

Artikel

Berge kennen keine Grenzen. Schweizerische Berggebietspolitik im Kontext der Europäischen Integration um 1990

Romed Aschwanden

Zusammenfassung

Die 1991 ausgehandelte Alpenkonvention wird oft als «Papiertiger» bezeichnet. Anhand der politischen Prozesse rund um die Erarbeitung und Implementierung des internationalen Vertragswerks zum Schutz der Alpen in der Schweiz beleuchtet der Artikel die Hintergründe, weshalb der Alpenkonvention eine Wirkung abgesprochen wird. Eine wichtige Rolle spielt dabei der Austausch zwischen Forschenden und Vertretenden von Verwaltung und Behörden sowie deren unterschiedliche Erwartungen an das Dokument. Genauer beleuchtet wird die Stellung der Alpenkonvention im Umfeld der schweizerischen Berggebietspolitik und daran anknüpfend auch die Wirkungskraft der politischen Vertreterinnen und Vertreter der Bergkantonen. Der Artikel ermöglicht dadurch ein besseres Verständnis der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen an der Schnittstelle von Regional-, Umwelt- und Aussenpolitik.

Abstract

The Alpine Convention, which was adopted in 1991, is often referred to as a «paper tiger». Based on the political processes surrounding the drafting and implementation of the international treaty for the protection of the Alps in Switzerland, the article sheds light on the reasons why the Alpine Convention is denied any impact. An important role is played by the dialogue between researchers and representatives of the administration and authorities, as well as their differing expectations of the document. The position of the Alpine Convention in the context of Swiss mountain region policy is examined in more detail, as is the effectiveness of the political representatives of the mountain cantons. The article thus enables a better understanding of the co-operation between the Confederation and the cantons at the interface of regional, environmental and foreign policy.

Romed Aschwanden, (*1988), Dr. phil., Historiker, forscht zu Umweltschutz in den Alpen im Kontext der Europäischen Integration. Er ist Geschäftsführer der WWF Sektion Zug.

Zitierempfehlung: Romed Aschwanden: Berge kennen keine Grenzen. Schweizerische Berggebietspolitik im Kontext der Europäischen Integration um 1990, Saggi di Dodis 4 (2022/2), dodis.ch/saggi/4-2.

Statt auf Seiten wird direkt auf die Absätze verwiesen, die ihre Gültigkeit Format unabhängig behalten. Bsp.: Absatz 3 (Abs. 3), dodis.ch/saggi/4-2#3.

Die Saggi di Dodis sind eine Open-Access-Zeitschrift der Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis). Weitere Informationen zur Zeitschrift finden sich unter dodis.ch/saggi.

Herausgeber: [Prof. Dr. Sacha Zala](#)
Redaktion: [Annina Clavadetscher](#) und [Dr. Dominik Matter](#)
Grafisches Konzept & Layout: [dewil.ch](#)
Lektorat: Daniel Stalder und David Bisang [pentaprim.ch](#)

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz – [CC BY 4.0](#).

Diese Publikation ist online im Volltext verfügbar dodis.ch/saggi.

Unter dodis.ch/abbreviations befindet sich eine vollständige Liste aller Abkürzungen, die in den Publikationen der Forschungsstelle Dodis vorkommen.

Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis)
Archivstrasse 24, CH-3003 Bern
Internet: www.dodis.ch
Email: saggi@dodis.ch

ISSN: 2571-6964
Permalink: dodis.ch/saggi/4-2
DOI: <https://doi.org/10.22017/S-2022-2>

Wissenschaftlicher Beirat: Prof. em. Dr. Madeleine Herren-Oesch (Präsidentin, Universität Basel), Prof. Dr. Sacha Zala (Sekretär, Universität Bern), Prof. em. Dr. Sébastien Guex (Universität Lausanne), Prof. Dr. Claude Hauser (Universität Freiburg), Prof. Dr. Matthieu Leimgruber (Universität Zürich), Prof. Dr. Julia Richers (Universität Bern), Prof. Dr. Davide Rodogno (Graduate Institute Geneva), Prof. Dr. Kristina Schulz (Universität Neuenburg), Prof. Dr. Matthias Schulz (Universität Genf), Prof. em. Dr. Brigitte Studer (Universität Bern)

Berge kennen keine Grenzen. Schweizerische Berggebietspolitik im Kontext der Europäischen Integration um 1990¹

Romed Aschwanden

Am 1. Januar 2021 übernahm die Schweiz den Vorsitz der Alpenkonvention. Zu dieser Gelegenheit verkündete die amtierende Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga (SP), dass die Schweiz während dieser Amtsperiode den Klimaschutz ins Zentrum stellen wolle. Sie nannte folgende Arbeitsschwerpunkte: Velotourismus, eine gemeinsame Klimastunde im Juni, nachhaltiges Bauen und Sanieren in den Alpen, die Alpenstädte und die Verlagerungspolitik.² Massnahmen und Schwerpunkte, die angesichts der seit längerem hitzig geführten Debatte über die Klimaerwärmung eher lau wirkten. Die Schweiz, das «Alpenland *par excellence*»,³ hat als einziger Vertragsstaat die Ausführungsprotokolle der Alpenkonvention nicht ratifiziert. Ihren Vorsitz nutzte sie nun, um das internationale Abkommen mit ein paar Gemeinplätzen zu füllen. Was sagt dies über den Stellenwert der Alpenkonvention aus, dieses völkerrechtlichen Vertrags zum Schutz und zur nachhaltigen Entwicklung des Alpenraums?

Rechtswissenschaftliche Analysen sind sich nicht einig darin, welche (völker-)rechtlichen Schlussfolgerungen aus dem Abkommen zu ziehen sind.⁴ Demgegenüber legt die geografische und politikwissenschaftliche Forschung nahe, der Konvention eine politische und gesellschaftliche Bedeutung beizumessen, bildet sie doch den ersten Versuch, «die politischen Bestrebungen und Handlungen der verschiedenen betroffenen Länder zu koordinieren».⁵ Der jahrelange Erarbeitungsprozess der Konvention prägte zweifellos auch den öffentlichen Diskurs über die Alpen. Mit dem Fokus auf diplomatische beziehungsweise aussenpolitische Aspekte erscheint die Analyse dieses Entstehungsprozesses in zweierlei Hinsicht fruchtbar: Zum einen mit Blick auf den Ursprung der Konvention in einer NGO, der Internationalen Alpenschutzkommission CIPRA. Zum anderen aus der Perspektive ihrer Ausarbeitung, die weitgehend von nationalen Fachbehörden verantwortet wurde.

¹ Dieser Text basiert auf einem Referat, das ich an den 6. Schweizerischen Geschichtstagen am 29. Juni 2022 in Genf gehalten habe. Dass aus dem Vortragsmanuskript ein Fachartikel geworden ist, verdanke ich der hervorragenden Betreuung der Redaktion der *Saggi di Dodis*, insbesondere Annina Clavadetscher und Dominik Matter. Herzlichen Dank auch an die anonymen Reviewer für die hilfreichen Rückmeldungen und die konstruktive Kritik, die in diesen Artikel eingeflossen sind, sowie an Daniel Stalder für das kompetente Korrektorat (pentaprim.ch).

² Bundesamt für Raumentwicklung (ARE): «Schweizer Vorsitz Alpenkonvention», www.aren.admin.ch.

³ Motion 19.3494 «Mehr Forschung für eine moderne Alpwirtschaft» von Nationalrat Thomas Egger vom 9. Mai 2019, www.parlament.ch.

⁴ Vgl. Brigitte Dette: «The Alpine Convention. An International Agreement with Widespread Dimensions», in: *Environmental Law Network International* (2008), S. 39–49; Jennifer Heuck: *Infrastrukturmassnahmen für den alpenquerenden und inneralpinen Gütertransport. Eine europarechtliche Analyse vor dem Hintergrund der Alpenkonvention*, Berlin 2013; Roland Norer: Ein «*ius alpinum*»? Das rechtliche Potenzial der Alpenkonvention, in: *Syntopia Alpina* (2022), www.syntopia-alpina.ch; Jon-Marco Church: *La Convention Alpine, une organisation internationale: la pyramide à l'envers et le retour de l'Etat*, Paris 2011. Für eine zeitgenössische völkerrechtliche Einschätzung der Alpenkonvention vgl. das Schreiben des Vizedirektors der Direktion für Völkerrecht des EDA, Minister Franz von Däniken, an das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) des EDI vom 7. Oktober 1991, dodis.ch/58872.

⁵ Gilles Rudaz und Bernard Debarbieux: *Die schweizerischen Berggebiete in der Politik*, Zürich 2014, S. 97.

Die politikwissenschaftliche Forschung hat diese Prozesse sowohl für den schweizerischen als auch für den europäischen Kontext bereits in Ansätzen untersucht.⁶ Daran anknüpfend bietet sich die Alpenkonvention als Fallbeispiel an, um das historiografische Interesse an der Rolle von Expertinnen und Wissenschaftlern in der Aussenpolitik weiter zu vertiefen und die Geschichte der schweizerischen Umweltaussenpolitik fortzuschreiben.⁷ Der Beitrag beleuchtet die Geschichte der Alpenkonvention aus der Sicht der Schweiz und entlang der Wechselwirkung zwischen Fachpersonen, Forschenden, Innen- und Aussenpolitik. Ein besonderer Fokus liegt auf den Gebirgskantonen: Wie reagierten ihre Vertreterinnen und Vertreter auf die An- und Herausforderungen, die ein internationales Umweltabkommen an sie stellte? Und wie positionierten sie sich dazu? Dabei wird das Spannungsfeld zwischen Innen- und Aussenpolitik näher betrachtet. Die Analyse soll den gegenwärtigen Umgang mit und den Stellenwert der Alpenkonvention in der Schweiz beleuchten.

Die Alpenkonvention und ihre Vorgeschichte

Als die Alpenkonvention im Jahr 1995 in Kraft trat, war sie der erste völkerrechtliche Vertrag zwischen allen Ländern mit Alpenanteil – inklusive der Europäischen Union – zum Schutz der Alpen.⁸ Laut Entstehungslegende gehen ihre Anfänge ins Jahr 1952 zurück, dem Gründungsjahr der CIPRA. Entgegen dieser Erzählung und obwohl ein internationales Abkommen zum Schutz der Alpen eines der Motive für die Gründung der CIPRA war, spielte die Idee einer Alpenkonvention in den Anfangsjahren dieses «comité international d'étude» eine marginale Rolle.⁹ Der Alpenschutz der Nachkriegsjahre war von den Idealen des Natur- und Heimatschutzes geprägt und engagierte sich primär für die Unterschutzstellung von Naturdenkmälern und besonderen Naturlandschaften. Das Anliegen, die Umweltpolitik in den Alpen international zu koordinieren, war lange Zeit nicht von Bedeutung.¹⁰ In den 1970er-Jahren setzten sich der Europarat und die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (Arge Alp) zwar für eine internationale Koordination der Umweltpolitik ein, dies blieb aber ohne unmittelbare Wirkung.¹¹ Angesichts des Waldsterbens und vor dem Hintergrund

⁶ Stefan Brem und Stefano Bruno: *The Swiss Debate on the Alpine Convention. More than a Two-Level Game?*, Zürich 1997; Andreas Götz: «The Alpine Convention as an Example of the Role of Non-Governmental Organisations (NGOs) in the Adoption of an International Agreement», in: Tullio Treves, Laura Pineschi und Alessandro Fodella (Hg.): *Sustainable Development of Mountain Areas*, Milano 2004, S. 233–241.

⁷ Madeleine Herren und Sacha Zala: *Netzwerk Aussenpolitik. Internationale Kongresse und Organisationen als Instrumente der schweizerischen Aussenpolitik 1914–1950*, Zürich 2002; Kai F. Hünemörder: «Vom Expertennetzwerk zur Umweltpolitik. Frühe Umweltkonferenzen und die Ausweitung der öffentlichen Aufmerksamkeit für Umweltfragen in Europa (1959–1972)», in: *Archiv für Sozialgeschichte* 43 (2003), S. 275–296; Sacha Zala und Antoine Fleury (Hg.): *Wissenschaft und Aussenpolitik. Beiträge zur Tagung anlässlich des 50. Jubiläums der Schaffung des ersten Postens eines Schweizerischen Wissenschaftsattachés*, Bern 2012, dodis.ch/q1; Thomas Gees: «Globalisierung», «Europäisierung» und Nationalstaat. Unterwegs zu einer internationalen Zeitgeschichte, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte* 19 (2004), S. 279–295; Thomas Gees, Andreas Kellerhals-Maeder et al.: *Die Verwaltung der schweizerischen Aussenpolitik 1914–1978. Bundesrat und Bundesverwaltung: Entscheidungsprozesse und Netzwerke in der Landwirtschafts- und Umweltschutzaussenpolitik*, Zürich 2002.

⁸ Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung «Alpenkonvention», dodis.ch/T1926.

⁹ Vgl. Church: *La convention alpine*, S. 166–168. Zitat aus der IUCN-Resolution zur Gründung der CIPRA, zitiert nach *ibid.*, S. 167.

¹⁰ Vgl. Romed Aschwanden, Maria Buck, Patrick Kupper u. a.: «Moving Mountains. The Protection of the Alps», in: Patrick Kupper und Anna-Katharina Wöbse (Hg.): *Greening Europe. Environmental Protection in the Long Twentieth Century – A Handbook*, Berlin/Boston 2022, S. 217–242.

¹¹ Vgl. Walter Danz: «Grundsatzreferat», in: ders. (Hg.): *Umweltpolitik im Alpenraum*, München 1989, S. 63–79.

der «ökologischen Wende»¹² gewann das Anliegen erst Mitte der 1980er-Jahre an Dringlichkeit.¹³

Ein weiterer Faktor machte den Handlungsbedarf besonders akut: Die Konsolidierung des europäischen Binnenmarktes bis 1992. Walter Danz, damals amtierender deutscher Vizepräsident der CIPRA, machte auf der Jahresfachtagung des Verbands 1988 deutlich, dass jetzt gehandelt werden müsse, «wenn die Alpenländer nicht in noch weit grösserem Masse als bisher von der wirtschaftlichen Entwicklung nördlich und südlich der Alpen überrollt werden wollen. Doch die Zeit eilt. Bis 1992 muss die Alpenkonvention in Kraft treten.»¹⁴ Danz verwies auf zwei Punkte: Erstens auf den wirtschaftlichen Druck, der sich im zunehmenden Ausbau des Tourismussektors niederschlägt,¹⁵ und zweitens auf den Verkehr, der die Alpen buchstäblich überrolle.¹⁶ Sein Votum macht zudem deutlich, welche grosse Hoffnung Umweltfachverbände in ein internationales Abkommen setzten.

Sein Appell beziehungsweise die Fachtagung von 1988 zeigte Wirkung: Im Herbst desselben Jahres tagte erstmals der sogenannte Liechtensteiner Kreis, eine Gruppe, die sich der Ausarbeitung eines Leitbilds zur Alpenkonvention verschrieb. Die Gruppe bestand aus einer Mischung von Fachpersonen und Beamten (wobei starke Überschneidungen bestanden), Politikerinnen und Politikern sowie Vertretenden von Nichtregierungsorganisationen. Der Liechtensteiner Kreis tagte vom 27. bis 29. September 1988. Die offizielle Schweiz war darin durch den Forstingenieur Aldo Antoniotti vertreten. Er war Leiter der Abteilung Natur- und Heimatschutz des Bundesamts für Forstwesen und Landschaftsschutz. Liechtenstein wurde durch Landesforstmeister Felix Näscher repräsentiert und die Europäische Gemeinschaft (EG) schickte Guy Corcelle von der Generaldirektion Umwelt. Der Deutsche Alpenverein war mit seinem Präsidenten Fritz März dabei und die Nichtregierungsorganisation Europäisches Umweltbüro mit Karole Taschner. Weiter waren Vertreterinnen und Vertreter der Universitäten Bern und Wien zugegen.¹⁷ Grundsätzlich ging die Initiative zur Gründung des Liechtensteiner Kreises von der CIPRA aus.

¹² Vgl. Patrick Kupper: «Die <1970er Diagnose>. Grundsätzliche Überlegungen zu einem Wendepunkt der Umweltgeschichte», in: *Archiv für Sozialgeschichte* 43 (2003), S. 325–348.

¹³ Romed Aschwanden: Politisierung der Alpen. Umweltbewegungen in der Ära der Europäischen Integration (1970–2000), Köln 2021, S. 88–107.

¹⁴ Danz: Grundsatzreferat, S. 79.

¹⁵ Vgl. Markus Höschen: Nationaler Starrsinn oder ökologisches Umdenken? Politische Konflikte um den Schweizer Alpenrouten im ausgehenden 20. Jahrhundert, München 2007, S. 297–374.

¹⁶ Vgl. Helga Brahm-Rock (Hg.): *Transitraum Alpen*, 1988; Hans Lindenbaum und Helmut Koch (Hg.): *Überrolltes Österreich. Zukunft unter dem Transitverkehr*, Wien 1991.

¹⁷ Die komplette Zusammensetzung des Kreises: Aldo Antoniotti (Leiter Abteilung Natur- und Heimatschutz, Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz, Bern); Werner Bätzing (Geographisches Institut Universität Bern); Mario F. Broggi (Präsident CIPRA); Wolfgang E. Burhenne (Präsident IUCN-Kommission für Politik, Recht und Umweltverwaltung); Guy Corcelle (Generaldirektion XI Umwelt der EG); Walter Danz (Vize-Präsident CIPRA); Hans Kolo (Mitglied des Deutschen Landtags, Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft demokratischer Sozialisten im Alpenraum); Alois Larcher (Europarat, Parlamentsdienst des Ausschusses für Umwelt, Raumordnung und Kommunalfragen); Fritz März (Präsident des Deutschen Alpenvereins (DAV)); Johannes Müller (Amt der Vorarlberger Landesregierung); Felix Näscher (Landesforstmeister Fürstentum Liechtenstein); Helmut Pseiner (Amt der Kärntner Landesregierung, Sekretariat ALPEN-ADRIA); Dominique Rambau (Centre International pour l'Environnement Alpin, Chambéry); Wolf J. Reith (Institut für Raumplanung und Agrarische Operationen der Universität für Bodenkultur Wien); Jean-Pierre Ribaut, (Leiter Abteilung Umwelt des Europarats); Karola Taschner (Europäisches Umweltbüro). Als Gäste waren dabei: Hans Brunhart (Regierungschef des Fürstentums Liechtenstein) und Martin Purtscher (Landeshauptmann von Vorarlberg, Präsident ARGE ALP). Vgl. dazu Walter Danz und CIPRA (Hg.): «<Liechtensteiner Kreis>. Teilnehmerliste CIPRA/IUCN Workshop Alpenkonvention (27.–29.9.1988)», in: *Umweltpolitik im Alpenraum*, München 1989, S. 526–527.

Die Umsetzung erfolgte nach ihrer Jahresfachtagung von 1988 in Lindau am Bodensee.

Der Stellenwert des Liechtensteiner Kreises in der (schweizerischen) Aussenpolitik lässt sich nicht klar erfassen: Zwar war Aldo Antonietti als offizieller Delegierter der Schweiz in der CIPRA auch am Treffen des Kreises dabei,¹⁸ allerdings hatte die dort verabschiedete Erklärung zur Notwendigkeit einer Alpenschutzkonvention¹⁹ nur den Charakter einer Empfehlung. Diese zwar offizielle, jedoch unverbindliche Rolle der Wissenschaft beziehungsweise von Fachvertretern in der Aussenpolitik ist charakteristisch, wie Hans-Ulrich Jost feststellt: Einerseits vertreten fachlich qualifizierte Amtsleiter wie Antonietti offiziell den Staat, andererseits ist nicht ganz klar, inwiefern sie Verbindlichkeiten schaffen können beziehungsweise wem sie im Verwaltungsapparat Rechenschaft schuldig sind.²⁰ In diesem Zusammenhang ist auch die zurückhaltende Reaktion von Bundesrat Flavio Cotti, Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Inneren (EDI), auf die Initiative der CIPRA zu verstehen. Er verweigerte im Sommer 1989 eine Stellungnahme zum ausgearbeiteten Leitbild des Liechtensteiner Kreises und verwies auf die laufenden Gespräche zur Durchführung einer internationalen Alpenkonferenz.²¹

Diese «Alpenkonferenz der Umweltminister», auf die Cotti verwies, fand vom 9. bis 11. Oktober 1989 in Berchtesgaden (DE) statt. Die Konferenz stand unter der Schirmherrschaft des deutschen Umweltministers Klaus Töpfer (1987–1994, CDU), der sich bereits vorher in verschiedenen Ämtern intensiv für den Umweltschutz eingesetzt hatte. Sein Engagement dürfte aber auch «wahltaktische Gründe» gehabt haben,²² wie der Alpengeograf und Mitglied des Liechtensteiner Kreises Werner Bätzing kommentierte. In der Tat war die Umweltpolitik dieser Jahre in Deutschland ein Feld, in dem sich Politikerinnen und Politiker stark profilieren konnten.²³ Die Konferenz bildete den Auftakt zu einer Reihe von «Alpenkonferenzen» und Treffen «hoher Beamter», die den Werdegang der Alpenkonvention begleiteten. Mit diesem Schritt übernahmen die staatlichen Akteure die Hoheit über die Idee und die Erarbeitung des Abkommens – und verdrängten die Fachexperten der CIPRA sowie anderer nichtstaatlicher Organisationen auf die Zuschauerplätze: Für sie war lediglich die optionale Einladung zu Hearings vorgesehen.²⁴ Dadurch wurde das Projekt aus dem Kontext der transnational agierenden Expertinnen und Experten herausgelöst und in ein national orientiertes Verwaltungsdenken übertragen.²⁵

18 Bericht des Leiters der Abteilung Natur- und Heimatschutz im Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz des EDI, Aldo Antonietti, vom 4. Oktober 1988, dodis.ch/66082.

19 Erklärung des Liechtensteiner Kreises zur Notwendigkeit einer Alpenschutzkonvention vom 29. September 1988, CH-BAR#E3363-07#2009/233#1226* (8.52.19).

20 Hans Ulrich Jost: «Wissenschaft auf Aussenposten. Eine Einführung zur Geschichte der Wissenschaftsattachés», in: Zala und Fleury (Hg.): *Wissenschaft und Aussenpolitik*, dodis.ch/q1, S. 18.

21 Vgl. das Antwortschreiben des Vorstehers des EDI, Bundesrat Flavio Cotti, an den stv. Vorsitzenden der CIPRA, Walter Danz, vom 18. August 1989, dodis.ch/66083, auf das Schreiben von Walter Danz an Bundesrat Cotti vom Juni 1989, dodis.ch/66084.

22 Anneliese Rote: «Es braucht den Druck von unten!» Interview mit Werner Bätzing vom 6. Februar 1992, S. 15.

23 Frank Uekötter: *Deutschland in Grün. Eine zwiespältige Erfolgsgeschichte*, Göttingen 2015, S. 147.

24 Vgl. die Notiz des Direktors des BUWAL, Bruno Böhlen, vom 9. April 1990 über die vorbereitende Sitzung der Gruppe hoher Beamter vom 30. Oktober 1989, CH-BAR#E4261C#1998/426#2751* (50.100.5).

25 Zu transnationalen Experten und *epistemic communities* vgl. Johan Schot und Frank Schipper: «Experts and European Transport Integration, 1945–1958», in: *Journal of European Public Policy* 18 (2011/2), S. 274–293 sowie Peter M. Haas: «Epistemic Communities and International Policy Coordination», in: *International Organization* 46 (1992/1), S. 1–35.

Doch der Sache war gedient: Werner Bätzing bilanzierte später, dass es ein Erfolg gewesen sei – «sehr plötzlich und für alle Beteiligten unerwartet».²⁶

Auf der ersten Alpenkonferenz 1989 wurde beschlossen, zunächst eine Rahmenkonvention zu erarbeiten, die laufend durch Ausführungsprotokolle ergänzt und konkretisiert werden sollte. Am Anfang sollten die Themen Naturschutz und Landschaftspflege, Verkehr, Tourismus sowie Berglandwirtschaft behandelt werden. Für die Ausarbeitung sowohl der Rahmenkonvention als auch der Ausführungsprotokolle waren internationale Arbeitsgruppen hoher Beamter zuständig. Diese wiederum brachten die von den vorbereitenden nationalen Gremien erarbeiteten Positionen in die Diskussion ein.²⁷ Im Fall der Schweiz gestaltete sich diese Positionsfindung schwierig und war ab einem gewissen Punkt nicht mehr möglich, da die Anliegen des Bundes nicht mehr mit denjenigen der kantonalen Souveräne in Einklang zu bringen waren.²⁸ Während die Rahmenkonvention, die insbesondere den Zweck des Abkommens definierte, wenig umstritten war und bereits auf der zweiten Alpenkonferenz 1991 unterzeichnet wurde, dauerte die Arbeit an den Ausführungsprotokollen bis in den Oktober 2000.²⁹ Inzwischen war deren Zahl von vier auf acht angewachsen: Neu hinzugekommen waren die Themen Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Bergwald, Energie sowie Bodenschutz. Ausserdem kamen zwei Protokolle formalen Inhalts dazu: zur Art der Streitbeilegung und zum Beitritt Monacos zur Alpenkonvention.

Schweizerische Berggebietspolitik bis 1990

Obwohl die Schweiz die Alpenkonvention zurückhaltend aufgenommen hatte, wurde sie zu einem wichtigen Bezugspunkt der schweizerischen Berggebietspolitik. Mit der zunehmenden europäischen Integration stieg auch der Grad der Europäisierung der Politik: Politische Stossrichtungen und rechtliche Grundlagen wurden vermehrt auf europäischer Ebene ausgehandelt und von inter- sowie transnationalen Akteurinnen und Akteuren bestimmt.³⁰ Diese Prozesse wirkten auf die Nationalstaaten zurück und tangierten letztlich auch die schweizerischen Diskussionen über die Berggebiets- und Regionalpolitik, deren Weiterentwicklung vor diesem Hintergrund stattfand.

Trotz der geradezu symbiotischen Beziehung der Schweiz zu ihren Alpen³¹ wurden die Berge erst im ausgehenden 19. Jahrhundert – indirekt über die Forstpolitik – ein Thema in der Bundespolitik. Ein Gesetz vom 24. März 1876 regelte die Oberaufsicht des Bundes über die Forstpolizei in den Hochgebirgswäldern. Damit bestand erstmals eine Gesetzgebung, die sich fast ausschliesslich auf den schweizerischen Alpenraum bezog. Das Bedürfnis nach einer zentralen Regulierung der Gebirgswaldnutzung beziehungsweise nach einer

²⁶ Werner Bätzing: Kleines Alpenlexikon. Umwelt, Wirtschaft, Kultur, München 1997, S. 30.

²⁷ Vgl. die Notiz von BUWAL-Direktor Böhlen vom 9. April 1990 über die vorbereitende Sitzung der Gruppe hoher Beamter vom 30. Oktober 1989, CH-BAR#E4261C#1998/426#2751* (50.100.5).

²⁸ Vgl. Brem und Bruno: The Swiss Debate.

²⁹ Peter Hasslacher: Die Alpenkonvention. Eine Dokumentation, Innsbruck 2000; Franz Speer: «Die Entstehung der Alpenkonvention. Von der Idee bis zur Unterzeichnung», in: *Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt* 66 (2001), S. 15–28; Ewald Galle: Das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) und seine Protokolle, Berlin 2002.

³⁰ Wolf Linder: Europe and Switzerland. Europeanization without EU membership, in: Christine Trampusch, André Mach (Hg.): *Switzerland in Europe. Continuity and Change in the Swiss Political Economy*, London 2010, S. 43–60; Jan-Henrik Meyer: Greening Europe? Environmental interest groups and the Europeanization of a new policy field, in: *Comparativ. Zeitschrift für Globalgeschichte und vergleichende Gesellschaftsforschung* 20 (2010/3), S. 83–104; Ioannis Papadopoulos, Alexandre Alfonso: Europeanization or Party Politics? Explaining Government Choice for Corporatist Concertation, in: *Governance* 26 (2013/1), S. 5–29.

³¹ Vgl. hierzu Guy P. Marchal: Das «Schweizeralpenland». Eine imagologische Bastelei, in: Aram Mattioli und Guy P. Marchal (Hg.): *Erfundene Schweiz. Konstruktionen nationaler Identität*, Zürich 1992, S. 37–49.

teilweisen Aufforstung ergab sich aus einer Reihe von Überschwemmungen im 19. Jahrhundert, deren Ursache von Fachleuten in der zunehmenden Entwaldung der europäischen Gebirgsregionen gesehen wurde.³²

Das Gesetz schränkte auch die traditionelle Nutzung der Berglandschaft ein und förderte mitunter die Abwanderung aus den Berggebieten ins Tal beziehungsweise in die Zentren. Die abnehmende Bevölkerungsdichte in den Berggemeinden war spätestens seit 1924 ein politisches Thema: Der Zürcher Georg Baumberger reichte im Nationalrat einen Antrag ein, der Bundesrat solle Massnahmen prüfen, um den Bevölkerungsrückgang in den Gebirgsregionen zu stoppen. Der Bundesrat legte daraufhin im Jahr 1930 einen Massnahmenkatalog vor, um die «Existenz der [Berg-]Bevölkerung zu sichern».³³ Die Berggebietspolitik dieser und der folgenden Jahre konzentrierte sich stark auf die Stützung der Landwirtschaft.³⁴

Der sektorale Ansatz (Forst-, Landwirtschafts- und Verkehrspolitik) wurde in den 1970er-Jahren durch den regionalpolitischen Ansatz ergänzt. 1974 trat das Investitionshilfegesetz (IHG) in Kraft: Es ermöglichte natürlichen und juristischen Personen in 54 IHG-Regionen den vereinfachten Zugang zu Krediten beziehungsweise zinslosen Darlehen und verfolgte die Intention, die Wirtschaft in den Berggebieten zu fördern und zu diversifizieren.³⁵ Das Gesetz wurde per 1. Januar 2008 durch die Neue Regionalpolitik (NRP) abgelöst.³⁶ In den 1990er-Jahren entfaltete die regionalpolitische Diskussion auf Ebene der EG eine starke Dynamik.³⁷ Dies führte dazu, dass der Bund begann, die schweizerische Regional- und Berggebietspolitik zu überdenken und auf europäischer Ebene, namentlich im Rahmen des INTERREG-Programms, nach Möglichkeiten der Angleichung und Verknüpfung zu suchen.³⁸ Im Zuge dessen beauftragte das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) eine Forschungsgruppe der Universität Bern mit einer Grundlagenstudie. Ein zentraler Aspekt für den Auftraggeber wie auch für die Forschungsgruppe war dabei die internationale Vergleichbarkeit der konzeptionellen Ansätze und Kenndaten, um die Anschlussfähigkeit an eine mögliche zukünftige Berggebietspolitik der EU zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang wurde von den Verfassern der Studie explizit auf die Notwendigkeit der Anschlussfähigkeit der schweizerischen Berggebietspolitik an die Alpenkonvention hingewiesen.³⁹

Umgekehrt verfügten die Schweizer Universitäten über beste Kenntnisse und Netzwerke in der Berggebietsforschung, was eine wichtige Ressource auch für europäische Initiativen war: Am Geografischen Institut der Universität Bern war um den Lehrstuhl von Bruno Messerli ein Kompetenzzentrum für

32 Rudaz und Debarbieux: Berggebiete, S. 31–33; Christian Pfister und Daniel Brändli: «Rodungen im Gebirge – Überschwemmungen im Vorland. Ein Deutungsmuster macht Karriere», in: Rolf Peter Sieferle und Helga Bräuninger (Hg.): *Natur-Bilder. Wahrnehmungen von Natur und Umwelt in der Geschichte*, Frankfurt a. M. 1999, S. 297–323; Melanie Salvisberg: *Der Hochwasserschutz an der Gürbe: Eine Herausforderung für Generationen (1855–2010)*, Basel 2017, S. 127–134.

33 Zit. nach: Rudaz und Debarbieux: *Berggebiete*, S. 23.

34 *Ibid.*, S. 33–40.

35 Aschwanden: *Politisierung der Alpen*, S. 109–114.

36 Bundesbeschluss zur Festlegung des Mehrjahresprogramms des Bundes 2008–2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP), in: *Bundesblatt (BBl)*, 2007, 1, S. 7495 f.

37 Manfred Miosga: *Europäische Regionalpolitik in Grenzregionen. Die Umsetzung der INTERREG-Initiative am Beispiel des nordrhein-westfälisch-niederländischen Grenzraums*, Passau 1999, S. 33 f.

38 Bundesrat: *Botschaft über die Neuorientierung der Regionalpolitik vom 28. Februar 1996*, in: *BBl*, 1996, 2, S. 1104–1227. Für eine zeitgenössische Einordnung vgl. Paul Messerli: *Das Berggebiet und die Neuorientierung der schweizerischen Regionalpolitik*, in: *Geographica Helvetica* 51 (1996/2), S. 86–91.

39 Werner Bätzing, Paul Messerli und Manfred Perlik: *Regionale Entwicklungstypen. Analyse und Gliederung des schweizerischen Berggebietes*, Bern 1995, S. 9.

Gebirgsfragen entstanden, das internationale Ansehen genoss. Messerli hatte unter anderem das schweizerische Man and Biosphere-Programm geleitet und die Mountain Agenda von 1991 mitinitiiert.⁴⁰

Beide Aspekte – die eigene spezifische Politik sowie die Expertise in Bezug auf die Berggebiete – erforderten die Mitwirkung der Schweiz bei der Konstituierung der Alpenkonvention. Nur so konnte garantiert werden, dass eine europäische Berggebietspolitik nicht im Widerspruch zur schweizerischen stand. Für die innenpolitische Legitimation spielte auch der Topos «Alpenland Schweiz» eine nicht zu vernachlässigende Rolle.

**Innenpolitischer
Prozess und
ausserpolitische
Implikationen**

Die offizielle Schweiz beteiligte sich an der Erarbeitung der Alpenkonvention und war gewillt, ihre Erfahrung in der Berggebietspolitik einzubringen. Unter der Leitung des BUWAL⁴¹ setzte die Schweiz 1990 eine Arbeitsgruppe ein, um die eigene Position zu erarbeiten und die Sitzungen der hohen Beamten vorzubereiten. Ihr gehörten Vertreterende der folgenden Ämter an: Bundesamt für Verkehr (BAV), Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) und Bundesamt für Raumplanung (BRP). Das BUWAL beziehungsweise dessen Vorgängerin das Bundesamt für Umweltschutz hatte bereits die schweizerische Delegation an der Alpenkonferenz von 1989 geleitet. Dessen Direktor Bruno Böhlen berichtete im Oktober 1989 selbstüberzeugt, wie vielschichtig die schweizerische Vision einer Alpenkonvention sei:

In der schweizerischen Erklärung wurde auf die ökologische, sozioökonomische und kulturelle Bedeutung des Alpenraums hingewiesen und die Erhaltung und Entwicklung einer wirtschaftlich und ökologisch gesunden Existenzgrundlage für die im Alpengebiet ansässige Bevölkerung als zentrales Element des Alpenschutzes dargestellt. Es wurde auf das umfangreiche Instrumentarium unseres Landes in den Bereichen wirtschaftliche Förderung, Berglandwirtschaft, Forstwirtschaft, Tourismus, Raumplanung, Umweltschutz, Natur- und Heimatschutz sowie auf die Konzeption zur Lösung der Transitverkehrsprobleme eingegangen.⁴²

Die Schweiz war mit solchen Massnahmen im europäischen Umfeld aber nicht allein. Auch die übrigen Länder mit Alpenanteil bemühten sich um eine sektorübergreifende Politik.⁴³ Böhlens Betonung der vielschichtigen schweizerischen Position ist daher eher als rhetorische Selbstvergewisserung zu verstehen denn als tatsächliche Differenz zu den Ansichten der Nachbarstaaten. Schliesslich war die Alpenkonvention ein Versuch, bereits ähnliche nationale Ansätze einer Alpenpolitik international zu koordinieren.

In den 1980er-Jahren hatte die EG mit ihren länderübergreifenden Ansätzen den Massstab für die Regionalpolitik geschaffen,⁴⁴ an der sich auch die Alpenkonvention orientierte. Die Schweiz war und ist nicht Mitglied der EG bezie-

⁴⁰ Zur Einordnung Messerlis vgl. Dieter Steiner: Entsteht eine schweizerische Tradition von Humanökologie? Zum Buch «Mensch und Natur im alpinen Lebensraum» von Paul Messerli, in: *Geographica Helvetica* 45 (1990/3), S. 130–134; Dominik Matter: «The Mountain Agenda. Der Einsatz der schweizerischen Diplomatie für die Berge am Erdgipfel in Rio de Janeiro 1992», in: *Saggi di Dodis* 4 (2022/3), dodis.ch/saggi/4-3.

⁴¹ Das Bundesamt für Umweltschutz (BUS) und das Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz (BSL) fusionierten 1989 zum Bundesamt für Umwelt, Wald und Landwirtschaft (BUWAL). Hier und im Folgenden halte ich mich an die Quellenbasis und verwende die betreffende zum Zeitpunkt in Gebrauch stehende Bezeichnung der Ämter.

⁴² Bericht des BUWAL-Direktors Bruno Böhlen vom 29. Oktober 1989 über die erste Alpenkonferenz der Umweltminister in Berchtesgaden vom 9.–11. Oktober 1989, dodis.ch/61339.

⁴³ Aschwanden: Politisierung der Alpen, S. 112; Bätzing: Kleines Alpenlexikon, S. 192–194.

⁴⁴ Vgl. Manfred Miosga: Europäische Regionalpolitik in Grenzregionen. Die Umsetzung der INTERREG-Initiative am Beispiel des nordrhein-westfälisch-niederländischen Grenzraums, Passau 1999. Für eine Fallstudie siehe Claudia Hiepel: «Borders are the Scars of History»? Cross-border Co-operation in Europe – the Example of the EUREGIO», in: *Journal of European Integration History* 22 (2016/2), S. 263–277.

15

16

17

18

ungsweise der EU. Anfang der 1990er-Jahre stand der Beitritt jedoch auf dem politischen Programm, bis der Volksentscheid gegen den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum diese Pläne auf Eis legte.⁴⁵ Für die Beteiligung der Schweiz an der Erarbeitung der Alpenkonvention war dieser Umstand kaum von Bedeutung, da die Arbeiten im üblichen Rahmen der internationalen Diplomatie stattfanden. In einem zentralen Punkt wies die Integrationsdebatte jedoch deutliche Parallelen zur Diskussion um die Alpenkonvention auf, nämlich in Bezug auf den möglichen Einfluss des Abkommens auf die föderale Struktur der Schweiz.

Dass in der Schweiz die Innenpolitik einen grossen Einfluss auf die schweizerische Aussenpolitik hat, war schon in den 1990er-Jahren kein Geheimnis mehr.⁴⁶ Das für die Alpenkonvention federführende BUWAL bemühte sich daher stark darum, die Kantone in den Ausarbeitungsprozess und in den Austausch mit den beteiligten Bundesstellen zu involvieren. Es tat dies im Rahmen einer eigens gegründeten «Arbeitsgruppe Alpenschutz CH». Die Sitzungen der Arbeitsgruppe dienten primär der Information der Kantonsvertretungen. Sie waren aber auch ein Gefäss, in dem die Kantone ihre Anliegen in Bezug auf die Alpenkonvention und deren Protokollen einbringen konnten – die Arbeitsgruppe sprach diesbezüglich von einer «Vorvernehmlassung».⁴⁷ Anwesend waren auch Vertretende des Integrationsbüros und des EDA, diese äusserten sich in den Sitzungen aber selten.⁴⁸ Die Arbeitsgruppe kam erstmals im April 1990 und danach in unregelmässigen Abständen zu Informationssitzungen zusammen.

Bemerkenswert ist, dass die Vertreter der Gebirgskantone im Verlauf der nationalen Positionsfindung zur Alpenkonvention bestritten haben, über die Arbeitsgruppe Alpenschutz CH frühzeitig in die Arbeiten eingebunden worden zu sein. Diese Behauptung, die Gebirgskantone seien weder ausreichend noch rechtzeitig in den Erarbeitungsprozess einbezogen worden, widerspricht der Archivüberlieferung: Selbst in der internationalen Arbeitsgruppe waren Behördenvertreter der Gebirgskantone anwesend (Peter Huber, Kanzleileitender der Kantons Uri, war offizieller Delegierter beim ersten internationalen Treffen hoher Beamter vom 30. und 31. Mai 1990⁴⁹). Ungeachtet dessen wurde diese geschickt medial kommunizierte Behauptung von der Forschung unhinterfragt übernommen.⁵⁰

Die Gebirgskantone⁵¹ zeigten sich anfänglich durchwegs interessiert am Abkommen. Am deutlichsten begrüsst der Urner FDP-Regierungsrat Carlo Dittli die Bemühungen. Er hoffte, dass sich auf internationaler Ebene eine Lö-

⁴⁵ Simon Marti: Schweizer Europapolitik am Wendepunkt. Interessen, Konzepte und Entscheidungsprozesse in den Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum, Baden-Baden 2013; Peter Moser: Schweizerische Aussenpolitik in der Zeit des Umbruchs 1989–1992. Die EWR-Verhandlungen und die Reaktion auf die Deutsche Wiedervereinigung aus einer Foreign Policy-Analysis-Perspektive, Zürich 2002. Vgl. dazu auch die thematische Zusammenstellung «Abstimmung über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) (1992)», [dodis.ch/T2163](https://www.dodis.ch/T2163).

⁴⁶ Vgl. Laurent Goetschel und Fabio Wasserfallen: «Aussenpolitik», in: Peter Knoepfel, Ioannis Papadopoulos, Pascal Sciarini u. a. (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 2014, S. 623–644.

⁴⁷ Protokoll vom 15. August 1990 über die zweite Informations- und Koordinationssitzung der Arbeitsgruppe Alpenschutz CH vom 10. August 1990, [dodis.ch/65472](https://www.dodis.ch/65472)

⁴⁸ Protokoll vom 2. Mai 1990 über die erste Informations- und Koordinationssitzung der Arbeitsgruppe Alpenschutz CH vom 20. April 1990, [dodis.ch/65473](https://www.dodis.ch/65473).

⁴⁹ Vgl. das Schreiben von Aldo Antoniotti an die Mitglieder der Arbeitsgruppe Alpenschutz CH vom 23. Mai 1990, CH-BAR#E4261C#1998/426#2751* (50.100.5).

⁵⁰ Vgl. Brem und Bruno: The Swiss Debate, S. 16–35.

⁵¹ Das waren zu Beginn die Kantone Glarus, Graubünden, Obwalden, Schwyz, St. Gallen, Tessin, Uri und Wallis. Später kam Luzern hinzu. Freiburg, Genf, Nidwalden und Waadt nahmen die Einladungen nicht wahr.

sung finden liesse für die unbefriedigende Situation des Transitverkehrs durch den Kanton Uri. Einzig Aluis Maissen, der als Regierungsrat (CVP) Graubünden repräsentierte, stand dem Projekt von Anfang an kritisch gegenüber. Seine Vorbehalte betrafen insbesondere den möglicherweise anfallenden bürokratischen Aufwand.⁵² Für Maissens Haltung spielte auch der Umstand eine Rolle, dass die Bündner Regierung die Alpenkonvention als Einschränkung der eigenen aussenpolitischen Möglichkeiten wahrgenommen haben dürfte: Über die Arge Alp stand Graubünden seit 1972 in regem Austausch mit den übrigen Mitgliedern der Arbeitsgemeinschaft⁵³ und verfolgte damit in gewisser Weise eigene aussenpolitische Aktivitäten.⁵⁴

Im Hinblick auf die geplante Unterzeichnung der Rahmenkonvention im November 1991 schickte der Bund den Konventionstext bereits am 28. Februar 1991 in die Vernehmlassung – allerdings als Entwurf. Dieser Umstand und die Inhalte der Rahmenkonvention überzeugten die Vertreterinnen und Vertreter der Gebirgskantone nicht. An der Jahrestagung der Regierungskonferenz der Gebirgskantone vom 5. September 1991 musste die Regierungskonferenz erkennen, «dass die Alpenkonvention das Selbstbestimmungsrecht und die Entwicklungsmöglichkeiten der Gebirgskantone stark beeinträchtigt, ohne den entsprechenden Interessenausgleich deutlich zu verbiefen.» Die Ziele der Konvention, insbesondere die Schutzbelange, seien ausschliesslich zulasten der in den Berggebieten ansässigen Bevölkerung.⁵⁵ Es überrascht nicht, dass das EDI die Argumentation der Vernehmlassungsantwort der Gebirgskantone als nicht stichhaltig beurteilte. Das Rahmenabkommen schaffe keine Präjudizien und stelle primär eine Absichtserklärung dar. Das EDI stand jedoch unter Zugzwang: Einerseits sei die Umsetzung der Konvention ohne die Unterstützung der Bergkantone nicht möglich, so die Einschätzung. Andererseits sei die Schweiz gezwungen, das Abkommen zu unterzeichnen:

Ein völliges Abseitsstehen der Schweiz würde bei den übrigen Alpenländern auf Unverständnis stossen. Die bisher aktive, konstruktive und als pragmatisch geschätzte Rolle der Schweiz in den internationalen Umweltbestrebungen, die einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur internationalen Stellung der Schweiz leistet, erföhre einen Rückschlag.

Politisch tragbar erschien daher die Unterzeichnung unter Vorbehalt der Ratifizierung, bis die Verhandlungen über die ersten Zusatzprotokolle zu einem «für die Schweiz zufriedenstellenden Abschluss gekommen sind».⁵⁶

Bundesrat Flavio Cotti würdigte in einem Schreiben an die Regierungskonferenz der Gebirgskantone deren Bedenken und beschwichtigte: Weder die Rahmenkonvention noch die Ausführungsprotokolle dürften die «innerstaatlichen Zuständigkeiten» tangieren. Auch den inhaltlichen Bedenken trug er Rechnung, indem er versicherte, dass die Schweiz sich für eine ganzheitliche Förderung der Alpen einsetze, wobei die Konvention ein «völkerrechtliches Instrument [darstellt], um eine zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen aus-

⁵² Protokoll vom 2. Mai 1990 über die erste Informations- und Koordinationssitzung der Arbeitsgruppe Alpenschutz CH vom 20. April 1990, [dodis.ch/65473](https://www.dodis.ch/65473).

⁵³ Der Arge Alp gehören zehn Länder, Provinzen, Regionen und Kantone der Staaten Österreich, Deutschland, Italien und der Schweiz an. Mitglieder sind Bayern, Graubünden, Lombardei, Salzburg, St. Gallen, Südtirol, Tessin, Tirol, Trentino und Vorarlberg. Vgl. dazu Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (Hg.): *Nachbarn im Herzen Europas. 20 Jahre Arbeitsgemeinschaft Alpenländer*, München 1992.

⁵⁴ Ich danke Jon Mathieu für diesen Hinweis.

⁵⁵ Schreiben der Regierungskonferenz der Gebirgskantone, unterzeichnet von Staatsrat Hans Wyr, an Bundesrat Cotti vom 11. Oktober 1991, in der Beilage des BR-Prot. Nr. 2052 vom 23. Oktober 1991 betreffend der Vernehmlassungsergebnisse zur Alpenkonvention, [dodis.ch/57477](https://www.dodis.ch/57477), S. 63–67.

⁵⁶ Vgl. den ergänzten Antrag des EDI an den Bundesrat vom 21. Oktober 1991 im BR-Prot. Nr. 2052 vom 23. Oktober 1991, [dodis.ch/57477](https://www.dodis.ch/57477).

gewogene Entwicklung zu ermöglichen.» Gleichzeitig bestärkte er die Absicht der Landesregierung, das Abkommen zu unterzeichnen, und lud die Regierungsvertreter ein, die Schweizer Delegation an die zweite Alpenkonferenz der Umweltminister in Salzburg zu begleiten, wo das Abkommen unterzeichnet werden sollte.⁵⁷ Anlässlich der Unterzeichnung am 6. und 7. November 1991 in Salzburg erklärte Bundesrat Cotti den anwesenden Repräsentantinnen und Repräsentanten, dass das «Ratifikationsverfahren der zu unterzeichnenden Konvention [...] erst dann eingeleitet [wird], wenn die Verhandlungen über die ersten Zusatzprotokolle zu einem für die Schweiz zufriedenstellenden Abschluss gekommen sind.»⁵⁸

Wenig überraschend änderte sich die Position der Gebirgskantone nicht, als 1992 die Ausführungsprotokolle ausgearbeitet wurden. Christoffel Brändli, Regierungsrat des Kantons Graubünden, blieb Wortführer des Widerstands der Gebirgskantone. Nebst der Skepsis, dass die internationale Konvention mit den Kompetenzregelungen des Föderalismus nicht vereinbar sei, führten Brändli und andere Kritiker verstärkt inhaltliche Einwände an: Die Alpenkonvention stelle zu sehr den Schutz ins Zentrum und verunmögliche eine selbstgesteuerte (wirtschaftliche) Entwicklung der Berggebiete.⁵⁹ Die Behörden setzten in diesem innenpolitischen Umfeld in der Ausarbeitung der Ausführungsprotokolle auf die Konfliktvermeidung: Das Verkehrsprotokoll, mit dessen Formulierung die Schweiz betraut war, gestalteten die Verantwortlichen derart vage und unverbindlich, dass es beinahe zum Scheitern der Konvention führte.⁶⁰

Dieses Vorgehen ging aus Sicht der CIPRA auf Kosten der Alpen.⁶¹ Doch die Politikerinnen und Politiker waren damit zufrieden. Letztlich ratifizierte auch die Schweiz 1999 die Rahmenkonvention und unterzeichnete im Jahr 2000 die Ausführungsprotokolle. Nachdem das Parlament von 2001 bis 2010 über letztere debattiert hatte, beschloss es jedoch, diese nicht zu ratifizieren. Die Diskussionen in den beiden Räten ähnelten jenen in der Arbeitsgruppe Alpenschutz CH zehn beziehungsweise zwanzig Jahre zuvor: Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier der Bergkantone waren sich nicht einig; es wurde gestritten über die Balance von Schutz und Nutzen und über Selbst- und Fremdbestimmung. Die Voten der Volksvertretenden aus dem Flachland machten die Gemengelage nicht einfacher.

Letztlich empfahl die vorberatende Kommission des Nationalrats in der Herbstsession 2010, nicht auf das Geschäft einzutreten und damit die Ratifizierung der Protokolle abzulehnen. Sprecher Christian Wasserfallen (FDP) begründete die Empfehlung mit den möglicherweise bindenden Forderungen der Konvention: «Sie unterwerfen sich im Berggebiet einer internationalen Konvention, von der Sie nachher alles übernehmen müssen». Der Nationalrat folgte der Empfehlung mit 102 zu 76 Stimmen.⁶²

Die Tatsache, dass die Schweiz die Protokolle der Alpenkonvention nicht ratifiziert hat, wird auf der Website des Bundesamtes für Raumentwicklung wie folgt beschrieben:

⁵⁷ Schreiben von Bundesrat Cotti an Staatsrat Wyer vom 30. Oktober 1991, [dodis.ch/63328](https://www.dodis.ch/63328).

⁵⁸ Protokoll der zweiten internationalen Alpenkonferenz vom 6. und 7. November 1991 in Salzburg, [dodis.ch/61403](https://www.dodis.ch/61403).

⁵⁹ Vgl. Beat Allenbach: «Lässt Alpenkonvention die Wirtschaft beiseite? Bündner Regierung kritisiert Schutzabkommen heftig», in: *Tages-Anzeiger* vom 4. Januar 1993.

⁶⁰ Beat Allenbach: «Verkehrsprotokoll gescheitert. Alpenkonvention: Schweiz gibt Mandat zurück», in: *Tages-Anzeiger* vom 16. Juni 1995; «Auf neue Autobahnen verzichten. Wer das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention unterschreibt, darf im Prinzip keine neuen «hochrangigen Strassen» bauen – Ausnahmen sind programmiert», in: *Tages-Anzeiger* vom 21. Dezember 1999.

⁶¹ Walter Danz: «Resümee der Konferenz», in: ders. und Stephan Ortner (Hg.): Die Alpenkonvention. Eine Zwischenbilanz, Vaduz 1993, S. 11–16.

⁶² Vgl. das Protokoll der Sitzung des Nationalrats vom 29. September 2010, www.parlament.ch.

Die Schweiz setzt die Protokolle allerdings faktisch bereits um: Die Themen der Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention liegen alle im Interesse der Schweiz, die Forderungen der Protokolle sind bereits in die Gesetzgebung eingeflossen.⁶³

Ob diese Aussage einem «Faktencheck» standhalten würde, liesse sich nur mit ausführlichen Recherchen prüfen. Fest steht jedenfalls, dass das «Alpenland <par excellence>»⁶⁴ die Konvention und ihre Protokolle zwar unterzeichnet, aber bisher nur die Rahmenkonvention ratifiziert hat. 29

Einordnung Die Alpenanrainerstaaten Österreich, Schweiz, Deutschland, Frankreich, Italien und Liechtenstein sowie die EG unterzeichneten das Rahmenabkommen der Alpenkonvention bereits am 7. November 1991. Zwei Jahre später folgte Slowenien – Jugoslawien war bereits vorher an der Ausarbeitung beteiligt gewesen, eine Unterzeichnung erfolgte aber aufgrund der Staatsauflösung nicht – und 1994 Monaco. Bis 1999 wurde das Übereinkommen von allen Staaten ratifiziert. Die Zusatzprotokolle wurden bis 2002 von allen Mitgliedstaaten angenommen, sind aber bis heute nicht von allen ratifiziert. 30

Im Jahr 2002 richteten die Mitgliedstaaten das Ständige Sekretariat der Alpenkonvention in Innsbruck ein. Es unterstützt die Organe der Alpenkonvention, koordiniert darüber hinaus alpine Forschungsprojekte, betreibt das Alpenbeobachtungs- und Informationssystem (ABIS) und wirkt bei der Durchführung der Alpenkonvention und der Einhaltung ihrer Protokolle mit.⁶⁵ Die Alpenkonvention mit ihren Organen ist damit eine von verschiedenen Akteurinnen, die im Bereich der grenzüberschreitenden Politik im Alpenraum tätig sind. Zu erwähnen sind die verschiedenen Arbeitsgemeinschaften der Alpenländer wie die Arge Alp (seit 1972), die ALPEN-ADRIA (1978) und die Communauté de Travail des Alpes Occidentales (COTRAO, 1982) sowie die EU Strategy for the Alpine Region (EUSALP, 2011) und das Interreg Programm Alpine Space.⁶⁶ 31

Die Alpenkonvention hat heute vor allem einen symbolischen Charakter, aber nicht nur: Die Alpenkonferenz als Entscheidungsorgan der Konvention ist die zentrale Austauschplattform der Umweltministerien der Vertragsstaaten und verstetigt damit den themenbezogenen Austausch dieser Verwaltungsstellen. Die jeweiligen Vorsitzenden nutzen die Plattform, um Massnahmen in den Bereichen Nachhaltigkeit und Naturschutz zu beschliessen. In eine ähnliche Richtung gehen die Bemühungen des Projekts «Alpenstadt des Jahres», in dessen Rahmen ein Verein jährlich einer Stadt dieses Label verleiht. «Die Idee entstand im Zuge der Alpenkonvention, als mehrere Organisationen [...] über entsprechende Wege nachdachten, das internationale Vertragswerk dieser Konvention in die Praxis umzusetzen», so der Verein auf seiner Website.⁶⁷ Dieser Ausschnitt zeigt, dass die Alpenkonvention noch auf ihre Umsetzung wartet und die rechtlichen Grundlagen noch nicht greifen. 32

Was die Relevanz für die Praxis beziehungsweise die Anwendbarkeit der Konvention betrifft, gibt es Hinweise, dass die Ausführungsprotokolle nicht bloss «Papiertiger» sind: So hat der österreichische Verfassungsgerichtshof die Verkleinerung des Naturschutzgebiets «Gipslöcher» in Lech (Vorarlberg) 33

⁶³ ARE: Alpenkonvention, www.aren.admin.ch.

⁶⁴ Damit untermalte die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft (SAB) 1994 die Dringlichkeit, dass die Schweiz bei der Konvention mit dabei sein müsste: Schreiben der SAB an die Vorsteherin des EDI, Bundesrätin Ruth Dreifuss, vom 5. September 1994, Archiv SAB.

⁶⁵ Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention: Organisation, www.alpconv.org.

⁶⁶ Vgl. Jon Mathieu: Geschichte der Alpen 1500–1900. Umwelt, Entwicklung, Gesellschaft, Wien 1998, S. 11–12; Arbeitsgemeinschaft Alpenländer: Nachbarn, www.alpine-region.eu und www.alpine-space.eu.

⁶⁷ Verein Alpenstadt des Jahres, www.alpenstaedte.org.

zugunsten einer Sesselbahn als gesetzeswidrig eingestuft. Er verwies dabei auf den Absatz 1 in Artikel 11 des Naturschutzprotokolls der Alpenkonvention:

Die Vertragsparteien verpflichten sich, bestehende Schutzgebiete im Sinne ihres Schutzzwecks zu erhalten, zu pflegen und, wo erforderlich, zu erweitern sowie nach Möglichkeit neue Schutzgebiete auszuweisen. Sie treffen alle geeigneten Maßnahmen, um Beeinträchtigungen oder Zerstörungen dieser Schutzgebiete zu vermeiden.⁶⁸

Der Rechtswissenschaftler Roland Norer nannte diesen Entscheid «durchaus revolutionär [...]: Das Alpenkonventionsrecht erhält damit unmittelbare Verbindlichkeit, zumindest in diesem einzelnen Fall».⁶⁹ Möglicherweise ist die Konvention doch verbindlicher als bisher angenommen und mehr als ein blosses Identifikationsangebot für die Alpenländer und Alpenstädte. 34

Als Forscher, der sich für die Rolle der Wissenschaft in der Aussenpolitik interessiert, ist man versucht, das Untersuchungsbeispiel zu verallgemeinern. Modellhaft lassen sich drei Phasen des Zustandekommens eines internationalen Umweltabkommens unterscheiden: Eine Initiierungsphase, die ausschliesslich durch Fachexpertise geprägt ist, eine Übergangsphase, in der die Bedeutung von Expertinnen und Experten zunehmend derjenigen von Verwaltungsbeamten und Politikerinnen weicht, und schliesslich eine dritte Phase der Stabilität, in der sich Expertise und Politik in einem weitgehend statischen Spannungsfeld gegenüberstehen. 35

In der Initiierungsphase der Alpenkonvention in den 1980er-Jahren ging die Initiative von Fachpersonen aus, die sich dezidiert transnational engagierten. Sie verbanden ihr Engagement mit der Gründung der CIPRA im Jahr 1952 und bezogen sich damit auf die internationalistischen Ideale jener Jahre. Das Engagement der Expertinnen und Experten korrelierte Ende der 1980er-Jahre mit einer Häufung von Naturereignissen in den Alpen, die als «Katastrophensommer 1987» in den Schlagzeilen standen,⁷⁰ und einer politischen Dynamik, die sich beispielsweise in der Umsetzung des europäischen Binnenmarktes manifestierte. 36

Die Übergangsphase begann 1989, als sich die staatlichen Akteure für die Konvention zu interessieren begannen beziehungsweise ihre Expertinnen und Experten mit einem klaren Auftrag in die Gremien entsandten, in denen sie zum Teil schon vorher aktiv gewesen waren. Um die Inhalte der Konvention wurde nicht mehr nur auf fachlicher (Welche Massnahmen sind am effizientesten? Welche Kennzahlen ermöglichen ihre Messbarkeit?), sondern zunehmend auf politischer Ebene gestritten (Welche Massnahmen stossen auf Akzeptanz? Welche Ausgleichmechanismen sind nötig?). Parallel zu den Expertinnen und Experten befassten sich in der Schweiz auch die politischen Behörden (Regierungsräte, Bundesrat) mit dem Geschäft. Auf internationaler Ebene wurde der CIPRA, dem Expertengremium der Alpenkonvention, von offizieller Seite das Ruder aus der Hand genommen: Die Alpenkonvention wurde von einem nichtstaatlichen Anliegen zu einer Angelegenheit von staatlichem Interesse. 37

Die Phase der Stabilität wurde mit der Unterzeichnung der Konvention und ihrer Rahmenprotokolle erreicht, wobei 2002 auch die Rollen von Politik und Wissenschaft implizit definiert wurden: Der Vorsitz und damit die Kommunikationshoheit über die Konvention lag bei den nationalen Regierungen, wäh- 38

⁶⁸ Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege, Art. 11, www.alpconv.org.

⁶⁹ Norer: Ein «ius alpinum».

⁷⁰ Erwin Brunner: «Der Grüne Tod. Katastrophensommer 87: Die Natur rächt den Raubbau in den Alpen», in: *Die Zeit* vom 21. August 1987; Für eine historische Einordnung vgl. Christian Pfister: «Die «Katastrophenlücke» des 20. Jahrhunderts und der Verlust traditionellen Risikobewusstseins», in: *GAIA* 18 (2009/3), S. 239–246.

rend die Wissenschaft in Form des ständigen Sekretariats quasi als Gralshüterin der Inhalte eingesetzt wurde.

Das Modell kann zum Beispiel auch auf das *Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung* (CLRTAP) von 1979⁷¹ angewendet werden, oder – um ein weiteres Beispiel aus dem Bereich der Berge zu nennen – auf das Bergkapitel der Agenda 21 von Rio de Janeiro, 1992.⁷² Auffallend ist bei all diesen Beispielen, dass die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die am Anfang dieser Prozesse standen, einen gewissen Aktivismus verfolgten. Diese Rollenverwischung von Wissenschaft und Aktivismus bildet nach wie vor eine Forschungslücke.

Schlussbetrachtungen

Wie der erwähnte Fall in Vorarlberg zeigt, greifen die durch die Alpenkonvention geschaffenen Rechtsgrundlagen zumindest punktuell. Die Bedeutung der Konvention geht also über den politischen und gesellschaftlichen Bereich hinaus und betrifft auch das (nationale) Recht. Vor allem aber hat die Konvention die Alpen in den Fokus der internationalen Politik gerückt.⁷³ So kann die Initiative der CIPRA auch als versteckter europäischer Integrationsprozess verstanden werden: als eine «Bottom-up-Initiative von Experten», die keines staatlich geförderten Programms bedurfte.⁷⁴ Diese Erkenntnis erweitert die bisherige Forschung, indem gezeigt wird, wie sich umweltpolitische Akteurinnen und Akteure nicht nur an die Europäisierung beziehungsweise Globalisierung der Umweltpolitik angepasst, sondern diese auch aktiv vorangetrieben haben.⁷⁵

Der vorliegende Artikel zeigt, wie durch die europäische Integration auch die Berggebiets- und Regionalpolitik direkt und indirekt «entgrenzt» wurde. Dies bedeutet, dass die europäische Ebene zunehmend zum Ort der Debatte über die Ausrichtung dieser Politiken wurde. Das führte mitunter zu Verwerfungen im föderalistischen System der Schweiz. Zudem wurde die Ausrichtung der Berggebietspolitik um das Begriffspaar «Schützen und Entwickeln» kontrovers diskutiert, wobei insbesondere lokale Behördenvertretende das Bewahren beziehungsweise Schützen als willkürlichen Eingriff in das jeweilige Gemeinwesen deuteten.

Die vorliegende Analyse zeigt besonders eindrücklich, welches Gewicht die Berggebiete im aussenpolitischen Prozess hatten. Es gelang der Regierungskonferenz der Gebirgskantone trotz der in den Augen des EDI nicht stichhaltigen Argumentation weitgehend, ihren Willen durchzusetzen und die Ratifizierung der Ausführungsprotokolle zu verhindern. Dies verdeutlicht zum einen die Grenzen, die den Bundesbehörden durch das föderale System gesetzt sind. Dieses bedingt, dass die Kantone die Prozesse und Entscheide des Bundes mittragen beziehungsweise die Bundesbehörden die Tragbarkeit der Entscheide berücksichtigen. Zum anderen veranschaulicht die Analyse die begrenzte

71 Vgl. Arne Kaijser: «Combatting «Acid Rain»: Protecting the Common European Sky», in: Wöbse und Kupper (Hg.): *Greening Europe*, S. 363–387.

72 Vgl. Jon Mathieu: *Die dritte Dimension. Eine vergleichende Geschichte der Berge der Neuzeit*, Basel 2011, S. 13–19 und Matter: *The Mountain Agenda*, dodis.ch/saggi/4-3.

73 Diese allfällige Verbindung stellt ein Forschungsdesiderat dar; vgl. Ilaria Scaglia: *The Emotions of Internationalism. Feeling International Cooperation in the Alps in the Interwar Period*, Oxford 2020.

74 Helmuth Trischler: «Experten im Fokus. Grobkonturen einer Wissensgeschichte Europas im langen 20. Jahrhundert», in: Martin Kintzinger und Sita Steckel (Hg.): *Akademische Wissenskulturen. Praktiken des Lehrens und Forschens vom Mittelalter bis zur Moderne*, Basel 2015, S. 89–117, hier S. 116–117; vgl. auch Thomas J. Misa und Johan W. Schot: «Inventing Europe. Technology and the Hidden Integration of Europe», in: *History and Technology* 21 (2005/1), S. 1–19.

75 Vgl. Kai F. Hünemörder: *Die Frühgeschichte der globalen Umweltkrise und die Formierung der deutschen Umweltpolitik (1950–1973)*, Stuttgart 2004; Meyer: *Greening Europe*; Anna-Katharina Wöbse: *Weltnaturschutz. Umweltdiplomatie in Völkerbund und Vereinten Nationen 1920–1950*, Frankfurt a. M. 2011.

Schlagkraft sachlicher Argumente in politischen Debatten. Den Bergkantonen gelang es, die Symbolkraft der Alpen zu nutzen, sodass sich auch der Nationalrat gegen die Ratifizierung der Ausführungsprotokolle entschied. Dass der Topos Alpen beziehungsweise Berge als Identifikationsfigur im politischen Alltag der Schweiz eine starke Wirkung hat, hängt mit seiner diskursiven Verknüpfung mit dem Gründungsmythos zusammen.⁷⁶ Das lässt sich etwa auch in der Debatte um den EWR-Beitritt Anfang 1990er-Jahre beobachten, wenngleich in umgekehrter Wirkungslogik.⁷⁷ Im Zusammenhang mit der Alpenkonvention wird die Mariage von Bergen, Gründungsmythos und Unabhängigkeitsrhetorik besonders augenfällig im oben zitierten Votum von Christian Wasserfallen in der Herbstsession 2010 des Nationalrats.

⁷⁶ Vgl. Marchal: Das «Schweizeralpenland».

⁷⁷ Auch hier besteht weiteres Forschungspotenzial. Einen Eindruck gibt die Sendung «Freitagsrunde» des SRF vom 20. November 1992, www.srf.ch.