten Wirkungen in der Gesellschaft, wie diese umgesetzt und wie der Erfolg gemessen werden kann. Im jährlichen Bundesfinanzgesetz (Anlage I, Bundesvoranschlag) werden für jede Untergliederung Wirkungsziele festgelegt. Die Wirkungsziele beschreiben die von der Politik mittel- bis langfristig angestrebten Wirkungen in der Gesellschaft.“*⁴⁰¹

³⁹⁹ Vgl. z. B. Schratzenstaller, M.: Gesellschaftliche Steuerung durch Steuern. In: APuZ (2013). <https://www.bpb.de/apuz/155707/gesellschaftliche-steuerung-durch-steuern>

⁴⁰⁰ https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/steuerung/ziele_indikatoren/ziele_und_indikatoren.html

⁴⁰¹ https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/steuerung/index.html

Die Wirkungsziele der Bundesregierung zeigen auf, welche Ergebnisse die Politik mittel- bis langfristig in der Gesellschaft anstrebt.⁴⁰² Die jeweiligen Wirkungsziele werden im Bundesfinanzgesetz dargestellt. Dezidiert sind etwa die zu erwartenden Auswirkungen zur Erreichung der globalen Ziele der Agenda 2030 (Sustainable Development Goals, SDGs) in den Wirkungszielen des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes aufgelistet.⁴⁰³ Da, wie gezeigt, ein großer Teil der SDGs auch von der Alpenkonvention abgedeckt wird, dürfe ein Förderantrag, der darauf abzielt, einen Beitrag zur Erreichung der globalen Ziele zu leisten, ein stichhaltiges Argument im Rahmen eines Förderantrags seitens einer Gemeinde sein.

Der Grundsatz der Wirkungsorientierung

Der Grundsatz der Wirkungsorientierung bedeutet, dass bei der Budgeterstellung und bei der Haushaltsführung eine Orientierung an den mit den eingesetzten Mitteln erreichten Wirkungen erfolgt. Im Zentrum steht die Frage, welche Ziele sich die Politik setzt und inwieweit sowie besonders auch *wie* diese tatsächlich umgesetzt werden.⁴⁰⁴ Der an der Wirkung orientierte Grundsatz wurde mit dem Bundeshaushaltsgesetz 2013 in der Haushaltsführung des Bundes verankert.⁴⁰⁵ Mit anderen Worten soll mit den Wirkungsorientierungen die Lösung von gesellschaftlichen Problemen durch die zur Zielerreichung notwendigen Beiträge der Verwaltung (somit auch der Gemeindeverwaltung) gesteuert werden.⁴⁰⁶

Wirkungsorientierung bedeutet damit auch, dass die mit den eingesetzten Mitteln angestrebten oder erzielten Wirkungen in die Budgeterstellung und in die gesamte Haushaltsführung zu integrieren sind. Im Gegensatz zur **Inputorientierung** (die reine Zuteilung von Mitteln) steht die Frage im Zentrum, *welche Wirkungen mit dem Budget erzielt werden sollen*. Die Angaben zur Wirkungsorientierung im Budget geben Auskunft darüber, welche Ziele die Bundesregierung mit den verfügbaren Budgetmitteln erreichen will, durch welche Maßnahmen diese verfolgt werden sollen und wie dabei Erfolg definiert und gemessen wird.

⁴⁰² https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/steuerung/index.html

⁴⁰³ Siehe z. B. Untergliederung 43 Klima, Umwelt und Energie. Wirkungsziele des Bundesvoranschlags 2021, S. 488ff. https://service.bmf.gv.at/Budget/Budgets/2021/bfg/Bundesfinanzgesetz_2021.pdf

⁴⁰⁴ Vgl. Regierungsvorlage (RV) 203 BlgNR 23. Gesetzgebungsperiode, S. 8.

⁴⁰⁵ Bericht des Rechnungshofes – Nachhaltige Entwicklungsziele der Vereinten Nationen, Umsetzung der Agenda 2030 in Österreich (III–162 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP Rechnungshof GZ 004.556/012–1Bl/18), S. 48.

⁴⁰⁶ Vgl. etwa § 2 und § 41 Bundeshaushaltsgesetz 2013 mit dem, neben anderen, Wirkungsziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern.

Die Haushalts- und Steuerpolitik ist ein wesentliches Instrument zur Umsetzung der Klima- und Umweltziele. Als Green Budgeting (auch Climate Budgeting) wird die umfassende Einbeziehung der Klima- und Umweltdimension in die fiskalpolitischen Rahmenbedingungen, den mehrjährigen Haushaltsprozess, die jährliche Budgeterstellung und die Bewertung der Steuer- wie Ausgabenpolitik verstanden. Dies soll die Auswirkungen auf die Umwelt und den Klimawandel transparent machen sowie dazu beitragen, die kurz- und mittelfristigen Budgetentscheidungen in Einklang mit den langfristigen Klimazielen zu bringen. Green/Climate Budgeting unterstützt die Staaten bei der Transformation zu einer nachhaltigen und widerstandsfähigen Gesellschaft.⁴⁰⁷ Auch der aktuelle Bericht des Weltklimarats aus dem Jahr 2022 empfiehlt, (staatliche) Subventionen umzulenken und nachhaltig zu investieren. *„Damit die notwendigen Veränderungen umgesetzt werden können, sollten demnach staatliche Subventionen dringend umgelenkt werden [...]“*⁴⁰⁸

Zur verfassungsmäßigen Problematik⁴⁰⁹ wirkungsorientierter Steuerung siehe weiter unten im Kapitel *Planende Verwaltung und Rechtssicherheit*.

7.3 Der rechtliche Rahmen

Die nun folgenden Ausführungen richten sich insbesondere an mit rechtlichen Fragen vertraute Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Gemeindeverwaltung sowie an sonstige mit verwaltungsrechtlichen Aufgaben betraute Personen.

7.3.1 Unionsrechtliches Beihilfenverbot

Bestimmte Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse⁴¹⁰ (*Daseinsvorsorge*) können ohne besondere finanzielle Unterstützung durch die Mitgliedstaaten von öffentlichen oder privaten Unternehmen erbracht werden. Andere Dienstleistungen können nur erbracht werden, wenn die betreffende Behörde dem Erbringer einen finanziellen Ausgleich bietet. Wenn keine speziellen EU-Vorschriften bestehen, die dagegen sprechen, ist es den Mitglied-

⁴⁰⁷ Vgl. <https://www.parlament.gv.at/PERK/GL/BUDGET>

⁴⁰⁸ Sica, J., Pramer, P., Laufer, N.: Sieben Schritte aus der Klimakrise: Was jetzt zu tun ist. In: Der Standard. <https://www.derstandard.at/story/2000134642198/sieben-schritte-aus-der-klimakrise-was-jetzt-zu-tun-ist?ref=article>

⁴⁰⁹ Legalitätsprinzip, Demokratieprinzip und gewaltenteilendes Prinzip.

⁴¹⁰ So ist insbesondere die Förderung von Unternehmensansiedelungen ein wichtiger Aspekt von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Standortwettbewerb um Arbeitsplätze und um Kommunalabgaben zwischen den Gemeinden.

staaten prinzipiell freigestellt, wie sie ihre Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse organisieren und finanzieren.⁴¹¹

Um Klarheit darüber zu schaffen, unter welchen Voraussetzungen die Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe⁴¹² auf diese Dienstleistungen anwendbar sind, hat die Europäische Kommission einen *Leitfaden zur Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union über staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse* (Anm. DAWI) und insbesondere auf *Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse* (Anm. SDAI) herausgegeben.⁴¹³ Die Bezeichnung Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse wird jedoch im Sekundärrecht der Union nicht definiert. Daher bezeichnet die Kommission DAWI als „wirtschaftliche Tätigkeiten, die dem Allgemeinwohl dienen und ohne staatliche Eingriffe am Markt überhaupt nicht oder in Bezug auf Qualität, Sicherheit, Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung oder universaler Zugang nur zu anderen Standards durchgeführt würden.“⁴¹⁴

Leistungen der Daseinsvorsorge (oder gemeinwohlorientierte Leistungen) sind *marktbezogene oder nichtmarktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden*.⁴¹⁵ Sie erwachsen nach Meinung der Kommission⁴¹⁶ aus den gemeinsamen Werten der Union und spielen bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts eine wichtige Rolle.⁴¹⁷

⁴¹¹ Vgl. Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfevorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (2012/C 8/02) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XC0111\(02\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XC0111(02)&from=DE)

⁴¹² Siehe dazu unten *Unionsrechtliches Beihilfeverbot*.

⁴¹³ Quelle: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_de.pdf
https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_de.pdf
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:008:0004:0014:DE:PDF>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0021>

⁴¹⁴ Vgl. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_de.pdf, S. 20.

⁴¹⁵ Leistungen der Daseinsvorsorge, Mitteilungen der Kommission, Brüssel, 11.09.1996, S. 2.

⁴¹⁶ Vgl. Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfevorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (2012/C 8/02) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XC0111\(02\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XC0111(02)&from=DE)

⁴¹⁷ Daher gelten für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, insbesondere die Wettbewerbsregeln nicht, soweit die Anwendung dieser Vorschriften die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Vgl. Artikel 106 Absatz 2 AEUV.

Eine solche, oben erwähnte, *spezifische EU-Vorschrift*, die diese prinzipielle Freiheit der Finanzierung einschränken soll, stellt **Artikel 107 Absatz 1** des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁴¹⁸ über *staatliche Beihilfen* dar.

Diese Bestimmung legt fest, dass, *„soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar sind, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“*

Damit eine kommunale Maßnahme eine staatliche Beihilfe darstellt, muss sie somit sämtliche der folgenden fünf Voraussetzungen erfüllen:

1. Es muss sich um eine Maßnahme zugunsten eines Unternehmens⁴¹⁹ handeln;
2. die Maßnahme muss das Unternehmen begünstigen;
3. die Maßnahme muss aus staatlichen Mitteln finanziert werden;
4. die Maßnahme muss bestimmte Unternehmen (oder Produktionszweige) begünstigen, d. h. sie muss selektiv sein und
5. die Maßnahme muss den Wettbewerb verfälschen oder drohen, ihn zu verfälschen, und eine Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels herbeiführen.

Liegt bei einer kommunalen Maßnahme eine dieser Voraussetzungen nicht vor, handelt es sich nicht um eine Beihilfe im Sinne der europarechtlichen Wettbewerbsregeln. Die geplante Maßnahme kann dann ohne beihilferechtliche Einschränkungen durchgeführt werden.⁴²⁰

Die größte praktische Bedeutung hat das Europäische Beihilferecht aus kommunaler Sicht bei der Finanzierung von Leistungen der Daseinsvorsorge wie dem sozialen Wohnungsbau, dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), der Wasserversorgung sowie dem Bildungs- und Kulturwesen, die zumeist von kommunalen Unternehmen erbracht werden.

⁴¹⁸ Dieser ersetzt seit dem Vertrag von Lissabon (1.12.2009) den bis dahin geltenden Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV).

⁴¹⁹ Das gilt damit auch für kommunale Unternehmen, die mit anderen (öffentlichen oder privaten) Unternehmen in einem zwischenstaatlichen Wettbewerbsverhältnis stehen.

⁴²⁰ Jennert, M., Risch, B. M.: Handbuch Europäisches Beihilferecht für Kommunen und kommunale Unternehmen (Hrsg. Land Hessen et al., 2015), S. 9.

Diese Leistungen sind aufgrund der hohen Fixkosten und/oder der sozialpolitischen Vorgaben für die Festsetzung der Entgelte häufig nicht kostendeckend zu erbringen. Dementsprechend sind die Eigengesellschaften und Betriebe auf eine Finanzierung durch die Gesellschafter-Kommune in Form von Verlustabdeckungen, Kapital- und Sacheinlagen, Darlehen, Bürgschaften und der unentgeltlichen Überlassung von Immobilien oder durch Quersubventionierung aus anderen Unternehmenssparten angewiesen.

Gleichzeitig sind Leistungen der Daseinsvorsorge in der Regel *wirtschaftliche Tätigkeiten* im Sinne des Beihilfebegriffs des Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und fallen demzufolge in den Anwendungsbereich der EU-beihilferechtlichen Wettbewerbsregeln. Die Finanzierung kommunaler Leistungen der Daseinsvorsorge unterliegt damit grundsätzlich dem Beihilfeverbot und der Notifizierungspflicht der Art. 107 Abs. 1, Art. 108 Abs. 3 AEUV.

Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge entsprechen im EU-Beihilferecht jedoch den sogenannten „*Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse*“ und genießen im EU-Beihilferecht einen privilegierten Sonderstatus.

Aufgrund der gesellschaftspolitischen Bedeutung⁴²¹ sieht Art. 106 Abs. 2 AEUV für staatliche Ausgleichsleistungen an Unternehmen zur Erbringung dieser Dienstleistungen eine Ausnahmemöglichkeit vom allgemeinen Beihilfeverbot und von der Notifizierungspflicht der Art. 107 Abs. 1, Art. 108 Abs. 3 AEUV vor, wenn ihre Erbringung andernfalls verhindert würde.⁴²²

⁴²¹ Vgl. Art. 14 AEUV.

⁴²² Ludwig, Risch, Handbuch Europäisches Beihilferecht für Kommunen und kommunale Unternehmen, S. 60f.

Nicht als staatliche Beihilfen im Sinne der Artikel 107ff. AEUV anzusehen sind jene, die direkt aus dem Unionshaushalt ausbezahlt werden, außer wenn die Verwendung dieser Mittel dem Ermessen der nationalen Behörden der Mitgliedstaaten unterliegt.⁴²³

Da der unionsrechtliche Begriff der Beihilfe⁴²⁴ weiter ist als der der Subvention, umfasst er nicht nur Leistungen wie etwa Geldzuwendungen, sondern auch Maßnahmen, die in unterschiedlicher Form die Belastung vermindern, die ein mit anderen Unternehmen im Wettbewerb stehendes Unternehmen normalerweise zu tragen hat – somit z. B. eine unterschiedliche abgabenrechtliche Behandlung.⁴²⁵

Aufgrund der unmittelbaren Geltung des EU-Beihilfenrechts sind die österreichischen Gebietskörperschaften und deren Förderstellen selbst für die Einhaltung der unionsrechtlichen Förderbestimmungen verantwortlich. Dieser Umstand ist besonders bei Gemeinden, die im Binnengrenzen überschreitenden Wettbewerb⁴²⁶ stehen, zu beachten. Auf die sogenannte *Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung*⁴²⁷ wird im Rahmen dieses Skriptums nicht näher eingegangen.

⁴²³ Vgl. Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2016/C 262/01). Rn. 60. „Auch Mittel, die von der Union (zum Beispiel aus Strukturfonds), von der Europäischen Investitionsbank, vom Europäischen Investitionsfonds oder von internationalen Finanzinstitutionen wie dem Internationalen Währungsfonds oder der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung bereitgestellt werden, sind als staatliche Mittel anzusehen, wenn die Verwendung dieser Mittel im Ermessen der nationalen Behörden liegt (insbesondere die Auswahl der Beihilfeempfänger) (93). Wenn diese Mittel hingegen direkt von der Union, von der Europäischen Investitionsbank oder vom Europäischen Investitionsfonds vergeben werden, ohne dass die nationalen Behörden über Ermessen verfügen, handelt es sich nicht um staatliche Mittel (zum Beispiel bei Finanzhilfen, die im Wege der direkten Mittelverwaltung unter dem Rahmenprogramm ‚Horizont 2020‘, dem EU-Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für kleine und mittlere Unternehmen (COSME) oder aus Mitteln für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V) gewährt werden).“

⁴²⁴ Näheres zum Begriff der Beihilfe nach AEUV: https://www.ptj.de/lw_resource/datapool/systemfiles/cbox/1204/live/lw_file/2016-07-19_kom-mitteilung-beihilfebegriff-281-29.pdf

⁴²⁵ Taucher, O. mit weiteren Nachweisen in: 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962 (Wien 2002), S. 167.

⁴²⁶ Z. B. um Unternehmensansiedlungen, grenzüberschreitende Lieferungen und Leistungen oder Vergaben, u. Ä.

⁴²⁷ Nach Artikel 108 Absatz 3 (AEUV) ist die Kommission jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig zu unterrichten, dass sie sich dazu äußern kann. Gemäß Artikel 109 AEUV kann der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments alle zweckdienlichen Durchführungsverordnungen zu den Artikeln 107 und 108 erlassen sowie insbesondere die Bedingungen für die Anwendung des Artikels 108 Absatz 3 sowie diejenigen Arten von Beihilfen festlegen, die von diesem Verfahren ausgenommen sind. Vgl. dazu: Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&from=DE>

• **Ausnahme: De-minimis-Beihilfen**

Unter anderem sind die sogenannten *De-minimis-Beihilfen*, das sind staatliche Beihilfen, die wegen ihrer geringen Beihilfenhöhe den Wettbewerb nicht zu verfälschen drohen, vom Beihilfeverbot gemäß Artikel 107 AEUV ausgenommen. Die jeweilige Höhe dieser Beihilfen wird in Verordnungen der Kommission der Europäischen Union festgelegt. Aktuell⁴²⁸ gilt eine staatliche Beihilfe von nicht mehr als 200.000 Euro für ein einzelnes Unternehmen (somit auch für ein gemeindeeigenes Unternehmen) in einem Zeitraum von drei Jahren als mit dem unionsrechtlichen Wettbewerbsrecht vereinbar.⁴²⁹

• **Ausnahme: Regionalförderungen**

Als ebenfalls mit dem Binnenmarkt vereinbar und daher vom prinzipiellen unionsrechtlichen Beihilfeverbot ausgenommen sind u. a. gemäß Artikel 107 Absatz 3

- lit. a) AEUV-Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenserhaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht (ehemalige Ausnahmen für das Burgenland) sowie gemäß
- lit. c) leg cit Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.⁴³⁰

Diese Hinweise sind vor allem im Zusammenhang mit dem Förderanteil der EU in % der Gesamtkosten wichtig. Wirtschaftlich geringer entwickelte Regionen bzw. Wirtschaftszweige können in der Regel mit höheren prozentualen Förderanteilen aus regionalen Investitionsbeihilfen (siehe gleich unten) rechnen.

⁴²⁸ Vgl. Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen.

⁴²⁹ Vgl. Verordnung Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen.

⁴³⁰ Die Mitgliedstaaten müssen Regionalbeihilfen grundsätzlich nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV anmelden. Vgl. Randzahl 20: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0429\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0429(01)&from=EN)

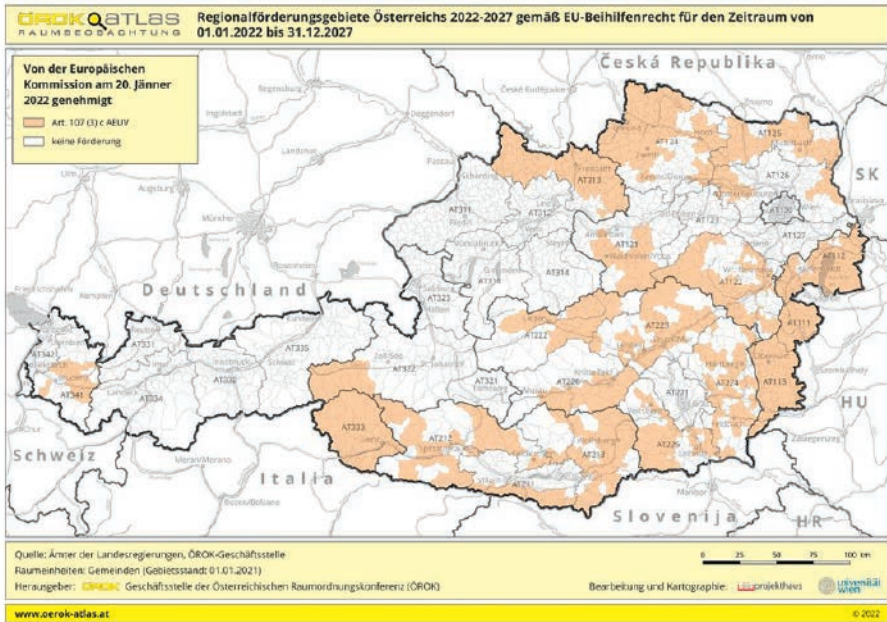


Abbildung 11: Regionalfördergebiete Österreichs 2022-2027 (© www.oerok-atlas.at)

Regionalfördergebiete Österreich 2022–2027⁴³¹

Im oben erwähnten Art. 107 Absatz 1 des AEUV wird festgelegt, dass aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen für Unternehmen, sofern diese den Wettbewerb verzerren, mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar sind. Dies gilt jedoch nur dann, wenn sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten der EU beeinträchtigen. In den *Regionalbeihilfenleitlinien* legt die Europäische Kommission die Voraussetzungen fest, unter denen Regionalbeihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar gesehen werden können.

Fördergebietskarte für Regionalbeihilfen 2022–2027

Die *Fördergebietskarte Österreich 2022 bis 2027*, die auf Basis der aktualisierten Regionalbeihilfenleitlinie ausgearbeitet wurde, ist am 20. Jänner 2022 von der Europäischen Kommission genehmigt worden. In der österreichischen Fördergebietskarte sind jene Gemeinden⁴³² enthalten, die für regionale Investiti-

⁴³¹ <https://www.efre.gv.at/news/newsdetail/foerdergebietskarte-2022-2027-fuer-oesterreich-genehmigt-1>

⁴³² <https://www.oerok-atlas.at/#indicator/44>

onsbeihilfen – Ausnahmen gem. Art. 107 (3) lit c) AEUV – in Betracht kommen.⁴³³ Zudem sind die Beihilfehöchstintensitäten für die einzelnen Fördergebiete angegeben.

Relevanz für Förderungen aus dem EFRE

Auch für EU-Förderungen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) ist die nationale Regionalförderkulisse von Relevanz, da sich EFRE-Förderungen in Österreich hauptsächlich an Unternehmen richten. In den ausgewiesenen Gebieten können somit im Rahmen des neuen Programms IBW/EFRE & JTF Investitionsprojekte gefördert werden. Die möglichen Fördersätze, abhängig vom Pro-Kopf-BIP des betreffenden Gebiets, stellen einen wichtigen Investitionsanreiz für Unternehmen, insbesondere für kleine Unternehmen, dar. Diese können einen Fördersatz bis zu maximal 30 oder 35 % zugesprochen bekommen, mittlere Unternehmen bis zu maximal 20 oder 25 % und große Unternehmen bis zu 10 oder 15 %.

7.3.2 Planende Verwaltung und Rechtssicherheit

Drei wesentliche Prinzipien des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) – das aus Artikel 1 B-VG abgeleitete *demokratische Prinzip*,⁴³⁴ das mehrheitlich aus Artikel 18 B-VG abgeleitete *Legalitätsprinzip*⁴³⁵ und das, in Bezug auf die Trennung von Verwaltung und Gerichtsbarkeit, aus Artikel 94 Abs. 1 B-VG sowie allgemein aus der Verfassung ableitbare Prinzip *der Gewaltentrennung* – stehen bei Fragen der planenden Verwaltung und bei der damit verbundenen *Vorhersehbarkeit* des Verwaltungshandelns⁴³⁶ im Vordergrund der Diskussion.⁴³⁷

⁴³³ Vgl. Art. 107 (3) Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV): „Als mit dem Binnenmarkt vereinbar können angesehen werden: [...] c) Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.“

⁴³⁴ Artikel 1 B-VG: „Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.“

⁴³⁵ Artikel 18 B-VG: Abs. 1: „Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden.“ Abs. 2: „Jede Verwaltungsbehörde kann auf Grund der Gesetze innerhalb ihres Wirkungsbereiches Verordnungen erlassen.“

⁴³⁶ Genau genommen stellt erst die Kombination dieser beiden Prinzipien das Legitimitätsprinzip als Ganzes (Verwaltungshandeln „nur auf Grund der Gesetze“ und nur aufgrund von Gesetzen „des im Parlament repräsentierten Volks“) dar. Zugleich wird damit das gewaltenteilende Prinzip zwischen Legislative und Exekutive gewährleistet.

⁴³⁷ Die beiden Artikel 1 und 18 B-VG stellen den Kern der mit dem Bundes-Verfassungsgesetz 1920 nach dem Prinzip der *parlamentarischen Demokratie* (repräsentative Volksherrschaft im Gegensatz zur absoluten Monarchie) eingerichteten Republik dar.

Aus den Artikeln 1 und Artikel 18 B-VG wurde bis etwa zur Mitte des 20. Jahrhunderts gefolgert, dass nur das Volk selbst, abgeleitet durch die repräsentative Vertretung durch gewählte Abgeordnete, generelles, also für eine unbestimmte Personenanzahl geltendes Recht schaffen kann. Man war der Meinung, dass aus Gründen der Rechtssicherheit und der Vorhersehbarkeit des gesamten Verwaltungshandelns, welches *aufgrund der Gesetze* ausgeübt werden darf, nur Konditionalnormen (siehe gleich unten) geeignet wären, die Legitimität des Verwaltungshandelns zu gewährleisten.

Im Bereich vorausschauender Landesplanung⁴³⁸ wurde aber die Notwendigkeit erkannt, vom strengen Prinzip der alleinigen Konzentration auf vergangene Sachverhalte hin zur strategischen Planung zu gehen und nur den nach bereits im Voraus bestimmten⁴³⁹ und nach einheitlichen Verfahrensregeln gefundenen Entscheidungsgrundlagen eine ausreichende Legitimität zuzusprechen. Die Rechtsprechung⁴⁴⁰ hat dafür den vom deutschen Rechtssoziologen Niklas Luhmann⁴⁴¹ geprägten Begriff einer „*Legitimation durch Verfahren*“ übernommen.

⁴³⁸ Beispielsweise die Schaffung einer zu diesem Zeitpunkt vorwiegend städtebaulichen Landesplanungsstelle in Kärnten im Jahr 1947. Vgl. *Welzer, R.*: Einzelinteressen und Raumordnung (Klagenfurt 1953), S. 19ff.

⁴³⁹ Wegen der Voraussehbarkeit und der gerichtlichen Überprüfbarkeit des Verwaltungshandelns.

⁴⁴⁰ Vgl. dazu auch VfSlg 8280/1978: „Flächenwidmungspläne sind nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs *Verordnungen i. S. des Art. 18 Abs. 2 B-VG*. Nach dieser Verfassungsbestimmung wird für Durchführungsverordnungen gefordert, daß bereits aus dem Gesetz alle wesentlichen Merkmale der beabsichtigten Regelung zu ersehen sind, die Verordnung also hinreichend durch das Gesetz vorherbestimmt ist. Dieser Grundsatz gilt auch für sogenannte Raumordnungspläne, denen Verordnungscharakter zukommt, doch ist deren normativer Inhalt weitgehend durch das Wesen eines solchen Planes vorherbestimmt (vgl. Slg. 2584/1953, 6895/1932, VwSlg. 6785 A/1965). Es ist regelmäßig nicht möglich, schon auf der Gesetzesstufe im Einzelnen festzulegen, für welche Gebiete die gesetzlich vorgesehenen Widmungen gelten sollen. Maßgebliches Kriterium für die Beantwortung der Frage, ob das Gesetz nicht bloß eine formalgesetzliche Delegation, sondern eine hinreichende materiell-rechtliche Determinierung der darauf zu gründenden Verordnung enthält, ist nach der ständigen Rechtsprechung des VfGH die Möglichkeit der Überprüfung der inhaltlichen Gesetzmäßigkeit einer im Verordnungsweg getroffenen Regelung (Slg. 1932/1950, 4644/1964). Sofern aber das Gesetz die vom Verordnungsgeber zu erlassenden Planungsnormen deren Wesen nach nur final, das heißt im Hinblick auf bestimmte zu erreichende Planungsziele, determinieren kann, kommt den Vorschriften des Gesetzes über die Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen besondere Bedeutung zu. Dementsprechend sind die auf der Grundlage solcher – i. S. des Art. 18 Abs. 2 B-VG ausreichender (Slg. 6895/1932) – gesetzlicher Ermächtigungen erlassenen Planungsmaßnahmen streng daraufhin zu prüfen, ob die Entscheidungsgrundlagen des Verordnungsgebers in ausreichendem Maße erkennbar sind. Daher hat der VfGH in solchen Fällen im Verordnungsprüfungsverfahren nach Art. 139 B-VG auch zu prüfen, ob der Verordnungsgeber die im Gesetz zur Gewinnung einer ausreichenden Entscheidungsgrundlage vorgesehene Vorgangsweise eingehalten hat. Ergibt sich hiebei, daß die erkennbaren Entscheidungsgrundlagen so mangelhaft sind, daß eine Aussage darüber, ob die Verordnung den vom Gesetz vorgegebenen Zielen entspricht, nicht möglich erscheint, ist eine solche Verordnung als gesetzwidrig aufzuheben.“

⁴⁴¹ Vgl. Luhmann, N.: *Legitimation durch Verfahren* (Frankfurt am Main 1983), S. 38ff. „Verfahren sind soziale Systeme, die eine spezifische Funktion erfüllen, nämlich eine einmalige, verbindliche Entscheidung zu treffen“ – „Verfahren sind strukturell so organisiert, dass sie das Handeln zwar nicht festlegen, es aber in eine bestimmte funktionale Perspektive bringen.“

Es kam im Zuge dessen zur Entwicklung *eines nach Sachgebieten zu differenzierenden Legalitätsprinzips* und damit zur Unterscheidung zwischen *Konditionalnormen* – das sind solche, die sich auf aktuell bereits vorliegende Sachverhalte bzw. Fakten beziehen – sowie *Ziel- oder Finalnormen* mit Blick auf in Zukunft liegende Ergebnisse als Folge planenden Verhaltens.

Erstere, die Konditionalnormen, richten ihren Fokus daher vereinfacht gesagt auf die Vergangenheit, Letztere sind in die Zukunft gerichtet. Die Zweckprogramme, die bestimmte Wirkungen oder Folgen des Verwaltungshandelns fixieren, also die *Ziel- oder Finalnormen*, stehen damit den in Konditionalprogrammen festgelegten *Konditionalnormen*, die bestimmte Ursachen als Auslöser bestimmten Handelns festlegen,⁴⁴² gegenüber.

Aus juristischer Sicht benötigt die aus der Sozialwissenschaft übernommene *finale Programmierung*, auch um dem Gleichheitsgrundsatz zu entsprechen, klare Zielvorgaben und die Einhaltung bestimmter, vorprogrammierter⁴⁴³ Verfahrensregeln (*verdünnte Legalität*⁴⁴⁴) zur Entscheidungsfindung. Mit den Worten Peter Oberndorfers:⁴⁴⁵ Die finale Orientierung der Planung begründet eine „*planerische Gestaltungsfreiheit*“, die dem Legalitätsprinzip entsprechend einer rechtlichen Begrenzung bedarf. Sowohl bei der Ziel-Mittel-Feststellung und beim Planvollzug als auch bei der tatsächlichen Entscheidung, etwa in einem Gemeinderatsbeschluss, kommt dem Planungsträger eine weitreichende, dem allgemeinen Verwaltungsermessen⁴⁴⁶ ähnliche, wenngleich anders zu begründende Entscheidungsfreiheit zu. Während das Verwaltungsermessen im Sinne des Artikels 130 Abs. 3 B-VG herkömmlich als Rechtsfolgenermessen – die Wahlfreiheit zwischen zwei oder mehreren rechtlich gleichwertigen Rechtsfolgen bei Vorliegen eines bestimmten Sachverhalts – verstanden wird, entsteht der dem Planungsträger durch ein Planungsgesetz (z. B. die oben erwähnten *Ziele und Grundsätze* der Raumordnungsgesetze der Länder) gewährte Entscheidungsspielraum durch die für jede Planung begriffswesentliche Zweck-Mittel-Beziehung. Dem Planungsträger seien nicht nur bei der Zielfestlegung und

⁴⁴² Siehe dazu gleich unten unter Konditionalnormen und Finalnormen

⁴⁴³ Vgl. hier und im Folgenden: *Luhmann, N.*: Rechtssoziologie (Wiesbaden 20084), S. 88.: Programme, wodurch mithilfe der Regel des Programms Handlungen oder bestimmte Wirkungen von Handlungen erwartbar und damit im Sinne der Rechtssicherheit nach objektiven Kriterien erwartbar werden.

⁴⁴⁴ Um dem verfassungsrechtlich gebotenen Legalitätsprinzip trotzdem zu entsprechen und auch, um eine wegen des Verstoßes gegen das gewaltenteilende Prinzip verfassungswidrige *formalgesetzliche Delegation* zu vermeiden.

⁴⁴⁵ Vgl. *Oberndorfer, P.*: In: Allgemeines Verwaltungsrecht (Wien 1979), S. 240f.

⁴⁴⁶ Vgl. Art. 130 Abs. 3 B-VG.

bei der Mittelwahl Freiräume eröffnet, „*sondern auch die Bestandsanalyse folgt einer Wertentscheidung des Planers [...]*“.⁴⁴⁷

Auch der VfGH geht davon aus, dass ein bestimmtes Planungsziel auf mehrfache Weise erreicht werden kann, wenn er feststellt, dass dem Gesetz „*[...] jede Lösung, die vom Standpunkt der mit ihm verfolgten Planungsziele als zielführend anzuerkennen ist*“, entspricht.⁴⁴⁸

Der VfGH hat beispielsweise eine naturschutzrechtliche Planung im Sinne der Art. 18 Abs. 2 B-VG als hinreichend gesetzlich determiniert angesehen, wenn nur der Schutzgrund und der Schutzgegenstand im Gesetz bestimmt sind.

Wenn es aber unmöglich ist, das konkrete Ergebnis der Planung am zugrunde liegenden Gesetz inhaltlich zu messen (wie das bei Konditionalnormen in der Regel der Fall ist), ist es für die Kontrolle der Planung umso bedeutsamer, dass die planerischen Maßnahmen in sich folgerichtig und unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Interessen zustande kommen. Bei der Planung in Verordnungsform, in der auf eine im Bescheidverfahren übliche Begründung grundsätzlich verzichtet werden kann, kann dies auch durch *die zugrunde liegenden Verwaltungsakten* (siehe dazu weiter unten) nachgewiesen werden.

Auf die Gemeindeebene heruntergebrochen bedeutet das, dass der Gemeinderat, wenn er eine Änderung des Flächenwidmungsplans beschließt,⁴⁴⁹ sowohl bei seinen Planungen als auch bei seiner darauffolgenden Entscheidung dem in Artikel 18 B-VG⁴⁵⁰ statuierten Legalitätsprinzip mit einem gesetzlichen Katalog über die *Ziele und Grundsätze* der Raumordnung⁴⁵¹ sowie ebenfalls gesetzlich vorgegebenen klaren Verfahrensregeln⁴⁵² unterliegt.

⁴⁴⁷ Oberndorfer, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 241.

⁴⁴⁸ Vgl. RS. VwSlg 6785 A/1965.

⁴⁴⁹ Der Gemeinderat ist dabei funktionell zwar in Anwendung des übergeordneten Raumordnungsgesetzes verwaltungsbehördlich tätig, materiell schafft er damit aber auch selbst generell geltendes Recht in Form einer Verordnung.

⁴⁵⁰ Materiell durch die Widmungsfestlegung in Verordnungsform gemäß Artikel 18 Absatz 2 (B-VG), formell zugleich gemäß Artikel 18 Absatz 1 (B-VG), indem seine *inter omnes* wirkende Widmungsänderung der Gestaltungsfreiheit der Verwaltung durch einen ausreichenden Determinierungsgrad Grenzen setzt.

⁴⁵¹ Kärntner Raumordnungsgesetz 2021: § 2 *Ziele und Grundsätze der Raumordnung*.

⁴⁵² Kärntner Raumordnungsgesetz 2021: § 38ff. *Verfahren* besteht.

7.3.2.1 Konditionalnormen und Finalnormen⁴⁵³

„Jede Rechtsnorm verfolgt gesellschaftliche Ziele; dies kann in verschiedener Weise geschehen: durch Normierung des Verhaltens der Subjekte (Verhaltensnormen⁴⁵⁴) oder dadurch, dass den Subjekten gewisse Ziele gesteckt werden (Aufgabennormen, teleologische Normen⁴⁵⁵).“⁴⁵⁶

In Anlehnung an Ota Weinberger beschreiben die von ihm als *Verhaltensnormen* bezeichneten Bestimmungen, die in der gegenwärtigen Terminologie auch *Konditionalnormen* genannt werden, *gebotene, verbotene oder erlaubte Verhaltensweisen*.

Demgegenüber werden Normen, die das Verhalten zur Erreichung bestimmter Ziele vorschreiben⁴⁵⁷ – Weinberger bezeichnet sie als *Aufgaben- oder teleologische Normen* –, unter Verwendung der heute mehrheitlich benutzten Begrifflichkeit *Final- oder Zielnormen* genannt.

Die Unterscheidung zwischen Konditionalnormen (*Tatbestand und Rechtsfolge* oder auch „*Wenn-dann-Prinzip*“) und Final- oder Zielnormen (ebenfalls *Wenn-dann-Prinzip*, aber unter Einhaltung bestimmter Verfahrensregeln) ist nach Weinberger⁴⁵⁸ dadurch begründet, dass bei ihnen in unterschiedlicher Weise festgestellt wird, was zur Erfüllung der Norm getan oder unterlassen werden soll.

Wie bereits festgestellt, beziehen sich die Konditionalnormen auf vergangene oder aktuell bestehende Zustände, während Final- oder Zielnormen auf ein zu erreichendes Ziel, einen gesellschaftlich *gesollten* Zustand, gerichtet sind.

⁴⁵³ Vgl. auch Alpenverein Landesverband Kärnten, Leitfaden zur Anwendung der Alpenkonvention auf kommunaler Ebene, Allgemeiner Teil II.

⁴⁵⁴ In weiterer Folge wird in dieser Arbeit anstelle des Begriffs *Verhaltensnorm* nur mehr der gebräuchlichere Begriff *Konditionalnorm* verwendet.

⁴⁵⁵ In weiterer Folge werden in dieser Arbeit anstelle des Begriffs *Aufgabennormen* bzw. teleologische Normen nur mehr die gebräuchlicheren Begriffe *Final- oder Zielnormen* verwendet.

⁴⁵⁶ Vgl. Weinberger, O.: *Rechtslogik* (Wien 1970), S. 244ff.

⁴⁵⁷ Näheres dazu insbesondere bei Schmid, S.: Anmerkungen zur Entscheidung *Kronhofgraben*. In: ZVG 2014/7, S. 698ff.

⁴⁵⁸ Ebda.

Beispiele für Konditionalnormen in der Alpenkonvention

- **Artikel 14 Absatz 1, Protokoll Bodenschutz:** *„Die Vertragsparteien wirken in der geeignetsten Weise darauf hin, dass [...] Genehmigungen für den Bau und die Planierung von Skipisten in Wäldern mit Schutzfunktionen nur in Ausnahmefällen und bei Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen erteilt und in labilen Gebieten nicht erteilt werden.“*
 - Das heißt: Wenn im Planungsgebiet ein labiles Gebiet gegeben ist (Faktum), dann ist eine Genehmigung nicht zu erteilen.
- **Artikel 7 Absatz 2, Protokoll Berglandwirtschaft:** *„Der Beitrag, den die Berglandwirtschaft zur Erhaltung und Pflege der Natur- und Kulturlandschaft sowie zur Sicherung vor Naturgefahren im Interesse der Allgemeinheit leistet und der über den allgemeinen Verpflichtungsrahmen hinausgeht, wird auf der Grundlage vertraglicher, projekt- und leistungsbezogener Vereinbarungen angemessen abgegolten.“*
 - Das heißt: Wenn durch die Berglandwirtschaft ein über den allgemeinen Verpflichtungsrahmen hinausgehender Beitrag zur Erhaltung und Pflege der Natur- und Kulturlandschaft geleistet wird (Faktum), dann ist dieser abzugelten.
- **Artikel 13 Absatz 1, Protokoll Bodenschutz, gleichlautend Artikel 6 Absatz 1 Protokoll Bergwald:** *„Für Bergwälder, die in hohem Maß den eigenen Standort oder vor allem Siedlungen, Verkehrsinfrastrukturen, landwirtschaftliche Kulturf Flächen und ähnliches schützen, verpflichten sich die Vertragsparteien, dieser Schutzwirkung eine Vorrangstellung einzuräumen und deren forstliche Behandlung am Schutzziel zu orientieren. Diese Bergwälder sind an Ort und Stelle zu erhalten.“*
 - Das heißt: Wenn im Planungsgebiet ein Bergwald mit den beschriebenen Schutzfunktionen besteht (Faktum), dann ist dieser „an Ort und Stelle“ zu erhalten (darüber hinaus ist eine der Norm widersprechende Nutzung – z. B. Rodung oder Bau einer betrieblichen Anlage – untersagt) und einem dem widersprechenden Antrag die Genehmigung zu versagen.
- **Artikel 11, Absatz 1, Protokoll Naturschutz und Landschaftspflege:** *„Die Vertragsparteien verpflichten sich, bestehende Schutzgebiete im Sinne ihres Schutzzwecks zu erhalten, [...]“*
 - Das heißt: Wenn im Planungsgebiet ein bestehendes Schutzgebiet vorliegt (Faktum), dann ist dieses „im Sinne seines Schutzzwecks“ zu erhalten.

- **Artikel 10 Absatz 2, Protokoll Energie:** „Bei Bauten von Stromleitungen und der entsprechenden Netzstationen, von Gas- und Ölleitungen einschließlich der Pump- und Kompressionsstationen und sonstigen Anlagen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt treffen die Vertragsparteien alle erforderlichen Vorkehrungen, um die Belastung von Bevölkerung und Umwelt gering zu halten, wobei so weit wie möglich bestehende Strukturen und Leitungsverläufe zu benutzen sind.“
 - Das heißt: *Wenn* im Planungsgebiet bestehende Strukturen und Leitungsverläufe vorhanden sind (Faktum), *dann* sind (so weit wie möglich) bestehende Strukturen und Leitungsverläufe zu benutzen.
- **Artikel 6 Absatz 1, Protokoll Tourismus:** „Die Vertragsparteien beziehen die Anliegen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in die Tourismusförderung ein. Sie verpflichten sich, möglichst nur landschafts- und umweltschonende Projekte zu fördern.“
 - Das heißt: *Wenn* ein Projekt im Planungsgebiet nicht landschafts- und umweltschonend ist, (Faktum), *dann* ist es (möglichst⁴⁵⁹) nicht zu fördern.

Ein Beispiel für Ziel- oder Finalnormen in der Alpenkonvention

- **Artikel 6 Absatz 1 Protokoll Tourismus:** *„Ziel⁴⁶⁰ dieses Protokolls ist es, mit spezifischen Maßnahmen und Empfehlungen, welche die Interessen der ansässigen Bevölkerung und der Touristen berücksichtigen, im Rahmen der geltenden staatlichen Ordnung durch einen umweltverträglichen Tourismus zu einer nachhaltigen Entwicklung des Alpenraums beizutragen.“*
 - Das heißt: *Wenn* ein gesetzlich geregeltes und diesen Regeln entsprechendes Verfahren ergeben hat, dass eine Maßnahme, die gleichzeitig die Interessen der ansässigen Bevölkerung und der Touristen berücksichtigt, zum Ziel und dadurch zur Förderung eines umweltverträglichen Tourismus wie zur nachhaltigen Entwicklung des Alpenraums beitragen kann, *dann* entspricht die gewählte Maßnahme dem Legalitätsprinzip.⁴⁶¹

⁴⁵⁹ Es bedarf hier einer Abwägung durch die Verwaltung zwischen der Gewichtung des öffentlichen Interesses und des Interesses des Umweltschutzes.

⁴⁶⁰ Die jeweiligen Zielbestimmungen sind in allen Protokollen jeweils in Kapitel I und in deren Artikel 1 beschrieben, deren spezifische (Umsetzungs-)Maßnahmen folgen im jeweiligen Kapitel II.

⁴⁶¹ Vgl. weiter oben die Akzeptanz der Rechtsprechung von *Legitimation durch Verfahren*.

7.3.2.2 Legitimation durch Verfahren⁴⁶²

So wie sonst im Planungsrecht üblich,⁴⁶³ besteht die Alpenkonvention nur zu einem geringen Teil aus unmittelbar *subsumptionsfähigen* (wenn ..., dann) Konditionalnormen, welche dem in Artikel 18 Absatz 1 und 2 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) statuierten *Legalitätsprinzip* oder auch *Bestimmtheitsgebot* entsprechen und daher ohne Weiteres auf die verfahrensrechtlichen Entscheidungen angewandt werden können.⁴⁶⁴ Der weitaus größte Teil der Normenstruktur der Alpenkonvention besteht aus Zielen und aus leitenden Prinzipien.

Die Wissenschaft hat, wie erwähnt, für solche, erst in der Zukunft zu erreichenden Zustände auch den Begriff der *finalen Determinierung* geprägt. Wie ebenfalls bereits erwähnt, bedarf die Anwendung von auf die Zukunft gerichteten Rechtssätzen, also von *Ziel- oder Finalnormen*, um dem gesetzlich geforderten Legalitätsprinzip zu genügen, als *Legitimationsgrundlage* ein entsprechend ausgestattetes *Verfahren*.⁴⁶⁵ Ähnlich sieht das der Österreichische Verfassungsgerichtshof.⁴⁶⁶

Um einer nachträglichen Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof (VfGH), etwa der Umwidmung eines Grundstücks im Zuge einer Individualbeschwerde nach Artikel 139 Absatz 1, Zeile 4 B-VG, hinsichtlich der Prüfung der *Gesetzmäßigkeit des Verfahrens* (Legitimitätsprinzip⁴⁶⁷) Rechnung zu tragen, rät ein Teil der Lehre⁴⁶⁸ daher ein Verfahren mit zwei Planungsphasen und einer mehrstufigen Planung. Nach Wolny⁴⁶⁹ mache „erst die rechtliche Erfassung dieser Planungsphasen zu Teilentscheidungen den Gesamtprozess transparent, leichter nachvollziehbar und besser kontrollierbar.“

⁴⁶² Vgl. auch Alpenverein Landesverband Kärnten, Leitfaden zur Anwendung der Alpenkonvention auf kommunaler Ebene, Allgemeiner Teil II.

⁴⁶³ Vgl. Kleewein, W.: Raumplanung im Spannungsfeld zwischen Recht, Sachverstand und Gestaltungsspielraum. In: Baurechtliche Blätter 22 (2019), S. 214.

⁴⁶⁴ Wenn z. B. das zur Entscheidung berufene Organ die Tatsachenfrage, ob ein Gebiet „labil“ im Sinne des § 14 Abs. 1 des Bodenschutzprotokolls ist, bejaht, dann ist eine Bewilligung nicht zu erteilen. Vgl. Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention im Bereich *Bodenschutz*, StF: BGBl. III Nr. 235/2002.

⁴⁶⁵ Vgl. Luhmann, Legitimation durch Verfahren, S. 129ff.

⁴⁶⁶ Der Verfassungsgerichtshof prüft, insbesondere anhand der vom Verordnungsgeber vorgelegten Akten, ob vor Erlassung der Verordnung eine umfassende Prüfung und Grundlagenforschung durchgeführt wurde. Vgl. VfSlg 20052/2016, Abs. 2.3.2.

⁴⁶⁷ Im Gegensatz zur Rechtswissenschaft begnügt sich die Soziologie mit der höheren gesellschaftlichen Akzeptanz *obrigkeitsbehördlicher* Entscheidungen durch die bewusste Inszenierung der „Darstellung eines Vorgangs der Entscheidungsfindung aufgrund von Normen“. Vgl. dazu Luhmann, N., Legitimation durch Verfahren, S. 107ff.

⁴⁶⁸ Vgl. Oberndorfer, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 240ff.

⁴⁶⁹ Wolny, E.: In: Rechtsstaat und Planung (Wien 1982), S. 27ff.

Die beiden Planungsphasen teilten sich einerseits in die planerische Grundsatzenscheidung in der höheren Stufe, bei der eine spezifische Auseinandersetzung mit der besonderen rechtlichen und faktischen Situation einzelner Planungsbetroffener in der Regel (noch) nicht erforderlich ist, andererseits in jene Entscheidung, die bereits auf den Vollzug angelegt und insoweit geeignet ist, unmittelbar in die Rechtssphäre Einzelner einzugreifen.

Wichtig sei es nach Raschauer,⁴⁷⁰ „*ob die Entscheidungsgrundlagen des Verordnungsgebers in ausreichendem Maße [Anm. anhand der vorgelegten Akten⁴⁷¹] erkennbar sind und ob der Verordnungsgeber die im Gesetz zur Gewinnung einer ausreichenden Entscheidungsgrundlage vorgesehene Vorgangsweise eingehalten hat.*“

Oberndorfer fordert als unabdingbar rechtliches Minimum einer gesetzlichen Regelung eines der Verwaltung überlassenen Planungsvorganges die Regelung der *Planzuständigkeit* sowie einer etwaigen *Planungsorganisation*. Des Weiteren fordert er die Ordnung des *Planverfahrens* sowie die Aufstellung entsprechender Formprinzipien (Verkündung, Bekanntmachung) für die Ergebnisse der verschiedenen Planungsphasen, die Definition der *Planungsaufgabe* und die Präzisierung der *Richtlinien* für die Ausübung der planerischen Gestaltungsfreiheit. Angesichts der inhaltlichen Offenheit des Planungsprozesses, die aus der beschränkten Determinierbarkeit des Verwaltungsplanes durch den Gesetzgeber im Wege finaler Vorzeichnung des Planungsinhaltes resultiert, kommt der Ausgestaltung des Planungsverfahrens besondere Bedeutung zu.

Wenn es also unmöglich ist, das konkrete Ergebnis am zugrunde liegenden Gesetz inhaltlich zu messen, ist es für die Kontrolle der Planung umso bedeutsamer, dass die planerischen Maßnahmen in sich folgerichtig und unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Interessen zustande kommen würden.

Der nachprüfenden Kontrolle der Planungsentscheidung trägt die Judikatur dadurch Rechnung, dass sie bei einer diesfalls bei Planungen in Verordnungsform *notwendigen* Begründungspflicht auf die zugrunde liegenden Akten zurückgreift.

⁴⁷⁰ Ebda., S. 30.

⁴⁷¹ Vgl. dazu auch oben: VfSlg 20052/2016. Abs. 2.3.2.

7.3.2.3 Verfahrensregeln und Alpenkonvention?

Die höchstgerichtliche Rechtsprechung verlangt, wie bereits oben dargestellt, im Fall finaler Programmierung eine schlüssige Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen. Bereits der Materiengesetzgeber hat, neben einem grundsätzlichen Ziel- und Maßnahmenkatalog, möglichst genau definierte Zielwerte, die es zu erreichen gilt, vorzugeben.⁴⁷²

Um die Gleichförmigkeit der Verfahren zu gewährleisten, wird vom Materien-gesetzgeber daher ein stringentes *Verfahren* mit einer umfassenden Umschreibung der Planungsaufgaben und der Regeln über die Methode der Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen gefordert.⁴⁷³

Einen dem nach innerstaatlichem Recht sehr streng ausgelegten Legalitätsprinzip entsprechenden Verfahrenskatalog stellt die Alpenkonvention allerdings nicht zur Verfügung, weshalb, wie eingangs erwähnt, die analoge Anwendung der Verfahrensbestimmungen vergleichbarer völkerrechtlicher Verträge denkbar ist.⁴⁷⁴

Bei denjenigen Durchführungsprotokollen, bei denen die Europäische Union Vertragspartner der Alpenkonvention ist⁴⁷⁵ und deren Bestimmungen deshalb einer unionsrechtlichen bzw. völkerrechtskonformen Auslegung zugänglich sind, sowie durch die bereits durch den Beitritt zur Europäischen Union erfolg-

⁴⁷² Vgl., VfSlg. 14.041/1995. So erkannte der Verfassungsgerichtshof eine Verfassungswidrigkeit der Bestimmungen der Wiener Bauordnung 1930 über die Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne wegen Verstoß gegen das Legalitätsprinzip infolge Fehlens eines für eine finale Determinierung notwendigen umfassenden Zielkatalogs bzw. einer umfassenden Umschreibung der Planungsaufgaben und mangels einer Regelung über die Methode der Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen des Verordnungsgebers.

⁴⁷³ Vgl. VfSlg. 14.041/1995 – Leitsatz: Verfassungswidrigkeit der Bestimmungen der Wiener BauO 1930 über die Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne wegen Verstoß gegen das Legalitätsprinzip infolge Fehlens eines für eine finale Determinierung notwendigen umfassenden Zielkatalogs bzw. einer umfassenden Umschreibung der Planungsaufgaben und mangels einer Regelung über die Methode der Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen des Verordnungsgebers. Begründung [Auszug]: „Will der Gesetzgeber den – in diesem Bereich des Raumordnungsrechtes wohl nicht gangbaren – Weg einer Determinierung durch die konkrete Widmung bestimmter Gebiete nicht beschreiten und ist er daher auf den einer finalen Determinierung verwiesenen, so ist ein umfassender gesetzlicher Zielkatalog oder zumindest eine umfassende Umschreibung der Planungsaufgaben durch das Gesetz in inhaltlicher Hinsicht unabdingbar, weil sonst das Verwaltungshandeln weitgehend in einem rechtsfreien Raum stattfindet und dementsprechend auch der verfassungsmäßig gebotene Maßstab für die Überprüfung der Verwaltungstätigkeit auf ihre Gesetzmäßigkeit vom Ansatz her fehlt.“

⁴⁷⁴ Vgl. Schroeder, W.: Das EU-rechtliche Potential des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention. In: Zeitschrift für Verkehrsrecht (2019), S. 150.

⁴⁷⁵ Das sind alle Protokolle mit Ausnahme der drei Protokolle *Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Naturschutz und Landschaftspflege* sowie *Bergwald*.

te tendenzielle Abschwächung des Legalitätsprinzips⁴⁷⁶ könnte der Zugang zur Anwendung auch nicht unmittelbar *subsumptionsfähiger* (wenn ..., dann) Konditionalnormen der Alpenkonvention erleichtert werden.

Ein weiteres Eingehen auf die Herausforderungen, die eine eigene Verfahrensordnung für die Umsetzung der Alpenkonvention mit sich bringt, würde allerdings den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Es bleibt daher bei den oben dargestellten Hinweisen.

7.3.2.4 Das Prinzip der Wirkungsorientierung und das Legalitätsprinzip

Auch das Prinzip der Wirkungsorientierung lässt der Verwaltung einen größeren Spielraum bei der Umsetzung von Planungsentscheidungen. Es steht damit in engem Zusammenhang mit dem Legalitätsprinzip und der *Legitimation durch Verfahren*.

*„Eine Steuerung nach Wirkungen verstößt immer dort gegen das Legalitätsprinzip, wenn sie antritt, sensible Regelungsgegenstände abschließend zu normieren, nicht aber wenn sie ergänzend zu den gewohnt konditional programmierten Gesetzen eine strategische Stoßrichtung vorgibt. In der Debatte um die vermeintliche Aushöhlung der Demokratie wird dabei oft außer Acht gelassen, dass die Wirkungsorientierung im österreichischen Modell, nicht die alte konditionale Steuerungsweise ersetzt, sondern sie vielmehr um eine strategische Dimension ergänzt.“*⁴⁷⁷

Der durch das Bundeshaushaltsgesetz 2013 eingeführte Gedanke der Wirkungsorientierung der Verwaltung kann in analoger Anwendung wohl auch für andere gesetzliche Bestimmungen, wie etwa für die Alpenkonvention mit ihren jeweiligen Zielbestimmungen und den in allen Umsetzungsprotokollen dafür vorgesehenen Maßnahmen, herangezogen werden. *„Eine Orientierung an Leistungen und Wirkungen bedeutet jedoch nicht, dass die öffentliche Verwaltung im legitimationsfreien Raum agiert. Vielmehr können beide Legitimationsformen [Anm. Legitimation durch die Anwendung von Konditionalnormen und Legitimation durch Final- oder Zielnormen] parallel existieren.“*⁴⁷⁸

⁴⁷⁶ Vgl. VfSlg. 14041/1995: Mit der gleichen Erkenntnis betonte der VfGH aber, *„dass auch der verfassungsrechtlich als Gesamtänderung abgesicherte Beitritt Österreichs zur Europäischen Union eine tendenzielle Abschwächung des österreichischen Verständnisses vom Legalitätsprinzip in sich birgt.“*

⁴⁷⁷ Brandtner, C., et al. In: Unternehmen Österreich? Wirkungsorientierung am Grat zwischen Technokratie und Demokratie. In: Momentum Quarterly. Zeitschrift für Sozialen Fortschritt, 2 (4), S. 219f.

⁴⁷⁸ Ebda., S. 210.

7.3.3 Verfassungsrechtliche Zuständigkeiten

War das System der Verteilung der staatlichen Aufgaben (bzw. Kompetenzen oder Wirkungsbereiche) auf die verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen schon bisher nicht sehr leicht zu durchschauen, so hat sich das Kompetenzgeflecht seit dem Beitritt zur Europäischen Union sowie seit der Ratifizierung des Übereinkommens zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) und seiner acht Durchführungsprotokolle⁴⁷⁹ noch einmal deutlich verdichtet.

Innerstaatlich waren vor dem EU-Beitritt und vor der Übernahme der Alpenkonvention in das staatliche Recht die Aufgaben zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden im Wesentlichen in den Artikeln 10 bis 15, hinsichtlich der Gemeinden in den Artikeln 116 Absatz 2 und 118 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) geteilt.

Unions- bzw. völkerrechtlich treten nun weitere Kompetenzregelungen hinzu. Neben dem B-VG sind bei der Verteilung der Aufgaben auf primärrechtlicher Ebene der Vertrag über die Europäische Union (EUV), der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁴⁸⁰ sowie die sowohl *einfach-völkerrechtlich* als auch als *internationale Übereinkünfte der Union* europarechtlich relevanten Verträge über die Alpenkonvention zu beachten.

Zusammengefasst unterscheidet man damit aus Sicht der Union zwischen den

- ausschließlichen Zuständigkeiten oder Aufgabenbereichen der Europäischen Union,
- den zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten geteilten Kompetenzen und
- den ausschließlichen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten.

Innerstaatlich sind die

- alleinigen Kompetenzen des Bundes,
- die mit den Bundesländern geteilten Kompetenzen,
- die alleinigen Kompetenzen der Bundesländer gemäß der Generalklausel zu deren Gunsten⁴⁸¹
- und der eigene sowie der vom Bund oder von den Bundesländern auf die Gemeinden übertragene Wirkungsbereich zu beachten.

⁴⁷⁹ Gemeinsam mit dem Protokoll zur Beilegung von *Streitigkeiten* sind es neun Durchführungsprotokolle.

⁴⁸⁰ Neben der Europäischen Grundrechtscharta (GRCh).

⁴⁸¹ Vgl. Artikel 15. Abs. 1 B-VG: „Soweit eine Angelegenheit nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes übertragen ist, verbleibt sie im selbständigen Wirkungsbereich der Länder.“

Durch das Inkrafttreten der Alpenkonvention kommen nun die

- Rahmenkompetenzen des Artikels 2 der Alpenkonvention (Rahmenkonvention), allerdings unter der Voraussetzung, dass die Vertragsparteien Durchführungsprotokolle für die einzelnen (Sach-) Gebiete dafür vereinbart haben⁴⁸²
- und bei denjenigen Protokollen, die auch von der Europäischen Union ratifiziert wurden, die Bundesrahmen- und Subsidiärkompetenzen⁴⁸³ dazu.

Zur weiteren Verwirrung trägt in Österreich der Umstand bei, dass die Alpenkonvention nur in denjenigen Landesteilen gilt, die von den Perimetern der Alpenkonvention umfasst sind, und dass es einerseits Bundesländer (Vorarlberg, Tirol und Kärnten) gibt, deren Gebiet zur Gänze in den Anwendungsbereich der Alpenkonvention fällt, während das in anderen Bundesländern (Salzburg, Ober- und Niederösterreich, die Steiermark und Burgenland) nur zum Teil der Fall ist. Darüber hinaus ist die Bundeshauptstadt bzw. das Bundesland Wien von den Bestimmungen der Alpenkonvention überhaupt nicht erfasst.

7.3.4 Die Stellung der Alpenkonvention im Recht der Europäischen Union

Zunächst ist auf *den Rang* der Alpenkonvention sowohl im innerstaatlichen Recht als auch im Recht der Europäischen Union hinzuweisen.

7.3.4.1 Die Alpenkonvention im Stufenbau der Rechtsordnung

Eines der Schlüsselemente zum Verständnis der normativen Stellung der Alpenkonvention im innerstaatlichen Recht und im Recht der Union⁴⁸⁴ ist die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung.

⁴⁸² Da Artikel 2 Absatz 3 der Rahmenkonvention einen unmittelbar auf Völkerrecht beruhenden *Erfüllungsvorbehalt* darstellt, welchem durch die Vereinbarung von bisher acht von insgesamt zwölf Durchführungsprotokollen bereits entsprochen wurde.

⁴⁸³ Wenn etwa keine innerstaatlichen Regelungen für den von der Alpenkonvention umfassten Bereich bestehen.

⁴⁸⁴ Der Vollständigkeit halber ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass es zwei verschiedene Ansichten zum Verhältnis von staatlichem Recht und Völkerrecht gibt. Nach der Ansicht der in Österreich herrschenden Lehre des Monismus sind Völkerrecht und staatliches Recht jeweils Teile einer einheitlichen Rechtsordnung. Diese erlaubt damit, unter der Grundannahme der Geltung der herrschenden monistischen Lehre, uneingeschränkt die Anwendung der Theorie vom Stufenbau der Rechtsordnung auf inländische Sachverhalte mit völker- bzw. unionsrechtlichem Bezug entsprechend der dargestellten Grafik. Die Position des Dualismus vertritt demgegenüber die Ansicht, dass staatliches Recht und Völkerrecht zwei verschiedene Rechtsordnungen sind. Vgl. dazu: Potacs, M.: Rechtstheorie (Wien 2019²), S. 121f.

Der Gedanke, dass Rechtsakte verschiedener Stufen einander bedingen und in ihrer Wirkung auch wechselseitig beeinflussen können,⁴⁸⁵ wurde von den beiden österreichischen Juristen Adolf Julius Merkl und Hans Kelsen entwickelt und ist Teil des unionsrechtlichen Rechtsverständnisses.⁴⁸⁶

Der Stufenaufbau der Rechtsordnung

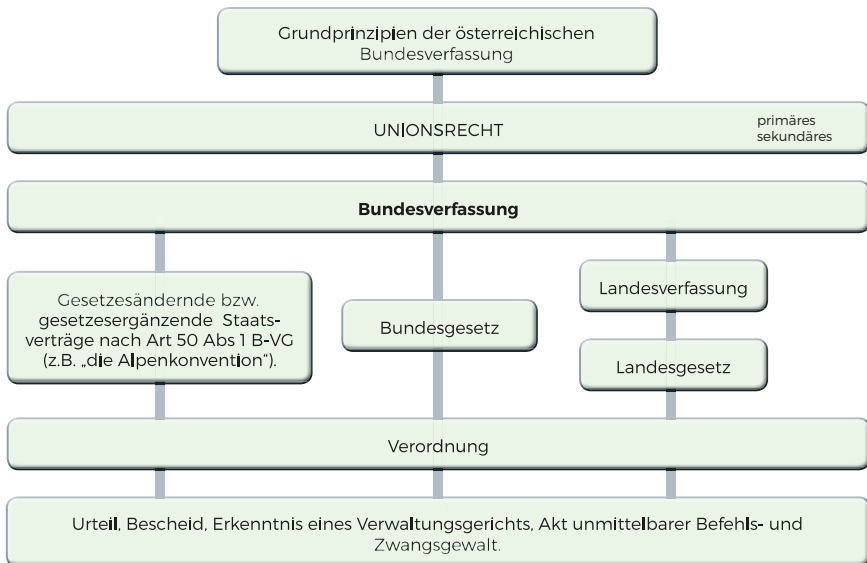


Abbildung 12: Der Stufenaufbau der Rechtsordnung in Bezug auf das innerstaatliche Recht und zum Unionsrecht

Nach der Lehre vom Stufenaufbau der Rechtsordnung muss ein Rechtssatz (ein Gesetz, eine Verordnung, ein Urteil, ein Erkenntnis eines Verwaltungsgerichts, ein Bescheid oder ein Akt unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt) von niedrigerem Rang, um nicht rechtswidrig zu sein, seine entsprechende Deckung in einem Rechtssatz von höherem Rang finden.

⁴⁸⁵ Ersteres wird der Stufenaufbau nach der rechtlichen Bedingtheit, Letzteres als der Stufenaufbau nach der derogatorischen Kraft bezeichnet.

⁴⁸⁶ Vgl. Eberhard, H.: Das Legalitätsprinzip im Spannungsfeld von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht. In: ZÖR 63 (2008), S. 91ff.: „Im geltenden Gemeinschaftsrecht und stärker noch durch die Konzeption des Verfassungsvertrages wird ein Stufenaufbau der (Unions)Rechtsordnung grundgelegt, in dem [...] die Vollziehung als eine von der Gesetzgebung abhängige Funktion angesehen wird.“

Nach dieser Lehre ist etwa ein gemeindebehördlicher Baubescheid – eine sogenannte Individualnorm (z. B. ein Bewilligungs- oder ein Strafbescheid) – rechtswidrig, wenn er dem Inhalt höherrangiger Rechtsnormen, z. B. den als generellen Normen⁴⁸⁷ übergeordneten gemeindebehördlichen Verordnungen *Flächenwidmungsplan* bzw. *Bebauungsplan* oder dem Landesgesetz *Bauordnung* widerspricht. Letztere wiederum müssen ihre Deckung in der Bundes- oder Landesverfassung bzw. im Unionsrecht und schließlich in den Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung haben.

Im selben Maß bedroht ein Widerspruch zu einem im Gesetzesrang stehenden Staatsvertrag, etwa der Alpenkonvention (siehe Grafik *Der Stufenbau der Rechtsordnung*), sowohl einen individuellen (Bescheid, Urteil etc.) als auch einen generellen Rechtsakt (eine Verordnung, ein Gesetz – aber im selben Maß wohl auch eine EU-Richtlinie) mit Rechtswidrigkeit und damit mit dessen Aufhebung (bzw. Einschränkung).

7.3.4.2 Die Ebene der Europäischen Union und die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Umsetzung des Unionsrechts

Wie bereits erwähnt, ergreifen gemäß Artikel 4 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben, und sie unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.⁴⁸⁸

Internationale Übereinkünfte – Stellung der Alpenkonvention zum Unionsrecht

Nach Artikel 216 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) kann die Union unter bestimmten Voraussetzungen mit einem oder mehreren *Drittländern* (staatsrechtlich besser: *Drittstaaten*) oder einer oder mehreren internationalen Organisationen eine Übereinkunft schließen.

Diese von der Union geschlossenen Übereinkünfte – wie etwa *Die Alpenkonvention* (siehe oben) – binden die Organe der Union und die Mitgliedstaaten. Diese Verträge werden mit ihrem Inkrafttreten zu einem integralen Bestandteil des Unionsrechts. Sie stehen damit im Stufenbau der Rechtsordnung (siehe

⁴⁸⁷ Eine für die Allgemeinheit geltende Norm im Unterschied zur individuellen Norm wie etwa Bescheid oder Urteil.

⁴⁸⁸ Diese unionsrechtliche Bestimmung korrespondiert mit der innerstaatlichen Erfüllungsverpflichtung der Inhalte von Staatsverträgen (vgl. Artikel 16 Absatz 4 B-VG).

oben) und damit in ihrem Rang gemäß Art. 216 Abs. 1 („... in den Verträgen“)⁴⁸⁹ und 218 Abs. 11 AEUV unterhalb des Primärrechts⁴⁹⁰ der EU, aber, da diese die Organe der Union und die Mitgliedstaaten binden, über dem Sekundärrecht⁴⁹¹ der Union (Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse etc.).

Die internationalen Übereinkünfte der Union stehen damit natürlich über nationalem Recht – mit Ausnahme der sogenannten Grundprinzipien oder auch *Baugesetze* der Österreichischen Bundesverfassung. Sie genießen, unter der Voraussetzung *ihrer unmittelbaren Geltung*⁴⁹² und *ihrer unmittelbaren Anwendbarkeit*,⁴⁹³ Anwendungsvorrang. Das heißt mit anderen Worten, dass unionsrechtliches Sekundärrecht und innerstaatliches Recht, das mit dem in den *Internationalen Übereinkünften* der Union geschaffenen Recht im Widerspruch steht, von diesem verdrängt wird.

In der Europäischen Union, damals noch *Europäische Gemeinschaft*,⁴⁹⁴ trat die Alpenkonvention (Rahmenkonvention) am 14.4.1998⁴⁹⁵ in Kraft.⁴⁹⁶ *Drittländer* im Sinne des Artikels 216 AEUV zur Europäischen Union sind jedenfalls die drei Vertragsstaaten der Alpenkonvention Monaco, Liechtenstein und die Schweiz.

⁴⁸⁹ Artikel 216 AEUV: „(1) Die Union kann mit einem oder mehreren Drittländern oder einer oder mehreren internationalen Organisationen eine Übereinkunft schließen, wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist oder wenn der Abschluss einer Übereinkunft im Rahmen der Politik der Union entweder zur Verwirklichung eines der in den Verträgen festgesetzten Ziele erforderlich oder in einem verbindlichen Rechtsakt der Union vorgesehen ist oder aber gemeinsame Vorschriften beeinträchtigen oder deren Anwendungsbereich ändern könnte. (2) Die von der Union geschlossenen Übereinkünfte binden die Organe der Union und die Mitgliedstaaten.“

⁴⁹⁰ Artikel 218 Abs. 11 AEUV: „(11) Ein Mitgliedstaat, das Europäische Parlament, der Rat oder die Kommission können ein Gutachten des Gerichtshofs über die Vereinbarkeit einer geplanten Übereinkunft mit den Verträgen einholen.“

⁴⁹¹ „Die von der Europäischen Union abgeschlossenen internationalen Übereinkünfte stehen unter dem Primärrecht. Unterhalb dieser Ebene steht das Sekundärrecht. Dieses ist nur dann gültig, wenn es mit den höherrangigen Rechtsakten und Übereinkünften vereinbar ist.“ Siehe: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/6/quellen-und-geltungsbereich-des-rechts-der-europaischen-union>

⁴⁹² Wenn also der Union in der Angelegenheit aus völkerrechtlicher und aus innerstaatlicher Sicht der Mitgliedstaaten die Kompetenz zur Setzung von Rechtsakten zusteht.

⁴⁹³ Wenn eine Völkerrechtsnorm auch ohne weitere Konkretisierung im Einzelfall durch die Rechtsanwender angewendet werden kann. Vgl. dazu *Haratsch, A., et al.: Europarecht* (Tübingen 202012), S. 101, Rz. 206.

⁴⁹⁴ Vgl. Art. 1 Abs. 3, Satz 3 EUV: „Die Union tritt an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft, deren Rechtsnachfolgerin sie ist.“ Vgl. auch *Haratsch, et al., Europarecht*, S. 29: „Die Verträge und Rechtsakte der EG werden aufgrund der Rechtsnachfolge zu Rechtsakten der nunmehr rechtsfähigen Europäischen Union;“

⁴⁹⁵ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L61/31-36 vom 12.03.1996.

⁴⁹⁶ Ebenso wie ab 2006 die Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention *Berglandwirtschaft, Tourismus, Energie, Bodenschutz und Verkehr*. Letzteres erst ab 26.9.2013.

Unzweifelhaft wurde damit⁴⁹⁷ für die Union und die Mitgliedstaaten⁴⁹⁸ bindendes Unionsrecht geschaffen.

7.3.4.3 Anwendungsvorrang des Völkervertragsrechts

Wie oben gesagt, steht Völkervertragsrecht – und damit diejenigen auch für die Union verbindlichen Dokumente der Alpenkonvention – im Rang über dem sekundären Unionsrecht.⁴⁹⁹ Damit ließe sich begründen, dass etwa EU-Richtlinien (z. B. die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie⁵⁰⁰), die der Alpenkonvention widersprächen, rechtswidrig wären und daher beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) angefochten werden könnten.⁵⁰¹ Ein leitender Grundsatz der Alpenkonvention ist in der Präambel des Protokolls der Alpenkonvention *Raumplanung und nachhaltige Entwicklung* (StF: BGBl. III Nr. 232/2002 idF BGBl. III Nr. 114/2005, im Sinne der drei Säulen der Nachhaltigkeit, so dargestellt:

„[...] die Bewusstseinsbildung, dass der Schutz der Umwelt [Anm. Ökologie], die gesellschaftliche und kulturelle Fortentwicklung [Anm. soziokultureller Aspekt] sowie die Wirtschaftsentwicklung im Alpenraum [Anm. die ökonomische Komponente der drei Säulen der Nachhaltigkeit] gleichrangige Ziele darstellen, weshalb zwischen diesen gleichrangigen Zielen ein langfristig tragfähiges Gleichgewicht gesucht werden muss.“⁵⁰²

⁴⁹⁷ In der Form eines sog. „gemischten Abkommens“.

⁴⁹⁸ Die Mitgliedstaaten sind auch unionsrechtlich gemäß Art. 216 Abs. 2 AEUV iVm Art. 4 Abs. 3 EUV zur Umsetzung gemischter Abkommen verpflichtet. Vgl. Rs. C-239/03_RN 26: „Der Gerichtshof hat daraus gefolgert, dass die Mitgliedstaaten dadurch, dass sie für die Einhaltung der Verpflichtungen aus einem von den Gemeinschaftsorganen geschlossenen Abkommen sorgen, im Rahmen der Gemeinschaftsrechtsordnung eine Verpflichtung gegenüber der Gemeinschaft erfüllen, die die Verantwortung für die ordnungsgemäße Durchführung des Abkommens übernommen hat.“

⁴⁹⁹ „In gleicher Weise gebietet es der Vorrang der von der Gemeinschaft geschlossenen völkerrechtlichen Verträge vor den Bestimmungen des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts [Anm. aus „den Verträgen“ abgeleitetes Sekundärrecht der Europäischen Union], diese nach Möglichkeit in Übereinstimmung mit diesen Verträgen auszulegen.“ Vgl. Urteil vom 10. 9. 1996 – Rechtssache C-61/94. „Nach [Anm. Ex] Art. 300 Abs. 7 EG [Anm. jetzt: Art. 216 Abs. 2 AEUV] sind die von der Gemeinschaft geschlossenen Abkommen für ihre Organe verbindlich und haben daher Vorrang vor den Bestimmungen des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts.“ Vgl. Urteil vom 3. 6. 2008 – Rechtssache C-308/06.

⁵⁰⁰ Siehe dazu weiter unten Kompetenztatbestand Umwelt bei den zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeiten (Artikel 4 AEUV).

⁵⁰¹ Vgl. aber: <https://www.eu-umweltbuero.at/inhalt/eugh-urteile-zu-aarhus-verordnung-anfechtung-nur-fuer-massnahmen-mit-individueller-geltung-moeglich>

⁵⁰² <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20002263>

7.3.4.4 Völkerrechtliche Auslegung⁵⁰³

Rechtsnormen sind in der Regel abstrakt, weil sie für eine unbestimmbare Anzahl von Anwendungsfällen eine Lösung bereithalten müssen. Sie bedürfen daher der Konkretisierung für den jeweiligen Einzelfall.

Die Rechtswissenschaft bedient sich dabei der Gesetzesauslegung oder Gesetzesinterpretation, worunter man die Ermittlung des Sinnes einer Rechtsnorm versteht, um diese zur Beurteilung des zu entscheidenden Falls zu nutzen.

Die allgemeine (innerstaatliche) Privatrechtslehre hat ein „Rahmenmodell“ entwickelt (Kanon der Auslegungsmethoden), dessen grundsätzliche Methoden auch im öffentlichen Recht Anwendung finden.⁵⁰⁴

Da die Alpenkonvention durch den Beitritt Österreichs zum Abkommen sowohl innerstaatliches Recht als auch Völkerrecht (als Staatsvertrag mit den anderen Mitgliedstaaten der Alpenkonvention und der Europäischen Union) sowie als *Internationale Übereinkunft der Union* auch Unionsrecht darstellt, ist bei der Gesetzesauslegung zu differenzieren: Ist bei der Beurteilung eines Sachverhalts lediglich innerstaatliches Recht als Grundlage für die Auslegung erforderlich, so ist für die Auslegung unbestimmter Begriffe der von der Lehre und Rechtsprechung entwickelte österreichische *Kanon der Auslegungsmethoden* heranzuziehen.⁵⁰⁵

Durch die Einführung im Gemeinschaftsrecht wird der Inhalt der Verträge nicht geändert. Sie behalten ihre Rechtsnatur als Instrument des Völkerrechts bei. Dies hat zur Folge, dass sie in der Gemeinschaft als völkerrechtliche Rechtsnormen zur Anwendung kommen.⁵⁰⁶ Es kommt daher Völkerrecht zur Anwendung und es gelten somit die Auslegungsregeln des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVK).⁵⁰⁷ Die Bestimmungen sind daher auch *völkerrechtskonform* auszulegen.⁵⁰⁸

⁵⁰³ Näheres dazu: Alpenverein Landesverband Kärnten, Leitfaden zur Anwendung der Alpenkonvention auf kommunaler Ebene. Allgemeiner Teil II.

⁵⁰⁴ Vgl. Bydlinski, F.: Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff (Wien 1991), S. 593 und VwGH-Rechtsatzkette 98/06/0240 (VwGH, u. a. RS 2009/05/0080).

⁵⁰⁵ Vgl. dazu: Alpenverein Landesverband Kärnten, Leitfaden zur Anwendung der Alpenkonvention auf kommunaler Ebene. Methodenlehre Teil I.

⁵⁰⁶ Vgl. Eleonora, C.: Völkerrechtliche Verträge der Europäischen Gemeinschaft, S. 45. Quelle: https://www.academia.edu/27013680/V%C3%B6lkerrechtliche_Vertr%C3%A4ge_der_Europ%C3%A4ischen_Gemeinschaft_Der_Ratifikationsprozess_nach_dem_EG_Recht_Conte%C3%BAdo_pdf?email_work_card=title

⁵⁰⁷ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000684>

⁵⁰⁸ Vgl. dazu: Alpenverein Landesverband Kärnten, Leitfaden zur Anwendung der Alpenkonvention auf kommunaler Ebene. Methodenlehre Teil 2.

7.3.4.5 Art und Umfang der aus dem Übereinkommen entstehenden Verpflichtungen Österreichs

Das Gutachten der Universität Innsbruck über Österreichs Verpflichtungen durch die UN-Behindertenrechtskonvention⁵⁰⁹ kommt angesichts der Tatsache, dass internationale Übereinkommen – so auch das internationale *Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)* – in Österreich in mehrfacher Hinsicht als Rechtsquelle gelten, zum Schluss, dass dadurch auch Verpflichtungen Österreichs auf mehreren Ebenen bestünden:

1. „völkerrechtliche Ebene: Zum ersten ist das Übereinkommen ein völkerrechtlicher Vertrag, der die Republik Österreich als Vertragspartei gegenüber den anderen Vertragsparteien verpflichtet.
2. staatsrechtliche Ebene: Aus innerstaatlicher Sicht stellt das Übereinkommen einen Staatsvertrag iSd Art 50 Abs 1 Z 1 B-VG dar und wurde als solcher vom Nationalrat genehmigt [...]. Die Rechtswirkungen des Übereinkommens auf dieser Ebene werden vor allem durch den mit dem Genehmigungsbeschluss verbundenen Erfüllungsvorbehalt [Anm. in Bezug auf die Alpenkonvention nur hinsichtlich ihrer Rahmenkonvention] *modifiziert*.
3. unionsrechtliche Ebene: Schließlich ist das Übereinkommen auch eine internationale Übereinkunft der Union iSd Art 216 AEUV, deren Abschluss gemäß Art 217 Abs 6 AEUV vom Rat genehmigt wurde [...]. Gem. Art 216 Abs 2 AEUV binden die von der Union geschlossenen Übereinkünfte als Unionsrecht die Organe der Union und die Mitgliedstaaten, also auch Österreich. Der österreichische Erfüllungsvorbehalt ist unionsrechtlich ohne Bedeutung.“⁵¹⁰

Neben der oben dargestellten, teilweise unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit im innerstaatlichen Recht ist die Alpenkonvention durch ihren Charakter als *Internationale Übereinkunft der Europäischen Union*⁵¹¹ Teil der Rechtsord-

⁵⁰⁹ Schroeder, W., Müller, A., et al.: Gutachten über die aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erwachsenden Verpflichtungen Österreichs (Innsbruck 2014), Rz. 24. <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=278>

⁵¹⁰ Die Alpenkonvention und ihre Protokolle sind völkerrechtliche Verträge iSd Art. 2 Absatz 1 lit a des *Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge* (WVK). Nach dem Grundsatz *Pacta sunt servanda* im Artikel 26 WVK gilt, dass ein Vertrag, wenn er in Kraft ist, die Vertragsparteien bindet und von ihnen nach Treu und Glauben zu erfüllen ist. Nach Artikel 27 WVK kann sich eine Vertragspartei nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen.

⁵¹¹ Vgl. Art. 216ff., Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

nung der Union und steht im unionsrechtlichen Stufenbau der Rechtsordnung über dem gesamten nationalen Recht⁵¹² und darüber hinaus über dem Sekundärrecht der Europäischen Union. Das gilt grundsätzlich für die gesamte Alpenkonvention – somit neben den acht Protokollen auch für die Rahmenkonvention und die Beschlüsse ihrer Organe (Alpenkonferenz und Ständiger Ausschuss).

Daraus folgt, dass die Alpenkonvention (Rahmenkonvention) und die raumordnungsrelevanten Bestimmungen (siehe dazu weiter unten) in den von der Union ratifizierten Protokollen⁵¹³ für die gesamte innerstaatliche Verwaltung - natürlich auch für die Legislative und die Judikative - bindendes Recht darstellen.

In Bezug auf die Auslegung sowohl der Alpenkonvention als auch von sonstigem inländischen Recht gelten nicht die vergleichsweise „strengen“ österreichischen Maßstäbe, sondern die weitergehenden *völkerrechtlichen Auslegungsregeln*⁵¹⁴ nach der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK).

7.3.4.6 Das bundesstaatliche Prinzip im Stufenbau der Rechtsordnung

Bei aller Euphorie über die Geltung der Alpenkonvention als Bestandteil des Unionsrechts und der prinzipiell völkerrechtlichen Irrelevanz innerstaatlicher Kompetenzverteilungen⁵¹⁵ darf nicht übersehen werden, dass die bundesstaatliche Struktur Österreichs als Baugesetz der Bundesverfassung (vgl. obenstehende Grafik: *Die Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung*) an höchster Ebene im Stufenbau der Rechtsordnung verankert ist.

Sie steht damit, wie oben gezeigt, im Stufenbau der Rechtsordnung selbst über dem Unionsrecht, worauf Werner Schroeder hinweist, wenn er schreibt: *„Ein Kernelement des Bundesstaates ist die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern. An eine Beseitigung dieses Grundprinzips des Staates ist nicht zu denken [...]. Die österreichische Bundesstaatlichkeit ist historisch und auch demokratisch ein Wesenselement der österreichischen Bundesverfassung. Ihre Abschaffung oder wesentliche Änderung bedürfte einer obligatorischen Volksabstimmung gemäß Art 44 Abs 3 B-VG [...]“* Schließlich wurde auch

⁵¹² Mit Ausnahme der bereits erwähnten *Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung*.

⁵¹³ Die Protokolle Berglandwirtschaft, Tourismus, Energie, Bodenschutz und Verkehr.

⁵¹⁴ Näheres dazu in Alpenverein Landesverband Kärnten, Leitfaden zur Anwendung der Alpenkonvention auf kommunaler Ebene. Allgemeiner Teil II.

⁵¹⁵ Nach Artikel 27 WVK kann sich eine Vertragspartei nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen.

die Alpenkonvention nur als Staatsvertrag im Rang eines einfachen Gesetzes ratifiziert⁵¹⁶ (vergleiche demgegenüber die Auslegungspraxis des EuGH weiter unten).

7.3.4.7 Hat die Alpenkonvention in Österreich eine zentrale Raumordnungskompetenz geschaffen?

Anders als die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (*bundesstaatliches Prinzip*⁵¹⁷) ist die Gemeindeautonomie (kommunale Selbstverwaltung) nicht Teil der Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung. Anderslautende innerstaatlicher Normen, etwa hinsichtlich des innerstaatlichen Organisationsrechts, sind völkerrechtlich irrelevant.⁵¹⁸

Aus dem oben Gesagten lässt sich daher argumentieren, dass innerhalb der Perimeter der Alpenkonvention und im Umfang des Wortlauts des Artikels 2 Absatz 2 lit b⁵¹⁹ der Rahmenkonvention eine zentrale Kompetenz zur Raumordnung besteht. Diese zentrale Kompetenz wird ergänzt um die raumordnungsrelevanten Bestimmungen in den von der Union ratifizierten Protokollen (siehe gleich unten), sofern diese entsprechend klare Verpflichtungen enthalten, ausreichend bestimmt und damit zur unmittelbaren oder mittelbaren Anwendung geeignet sind. Damit könnte der Bund in den von der Alpenkonvention umfassten Landesteilen unmittelbaren Einfluss auf die *örtliche Raumplanung*⁵²⁰ der Gemein-

⁵¹⁶ Vgl. dazu Schroeder, W., Müller, A. et al.: Gutachten über die aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erwachsenden Verpflichtungen Österreichs (Innsbruck 2014), Rz. 31.

⁵¹⁷ Vgl. Das *bundesstaatliche Prinzip* als Teil der Grundprinzipien der Bundesverfassung: „Artikel 2 B-VG bestimmt, dass Österreich ein Bundesstaat ist. Österreich besteht aus neun selbstständigen Bundesländern, die in ihrem jeweiligen Bereich selbstständig handeln und eigene Gesetze beschließen. [...] In einem Bundesstaat wird die politische Macht zwischen Bund und Ländern aufgeteilt.“ Quelle: <https://www.parlament.gv.at/PERK/VERF/GRUND/>

⁵¹⁸ Vgl. Artikel 27 WVK.

⁵¹⁹ „Raumplanung – mit dem Ziel der Sicherung einer sparsamen und rationellen Nutzung und einer gesunden, harmonischen Entwicklung des Gesamttraumes unter besonderer Beachtung der Naturgefahren, der Vermeidung von Über- und Unternutzungen sowie der Erhaltung oder Wiederherstellung von natürlichen Lebensräumen durch umfassende Klärung und Abwägung der Nutzungsansprüche, vorausschauende integrale Planung und Abstimmung der daraus resultierenden Maßnahmen.“

⁵²⁰ Vgl. 118 Absatz 3 Zeile 9 B-VG.

den nehmen.⁵²¹ Möglicherweise wäre in diesen Angelegenheiten auch eine (subsidiäre⁵²²) Prüfungskompetenz des Bundes hinsichtlich der Gesetzeskonformität der Verordnungen des Gemeinderats denkbar.

Raumordnungsrelevante Bestimmungen in den von der EU zertifizierten Protokollen

- Berglandwirtschaft⁵²³
- Tourismus⁵²⁴
- Energie⁵²⁵
- Bodenschutz⁵²⁶
- Verkehr⁵²⁷

⁵²¹ Europarechtlich lässt sich das durch die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführte Dimension des territorialen Zusammenhalts und des europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK, 1999) argumentieren. Vgl. dazu auch ÖROK-EMPFEHLUNG NR. 53 – Territorialer Zusammenhalt der EU – Österreichische Grundsätze und Perspektiven: „Österreich unterstreicht, dass die Verankerung des ‚territorialen Zusammenhalts‘ im EU-Vertrag (EUV, Art. 2 lit. c) eine ‚von der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit‘ darstellt und daher das Prinzip der Subsidiarität zur Anwendung kommt.“ Artikel 5 EUV (3) Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. „Aus österreichischer Sicht bezieht sich ‚territorialer Zusammenhalt‘ im Zusammenhang mit der Förderung einer harmonischen Entwicklung der Union als Ganzes (AEUV, Art. 185) auf Basis der Grundsätze des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK) 1999 und der Territorialen Agenda 2007 von Leipzig auf eine multifunktionale Auffassung des EU-Raums (Territorium).“

⁵²² Nämlich dann, wenn die Landesregierung ihrer Überprüfungspflicht nach Einhaltung der Bestimmungen des Staatsvertrages (Alpenkonvention) nicht nachkommt. Vgl. Artikel 16 Absatz 4.

⁵²³ Vgl. Artikel 8 Raumplanung und Kulturlandschaft; Artikel 10 Standortgemäße Viehhaltung und genetische Vielfalt Absatz 2; Artikel 13 Land- und Forstwirtschaft als Einheit lit b und c.

⁵²⁴ Artikel 5 Geordnete Entwicklung des Angebots Absatz 2 lit. b; Artikel 6 Ausrichtung der touristischen Entwicklung Absatz 1 und 3; Artikel 7 Qualitätsförderung Absatz 2 lit. a und b; Artikel 9 Naturräumliche Entwicklungsgrenzen; Artikel 10 Ruhezonen; Artikel 11 Politik im Beherbergungsbereich; Artikel 12 Aufstiegshilfen; Artikel 13 Verkehr und Beförderung von Touristen; Artikel 14 Besondere Erschließungstechniken Absatz 1; Artikel 15 Sportausübung; Artikel 16 Absetzen aus Luftfahrzeugen.

⁵²⁵ Artikel 7 Wasserkraft Absatz 1, 3 und 4; Artikel 10 Energietransport und -verteilung; Artikel 11 Renaturierung und naturnahe ingenieurbauliche Methoden.

⁵²⁶ Artikel 6 Gebietsausweisungen; Artikel 7 Sparsamer und schonender Umgang mit Böden; Artikel 8 Sparsame Verwendung und bodenschonender Abbau von Bodenschätzen Absatz 2; Artikel 9 Erhaltung der Böden in Feuchtgebieten und Mooren; Artikel 10 Ausweisung und Behandlung gefährdeter Gebiete; Artikel 11 Ausweisung und Behandlung erosionsgefährdeter Alpengebiete; Artikel 13 Waldbauliche und sonstige Maßnahmen; Artikel 14 Auswirkungen touristischer Infrastrukturen Absatz 1 und 3; Artikel 17 Kontaminierte Böden, Altlasten, Abfallkonzepte Absatz 2.

⁵²⁷ Artikel 7 Allgemeine verkehrspolitische Strategie Absatz 1 lit. c, Absatz 2 lit a und b; Artikel 10 Eisenbahn- und Schiffsverkehr Absatz 1 lit. a; Artikel 11 Straßenverkehr; Artikel 12 Luftverkehr; Artikel 13 Touristische Anlagen.

7.3.5 Die Kompetenzen der Union und die Kompetenzen der Mitgliedstaaten

Ähnlich dem Aufbau der Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes (im Wesentlichen⁵²⁸ in den sogenannten Kompetenzartikeln 10 – 15 B-VG) unterscheidet die Unionsrechtsordnung gemäß Art. 2ff. AEUV zwischen den

- **ausschließlichen Zuständigkeiten der Union** (Art. 3 AEUV⁵²⁹), in denen gemäß Artikel 2 Abs. 1 AEUV nur die Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen kann,
- **den zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeiten** (Artikel 4 AEUV⁵³⁰), in denen gemäß Artikel 2 Abs. 2 AEUV sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen können,
- und den *ausschließlichen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten* (vgl. Art. 5 EUV – *Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, Subsidiaritätsprinzip und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz*), in denen prinzipiell nur die Mitgliedstaaten⁵³¹ gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen können.

Die Auslegungspraxis des EuGH⁵³²

Die mit dem Abschluss des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention durch die Union verbundenen unionsrechtlichen Wirkungen gelten lediglich für den Teil

⁵²⁸ Vgl. Haratsch et al., Europarecht, S. 87: So wie in der österreichischen Bundesverfassung sind auch „die eigentlichen Kompetenzgrundlagen für den Erlass von Sekundärrechtsakten [...] über die Verträge verstreut.“

⁵²⁹ Zollunion, Wettbewerbsregeln des Binnenmarkts, Währungspolitik hinsichtlich der Mitgliedstaaten im EURO-Währungsgebiet, hinsichtlich der Erhaltung der biologischen Meeresschätze der gemeinsame Fischereipolitik und der Handelspolitik.

⁵³⁰ Binnenmarkt, teilweise Sozialpolitik, wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt, Landwirtschaft und Fischerei, ausgenommen die Erhaltung der biologischen Meeresschätze, Umwelt, Verbraucherschutz, Verkehr, transeuropäische Netze, Energie, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit hinsichtlich der in diesem Vertrag genannten Aspekte.

⁵³¹ Unter Beachtung des gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV geltenden Loyalitätsgebots.

⁵³² Vgl. Schroeder, Das EU-rechtliche Potential des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention, S. 149.

des gemischten Abkommens,⁵³³ *der in die Zuständigkeit der Union fällt*.⁵³⁴ Da es sich in der Praxis jedoch schwer feststellen lässt, für welche Teile des gemischten Abkommens diese Aussage zutrifft, weil das Abkommen selbst oder die Beschlüsse über ihr Inkrafttreten oft nichts darüber aussagen, wie die entsprechenden Kompetenzen verteilt sind, *hält sich der EuGH für zuständig, gemischte Abkommen in vollem Umfang auszulegen*, sofern der Teil des Abkommens, der in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten (*die nationale Kompetenz*) fällt, einen weitgehend vom Unionsrecht erfassten Bereich⁵³⁵ betrifft. Diese ausgreifende Inanspruchnahme lässt sich damit begründen, dass die Union nach außen (im Fall der Alpenkonvention gegenüber den *Drittländern* Schweiz, Monaco und Liechtenstein) die völkerrechtliche Verantwortung des gesamten Abkommens trägt und dass die Mitgliedstaaten der Union gegenüber verpflichtet sind, loyal an der Erfüllung dieser Verpflichtung mitzuwirken (Art. 4 Abs., 3 EUV). Es besteht daher ein unionsrechtliches Interesse daran, dass alle Verpflichtungen aus dem gemischten Abkommen der Alpenkonvention erfüllt werden.⁵³⁶

Die Bedeutung der Auslegungspraxis des EuGH für die innerstaatliche Ebene

Was bedeutet nun die Auslegungspraxis des Europäischen Gerichtshofs für die innerstaatliche Ebene und insbesondere für die Gemeindeebene? Der Europäische Gerichtshof nimmt bei gemischten Abkommen (siehe dazu oben), bei mit den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeiten⁵³⁷ und unter Berufung auf die *völkerrechtliche Verantwortung* die Auslegung nach völkerrechtlichen Gesichtspunkten unter Anwendung der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK, WVKR) mit ihren allgemeinen und ergänzenden Auslegungsmitteln nach Artikel 31ff., insbesondere auch dem Grundsatz folgend, dass Verträge einzuhalten

⁵³³ Eine internationale Übereinkunft gemäß Art. 216 AEUV an der, neben der Union und *Drittländern*, auch Mitgliedstaaten der Union selbst beteiligt sind – beispielsweise die Alpenkonvention.

⁵³⁴ Vgl. ECLI:EU:C:2015:282: „Die Vertragsparteien eines mit Drittstaaten geschlossenen gemischten Abkommens sind zum einen die Union und zum anderen die Mitgliedstaaten. Bei der Aushandlung und dem Abschluss eines solchen Abkommens müssen diese Parteien jeweils im Rahmen der Zuständigkeiten, über die sie verfügen, und unter Beachtung der Zuständigkeiten aller anderen Vertragsparteien handeln.“

⁵³⁵ Ein Hinweis auf die mögliche Anwendbarkeit der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie) in Bezug auf die aktuelle Wolfdiskussion im Alpenraum – und damit auf die Anwendbarkeit dieser weiten Auslegungspraxis des EuGH (zwischen den der Union und den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeiten *Umwelt*) – findet sich in der Präambel der FFH-Richtlinie. Demnach sind „[...] Erhaltung, Schutz und Verbesserung der Qualität der Umwelt wesentliches Ziel der Gemeinschaft und von allgemeinem Interesse; hierzu zählt auch der Schutz der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.“

⁵³⁶ Urteil vom 7. 10. 2004 in der Rechtssache C-239/03; Rz. 29: „Da das Übereinkommen und das Protokoll somit Rechte und Pflichten in einem weitgehend dem Gemeinschaftsrecht unterliegenden Bereich schaffen, besteht ein Gemeinschaftsinteresse daran, dass sowohl die Gemeinschaft als auch ihre Mitgliedstaaten die darin eingegangenen Verpflichtungen einhalten.“

⁵³⁷ ISd Art. 4 AEUV.

sind,⁵³⁸ vor. Damit gilt dieser Grundsatz für alle innerstaatlichen Rechtsanwen-
der (Gesetzgeber und Verwaltung). Schließlich ist höchstgerichtlicher Prüfungs-
maßstab immer der nach dem Stufenbau der Rechtsordnung höherrangige
Rechtsgrundsatz bzw. die ranghöhere Norm.

7.3.6 Unmittelbare und mittelbare Vollziehung (bzw. Anwendung) der Protokolle der Alpenkonvention

Zunächst ist zwischen den beiden Begriffen unmittelbare und mittelbare
Vollziehung zu unterscheiden.

- **Unmittelbare Vollziehung** einer Norm bedeutet die direkte Bezugnahme
einer gerichtlichen oder verwaltungsbehördlichen Entscheidung auf eine
entsprechende innerstaatliche oder völkerrechtliche Norm oder auf eine
Norm einer *internationalen Übereinkunft*⁵³⁹ (beispielsweise eine Norm der
Alpenkonvention). Sie gibt unmittelbar vom Inhalt betroffenen Einzelpersonen
ein eigenes *subjektives Recht*, sich vor Behörden oder Gerichten darauf
zu berufen.⁵⁴⁰ Darüber hinaus vermittelt sie – bei europarechtlichem Bezug
– auch Einzelpersonen das Recht,⁵⁴¹ sich mit ihrer Beschwerde direkt an den
EuGH zu wenden. Voraussetzung für die unmittelbare Anwendbarkeit einer
Protokollbestimmung der Alpenkonvention durch Verwaltungsbehörden
und Gerichte ist jedenfalls, dass die jeweilige Vorschrift die nach innerstaat-
lichem Recht, insbesondere Artikel 18 B-VG, geltenden Bedingungen für die
unmittelbare Anwendung, das sie also *hinreichend genau und bestimmt*⁵⁴²
formuliert sein muss, erfüllt.⁵⁴³ Unmittelbar anwendbar sind jedenfalls *hin-*
reichend genau formulierte und bestimmte Konditionalnormen. Ein Teil der
Lehre geht mit überzeugenden Argumenten davon aus, dass auch⁵⁴⁴ *Zielbe-*

⁵³⁸ *Pacta sunt servanda*. Vgl. Artikel 26 WVK: „Ist ein Vertrag in Kraft, so bindet er die Vertragsparteien und ist von ihnen nach Treu und Glauben zu erfüllen.“

⁵³⁹ Anm. iSd Art. 216 AEUV.

⁵⁴⁰ Vgl. z. B. die Individualbeschwerde (*Verordnungsprüfung*) nach Art. 139 Absatz 1 B-VG: „[...] auf Antrag einer Person, die unmittelbar durch diese Gesetzwidrigkeit in ihren Rechten verletzt zu sein behauptet, wenn die Verordnung ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder ohne Erlassung eines Bescheides für diese Person wirksam geworden ist.“

⁵⁴¹ Ein Klagerecht, das üblicherweise nur Staaten, staatlichen Behörden und den Behörden der Europäischen Union zusteht.

⁵⁴² Jedoch nach den *großzügigeren Kriterien* des EU-Rechts hinsichtlich der Bestimmtheitserfordernisse. Vgl. dazu: *Öhlinger, Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht, S. 64. *Eberhard, H.*: Das Legalitätsprinzip im Spannungsfeld von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht. In: ZÖR 63 (2008), S. 98ff.

⁵⁴³ Vgl. *Schmid*, Anmerkungen zur Entscheidung *Kronhofgraben*, S. 696.

⁵⁴⁴ Entgegen der Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts (BVG) z. B. in der Entscheidung *Kronhofgraben*, vgl. *Schmid*, Anmerkungen zur Entscheidung *Kronhofgraben*, S. 697f.

*stimmungen in völkerrechtlichen Verträgen – entsprechend ihrem Normprogramm – der unmittelbaren Anwendung zugänglich sind.*⁵⁴⁵

- Bei der **mittelbaren Vollziehung** wird die auf eine innerstaatliche Norm gestützte Entscheidung⁵⁴⁶ auf die *unionskonforme Interpretation*⁵⁴⁷ einer Protokollbestimmung (aber auch des gesamten innerstaatlichen Rechts) gestützt. Des Weiteren im Fall einer Interessenabwägung bzw. als Maßstab zur Lösung einer Ermessensfrage, oder sie bekräftigt – mittelbar – die Entscheidung des Rechtsanwenders oder der Rechtsanwenderin im Rahmen der Begründung des Spruchs.

7.3.6.1 Aus dem Völkervertragsrecht stammendes Konditionalrecht und unmittelbar anwendbare Ziel- oder Finalnormen

*„Nach ständiger Rechtsprechung ist eine Bestimmung eines von der Union mit ‚Drittländern‘ geschlossenen Abkommens als unmittelbar anzusehen, wenn sie unter Berücksichtigung ihres Wortlauts und im Hinblick auf den Sinn und Zweck der Abkommens eine klare und eindeutige Verpflichtung enthält, deren Erfüllung oder deren Wirkungen nicht vom Erlass eines weiteren Aktes abhängt.“*⁵⁴⁸

Den unbedingten Charakter (*eindeutige Verpflichtung*) hinsichtlich des Verkehrsprotokolls hat Werner Schroeder im weiter unten angesprochenen Aufsatz zum Verkehrsprotokoll⁵⁴⁹ nachvollziehbar dargestellt. Diese Darstellung lässt sich, aufgrund des weitgehend gleichen Aufbaus aller anderen Umsetzungsprotokolle, auch verallgemeinern. Vorausgesetzt, es gibt einen hinreichend bestimmten Wortlaut der Norm⁵⁵⁰ (*Subsumptionsfähigkeit*), sind aus dem Völkerrecht stammende Konditionalnormen damit, wie dem Bestimmtheitsgebot entsprechendes innerstaatliches Recht, unmittelbar und von Amtswegen anzu-

⁵⁴⁵ Vgl. Schmid, Anmerkungen zur Entscheidung *Kronhofgraben*, S. 697f.

⁵⁴⁶ Vgl. Müller, A.: Unmittelbare und mittelbare Anwendung und Wirkung des Energieprotokolls der Alpenkonvention. In: Essl, J.: *Das Protokoll Energie der Alpenkonvention* (Wien 2016), S. 15.

⁵⁴⁷ Vgl. Müller, Unmittelbare und mittelbare Anwendung und Wirkung des Energieprotokolls der Alpenkonvention, S. 24. Insb. EuGH, C-212/04, EU:C:2006:443, Rz. 111: *„Der Grundsatz der gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung verlangt [...], dass die nationalen Gerichte unter Berücksichtigung des gesamten nationalen Rechts und unter Anwendung ihrer Auslegungsmethoden alles tun, was in ihrer Zuständigkeit liegt, um die volle Wirksamkeit der fraglichen Richtlinie zu gewährleisten und zu einem Ergebnis zu gelangen, das mit dem von der Richtlinie verfolgten Ziel übereinstimmt.“*

⁵⁴⁸ Öhlinger, Potacs, EU-Recht und staatliches Recht, S. 83.

⁵⁴⁹ Vgl. Schroeder, Das EU-rechtliche Potential des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention, S. 151.

⁵⁵⁰ Vgl. beispielsweise Artikel 14 Absatz 1, Protokoll Bodenschutz: *„(1) Die Vertragsparteien wirken in der geeignetsten Weise darauf hin, dass [...] Genehmigungen für den Bau und die Planierung von Skipisten in Wäldern mit Schutzfunktionen nur in Ausnahmefällen und bei Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen erteilt und in labilen Gebieten nicht erteilt werden.“*

wenden. Das Gleiche gilt nach der auch hier vertretenen Sicht eines Teils der Lehre und *entsprechend ihres Normprogramms* für diejenigen Final- oder Zielbestimmungen in völkerrechtlichen Verträgen, die, wie oben beschrieben, der unmittelbaren Anwendung zugänglich sind.⁵⁵¹

7.3.6.2 Nicht unmittelbar anwendbare Final- bzw. Zielbestimmungen

Vorausgeschickt sei, dass die Alpenkonvention viele Zielbestimmungen mit einem mehr oder weniger hohen Vorbestimmungsgrad (*determinierende Zielbestimmungen*) enthält. Diese beziehen sich, wie bereits oben gesagt, auf einen zu erreichenden Zustand und nicht auf einen aktuell vorliegenden Sachverhalt – beispielsweise Artikel 8 des Umsetzungsprotokolls *Naturschutz und Landschaftspflege*, der festlegt, dass die Vertragsparteien „*die erforderlichen Maßnahmen treffen [...], dass die natürlichen und naturnahen Lebensräume der wild lebenden Tier- und Pflanzenarten sowie die übrigen Strukturelemente der Natur- und Kulturlandschaft erhalten bleiben und entwickelt werden.*“

Inhaltlich enthalten die determinierenden Zielbestimmungen zwar Ermessenstatbestände,⁵⁵² sie können aber jedenfalls von Behörden und Gerichten angewendet werden. Im Einzelfall können sie aber auch zwingende Ergebnisverpflichtungen darstellen – dann, wenn das Ermessen der Vertragsparteien insoweit reduziert ist und eine Zielerreichung *nur durch eine bestimmte Maßnahme* möglich ist, womit die Zielbestimmung das zu erreichende Resultat⁵⁵³ zwingend im Voraus festlegt (*determiniert*).⁵⁵⁴ Sowohl innerstaatlich als auch im Völkerrecht verlangen Final- oder Zielnormen jedoch ein entsprechend *stringentes Verfahren* (siehe oben), um für die Anwendung (unmittelbar oder als Auslegungsmaßstab) entsprechend legitimiert zu sein.

⁵⁵¹ Vgl. Schmid, Anmerkungen zur Entscheidung *Kronhofgraben*, S. 697f.

⁵⁵² Von mehreren zur Auswahl stehende „*erforderliche Maßnahmen*“.

⁵⁵³ Vgl. dazu auch oben den Grundsatz der *Wirkungsorientierung im Kapitel Planende Verwaltung und Rechtssicherheit*.

⁵⁵⁴ Vgl. Schroeder, Das EU-rechtliche Potential des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention, S. 151f.

7.3.6.3 Völkerrechts- bzw. unionsrechtskonforme Auslegung bei alleiniger Zuständigkeit der Union (Art. 3 AEUV)

Hier bestehen offensichtlich⁵⁵⁵ keine unmittelbaren Überschneidungen mit den Regelungsinhalten der Alpenkonvention.

7.3.6.4 Völkerrechts- bzw. unionsrechtskonforme Auslegung bei geteilten Zuständigkeiten (Art. 4 AEUV)

Überschneidungen mit dem Recht der Mitgliedstaaten könnten sich hier in den Bereichen hinsichtlich folgender geteilter Zuständigkeiten ergeben:

- Binnenmarkt (Artikel 4 Absatz 2 lit a AEUV b iVm⁵⁵⁶ Artikel 26ff AEUV)
- Sozialpolitik (Artikel 4 Absatz 2 lit b iVm Artikel 153 AEUV)
- wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt (Artikel 4 Absatz 2 lit c iVm Artikel 174 – 178 AEUV)
- Landwirtschaft und Fischerei (Artikel 4 Absatz 2 lit d b iVm Artikel 38ff AEUV)
- Umwelt (Artikel 4 Absatz 2 lit e b iVm Artikel 191ff AEUV)
- Verkehr (Artikel 4 Absatz 2 lit g b iVm Artikel 170ff AEUV)
- Energie (Artikel 4 Absatz 2 lit i b iVm Artikel 194ff AEUV)

Nach der oben zitierten Auslegungspraxis des EuGH⁵⁵⁷ gilt, dass die Union die völkerrechtliche Verantwortung des gesamten Abkommens trägt, weswegen ein unionsrechtliches Interesse daran besteht, dass alle Verpflichtungen aus dem gemischten Abkommen (den *Drittländern* gegenüber) erfüllt werden. Insofern also der Teil des Abkommens, der in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, einen weitgehend vom Unionsrecht erfassten Bereich betrifft, muss das gemischte Abkommen in vollem Umfang *unionskonform* und nach völkerrechtlichen, insbesondere *großzügigeren*⁵⁵⁸ Interpretationsregeln der Artikel 31ff. WVK ausgelegt werden.

⁵⁵⁵ Art. 3 (1) AEUV: „Die Union hat ausschließliche Zuständigkeit in folgenden Bereichen: a) Zollunion, b) Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln, c) Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, d) Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik, e) gemeinsame Handelspolitik [...]“

⁵⁵⁶ Die eigentlichen Kompetenzgrundlagen für den Erlass von Sekundärrechtsakten sind allerdings auf die Verträge verstreut. Dieser und die folgenden Hinweise „iVm ...“ auf den AEUV sind lediglich als Hinweis zu sehen.

⁵⁵⁷ Vgl. Schroeder, Das EU-rechtliche Potential des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention, S. 149.

⁵⁵⁸ Auslegung nach *Treu und Glauben und in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes*, unter Heranziehung der Präambeln, Anlagen, späteren Übereinkünfte samt ergänzenden Auslegungsmitteln sowie unter *großzügiger* Anwendung des Legalitätsgrundsatzes (Art. 18 B-VG).

7.3.6.5 Auslegung und Anwendung von Beschlüssen von Organen

Nach der Rechtsprechung des EuGH⁵⁵⁹ können auch Beschlüsse von Organen,⁵⁶⁰ die durch völkerrechtliche Verträge eingerichtet sind, unmittelbar anwendbar sein, wenn diese „*unbedingt und ausreichend bestimmt sind*“⁵⁶¹ (Anm.: „[...] und deren Erfüllung oder deren Wirkungen nicht vom Erlass eines weiteren Aktes abhängen“⁵⁶²). Sie nehmen, nach der Rechtsprechung des EuGH, aufgrund ihres unmittelbaren Zusammenhangs mit dem Abkommen den Rang desselben ein.⁵⁶³

Die *Rahmenkonvention*, also *Das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)*,⁵⁶⁴ wurde von allen acht Alpenstaaten sowie von der Europäischen Union (als Rechtsnachfolger der EG) als völkerrechtlicher Vertrag rechtsverbindlich angenommen. Die Alpenkonferenz ist nach den Bestimmungen der Artikel 5 bis 7 dieser *Rahmenkonvention* das beschlussfassende Organ der Alpenkonvention. Auf diesem Weg könnten die in Artikel 6 der Rahmenkonvention vorgesehenen Beschlüsse,⁵⁶⁵ wenn diese *unbedingt und ausreichend bestimmt sind*, zu sekundärem und damit – zumindest für die Union selbst und diejenigen fünf Mitgliedstaaten,⁵⁶⁶ die zugleich Vertragsparteien der Alpenkonvention sind – im Anwendungsgebiet der Alpenkonvention zu unmittelbar bindendem Unionsrecht werden. Die Auslegung dieser Beschlüsse, so sie nach dem oben Gesagten unmittelbar anwendbar sind, erfolgt daher *unionskonform* und nach Maßgabe der Artikel 31ff. VVK.

⁵⁵⁹ Vgl. Urteil des EuGH vom 20. September 1990 in der Rechtssache C-192/89 (Sevince); *Erlbacher, F.*, Internationale Übereinkünfte. In: *Jaeger, T. Stöger, K.* (Hrsg.): Kommentar zu EUV und AEUV (Wien 2019), Rz. 20.

⁵⁶⁰ Vgl. auch EuGH C-192/89 (20.9.1990), Rz. 9: „Der Gerichtshof hat auch entschieden, daß die Beschlüsse des Assoziationsrates aufgrund ihres unmittelbaren Zusammenhangs mit dem Abkommen, zu dessen Durchführung sie ergehen, ebenso wie das Abkommen selbst von ihrem Inkrafttreten an integrierender Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung sind.“

⁵⁶¹ *Öhlinger, Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht, S. 84.

⁵⁶² Vgl. EuGH C-192/89, Urteil des Gerichtshofs vom 30. September 1987; *Demirel/Stadt Schwäbisch Gmünd*, Rz. 15.

⁵⁶³ Vgl. *Calliess/Ruffert/Schmalenbach*, AEUV Art. 216, Rz. 51.

⁵⁶⁴ BGBl. Nr. 477/1995.

⁵⁶⁵ Vgl. Z. B. Beschlüsse der XI. Alpenkonferenz: <https://www.alpconv.org/de/startseite/organisation/alpenkonferenz/beschluesse-der-xi-alpenkonferenz/>

⁵⁶⁶ Weiter geht die Stellungnahme der Rechtsservicestelle der Alpenkonvention: „Die Alpenkonvention und ihre Protokolle sind solche gemischte Abkommen, sodass auch hier die Europäische Kommission tätig werden kann, da in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallende Protokollbestimmungen der Durchführungsprotokolle, die für die Europäische Gemeinschaft in Kraft getreten sind, auch Rechtswirkungen für die Mitgliedsstaaten erzeugen, die diese Protokolle noch nicht ratifiziert haben.“ Vgl. Stellungnahme Anwendung der Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention in Italien vom 13.09.2011.

Die Auslegung im Hinblick auf das Verhältnis von Unionsrecht und Völkerrecht

Das Verhältnis des Unionsrechts zum Völkerrecht ist bis heute nicht abschließend geklärt und hängt vom fortschreitenden Grad der Vergemeinschaftung ab. *„Die Anwendbarkeit der Regeln der WVRK [...] lässt sich nicht rigide mit einem klaren ‚Ja‘ oder ‚Nein‘ beantworten.“*⁵⁶⁷ Bis zur Klärung dieser offenen Frage⁵⁶⁸ wird in diesem Skriptum von der Geltung der Wiener Vertragsrechtskonvention im Unionsrecht, insbesondere auf die allgemeinen völkerrechtlichen Auslegungsregeln nach Art. 31 WVK, ausgegangen. Bei Fragen der Auslegung werden die Begriffe *Unionsrecht* und *Völkerrecht* bzw. *Völkervertragsrecht* synonym verwendet.

Ein weiteres Eingehen auf die spezifische Problematik der Rangordnungen im Stufenbau der Rechtsordnung würde hinsichtlich aller von der Alpenkonvention betroffenen innerstaatlichen Kompetenzverteilung, die nicht allein in die Kompetenz der Union fallen, und der *sehr weitgehenden Vorschriften in den Protokollen [...], welche den nationalen Rechtsordnungen keineswegs bekannt sind*,⁵⁶⁹ den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Es bleibt daher bei den hier dargestellten Hinweisen.

Conclusio

Nach Andreas Müller vom Institut für Europarecht und Völkerrecht an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Innsbruck haben die Verwaltungsbehörden und Gerichte die unmittelbare Anwendung eines Staatsvertrages unter Anwendung der völkerrechtlichen Auslegungsregeln gemäß Art. 31ff der WVK selbstständig und gesondert für jede Vertragsvorschrift sowie unter Heranziehung der übrigen Rechtsordnung zu beurteilen. *„Die Vollziehungsbehörden haben bei der Beurteilung der unmittelbaren Anwendung mithin mit einem gewissen Engagement ebenso wie mit einer gewissen Großzügigkeit ans Werk zu gehen.“*⁵⁷⁰

⁵⁶⁷ Vgl. Zur Anwendung der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) auf das EU-Primärrecht. In: Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag (2018), WD2–3000–166/18; <https://www.bundestag.de/resource/blob/586218/fbf01ec9452ba9923de2a45453c7c6ea/WD-2-166-18-pdf-data.pdf>

⁵⁶⁸ Vgl. dazu: Mittermüller, B. Erhöhtes Verkehrsaufkommen als Folge neuer touristischer Anlagen. In: Essl, J. (Hrsg.): Das Protokoll Verkehr der Alpenkonvention (Wien 2019), S. 48.: „Allerdings hat der EuGH in seiner Rechtsprechung bereits klargestellt, dass er die Interpretationsmethoden des Art 31 WVK grundsätzlich anerkennt; und dies, obwohl die WVK weder die Union noch alle Mitgliedstaaten bindet.“

⁵⁶⁹ Vgl. dazu Schmid, S.: Auf der Suche nach dem effektiven Alpenkonventionsrecht. In: Haßlacher, P. (Hrsg.): 25 Jahre Alpenkonvention – Ein- und Ausblicke (Innsbruck 2016), S. 43. Quelle: <https://docplayer.org/56700139-25-jahre-alpenkonvention.html>

⁵⁷⁰ Müller, A., Unmittelbare und mittelbare Anwendung und Wirkung des Energieprotokolls der Alpenkonvention. In Essl, J. (Hrsg.): Das Protokoll „Energie“ der Alpenkonvention (Wien 2016), S. 14.

Etwas kürzer mit den Worten Ewald Galles: *„Haben Sie Mut und seien Sie neugierig!“*⁵⁷¹

7.4 Gedanken zu öffentlichen Investitionen und staatlichen Förderungen versus Investitionen externer privater oder institutioneller Investoren im Licht der Alpenkonvention und des staatlichen Regulierungsrechts

*„Für uns war der Lift ohnehin nie wichtig«, sagt Simon Wilhelm, Eigentümer des Vier-Sterne-Biohotels Holzleiten nahe Obsteig. »Wir haben schon immer unser eigenes Ding gemacht und wollten nicht abhängig sein von den Entscheidungen anderer.«“*⁵⁷²

Die Gemeinden im Alpenraum stehen vielfach vor der Herausforderung, dass es an benötigtem Kapital für *die Ankurbelung* der lokalen Wirtschaft fehlt. Vielfach ist daher der Ruf nach externen Investitionen – seien es Fördermittel oder Investitionen der öffentlichen Hand oder seien es private Investoren – der erste Lösungsansatz.

Hinter der ersten externen Ressource, den öffentlichen Investitionen oder öffentlichen Fördermitteln, steht in der Regel kein ausschließliches Eigeninteresse der Staaten im Vordergrund. Vor allem sollen mit gezielten Wirtschaftsförderungen oder Unternehmensbeteiligungen mehrheitlich die Interessen der Allgemeinheit gefördert werden. Die mithilfe der Förderung erzielten Gewinne fließen über deren Besteuerung ohnedies wieder *der Öffentlichkeit* zu.

Für externe Privatinvestoren steht aber, in einer freien Wirtschaftsordnung völlig legitim, primär die Rendite, der sogenannte *Return of Investment*, im Zentrum des Interesses. Es werden dabei die – aus Sicht des Investors – *fremden Ressourcen* des Alpenraums ausgebeutet. Die dabei erzielte Wertschöpfung verbleibt in den seltensten Fällen direkt im *ausgebeuteten* Alpenraum.

⁵⁷¹ Galle, E.: Die Gemeinden – ein Schlüssel zur Implementierung der Alpenkonvention (Tainach/Tinje 2006), S. 3.

⁵⁷² Kast, G.: *„Seit der Sessellift weg ist, haben wir im Winter mehr Gäste denn je“*. In: SPIEGEL Reise vom 11.01.2022, <https://www.spiegel.de/reise/europa/alternativer-wintertourismus-auf-dem-mieminger-plateau-seit-der-sessellift-weg-ist-haben-wir-im-winter-mehr-gaeste-denn-je-a-dc85512a-d6ac-47e4-90ec-0f4979989a5a>

Für die Alpenkonvention und für die lokale Wirtschaftskraft macht es daher einen Unterschied, ob Investitionen von externen Investoren⁵⁷³ getätigt werden, die den Alpenraum vor allem als *Investment* sehen, oder von *der öffentlichen Hand* bzw. von lokalen Wirtschaftstreibenden, die damit ihre Einnahmen zum Leben erzielen. Während nämlich externe Investoren in der Regel wenig Bezug zum Alpenraum haben, sind die Alpen für die dort ansässige Bevölkerung⁵⁷⁴ *ihr eigener Lebens- und Wirtschaftsraum*.⁵⁷⁵

Externes Investment wird im Krisenfall eher wieder in einem anderen Investitionsfeld bzw. an einem anderen Ort reinvestiert, während die *ansässige Bevölkerung* auch in kurzfristigen *wirtschaftlichen Tiefen* vor Ort bleibt. Menschen, die in der Region leben und dort verankert sind, stellen bei ihren Investitionen in aller Regel nicht allein das eigene ökonomische Interesse in den Vordergrund. Sie tendieren vielmehr dazu, weil ihr Arbeitsumfeld gleichzeitig ihr Lebensraum ist, auch ökosoziale Aspekte in ihre Marktentscheidungen einfließen zu lassen. Sie legen in der Regel Wert darauf, dass ihr wirtschaftliches und soziales Umfeld weiterhin existiert.

Dass man sich aus Gründen der Loyalität eher auf die einheimische Bevölkerung verlassen sollte, wusste schon Niccolò Machiavelli, einer der wichtigsten Staatsphilosophen der frühen Neuzeit. Er beschreibt in seinem 1532 veröffentlichten Werk *Il Principe*⁵⁷⁶ im 12. Kapitel, unter welchen Voraussetzungen der Bestand von Fürstentümern gesichert werden könne. Machiavelli teilt für seine Beschreibung die Truppen, womit ein Fürst seinen Staat schützt, in *eigene Landeskindern*, in Söldner und in Hilfstruppen ein. Die Söldner und Hilfstruppen seien unnütz und gefährlich. Wer seinen Staat auf Söldner stützt, *wird niemals sicher und fest stehen*. Die Ursache dafür liegt nach Machiavelli darin, dass Söldnerheere *keine Anhänglichkeit zeigen und keinen Antrieb haben, der sie auf dem Schlachtfeld halten könnte, als ein wenig Sold*. Sobald es zum Krieg komme, würden sie flüchten und abziehen.

⁵⁷³ Vgl. Vorwort der Broschüre des Österreichischen Alpenvereins (Hrsg.): Bergsteigerdörfer: Mallnitz. Perle im Nationalpark Hohe Tauern. (Innsbruck 2016), S. 5: „Oberstes Ziel ist es, die Wertschöpfung in der Region zu halten und nicht an irgendeinen regionsfremden Investor abzugeben.“ https://www.bergsteigerdoerfer.org/files/einzelbroschuere_mallnitz_2016.pdf

⁵⁷⁴ Vgl. Präambel der Alpenkonvention: „[...] in der Erkenntnis, daß die Alpen Lebens- und Wirtschaftsraum für die einheimische Bevölkerung sind [...]“ und Artikel 2: „[...] Erhaltung und Förderung der kulturellen und gesellschaftlichen Eigenständigkeit der ansässigen Bevölkerung und der Sicherstellung ihrer Lebensgrundlagen, namentlich der umweltverträglichen Besiedlung und wirtschaftlichen Entwicklung [...]“

⁵⁷⁵ Umsetzungsprotokoll Naturschutz und Landschaftspflege: „[...] Lebens- und Wirtschaftsraum der ansässigen Bevölkerung [...]“

⁵⁷⁶ Vgl. hier und im Folgenden: Machiavelli, N.: Der Fürst (Il principe). (Kettwig, 1992), S. 61ff.

Umgelegt auf nachhaltig funktionierende, lokale Wirtschaftssysteme bedeutet dies, dass man sich, um langfristigen wirtschaftlichen und sozialen Bestand im Alpenraum zu gewährleisten und in der Diktion der Alpenkonvention zu bleiben, vorwiegend auf die in den Alpen *ansässige Bevölkerung* verlassen sollte.

Externes Investment im Alpenraum

Gefördert wird externes privates Investment in den Alpen, mit allen damit möglicherweise einhergehenden Nachteilen für die *ansässige Bevölkerung*, auch durch die Geltung der vier Grundfreiheiten⁵⁷⁷ innerhalb der Grenzen der Europäischen Union. Werner Bätzing bringt die damit einhergehende Problematik am Beispiel der wirtschaftlichen Bedeutung der Wasserkraft für die Alpen treffend auf den Punkt, wenn er schreibt:

*„Vor der Liberalisierung des Strommarktes gab es große, kartellartige Stromkonzerne, bei denen die öffentliche Hand, meist auf der staatlichen Ebene, in der Regel eine zentrale Rolle spielte. Danach bleibt es bei den Großstrukturen, und die öffentlichen Träger werden teilweise durch privatwirtschaftliche Konzerne ersetzt – beide Male stehen die Interessen der außeralpinen Gebiete im Zentrum, beide Male liegen die Konzernsitze außerhalb der Alpen, und beide Male besitzen ‚die Alpen‘ dabei wenig Kapitalanteile und Mitwirkungsmöglichkeiten. Und da die Stromkonzerne am Hauptsitz steuerpflichtig sind, fließen die mit der Wasserkraftproduktion gemachten Gewinne mehr oder weniger vollständig aus den Alpen ab.“*⁵⁷⁸

Einen Mittelweg stellen die Modelle des *Public-Private-Partnership* (PPT) dar. Hier *belastet* die Gemeinde ihre Leistung über die reine Kostendeckung hinaus mit der Gewinnerwartung des privaten Partners. Eine solche Verteuerung der Leistung kann aber aus zwei Gründen sinnvoll sein:

1. Die Zusammenarbeit mit privaten Partnern kann private fachliche oder organisatorische Kompetenz, über welche die Gemeinde selbst im konkreten Fall nicht verfügt, in die kommunale Daseinsvorsorge einbringen.
2. Die Zusammenarbeit mit Privaten kann private wirtschaftliche Potenz, über welche die Gemeinde selbst im konkreten Fall nicht verfügt, in die kommunale Daseinsvorsorge einbringen.

⁵⁷⁷ Der freie Warenverkehr, der freie Personenverkehr, der freie Dienstleistungsverkehr (natürliche und juristische Personen haben das Recht auf grenzüberschreitende Ausübung selbstständiger Erwerbstätigkeiten in anderen EU-Mitgliedstaaten) und der freie Kapitalverkehr.

⁵⁷⁸ Bätzing, *Die Alpen*, S. 231.

Schwerpunkte der Alpenkonvention sind auch, wie dargestellt, die Diversifizierung der lokalen Wirtschaft, die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den lokalen Gewerben (etwa zwischen Tourismus, Land- und Forstwirtschaft) sowie lokalen Handwerksbetrieben,⁵⁷⁹ somit eine themen- und protokollübergreifende Förderung der ansässigen Bevölkerung und damit primär die Erzielung lokaler Wertschöpfung.⁵⁸⁰ Externe Mittel können aber auch auf anderen Wegen in die Gemeinden fließen. Zur Entwicklung des ländlichen Raums stehen, wie oben dargestellt, einerseits die vielfältigen Förderprogramme der Nationalstaaten, andererseits Fördermittel der Europäischen Union (Strukturfonds) zur Verfügung.

Marktregulierung

Marktregulierung beschreibt *„die staatliche Einwirkung auf bestimmte Wirtschaftssektoren mit dem Ziel, Wettbewerbsbedingungen zu schaffen bzw. zu erhalten und ein Funktionieren dieser Wirtschaftssektoren im Interesse der Allgemeinheit sicherzustellen.“*⁵⁸¹

Vor der Liberalisierung der Märkte wurden bestimmte Wirtschaftsleistungen, vor allem solche in den Netzwerkindustrien,⁵⁸² welche auf Basis eines nicht beliebig duplizierbaren Netzes arbeiten, wegen der damit verbundenen hohen Investitionskosten vorwiegend durch den Staat (Bund, Länder und Gemeinden) bzw. durch öffentliche Monopolunternehmen erbracht. Vereinzelt geschah das aber auch nach wie vor durch finanzstarke private Unternehmungen oder wirtschaftliche Zusammenschlüsse. Damit entstanden neben den staatlichen Monopolen weitere, sogenannte *natürliche* Monopole.

Durch den Liberalisierungsdruck des EU-Rechts, verbunden mit der Möglichkeit der direkten Beteiligung an Unternehmen bzw. mittels der Finanzprodukte des Kapitalmarkts, an den Wertpapierbörsen sowie der vergleichsweise neueren Erscheinung *Crowdfunding*, wurden diese vormals im Wesentlichen verstaatlichten Wirtschaftssektoren noch leichter für den Wettbewerb zugänglich.

⁵⁷⁹ Vgl. z. B. Artikel 14 Protokoll Berglandwirtschaft.

⁵⁸⁰ Die Akzeptanz von neuen Infrastrukturprojekten (Windkraftanlagen, touristische Infrastrukturen, sonstige) ist übrigens erfahrungsgemäß umso höher, je höher der Anteil und damit die unmittelbare Beeinflussbarkeit bei lokal ansässigen Investoren oder bei der öffentlichen Hand, die vielfach als neutral angesehen wird, liegt.

⁵⁸¹ Baumgartner, G., Fuchs, C. In: Bachmann, S., et al. (Hgg.): Besonderes Verwaltungsrecht (Wien 201812), S. 413ff.

⁵⁸² Z. B. Strom- und Gasleitungsnetze, Telekommunikationsnetze, Eisenbahn- und Straßennetze, aber auch der Betrieb von Seilbahnen (vgl. Seilbahngesetz 2003: Nach § 2. Absatz 1 sind Seilbahnen Eisenbahnen, deren Fahrzeuge durch Seile spurgebunden bewegt werden, sowie Schlepplifte – für sie gilt nach § 25 Absatz 2 leg cit eine Betriebspflicht).

Mittels regulierender Eingriffe durch den Staat in den – an sich *freien* – Markt soll deshalb das Interesse der Allgemeinheit am weiteren Funktionieren dieser Wirtschaftssektoren und eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit den betreffenden Dienstleistungen sichergestellt werden.

Bergsteigerdörfer. Mosaiksteine einer gelebten Alpenkonvention

Ein konkretes Projekt zur Umsetzung der Ziele des Tourismusprotokolls der Alpenkonvention und um damit die Wertschöpfung verstärkt vor Ort zu halten, ist das vom Österreichischen Alpenverein (ÖAV) initiierte Regionalentwicklungsprojekt *Bergsteigerdörfer*.⁵⁸³ Der Österreichische Alpenverein stellt sich bei diesem Projekt, so wie die Alpenkonvention, auf die Seite der Interessen der einheimischen Bevölkerung – mancherorts gegen die Interessen externen Finanzkapitals, welches dort zwar investiert, aber eben nicht in den Alpen *ansässig* und schon gar nicht einheimisch ist. Dezidiert lautet eines der Ziele der ÖAV-Bergsteigerdörfer: „die Wertschöpfung in der Region zu halten“⁵⁸⁴ und nicht an irgendeinen regionsfremden Investor abzugeben.“⁵⁸⁵ Externes Finanzkapital ist überall auf der Welt in erster Linie an einer guten Rendite des eingesetzten Kapitals interessiert. Die Interessen der lokalen Bevölkerungen sind in den seltensten Fällen das Motiv für das Investment, das für Finanzinvestoren gleich gut in anderen Anlageformen und an anderen Orten *stattfinden* kann, solange diese alternativen Anlagemöglichkeiten einen möglichst risikoarmen und gleichzeitig ertragreichen *Return of Investment* versprechen. Geldanlagen in Grund und Boden im Alpenraum sind, langfristig gesehen, wenig risikoreich. Trotz *Corona und Klimakrise* birgt der weiterhin wachsende Tourismusmarkt Chancen für gute Gewinne. Und wenn nicht, dann findet sich immer noch eine Möglichkeit, die Anlageobjekte in Form von Zweitwohnsitzen am Wohnungsmarkt zu veräußern – und das selbst in den Fällen, in denen der Flächenwidmungsplan der Gemeinde und das örtliche Entwicklungskonzept eigentlich dagegen zu sprechen scheinen.

⁵⁸³ Quelle: Alpenverein Südtirol: <https://alpenverein.it/alpenkonvention/>

⁵⁸⁴ Vgl. dazu auch die Deklaration Bevölkerung und Kultur, Kapitel IV, Absatz 2.

⁵⁸⁵ Vgl. z. B. die Broschüre Bergsteigerdörfer – Mallnitz, S. 5.

8 Abschließende Gedanken

Wir haben aktuell kein völkerrechtliches Instrument, das die Umsetzung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen (SDGs)⁵⁸⁶ innerstaatlich rechtlich verbindlich macht. Es bleibt daher in diesem Bereich nur die Möglichkeit der Verhaltensbeeinflussung durch entsprechende steuerliche Lenkungsmaßnahmen – z. B. CO₂-Abgaben, durch die Schaffung finanzieller Anreize für Umweltschutz- oder Energiesparmaßnahmen oder durch eine entsprechende Berücksichtigung gesellschaftlich gewünschten Verhaltens in den Finanzausgleichsgesetzen. Wir haben aber mit der Alpenkonvention, und das bereits seit 1995, ein rechtlich verbindliches Instrument, welches die wesentlichen Ziele der SDGs in ihrer Wirkung zu einem großen Teil beinhaltet und, wie oben in Kapitel 4 gezeigt, schon in den 90er-Jahren viele davon in groben Zügen vorweggenommen hat.

Mit großer Wahrscheinlichkeit kann eine *gelebte Alpenkonvention* auch die Pariser Ziele zur Verminderung der weiteren Erderwärmung fördern – insbesondere im Bereich des Verkehrs und der erneuerbaren Energie, bei der Reduktion des Flächenverbrauchs durch *Versiegelung*, durch die bevorzugte Nutzung bestehender Infrastruktur, durch den Erhalt CO₂ speichernder Bergwälder, bei der Forderung der Alpenkonvention nach Erhalt bestehender Naturschutzgebiete, Hoch- und Flachmoore sowie bei der Förderung lokaler Wirtschaftskreisläufe.

Rechtsanwenderinnen und Rechtswissenschaftler und insbesondere *der Gesetzgeber* – wir alle also – sollten sich/uns angesichts der gegenwärtigen Klimakatastrophe vom eher *bequemen* Gedanken, dass nur unbedingt und ausreichend bestimmte Normen, also problemlos und unmittelbar anwendbare *Konditionalsnormen*, rechtliche Verbindlichkeit haben, verabschieden. Vielmehr geht es darum, nicht nur auf Vergangenes oder aktuell Bestehendes zu reagieren, sondern auch darum, unsere gemeinsame Zukunft aktiv zu gestalten und die Verbindlichkeit unserer Entscheidungen beispielsweise auf Niklas Luhmanns Theorie der „*Legitimation durch Verfahren*“ zu stützen. Wir können dabei den Umstand berücksichtigen, dass, wie im Kommentar Sebastian Schmidts zur Entscheidung *Kronhofgraben* dargestellt,⁵⁸⁷ auf Zukünftiges gerichtete *Final- oder Zielnormen*, etwa diejenigen der Alpenkonvention, ebenfalls der unmittelbaren Anwendung zugänglich sein können, und dass wir damit – unter Einhaltung entsprechender Verfahrensregeln – *den Rahmen* unseres Rechtsstaats nicht verlassen.

⁵⁸⁶ Siehe dazu Kapitel 4.

⁵⁸⁷ Vgl. Schmid, Anmerkungen zur Entscheidung *Kronhofgraben*, S. 697f.

Arnold Riebenbauer, der erste Vorsitzende der Sektion Spittal/Drau des Österreichischen Alpenvereins und stellvertretende Vorsitzende des ÖAV Landesverband Kärnten, weist im Hinblick auf den Gletscherschwund in den Alpen darauf hin, dass man wohl einwenden könne, dass höhere Bergregionen früher auch eisfrei gewesen seien könnten und dass sich dieser Vorgang jetzt eben wiederholen würde. Riebenbauer stellt demgegenüber aber ausdrücklich fest, dass dieses zweifellos vorhandene Phänomen des Wachsens und Vergehens von Alpengletschern nicht mit jenen Ereignissen zu vergleichen sei, deren Zeugen und Betroffene wir gerade sind. Was den aktuell zu beobachtenden Vorgang von den früher zu beobachtenden Phänomenen unterscheide, sei, dass der aktuell vom Menschen verursachte Klimawandel nicht zyklisch, sondern stetig ansteigend stattfindet.⁵⁸⁸

Aber nicht nur das Phänomen des Gletscherschwundes zeigt, dass die Klimakatastrophe *uns alle angeht*. Auch das Erreichen der globalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs) der Vereinten Nationen sollte für uns alle ein gemeinsames Anliegen sein. Wir wissen allerdings in der Regel wenig darüber, welche Schritte wir dabei selbst setzen können. Die Alpenkonvention gibt uns dafür ein Handwerkszeug in die Hand, mit dem wir konkret und in unserem unmittelbaren Lebensumfeld unseren Teil dazu beitragen können.

Kurzfristig geht Nachhaltigkeit auf Kosten der Liquidität. Kurzfristig erscheint es aus Sicht der Gemeinden daher sinnvoller, Grünland in Bauland umzuwidmen und es an Investoren zu verkaufen. Langfristig gesehen ist dann aber *das Familiensilber* weg. Landschaft vermehrt sich nicht – und was einmal *weg* ist, ist meist auf Dauer weg und lässt sich in der Regel nicht mehr zurückholen.

Seit der sogenannten *Grundentlastung* der Bauern nach den Revolutionsjahren von 1848, als viele der ehemals vom Grundherrn, der Eigentümer des von den Bauern bewirtschafteten Landes war, abhängigen Bauern ihr eigenes Land erwerben konnten, galt der Grundsatz, *dass ein Bauer sein Land nicht verkauft*, da es sein Kapital ist, das ihm und den ihm nachfolgenden Generationen das Ein- und Auskommen sichert.

Auch für die Gemeinden war der *Gemeindeanger*, oder *die Allmende*, dasjenige Land, das für alle Gemeindebürger da war. Es war Land, das nicht verkauft werden durfte, weil es eben *Gut der Allgemeinheit* war. Das scheint sich gegenwärtig deutlich merkbar zu verändern. Zu wenige besitzen zu viel (Finanz-)Kapital und zu viele haben zu wenig an Kapitalien zur Verfügung. Weltweit verlie-

⁵⁸⁸ Vgl. Riebenbauer, A., Zwischen Sucht und Sehnsucht. In: Spittaler Bergsteigerblatt, Winter 2021/22, S. 3.

ren immer mehr Landwirte durch *Land Grabbing*⁵⁸⁹ ihre Lebensgrundlage. Nicht nur in Afrika, Asien und Lateinamerika kaufen Investoren große landwirtschaftlich nutzbare Flächen und entziehen der dort lebenden Bevölkerung *den Boden unter den Füßen* – auch in Europa hat der Wettlauf der Investoren um Ackerland längst begonnen.⁵⁹⁰ Und trotzdem wird weiter umgewidmet. Tendenziell steht nach wie vor die Ökonomie vor der Ökologie und die Ökonomie dominiert auch die gesellschaftliche Entwicklung.

Abschreckende Beispiele sind Tourismusgemeinden in den Alpen, wo sich die dort ansässige Bevölkerung das Leben nur mehr in Wohnsiedlungen außerhalb der ursprünglichen Ortszentren und abseits der landschaftlich reizvollen Gegenden ihrer Heimat leisten kann oder überhaupt abwandern muss.

Stefan Schleicher vom Wegener Center für Klima und globalen Wandel der Universität Graz beklagt nach der Analyse eines Interviews eines Regierungsmitglieds um die Jahreswende 2021/2022 zu den notwendigen wirtschaftspolitischen Reformen der nächsten 15 Jahre das fehlende Klimabewusstsein in Österreichs Politlandschaft. In den 995 Wörtern dieses Interviews fehle jeglicher Bezug zur Neuausrichtung der EU in Richtung des *European Green Deals* – selbst das Wort *Klima* tauche in dem Interview nirgends auf.⁵⁹¹ Wahrscheinlich würden sich diese Begriffe aber auch nicht in vielen Textteilen örtlicher Entwicklungskonzepte österreichischer Gemeinden finden, da, wie eingangs erwähnt, meist kurzfristig sichtbare Aspekte die Entscheidungen auf Gemeindeebene dominieren und deren langfristige Auswirkungen den nächsten Generationen *überlassen* werden.

⁵⁸⁹ Vgl. <https://www.weltagraberbericht.de/themen-des-weltagraberberichts/landgrabbing.html>

⁵⁹⁰ <https://www.naturfreunde.de/was-macht-ein-bauer-ohne-land>

⁵⁹¹ Vgl. Schleicher, S.: Vokabeltest für die Wirtschaftspolitik. In: Wiener Zeitung, 31.1.2022, S. 10. <https://www.wienerzeitung.at/meinung/gastkommentare/2134839-Vokabeltest-fuer-die-Wirtschaftspolitik.html>

Das *Sein* und das *Sollen* in der Soziologie und in der Rechtswissenschaft

Die Soziologie erforscht *das SEIN*. Die Fragestellung lautet: *Wie verhält sich die Gesellschaft tatsächlich?* Die Rechtswissenschaft beschäftigt sich mit der Frage *des SOLLENS*. Die Fragestellung lautet: *Wie soll eine Gesellschaftsordnung beschaffen sein, damit der Bestand der Gesellschaft dauerhaft gesichert bleibt?* Es spielt in der Rechtswissenschaft aber auch die gesellschaftliche Akzeptanz von *obrigkeitlichen Entscheidungen* eine wichtige Rolle, um die Gesellschaftsordnung selbst zu erhalten. Im Fall von *Konditionalnormen* wird diese Akzeptanz – und damit *die Legitimität der Entscheidung* – durch die Autorität des demokratisch-rechtsstaatlichen Systems hergestellt. Im Fall von *Final- oder Zielnormen* entsteht Akzeptanz aufgrund gesetzlich klar definierter Ziele mit einheitlichen Regeln und durch dementsprechend *ordentlich* geführte Verfahren – ergänzt um die Möglichkeit der Beteiligung der Öffentlichkeit am Ergebnis.⁵⁹²

Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention

Herzog-Friedrich-Straße 15

A-6020 Innsbruck

Tel.: +43 (0)512 588 589-12

Außenstelle Bolzano / Bozen

Viale Druso / Drususallee 1

I-39100 Bolzano / Bozen

Tel.: +39 0471 055 357

Fax: +39 0471 055 359

www.alpconv.org

info@alpconv.org

⁵⁹² Etwa durch die Möglichkeit der Äußerung von Einwendungen vor der Änderung von Flächenwidmungsplänen, durch Parteirechte im Baubewilligungsverfahren für die von der Bauführung betroffenen Nachbarn sowie durch Mitwirkungsrechte im Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren.

Das Ständige Sekretariat beschreibt die Alpenkonvention mit folgenden Worten:

Die Alpenkonvention ist als erster internationaler Vertrag, der sich dem Schutz und der nachhaltigen Entwicklung eines ganzen Gebirges - der Alpen - widmet, eine Pionierin ihrer Art. Die Konvention wurde von den acht Alpenländern (Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, Schweiz, Slowenien und Österreich) sowie der Europäischen Union unterzeichnet und trat 1995 in Kraft.

Die Grundlagen der Alpenkonvention sind die Rahmenkonvention und die Durchführungsprotokolle und Deklarationen, welche die Leitprinzipien und einen Rahmen für die transnationale Zusammenarbeit in Schlüsselbereichen der alpinen Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft vorgeben. Basierend auf diesen Grundlagen arbeitet die Konvention daran, Partnerschaften aufzubauen und sektorenübergreifende Ansätze zu etablieren, um den dringendsten Herausforderungen in den Alpen zu begegnen.

Die Arbeit der Alpenkonvention ist auf mehrere Organe aufgeteilt, die in unterschiedlichen Formaten arbeiten: Die alle zwei Jahre stattfindende Alpenkonferenz, die Arbeit der Vertragsparteien, der Ständige Ausschuss, der Überprüfungsausschuss, mehrere Thematische Arbeitsgremien und das Ständige Sekretariat. Zahlreiche Beobachterorganisationen tragen ebenfalls zur Umsetzung der Konvention bei.

Die Alpenkonvention ist wegweisend für ein nachhaltiges Leben in den Alpen und setzt sich für den Erhalt ihres einzigartigen Natur- und Kulturerbes ein – jetzt und für die Zukunft.

