

BRENNPUNKT

POLITIK greift aktuelle Themen kontrovers auf und diskutiert sie offen. Hier äußern sich politische Entscheidungsträger zu Strömungen in Politik, Kultur und Gesellschaft.

Verkehr und Tourismus zerstören die Alpen!

Gezielte Maßnahmen sind gefordert, um das angeschlagene Ökosystem der Alpen vor weiterem Raubbau zu schützen.

Vielfältig sind die Aufgaben der Alpenländer: Schadstoffe in Wasser und Luft, Lärm, sterbende Wälder, Pflanzen- und Tierarten verlangen nach einem europäischen Handlungskonzept. Die Erfolge national begrenzter Maßnahmen reichen zur Verbesserung der ökologischen Situation der Alpen nicht aus.

Dieses Buch deckt die Ursachen der Alpenzerstörung auf und diskutiert konkrete Maßnahmen, wie die Alpenregionen in internationaler Zusammenarbeit saniert werden können.

ISBN 3-87959-427-9

Karltheodor Huttner
und Walter Danz (Hg.)

Schützt die Alpen!

Aufgabe
der europäischen
Umweltpolitik



AKTUELL

**BRENNPUNKT
POLITIK**

**BRENNPUNKT
POLITIK**

Karltheodor Huttner
und Walter Danz (Hg.)

Schützt die Alpen!

Aufgabe der europäischen
Umweltpolitik


AKTUELL

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schützt die Alpen : Aufgabe der europäischen Umweltpolitik/
Karltheodor Huttner ; Walter Danz (Hg.) - Stuttgart ;
München ; Landsberg : Verl. Bonn Aktuell ; München :
Moderne Verl.-Ges., 1991
(Brennpunkt Politik)
ISBN 3-87959-427-9
NE: Huttner, Karltheodor [Hrsg.]

Verlag Bonn Aktuell GmbH
September 1991
ISBN 3-87959-427-9

©Verlag BONN AKTUELL GmbH, Stuttgart, München, Landsberg
Vertrieb: Moderne Verlagsgesellschaft, 8000 München 19
Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung
sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner
Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne
schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung
elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreit-
tet werden.

Umschlagentwurf: Gruber & König, Augsburg
Satz: Fotosatz H. Buck, 8300 Kumbhausen
Druck- und Bindearbeiten: Presse-Druck Augsburg
Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Eine gemeinsame Politik zur Versöhnung von Ökonomie und Ökologie	9
<i>Von Alois Glück</i>	
Die aktuellen Probleme des Alpenraums und die Frage einer staatenübergreifenden „Alpen-Konvention“	29
<i>Von Werner Bätzing</i>	
Der Schutz des Alpenraums – eine grenzüber- schreitende Aufgabe	44
<i>Von Alfred Dick</i>	
Die Auswirkungen des Binnenmarktes auf die Alpenregion	49
<i>Von Alfred Sauter</i>	
Möglichkeiten und Grenzen freizeitorientierter Umweltvorsorge in den Alpen	54
<i>Von Jost Krippendorf</i>	
Die Fremdenverkehrsentwicklung in den Alpen – eine Hypothek für die Zukunft?	78
<i>Von Felix Jül</i>	
Landwirtschaft in den Alpenländern	97
<i>Von Helmut Silbernagl</i>	

Wildbachgefährdung durch Wintersport- erschließungen	102
<i>Von Alexander Cernusca</i>	
Gefährdung des Waldes im Alpenraum	116
<i>Von Wolfram Ellig</i>	
Der Alpenraum – gefragt ist ein europäisches Konzept	129
<i>Von Mario Bracciali</i>	
Autorenverzeichnis	140

Hochgestellte Ziffern innerhalb der Beiträge beziehen sich auf Literaturhinweise und zusätzliche Anmerkungen jeweils im Anschluß an den entsprechenden Beitrag.

Vorwort

Ökonomie und Ökologie hängen im alpinen Bereich wesentlich enger zusammen und voneinander ab als im Flachland. Eingriffe in die Natur wirken sich in Berggebieten unmittelbarer auf die Bewohner aus als in anderen Teilgebieten. So können etwa Rodungen oder eine Schwächung des Bergwaldes zu Lawinen, Muren und Überschwemmungen führen, deren Auswirkungen über die Beeinträchtigung von Transitwegen bis hin zu Hochwasserwellen von Flüssen weit in das Alpenvorland hinein spürbar werden. Umweltfreundliches Wirtschaften liegt deshalb nicht nur im Interesse der mehr als sieben Millionen Alpenbewohner, sondern auch im Interesse der wirtschaftlichen Ballungsräume nördlich und südlich der Alpen, zwischen denen ein reger Personen- und Warenverkehr stattfindet.

Aus diesem Grunde muß sich Politik stets bewußt sein, daß Landschaft und Naturhaushalt der Alpen durch den Übergang zu sanfteren Tourismusformen ohne größere technische Infrastruktur für die Nachfolgenerationen erhalten werden.

Alle Arten von Wintersporteinrichtungen sind deshalb, wenn überhaupt, so anzulegen, daß sie weder Erosionen auslösen, noch in Schutzwälder schädigend eingreifen oder das Landschaftsbild übermäßig beeinträchtigen. Ebenso hat Politik dafür Sorge zu tragen, daß der Bergwald in seiner Schutzfunktion als Rohstofflieferant und in seiner Erholungsfunktion als prägendes Landschaftselement erhalten und verbessert wird. Der natürlichen Verjüngung des Bergwaldes kommt vorrangig Bedeutung zu. Dort müssen Belastungen durch Wildverbiß, Waldweide und touristische Nutzung, vor allem durch Wintersport, unmittelbar und wirkungsvoll reduziert werden.

Gleichzeitig muß Politik noch mehr darum bemüht sein, daß auf allen landwirtschaftlich genutzten Flächen die Bo-

stimmt und das ist das Entscheidende. Die Alpenkonvention ist der geeignete Weg, das Zusammenwachsen der Alpenregionen zu einer „Europäischen Alpenregion“ zu fördern. Jeder kann durch seinen Einsatz dazu beitragen, der Stimme der „Europäischen Alpenregion“ im Konzert mit den Flachländern und den großen Verdichtungsräumen Gehör zu verschaffen.

Die aktuellen Probleme des Alpenraums und die Frage einer staatenübergreifenden „Alpen-Konvention“¹

Von Werner Bätzing

In einer Situation, in der zentrale Probleme des Alpenraums, wie Verkehr, Waldsterben, Massentourismus und Berglandwirtschaft, nicht an den Ländergrenzen haltmachen, sondern sich unabhängig von ihnen ausbreiten und auswirken, können Lösungen nicht mehr auf nationalstaatlicher Ebene gesucht werden. Schon recht früh entstanden daher staatenübergreifende Strukturen in Form von „Arbeitsgemeinschaften“ als supranationale Zusammenschlüsse der verschiedenen „alpinen“ Bundesländer/Kantone/regioni/regions (Arge Alp 1972, Arge Alpen-Adria 1978, COTRAO 1982), die heute flächendeckend den gesamten Alpenraum umfassen.

Im April 1988 beschlossen diese drei Arbeitsgemeinschaften, enger untereinander zusammenzuarbeiten und zu diesem Zweck eine regelmässige Konferenz ihrer drei Präsidenten zu institutionalisieren. Damit ist die Voraussetzung gegeben, daß „die Alpen“ im Europarat einen offiziellen Beobachterstatus erhalten können. Dieser Beschluß stellt ein historisches Datum dar, weil sich der Alpenraum jetzt zum erstenmal in der Geschichte Europas auf der politisch-juristischen Ebene als Einheit präsentiert.

Trotz der großen Verdienste der Arbeitsgemeinschaften in der internationalen alpinen Zusammenarbeit besteht ihr grundsätzlicher Nachteil darin, daß sie nur die Ebene der Bundesländer repräsentieren, die zentralen Probleme beziehungs-

weise ihre Lösungsmöglichkeiten aber durchwegs die Ebene der Nationalstaaten betreffen. Daher entwickelte die Internationale Alpenschutzkommission CIPRA den Vorschlag einer institutionalisierten Zusammenarbeit aller Staaten, die Anteil am Alpenraum haben, auf Regierungsebene. Dabei reicht eine Zusammenarbeit der jeweiligen nationalen Umweltminister nicht aus, weil die aktuellen Umweltprobleme in den Alpen eng mit Wirtschaft, Verkehr, Siedlung usw. verbunden sind, so daß alle Ressorts angesprochen und einbezogen werden müssen. Eine solche Zusammenarbeit muß aber, wenn ihre Ergebnisse nicht unverbindliche Empfehlungen bleiben sollen, gesetzliche, das heißt verbindliche und einklagbare Konsequenzen besitzen. Daher bietet sich die juristische Form der „Konvention“ an, deren Beschlüsse für die beteiligten Staaten rechtlich-verbindlichen Charakter besitzen.

Integrale Sicht – Voraussetzung für die Alpen-Konvention

Prinzipiell bedeutet die geplante Alpen-Konvention (= AK) eine wesentliche Neuerung gegenüber der „Nordsee-Konferenz“ oder den gemeinsamen Beschlüssen der Mittelmeerränder-Staaten, weil es sich bei den Alpen um einen Raum handelt, der nicht bloß von außen geschützt werden muß oder wo es „bloß“ um Mindestwerte für Wasser/Luftverschmutzung oder ähnliches geht. In den Alpen leben und wirtschaften zahlreiche Menschen, so daß Wirtschaft und Politik ganz direkt einbezogen sind, und das erhöht die politischen Schwierigkeiten bei der Einigung und der Durchsetzung sprunghaft.

Mit der AK wird ein fundamentales Problem der europäischen Wirtschaft angesprochen: umweltverträgliches Wirtschaften. Einerseits wird am Alpenraum deutlich, daß jede Politik, die sich am klassischen Naturschutzgedanken orientiert, also großflächige Schutzgebiete auszuweisen, möglichst weitgehender Rückzug des wirtschaftenden Menschen usw.,

nicht durchsetzbar und auch ökologisch nicht sinnvoll ist. Andererseits zeigen die konkreten Erfahrungen, daß eine wirtschaftliche Entwicklung, die auf die Natur des Alpenraumes keine Rücksicht nimmt, schnell Naturkatastrophen provoziert und so ihre eigene Zukunft unterminiert². Ziel muß es daher werden, Wirtschaft und Umwelt im Alpenraum – also Ökonomie und Ökologie – positiv aufeinander zu beziehen³. Und nur auf dieser inhaltlichen Grundlage ist es vorstellbar, die AK auch politisch um- und durchzusetzen, andernfalls müßte die AK als reiner Vorschlag der Umweltbewegung eine politische Fiktion bleiben.

Vorreiterrolle einer Alpen-Konvention

Weil die Alpen einerseits eines der letzten noch relativ intakten ökologischen Großökosysteme Europas sind, andererseits Naturkatastrophen ständig den Menschen bedrohen, stellt sich hier derzeit das Problem und die Aufgabe einer konkreten Versöhnung von Ökologie und Ökonomie, das heißt wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung im Einklang mit der alpinen Umwelt und unter Bewahrung der natürlichen und kulturell geschaffenen Ressourcen des Alpenraumes, am deutlichsten und dringendsten in ganz Europa. Aber dabei stellen die Alpen keinen „Sonderfall“ dar, sondern den „Vorreiter“ für das restliche Europa, in dem die Versöhnung von Ökonomie und Ökologie genauso dringend ist, in dem aber die negativen Konsequenzen eines rein wirtschaftlich orientierten Handelns noch nicht so bedrohlich sichtbar geworden sind.

Für die konkrete Arbeit an der AK wird es daher sehr wichtig werden, die Alpen nicht als „Sonderfall“ zu behandeln, was eventuell kurzfristig politisch vielleicht einige Vorteile brächte, langfristig aber ins Ghetto führen dürfte, sondern die „Vorreiter-Rolle“ immer wieder herauszustellen. Da es

in der Konkretion jeweils immer um kleine, realisierbare Teilschritte gehen wird, müßte die „Vorreiter-Rolle“, also die europäische politische Dimension, immer wieder durch allgemeine Absichtserklärungen bekräftigt und bestätigt werden, in denen das „große Ziel“ auftaucht, auf das die konkreten Detail-Schritte hinzielen. Dies wäre auch wichtig, um die mühsame Detailarbeit nicht im Detail ersticken zu lassen.

Frühzeitige Kontakte mit gesellschaftsrelevanten Kreisen und breites Bündnis

Damit eine Realisierung der AK nicht von vornherein Utopie bleibt, wäre es wichtig, alle betroffenen Personen- und Interessengruppen von Anfang an miteinzubeziehen. Neben den Kontakten zu den politischen Instanzen und Parteien ist der frühzeitige Kontakt mit wirtschaftlichen Interessengruppen sehr entscheidend. Aus politischen Gründen wäre es daher nur vorteilhaft, wenn – gerade wegen der zahlreichen Verdienste der CIPRA in dieser Frage – die AK nicht schwerpunktmässig als eine Umweltschutz-Aktion dasteht, sondern als ein breites Bündnis von Wirtschaft, Politik, Umweltschutz und Kultur auftritt.⁴

Zentrale Problemfelder der Alpen-Konvention

Die zentralen konkreten Problemfelder einer Alpenkonvention bestehen aus fünf Bereichen: Landwirtschaft, Tourismus, Energiewirtschaft, Transitverkehr und Luftverschmutzung. Ein Teil dieser Probleme kann auf der Ebene der „Länder“, also der Arge Alp, gelöst werden, wobei darauf hingearbeitet werden sollte, daß Arge Alp, Arge Alpen-Adria und COTRAO verstärkt zusammenarbeiten und ein Gesamt-Bewußtsein für den Alpenraum entwickeln. Die vorhandenen

Kontakte sollten vertieft und ausgeweitet werden, das heißt nicht nur politische, sondern auch wirtschaftliche und kulturelle Institutionen sollten systematisch und regelmäßig zusammenarbeiten. Da aber das Leben und Wirtschaften im Alpenraum sehr stark von nationalen – und teilweise auch von internationalen Richtlinien und Gesetzen bestimmt wird, stellt die Ebene der Bundesländer den unverzichtbaren Unterbau dar, der aber zur Lösung der wichtigsten Probleme zu wenig Befugnisse besitzt. Daher wird es erforderlich, daß sich die Staaten, die Anteil am Alpenraum haben, für die AK zusammensetzen, um gemeinsame Rahmenbedingungen für die Alpenraum festzulegen, die ein Wirtschaften ermöglichen, das die alpine Umwelt nicht schädigt oder zerstört:

Für die fünf Problemfelder bedeutet dies auf der internationalen Ebene:

Landwirtschaft⁵

Ziel muß es sein, die Berglandwirtschaft aus der direkten Konkurrenz mit der europäischen Intensiv-Landwirtschaft herauszulösen, damit sie weiterhin die ökologisch wichtigen Aufgaben der Landschaftspflege leisten kann. Dies ist in allen betroffenen Staaten grundsätzlich akzeptiert, allerdings in sehr unterschiedlicher Weise.⁶ Als zweites ginge es darum, die gesamte Berglandwirtschaft auf die Produktion von Qualitätsprodukten zu orientieren, deren Vermarktung europaweit zu organisieren sowie Marktnischen (zum Beispiel Heilkräuter) besser gezielt zu erschließen und zu nutzen.⁷ Ginge die Landwirtschaft des gesamten Alpenraumes hierbei gemeinsam vor, würde sie diese Herausforderung wesentlich besser meistern können, auch auf dem Gebiet der Vermarktung, zum Beispiel Schaffung eines einheitlichen „Alpen-Gütesiegels“, das sehr stark regional differenziert sein müßte.

Hierzu müßte mit allen einschlägigen Bergbauernorganisationen im Alpenraum – auch der Bauernopposition – sowie auf europäischer Ebene, zum Beispiel *Euromontana*, der Versuch einer gemeinsamen Konferenz gemacht werden, auf der eine ökologisch orientierte Landwirtschaftspolitik für den Alpenraum skizziert wird. Hierzu liegen inzwischen wichtige Schritte vor, zum Beispiel in Form des Euromontana-Programmentwurfs.

*Tourismus*⁸

Die ständigen Kapazitätserweiterungen schaffen problematische Überkapazitäten und zerstören große Natur-Flächen. Während die Einsicht in die negativen Folgen dieses Prozesses im deutschsprachigen Raum bereits teilweise da ist, wird in Italien und in Frankreich noch weiter stark ausgebaut. Ziele einer AK wären ein Erschließungsstopp in den großen Touristengebieten einerseits, gezielte Entwicklungsimpulse, die sorgfältig auf die alpine Umwelt abgestimmt sind, in den strukturschwachen Räumen mit großen wirtschaftlichen Problemen andererseits.

Zahlreiche unterschiedliche Rahmenbedingungen für zum Beispiel Heli-Skiing, Drachenflug, Ultraleicht-Flugzeuge und den Einsatz von Schneekanonen müßten harmonisiert werden, damit die langen nationalen Grenzen nicht Entwicklungsimpulse negativer Art setzen: Es müssen gleiche touristische Rahmenbedingungen im gesamten Alpenraum gelten, die dem Grundprinzip eines pfleglichen Umgangs mit der alpinen Natur verpflichtet sind. Auf dieser Grundlage entfällt das Argument, strenge Umweltschutzbestimmungen würden sich für den einzelnen Hotelier oder für eine einzelne Region negativ auswirken.

Mit allen einschlägigen Interessengruppen des Fremdenverkehrs auf der nationalen Ebene im Alpenraum müßte Kon-

takt aufgenommen werden. Eine gemeinsame internationale Konferenz, auf der man sich auf zentrale Rahmenbedingungen einigen könnte, wäre einzuberufen. Darüber hinaus käme einer solchen Zusammenarbeit die Aufgabe zu, für den „Alpenraum“ eine gemeinsame Werbung für Europa und Übersee zu entwickeln (Ansätze dafür gibt es bereits, zum Beispiel die „United States of the Alps“ für den US-Markt), um sich im hart umkämpften Freizeitmarkt eine bessere Position zu verschaffen.

Energiewirtschaft

Ein neuer Entwicklungsschritt steht derzeit bevor: Bandstrom aus Atom- und Kohlekraftwerken wird in alpinen Speicherkraftwerken in Spitzenstrom veredelt. So erhalten die Speicherkraftwerke eine ganz neue ökonomische Bedeutung. Alle bisherigen Aussagen über die Wasserkraftnutzung im Alpenraum (die derzeit mehr oder weniger erschöpft sei, so daß weitere größere Anlagen aus ökonomischen Gründen kaum noch zu erwarten seien) werden Makulatur⁹, und die Alpen erlangen eine neue Bedeutung als europäischer Hochspeicher zur Umwandlung von Band- in Spitzenstrom. Dieses Problem ist aber nur im Rahmen einer neuen europäischen Energiepolitik zu lösen und überschreitet den Rahmen der AK.

So begrüßenswert es aus Umweltgesichtspunkten ist, gezielt die Solarenergie zu entwickeln und zu fördern, so muß andererseits aber auch betont werden, daß eine großtechnische Solarenergie-Nutzung im Alpenraum, der aus naturräumlichen Gründen dafür sehr geeignet wäre, neue und nicht geringe Probleme aufwerfen dürfte, so daß für einen dezentralen, klein- und mittelgroßen Ausbau zu plädieren wäre.

Bei diesem Problem werden in absehbarer Zeit Entscheidungen auf europäischer Ebene gefällt (NEAT und Basistunnel)¹¹, allerdings ist dabei die Frage, ob die Interessen der Bevölkerung im Alpenraum dabei angemessen berücksichtigt werden und ob ein oder zwei Basistunnel wirklich das Transitproblem lösen oder ob der Verkehr nicht so anwächst (unter anderem durch den EG-Binnenmarkt), daß diese Tunnel nur die Steigerungsraten aufnehmen. Letztlich dürfte dieses Problem nur im Kontext einer neuen europäischen Verkehrspolitik gelöst werden können.

Luftverschmutzung

Das Waldsterben in den Alpen aufgrund der Luftverschmutzung ist ein gesamteuropäisches Problem, das im Rahmen einer AK selbst nicht zu lösen ist, sondern Verhandlungen aller europäischer Staaten erfordert.

Raumordnung und Raumplanung

Der Alpenraum zerfällt heute in zwei sehr unterschiedliche Teilbereiche, in denen sehr verschiedene Prozesse ablaufen¹²: Einmal gibt es Alpenregionen, die durch touristische Erschließungen, aber auch durch gute Verkehrslage und Industrie- und Dienstleistungsbetriebe ein großes Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum aufweisen. Dies schlägt sich in einer hohen technischen Umgestaltung der alpinen Landschaft und einer großen Umweltbelastung nieder. Zum anderen gibt es Alpenregionen, die sich auf Grund von Struktur und Lage negativ entwickeln, in denen die Bevölkerung

zurückgeht und die wirtschaftlichen Aktivitäten allmählich zusammenbrechen, wie die französischen Südalpen, die piemontesischen Alpen, das Tessin und Osttirol. Aus ökologischen, kulturellen und strukturpolitischen Gesichtspunkten heraus ist dieser Entwicklung unbedingt Einhalt zu gebieten und ist diesen Räumen eine Zukunftsperspektive zu ermöglichen.

Daraus ergibt sich eine doppelte Perspektive für die Raumplanung: In den alpinen Aktiv-Räumen ist der weitere quantitative Ausbau der touristischen Infrastruktur zu bremsen beziehungsweise zu stoppen und müßte der „qualitative Umbau“, also die umweltgerechte Sanierung der bestehenden Einrichtungen, im Zentrum des Engagements stehen. In den alpinen Passiv-Räumen ist das Gewicht auf umwelt- und sozialverträgliche Entwicklungsimpulse zu legen, um den totalen Zusammenbruch der Landwirtschaft und flächenhaften Besiedlung in diesen Räumen zu verhindern.

Politische Forderungen

Die AK setzt voraus, daß die betroffenen Alpenregionen politisch handlungsfähig sind. Das ist in den zentralistisch organisierten Staaten Italien und Frankreich nicht der Fall. Notwendige Voraussetzung für eine AK ist daher eine regionale Autonomie der einzelnen Regionen der Alpen, wobei die juristische Form der „regione a statuto speciale“ in Italien ein konkretes, realisierbares Modell darstellt.¹³ Im Kontext des europäischen Binnenmarktes ab 1993 stellt sich eine weitere politische Forderung: Dieser gemeinsame Markt schafft mit seinen einheitlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen starke Entwicklungsimpulse, die aber alle in dieselbe Richtung gehen dürften: Bessere Bedingungen für die strukturstarken und zentral gelegenen Regionen, bessere Bedingungen für die großen Firmen und Kapitalgesellschaften, was eine

aus ökologischen, kulturellen und sozialen Gründen unerwünschte Nivellierung der noch vorhandenen regionalen Unterschiede in Europa bewirken dürfte. Dagegen wäre ein „Europa der Regionen“ zu stellen, in dem die nationalen Grenzen zugunsten einer engeren Zusammenarbeit ähnlich geprägter Regionen auf beiden Seiten der Grenzen durchlässig werden, ohne daß dabei die regionalen Identitäten nivelliert werden. Der Alpenraum könnte gerade mit der AK eine Vorreiterrolle auch in dieser Hinsicht übernehmen.

Das größte Problem besteht derzeit darin, daß die AK eigentlich in fast allen betroffenen Staaten (vielleicht mit Ausnahme von Österreich und Deutschland) kaum einen politischen Stellenwert besitzt und nur mit eher geringer Priorität verfolgt wird, obwohl es sich um ein sehr wichtiges Instrument handelt. Hier wäre es eine große Aufgabe, den betroffenen Wirtschaftskreisen und der interessierten außeralpinen Bevölkerung (Alpenvereine u.ä. Gruppen) die Bedeutung der AK zu verdeutlichen, damit die AK einen politischen Stellenwert erhält, der die Probleme des Alpenraums wirklich lösen hilft und der erforderlich ist, damit sie nicht nur ein unverbindliches Übereinkommen wird.

¹ Dieser Artikel stützt sich auf zwei Texte, die der Autor im Zusammenhang mit der internationalen CIPRA-Konferenz „Umweltpolitik im Alpenraum“ am 24./25. Juni 1988 in Lindau und dem CIPRA-IUCN-Workshop vom 27.-29. September 1988 in Vaduz („Liechtensteiner Kreis“) erarbeitete, bei denen beidemal das Thema einer Alpenkonvention im Zentrum stand. Für die Druckfassung wurden diese Texte im Mai 1989 noch einmal überarbeitet und durch Anmerkungen erweitert sowie im Juli 1991 noch leicht aktualisiert.

² Weil die Alpen unterhalb der Fels- und Eisregion keine Naturlandschaft sind, sondern von den Bergbauern in jahrhundertelanger Arbeit zu artenreichen, kleinräumig-angepaßten Kulturlandschaft umgestaltet wurden, für die Einstellung der traditionellen Bewirtschaftung zu ökologisch unerwünschten Auswirkungen: Die Vielfalt der Vegetation geht zurück und

die ökologische Labilität nimmt in einer Übergangszeit (die einige Jahrzehnte bis Jahrhunderte dauern kann) erheblich zu (verstärkte Naturgefährdung durch Erosion, Hochwasser, Lawinen, Muren). Die Internationale Alpenschutzkommission CIPRA vollzog den Wandel vom „klassischen“ Naturschutzgedanken hin zur Synthese von Umweltschutz und Wirtschaft (Umweltschutz als angepaßte Nutzung der Natur) auf ihrer Tagung vom 8.-10. Oktober 1987 in Brixen mit der Veröffentlichung der CIPRA-Deklaration „Für eine Große Koalition zwischen Berglandwirtschaft und Natur- und Heimatschutz im Alpenraum“. Dagegen verbleibt die 1987 als „Greenpeace der Alpen“ neu gegründete internationale Umweltschutzgruppe „Mountain Wilderness“ stark dem klassischen Naturschutzgedanken verhaftet.

³ Das Verhältnis von Ökonomie und Ökologie im Alpenraum wurde in den letzten zehn Jahren im Rahmen des internationalen UNESCO-Forschungsprogramms „Man-and-Biosphere/MAB“ sehr detailliert untersucht (Frankreich, Schweiz, Österreich, Bundesrepublik Deutschland), wobei auf die schweizerischen Forschungen und Ergebnisse besonders hinzuweisen ist, die neben Ökologie und Ökonomie auch die sozio-kulturelle Situation explizit einbezogen und die komplizierten Vernetzungen und Wechselwirkungen zwischen Landwirtschaft, Tourismus, kulturelle Identität, Naturraum und ökologischer Gefährdung in vier Testgebieten detailliert untersucht haben. Die zahlreichen MAB-Ergebnisse bilden heute eine wissenschaftlich gute und breite Grundlage, die die Voraussetzung dafür darstellt, daß die aktuellen Probleme zwischen Ökonomie und Ökologie auf der politischen Ebene einer Lösung zugeführt werden können.

⁴ Von der Öffentlichkeit meist wenig bemerkt, haben sich im Alpenraum in den letzten Jahren zahlreiche staatenübergreifende Initiativen und Formen der Zusammenarbeit entwickelt, die von der Landwirtschaft über den Tourismus und Umweltschutz bis hin zu Kultur und Wissenschaft reichen und die so zahlreich sind, daß sie hier gar nicht alle genannt werden können. Typisch für die derzeitige Situation, ist aber, daß fast alle diese Aktivitäten nebeneinander her und teilweise sogar (aus Unkenntnis) parallel laufen – hier käme einem Zentrum für alpine Zusammenarbeit eine wichtige Aufgabe zu.

⁵ Die Bedeutung einer den naturräumlichen Bedingungen kleinräumig angepaßten Berglandwirtschaft für ökologische Vielfalt, kulturelle Identität, eine ästhetisch schöne Landschaft sowie für die Sicherung der alpinen Landschaft vor Naturgefahren ist wissenschaftlich detailliert untersucht worden. Trotz den zahlreichen „Wohlfahrtswirkungen“ einer solchen Berglandwirtschaft (u.a. für den Tourismus) sieht ihre Zukunft derzeit eher düster aus, weil ihre ökonomische Grundlage wegen der gegenwärtigen Konkurrenzsituation und der europäischen Agrarpolitik nicht tragfähig ist. Hier sind politische Entscheidungen grundsätzlicher Art erforder-

derlich, denn das bloße Aufstocken von Bergbauernzuschüssen, Alpengprämien, Mähprämien u.ä., dürfte langfristig nicht ausreichen, um das Überleben der Berglandwirtschaft zu sichern.

- 6 Die unterschiedlichen Rahmenbedingungen für die Berglandwirtschaft und die sehr verschiedenen Subventionen und Direktzahlungen werden vergleichend dargestellt in CIPRA: Bodenschutz und Landwirtschaft, Bozen 1988, S. 189 – 219. Im Rahmen des gesamten Alpenraums ist dabei die Situation in den Italienischen Alpen besonders schlecht bekannt.
- 7 Es ist interessant zu beobachten, wie sich in dieser Frage auf der theoretischen Ebene, d.h. auf der programmatischen Ebene der Raum- und Entwicklungsplanung allmählich ein alpenweiter Konsensus herausbildet, der zu einer gemeinsamen alpenweiten Agrarpolitik für die Berglandwirtschaft zu einer gemeinsamen alpenweiten Agrarpolitik für die Berglandwirtschaft führen könnte. Während die Schweiz schon lange vor dem Zweiten Weltkrieg Ansätze für eine Bergbauernpolitik entwickelte, folgten Österreich und Bayern in den 60/70er Jahren nach, und in jüngster Zeit findet dieses Problem auch in Italien und Frankreich erhöhte Aufmerksamkeit.
- 8 Das Verhältnis von Tourismus und Umweltbelastung bzw. -zerstörung gehört zu den alpinen Problemen, die in der Öffentlichkeit am heftigsten diskutiert wurden und werden. Leider konzentriert sich die allgemeine Diskussion oft zu schnell auf den sog. „Sanften Tourismus“, der zwar für wenig erschlossene, strukturschwache Räume, aber nicht für die Vielzahl der hochentwickelten Touristenzentren eine Alternative darstellen kann. Für die Touristenzentren und ihre weitere Entwicklung dürften aber die Ergebnisse aus dem schweizerischen MAB-Programm besonders wichtig werden, die den „qualitativen Umbau“ an vier konkreten Beispielen detailliert darstellen. Ein Grundpfeiler für die zukünftige touristische Entwicklung besteht darin, das bisherige Konkurrenzverhältnis zwischen Tourismus und Berglandwirtschaft ab- und statt dessen ein kooperatives Verhältnis aufzubauen. Ich habe Strategien dazu am Beispiel eines Touristenzentrums sowie am Beispiel einer strukturschwachen Region entwickelt. Ein zweiter Schwerpunkt liegt darauf, die „Wachstumslastigkeit“ der bestehenden Strukturen zu korrigieren (v.a. die Dynamik im Bausektor, der zum Erhalt der wichtigen Arbeitsplätze ständig neue Flächen überbauen muß, bis er in eine Krise gerät).
- 9 Derzeit gibt es schon vereinzelt Kraftwerksanlagen dieser neuen Generation (z.B. die Kraftwerksgruppe Sellrain-Silz/Tirol der TIWAG), aber der große Durchbruch steht noch bevor. In der Schweiz werden derzeit die Projekte für Grimsel, Bernina und Val Madris (Hinterrhein) sehr heftig diskutiert.

10 Das Problem des Transitverkehrs wird derzeit sehr intensiv im Kontext des EG-Binnenmarktes diskutiert, weil die Frage des Alpentransits sehr eng mit der neuen Wirtschaftsordnung Europas zusammenhängt. Mit Ausnahme von Bertschi 1985 gibt es dazu kaum wissenschaftliche Monographien; den zentralen Stellenwert besitzen amtliche und private Gutachten, Stellungnahmen, Berichte, die als „graue Literatur“ kaum an die Öffentlichkeit gelangen.

11 Nach dem derzeitigen Stand der Diskussion werden in den 90er Jahren drei Alpenbasis-Tunnels gebaut werden, und zwar am Brenner, Gotthard und Lötschberg (Lötschberg-Simplon-Linie). Derzeit sind die konkreten Tunnelpläne nur in der Schweiz beschlossen, aber die konkrete Lage der Tunnel ist noch nicht festgelegt, ebensowenig wie der Ausbau und die Linienführung der Zufahrten (was noch sehr viel Diskussionen verursachen dürfte).

12 Aus deutscher Sicht werden die Alpen häufig vorschnell als „übererschlossen“ angesehen, weil man die großen, strukturschwachen Gebiete (die meist auf der Südseite der Alpen liegen) nicht kennt. In meiner Monographie des Stura-Tals habe ich exemplarisch eine extrem strukturschwache Region in den italienischen Alpen analysiert und damit versucht, auf die ganz anders gelagerten Probleme aufmerksam zu machen. Dies hat weitreichende Konsequenzen für die AK, denn deren Inhalte würden wesentlich anders aussehen, wenn sie sich nur auf den deutschsprachigen Alpenraum zu beziehen brauchte. Und erst der systematische Einbezug der strukturschwachen Regionen in die Programmatik der AK schafft die Voraussetzung dafür, daß sich Italien und Frankreich für die AK interessieren und engagieren – andernfalls würden sie absichtslos stehen bleiben und das Projekt AK mit Mißtrauen betrachten.

Diese schwierige Situation wurde auf der „Lindauer Konferenz“ exemplarisch deutlich: Die italienischen Kollegen waren mit dem Fragebogen zur Situation der Umwelt im Alpenraum der CIPRA unzufrieden. Es wurden darin ausschließlich Beschlüsse und deren Umsetzung erfragt, die im deutschsprachigen Alpenraum diskutiert und erarbeitet worden wären (wobei auch die Arge Alp-Beschlüsse als „deutsch“ angesehen wurden, obwohl in der Arge Alp auch italienische Regionen vertreten sind – aber die einschlägigen Arge Alp-Beschlüsse sind natürlich stark von der Problemwahrnehmung im deutschsprachigen Alpenraum bestimmt). Und die besonderen Probleme des italienischen Alpenraums würden im Rahmen der CIPRA-Positionen und -Thesen nur sehr am Rande oder gar nicht angesprochen. Auf diesem Hintergrund stieß die vorbereitete „Lindauer Erklärung“ bei den italienischen Kollegen auf Skepsis und teilweise direkte Ablehnung. Dafür wurden drei Punkte explizit genannt:

1. Von italienischer Seite aus ist man mißtrauisch, wenn eine Organisation wie die CIPRA, die die spezifischen italienischen Verhältnisse kaum kennt, eine alpenweite Politik – unter Einbezug Italiens – durchsetzen will.

2. Die „Lindauer Erklärung“, die aus politisch-strategischen Gründen relativ allgemein gehalten ist und die deshalb bewußt keine detaillierten inhaltlichen Forderungen erhebt, wird von italienischer Seite als viel zu unkonkret und verschwommen empfunden. Dies dürfte seine Ursachen u.a. auch darin besitzen, daß der sehr lange und mühsame Weg hin zur Nordsee-Konferenz in Italien nicht bekannt ist (und auch nicht kurzfristig vermittelbar ist). Darüber hinaus dürfte auch eine Rolle spielen, daß in Italien bereits sehr häufig Expertenkonferenzen zu den Problemen des Alpenraums stattgefunden, die gute Vorschläge und Programme erarbeitet haben, die aber regelmäßig Papier geblieben sind (die „atti“ solcher Tagungen, also die publizierten Tagungsberichte, sind kaum noch zu überblicken). Nicht zufällig sprach ein italienischer Kollege in diesem Zusammenhang vom „italienischen Skeptizismus“ – der Widerspruch zwischen „schönen“ Forderungen und der „harten“ Realität, der überall in den Alpen zu finden ist, ist im italienischen Alpenraum wohl am stärksten ausgeprägt.

3. Als weiteres gravierendes Problem sehen die italienischen Kollegen die Tatsache, dass die CIPRA eine private Vereinigung ist, deren Vorschläge für niemanden – und erst recht für keine staatliche Institution – verbindlich sind. In einer solchen Bewertung, die privaten Initiativen grundsätzlich keinen relevanten Einfluß auf die „hohe Politik“ zutraut, spiegeln sich auch italienische politische Grunderfahrungen wider, denn Politik ist in Italien in sehr viel stärkerem Maße als bei uns eine Angelegenheit von politischen Parteien und Institutionen.

Ich habe diese Erfahrungen bewußt etwas ausführlicher dargestellt, um deutlich zu machen, wie schwierig der Weg zur AK sein wird. Es gilt dabei nicht nur, sehr unterschiedliche – teilweise sogar konträre – Sachverhalte und Probleme unter einen Hut bzw. in eine gemeinsame Konvention zu bringen, sondern dabei sind auch die sehr unterschiedlichen Vorstellungen von Politik, politischer Problemlösung und politischer „Kultur“ zu vereinheitlichen.

- ¹³ Hier dürfte eines der zentralen Hindernisse für die Umsetzung der AK liegen: Die italienischen „regioni“ (Art Bundesländer) umfassen jeweils Alpengebiete und Gebiete der oberitalienischen Tiefebene, wobei ihr wirtschaftlicher und politischer Schwerpunkt eindeutig außerhalb der Alpen in Turin, Mailand, Venedig usw. liegt. Das Interesse am Alpenraum und an einer AK kann sich daher in Italien derzeit nur auf einer unteren Verwaltungsebene artikulieren (teilweise auf Provinzebene, v.a. aber auf der Ebene der „comunita montane“, mit Ausnahme der „alpinen“ Autonomen Regionen Val d'Aosta, Südtirol-Trentino, Friaul-Julisch-Venezien selbstverständlich, denen dabei evtl. eine wichtige Mittlerfunktion zukommen könnte). Das könnte zur Folge haben, daß der politische Druck auf Rom so gering bleibt, daß Italien sich an der AK nicht beteiligt, oder daß (auf europäischen Druck hin) Rom die AK „von oben her“ zentral entwickelt und durchsetzt, ohne daß die italienischen Alpen sehr viel davon spüren.

Allerdings gibt es seit den großen politischen Erfolgen der norditalienischen „leghe“ eine breite Diskussion über die Neustrukturierung der Regionen und Provinzen, bei der auch über „alpine“ Strukturen diskutiert wird. In Frankreich sieht es in dieser Frage ähnlich aus, weil der Schwerpunkt der beiden neugeschaffenen „régions“ Rhône-Alpes und Provence-Côte d'Azur im Rhonetal bzw. am Mittelmeer liegt und die Départements und die neugeschaffenen „comités de massifs“ zu wenig Kompetenzen besitzen. Die inhaltliche Realisierung der Idee der AK wird stark davon abhängen, wieweit es gelingt, das italienische und französische Alpengebiet in diesen Prozeß aktiv miteinzubeziehen. Nicht zufällig stehen derzeit bei der Arbeit an der AK diese beiden Staaten deutlich abseits.

Literaturhinweise:

- Bätzing W./Messerli P. (Hrsg.): Die Alpen im Europa der neunziger Jahre, Geographisches Institut der Universität Bern, Bern 1991, 316 S. (= Geographica Bernensia P 22)
- Bätzing W.: Die Alpen – Entstehung und Gefährdung einer europäischen Kulturlandschaft, C.H. Beck-Verlag, München 1991, 286 S.
- Danz, W.: Leitbild für eine Alpenkonvention, CIPRA-Kleine Schriften Nr. 5, München/Vaduz 1989, 92 S.
- Danz, W.: Umweltpolitik im Alpenraum, CIPRA-Schriften Nr. 5, München/Vaduz 1989, 528 S.
- Messerli P.: Mensch und Natur im alpinen Lebensraum – Risiken, Chancen, Perspektiven, Verlag P. Haupt, Bern 1989, 386 S.