

Die Alpen im Mittelpunkt

Serie:
Alpine Raumordnung Nr. 5

Fachbeiträge
des Oesterreichischen
Alpenvereins



Die Alpen im Mittelpunkt

**Einige Beiträge
zum 10-jährigen Bestehen
der Fachabteilung
Raumplanung—Naturschutz
des OeAV
(1981—1991)**

Redaktionelle Bearbeitung: Peter Haßbacher

Fachbeiträge des Oesterreichischen Alpenvereins
Serie: Alpine Raumordnung Nr. 5

Innsbruck
1991

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort der Schriftleitung	4
Vorwort des Sachwalters für Natur- und Umweltschutz des Oesterreichischen Alpenvereins	6
Weber Karl Der Oesterreichische Alpenverein als Träger von Natur- und Umweltschutzaufgaben. Überlegungen zur notwendigen Strukturreform und Organisationsentwicklung für die Bewältigung der Umweltschutzaufgaben von morgen	7
Haßbacher Peter Ruhegebiete als Instrumente der alpinen Raumordnungspolitik. Realisierungsansätze in Österreich	15
Maier Franz Umwelterziehung in der Alpenvereinsjugend — Entwicklung Beispiele, Perspektiven	31
Benedikter Gerold Trendsportarten im Zwielicht? Freizeit im Wandel	41
Hans Elsasser und Daniel Wachter Zum Stand von Umweltschutz und Raumplanung im schweizerischen Alpenraum	49
Bätzing Werner Berggebiets- und Umweltschutzpolitik in den italienischen Alpen	63
Broggi Mario Auswirkungen des technischen Wintersports auf unsere Natur	75
Hasslacher Peter Die Alpenkonvention: Worthülse oder Chance für den Alpenraum? Einige Bemerkungen über Stand, Inhalt und Probleme	83
Anhang: Dokumentation	
1. Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)	89
2. Entwurf des mittelfristigen Arbeitskonzeptes für den Natur- und Umweltschutz und die alpine Raumordnung im Oesterreichischen Alpenverein (Stand August 1991)	95
3. Auszeichnungen für Funktionäre, Sektionen und Landesverbände des Oesterreichischen Alpenvereins	99
4. Bibliographie zum Thema Alpen	103

Bätzing Werner

Oberassistent am Geographischen
Institut der Universität Bern

Berggebiets- und Umweltschutzpolitik in den italienischen Alpen

1. Das Berggebiet und die Alpen in Italien
2. Die italienische Berggesetzgebung
3. Umweltschutzpolitik in Italien und in den italienischen Alpen
4. Zentrale Probleme im italienischen Umweltschutz
5. Naturschutzgebiete in Italien und in den italienischen Alpen
6. Neue Perspektiven im italienischen Umweltschutz
7. Literatur

Obwohl die italienischen Alpen fast ein Drittel der Fläche des gesamten Alpenraums umfassen, sind sie im deutschen Sprachraum — mit Ausnahme von Südtirol — noch weitgehend unbekannt. Und im Bereich der Raumplanung und des Umweltschutzes ist dieses Nicht-Wissen besonders stark ausgeprägt: Man weiß zwar, daß es in Italien eine spezifische, aber nicht sehr effektive Berggebietspolitik gibt und daß es trotz zweier großer Nationalparks in den italienischen Alpen um einen wirksamen Umweltschutz recht schlecht bestellt ist, aber detailliertere Kenntnisse und Erfahrungen liegen meist nicht vor. Dies hat drei Ursachen: Erstens fehlen persönliche Beziehungen zum italienischen Berggebiet und zu seinen Vertretern sowie zu Umweltschutzgruppen, Institutionen, Persönlichkeiten usw. weitgehend, zweitens gibt es fast keine einschlägigen Publikationen dazu in deutscher Sprache, und drittens stellt die italienische Politik (einschließlich Berggebiets- und Umweltschutzpolitik) eine äußerst komplizierte Angelegenheit dar, die selbst Italiener nur mit Mühe verstehen, so daß Ausländer hier besondere Schwierigkeiten vorfinden.

Aus diesem Grund möchte dieser Artikel eine Übersicht über die Berggebiets- und Umweltschutzpolitik in den italienischen Alpen geben und damit zugleich auch in die Besonderheit der italienischen Verhältnisse einführen. Inhaltliche Basis der Darstellung ist dabei die Erkenntnis, daß Umweltschutz nicht sektoral, sondern nur im Zusammenhang mit der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung der Alpen und v.a. der Berggebietspolitik des italienischen Staates auf eine sinnvolle Weise dargestellt werden kann.

Dieser Artikel möchte die Kenntnisse über unseren südlichen Nachbarn verbessern und damit eine Zusammenarbeit erleichtern, die auf wirtschaftlicher (EG-Binnenmarkt) und politischer Ebene (Konferenz der Umweltminister des Alpenraums in Berchtesgaden) bereits begonnen hat und die mit der „Alpen-Konvention“ auch zu seinem verbesserten Umweltschutz führen soll (Danz 1989 a/b), die aber einer breiten Beteiligung der Bevölkerung bedarf, damit sie sich wirklich positiv entfalten kann.

1. Das Berggebiet und die Alpen in Italien

Obwohl das Berggebiet in Italien eine sehr große Fläche einnimmt (siehe Tab. 1), besitzt es keinen großen Stellenwert im Rahmen der italienischen Politik, u. zw. aus zwei Gründen: Zum einen wird das Problem der Berggebiete durch das wesentlich größere Mezzogiorno-Problem überlagert, wobei die politische Gewichtung sehr eindeutig ausfällt (das Berggebiet erhielt im Jahre 1986 145 Mia. Lire an staatlichen Zuschüssen, der Mezzogiorno dagegen 120.000 Mia. Lire). Zum anderen leben im Berggebiet nur 18 % der italienischen Bevölkerung, was im Kontext einer Politik, die sich sehr stark am potentiellen Wählerstimmenreservoir orientiert, einen wichtigen negativen Faktor darstellt.

Das italienische Berggebiet setzt sich zusammen aus den Alpen („montagna alpina“), dem Apennin und den Gebirgen Insealpiens und ist relativ gleichmäßig über das gesamte Land verteilt. Es gibt keine Verwaltungsregion ohne Berggebietsanteil, und alle Gunsträume (Ebe-

nen und Becken) sind von Bergen umgeben oder liegen direkt an ihrem Rande.

Das gesamte italienische Berggebiet weist eine relativ hohe ökologische Labilität auf, die sich auf die beiden Faktoren Geologie (leicht erodierbares Gestein) und Klima (häufige Starkniederschläge nach langen Trockenzeiten) gründet, wobei der Vulkanismus eine zusätzliche Gefährdung darstellt. Daher kommt es hier häufig zu Naturkatastrophen, und zahlreiche „frane“ (italienische Sammelbezeichnung für Bodenerosion von Rinnen-erosion bis hin zu badland-Bildung) sind charakteristisch für das Berggebiet. In der italienischen Umweltschutzdiskussion wird daher — im Gegensatz zur Diskussion bei uns — der „Schutz“ der Natur („tutela“) von vornherein doppelt verstanden, nämlich als Schutz der Natur vor dem Menschen und als Schutz des Menschen vor Naturgefährdungen und Naturkatastrophen. Trotz dieser allgegenwärtigen Bedrohungen der städtischen Ballungsräume durch Naturkatastrophen aus den benachbarten Berggebieten hat sich in Italien bis heute kaum ein wirkliches Umweltbewußtsein herausgebildet. Dafür dürfte es drei Gründe geben:

1. Seit dem Römischen Reich, also seit über 2.000 Jahren, wird ganz Italien intensiv vom Menschen genutzt, so daß Landschaften mit „wilder unberührter Natur“ fehlen und auch aus der kollektiven Erinnerung verschwunden sind. Damit fehlt eine der klassischen Voraussetzungen für den Naturschutz im 20. Jahrhundert.
2. Das ideale Naturbild im Kontext der mediterranen und v.a. der italienischen Kultur stellt der „Garten“ dar, also die vom Menschen gepflegte und gestaltete Natur, während die unberührte Natur dagegen nur als gefährlich und bedrohlich gilt. Diese Naturbewertung prägt noch heute breite Bevölkerungskreise Italiens.
3. Die konkreten Erfahrungen im Umgang mit Natur widersprechen einem spontanen Umweltschutzempfinden: Dort, wo sich der Mensch aus der Natur zurückzieht und seine Nutzung aufgibt, entstehen in Italien meist nur artenarme Vegetationseinheiten (Macchia) anstelle des standortgemäßen Steineichenwaldes, und die Naturgefahren (Brände, Hochwasser, Bodenerosion) nehmen zu — die sich selbst überlassene Natur macht dem Menschen zu Recht Angst.

Die Umweltschutzbewegung, die erst relativ spät in Italien entsteht, bleibt daher fast bis heute ein „städtisches“ Phänomen, und der klassische Widerspruch zwischen städtischem Umweltbewußtsein und ländlicher Totalopposition dagegen prägt lange Zeit die italienische Gesellschaft. Dies ist der Hintergrund dafür, daß es in den italienischen Alpen — für uns kaum vorstellbar — bis in die jüngste Zeit hinein keine Umweltgruppen gab, so daß die Internationale Alpenschutzkommission CIPRA bis März 1992 — mit Ausnahme von Südtirol — nicht vertreten war, weil eine entsprechende Partnerorganisation auf italienischer Seite fehlte. Erst in allerjüngster Zeit, d.h. seit etwa 3, 4 Jahren, zeichnete sich hier langsam eine Änderung ab (Entstehung von Umweltgruppen wie „Mountain Wilderness“, „S.O.S. Dolomiti“ u.a.).

Während die Alpengebiete bei uns als relativ unberührte und noch relativ wenig zerstörte Landschaft gelten, wer-

den sie aus italienischer Sicht ganz anders bewertet: Die wirklich unzerstörten Gebirgsregionen Italiens liegen in Sardinien, Sizilien und Süditalien, die italienischen Alpen sind dagegen — nach italienischen Maßstäben — schon sehr stark für den Tourismus erschlossen. Daher erhalten die Alpen, die in Italien knapp ein Drittel der Fläche des gesamten Berggebietes ausmachen, auch bloß eine etwas unterdurchschnittliche staatliche Förderung (siehe Tabelle 1).

Damit gibt es zwei sehr unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe: Nimmt man den gesamten Alpenraum als Basis, dann sind die italienischen Alpen derjenige Alpenteilraum, der vom Massentourismus bislang noch am wenigsten berührt und zerstört wurde und der die besten Voraussetzungen für die Ausweisung von großräumigen Schutzgebieten bietet. Nimmt man dagegen Italien als Basis, dann gelten die italienischen Alpen als bereits stark zerstört und liegt der Schwerpunkt eines Engagements für großräumige Schutzzonen in Süditalien. Diese unterschiedlichen nationalen Gewichtungen gilt es von deutscher Seite aus in den Diskussionen mit italienischen Kollegen zu beachten.

Ein weiteres wichtiges Faktum, das leicht übersehen wird, gilt es zu berücksichtigen: In den italienischen Alpen gibt es — mit Ausnahme der zwei kleinen Autonomen Regionen Valle d'Aosta und Trentino—Südtirol — keine „alpinen“ Verwaltungsstrukturen wie z.B. das Wallis oder Tirol, deren politische Schwerpunkte im Alpenraum selbst liegen. Obwohl die Alpen in den sechs oberitalienischen Regionen eine Fläche von 55 % einnehmen, leben hier nur 17 % der Bevölkerung — die wirtschaftlichen und politischen Zentren sind Turin, Mailand, Verona, Udine, und der Alpenraum gilt bloß als strukturschwache Randregion, die von den Städten der Tiefebene her total dominiert wird.

Nach dem Zweiten Weltkrieg galten die italienischen Alpen als das klassische Beispiel für Abwanderung und flächenhafte Entsiedlung einer Gebirgsregion auf Grund unüberwindbarer Strukturprobleme. Seit 1971 zeichnet sich zwar in der Statistik eine leichte Trendumkehr ab (leichter Bevölkerungszuwachs), die aber durchwegs auf die positive Entwicklung von einigen Alpenrandgemeinden und inneralpinen (Touristen)Zentren zurückzuführen ist, während die Bevölkerung der ländlichen

Tabelle 1: Das Berggebiet („zona montana“) in Italien am 31.12.1988
(nach MDXXXV/1989, Nr. 3, S. 34 und Nr. 8—9, S. 34)

	Berggemeinden („comuni montani“)		„comunità montane“ Zahl ^①	Fläche des Berggebietes („superficie montana“)		Bevölkerung des Berggebietes („popolazione montana“)		Staatliche Finanzmittel und Finanzschlüssel für die Berggebiete		
	Zahl	% aller Gemeind.		km ²	% der Fläche	Zahl	% der Bevölkerung			
Italien gesamt	4.187	52 %	337	163.142 km ²	54 %	10,5 Mill.	18 %	145 Mia. Lire (1986) 157 Mia. Lire (1987) 169 Mia. Lire (1988)	182 Mia. Lire (1989) 196 Mia. Lire (1990) 210 Mia. Lire (1991)	
davon Berggebiet im italienischen Alpenraum:										
Piemonte	531	44 %	45	13.164 km ²	52 %	662.224	15 %	7,6 %	Piemonte	
Valle d'Aosta ^②	74	100 %	8	3.255 km ²	99,8 %	80.229	70 %	1,6 %	Valle d'Aosta	
Lombardia	543	35 %	30	10.324 km ²	43 %	1.176.753	13 %	9,3 %	Lombardia	
Trentino – Südtirol:										
– Trento	223	100 %	11	6.217 km ²	100 %	445.382	100 %	1,4 %	– Trento	
– Südtirol	116	100 %	7	7.400 km ²	100 %	436.604	100 %	1,6 %	– Südtirol	
Veneto	158	27 %	18	5.876 km ²	32 %	386.085	9 %	3,9 %	Veneto	
Friuli – Venezia G.	105	50 %	10	4.474 km ²	57 %	182.133	15 %	2,4 %	Friuli – Venezia G.	
Italien. Alpen gesamt ^③ (ohne Ligurien ^④)	1.750	44 %	129	50.710 km ²	55 %	3.369.410	17 %	27,8 %	Italienische Alpen	
Anteil des Alpenraums (ohne Ligurien) am gesamten italienischen Berggebiet			42 % der Berggemeinden 38 % der comunità montane 31 % der Berggebietsfläche 32 % der Berggebietsbevölkerung 28 % der Finanzmittel für das Berggebiet				Alpenfläche insgesamt: 180.000 km ² italienische Alpen: 28 % der Fläche			

Anmerkungen für Fußnoten Tabelle 1

- ① Ohne Sizilien, das zwar 185 Berggemeinden aufweist, aber die Institution der comunità montana abgeschafft hat.
- ② Die Stadt Aosta selbst wird nur teilweise dem Berggebiet zugerechnet, und die Einwohner des Stadtzentrums gelten nicht als Bergbevölkerung
- ③ Die Abgrenzung Alpen-Apenin beim Übergang Ligurische Alpen—Ligurischer Apenin macht Schwierigkeiten, weil die geographische Grenze der Alpen hier umstritten ist und weil die italienischen Statistiken meist nur das Berggebiet allgemein aufführen. In dieser Aufstellung wurde das Gebiet Ligu-

- riens außer Acht gelassen, weil die Ligurischen Alpen zum größeren Teil zu Piemont gehören und weil andererseits im piemontesischen Berggebiet (Provinzen: Cuneo, Asti, Alès-sandria) Apenningebiete enthalten sind. Ganz grob dürfte die Apenin-Fläche in Piemont der Alpen-Fläche in Ligurien entsprechen, daher diese Aufgliederung.
- ④ Finanzmittel für das Berggebiet im Jahr 1989, die über die Regionen an die comunità montane ausgezahlt werden.
- ⑤ Die Prozentangaben dieser Zeile beziehen sich auf den Alpenanteil der genannten sechs oberitalienischen Regionen.

Kleinsiedlungen fast überall in den italienischen Alpen weiterhin drastisch abnimmt (diese bei uns meist unbekanntes Verhältnisse habe ich in *Bätzing* 1988 und 1990 detailliert analysiert). Daher steht bei allen italienischen Diskussionen immer wieder die Frage im Mittelpunkt, wie der weitere Rückgang der ländlichen Bevölkerung — d.h. die totale Entsiedlung — verhindert werden könnte und wie eine gewisse Mindestsiedlungsdichte zu garantieren wäre — also Fragen, die sich in der Schweiz oder Österreich ganz anders stellen. Völlig entsiedelte Gebirgsräume sind in Italien keine Fiktion mehr: Das Gebiet der Valgrande zwischen Domodossola und Lago Maggiore (als staatliche „Riserve naturali della Valgrande e del Monte Mottac“ geschützt) gilt derzeit als die größte „wilderness area“ Italiens.

Mit diesem starken Bevölkerungsrückgang sind wirtschaftliche und ökologische Probleme eng verknüpft. Große Flächen ehemaligen Kulturlandes fallen brach und verwildern, wodurch sie jeder Nutzung entzogen werden. Stellt man diese Flächen unter strengen Naturschutz, blockiert man jede wirtschaftliche Entwicklung im Berggebiet und handelt sich darüberhinaus noch erhebliche ökologische Probleme ein (Rückgang der Artenvielfalt der Vegetation, zunehmende Bodenerosion, Hochwasser- und Brandgefahren). Andererseits kommen wirtschaftliche Impulse für die italienischen Alpen häufig von außerhalb, sind meist überdimensioniert und den lokalen Verhältnissen nicht angepaßt und nehmen auf die labile ökologische Situation vor Ort keinerlei Rücksicht — Wirtschaft und Umweltschutz gelten daher im Berggebiet als unüberwindbare Gegensätze.

2. Die italienische Berggesetzgebung

Mit der italienischen Einigung im Jahr 1861 beginnt die moderne Entwicklung Italiens, die aber dem Berggebiet lange Zeit kaum Aufmerksamkeit schenkt. Unter Mussolini kommt es zwar zu einer Reihe von staatlichen Interventionen in den Alpen und im Apennin, aber eine eigentliche Berggebietspolitik entsteht erst nach dem Zweiten Weltkrieg.

Das Gesetz Nr. 991 vom 25.7.1952, das das „Berggebiet“ („territorio montano“ oder „zona montana“) definiert und das bis heute gültig ist, spielt dabei eine zentrale Rolle. Hierin wird eine Gemeinde durch drei Faktoren als „Berggemeinde“ klassifiziert:

1. Mindestens 80 % des Gemeindegebietes müssen über 600 m Seehöhe liegen,
2. Die Höhendifferenz auf dem Gemeindegebiet muß mindestens 600 m betragen,
3. Die Gemeindesteuern dürfen einen bestimmten Betrag nicht überschreiten.

Das Berggebiet setzt sich dann aus der Fläche aller Berggemeinden zusammen, es wird also durch topographische und wirtschaftliche Faktoren bestimmt. Später wird diese eindeutige Klassifikation durch die Einführung von Gemeinden, bei denen nur ein Teil ihrer Fläche zum Berggebiet gehört („comuni parziali montani“), erheblich verunklart, weil die Grenze des Berggebietes jetzt nicht mehr mit der Gemeindegrenze identisch ist, sondern oft mitten durch eine Siedlung hindurch gelegt wird. Von den 4.187 Berggemeinden sind heute 673 (in den italienischen Alpen: 101) auf diese Weise geteilt.

Dadurch entstehen unüberwindbare Schwierigkeiten bei der Auswertung der amtlichen Statistiken, weil der ISTAT seine Daten nur auf Gemeindeebene publiziert, so daß die geteilten Gemeinden nicht erfaßt werden können: Es ist daher unmöglich, auf der Basis der normalen italienischen Statistiken den Alpenraum statistisch zu erfassen! Weil die Berggebiete im zentralistisch organisierten Italien zu wenig Gewicht besitzen, gründet man 1953 in Rom als staatliche Organisation die UNCEM, die „Unione Nazionale Comuni ed Enti Montani“, also die Union aller Berggemeinden und aller mit Berggebietsfragen befaßten Institutionen und Körperschaften, die seitdem die Interessen des Berggebiets auf der nationalen Ebene vertritt.

Mit dem Gesetz Nr. 1102 vom 3.12.1971 beginnt die jüngste Epoche der italienischen Berggebietspolitik: Auf der Basis des Gesetzes Nr. 991/1952 wird eine neue Struktur geschaffen (genauer: eine bereits seit Mussolini bestehende Struktur aufgewertet), nämlich die sog. „Comunità Montana“, die durchschnittlich etwa 10–12 Berggemeinden zu einer Verwaltungseinheit zusammenfaßt, der die Aufgabe übertragen wird, die Entwicklung des Berggebietes als planerische Basisorganisation in die Hand zu nehmen (in verschiedenen Punkten mit der schweizerischen IHG-Region vergleichbar): Zu diesem Zweck wird jeder Comunità Montana die Erarbeitung eines Entwicklungsplanes („piano di sviluppo economico-sociale“) mit 5-jähriger Laufzeit aufgetragen (siehe dazu *Bätzing* 1988). Diese umfangreichen Studien, die oft 500–1.000 Seiten umfassen, liegen inzwischen flächendeckend für das Berggebiet vor (als „graue Literatur“) und bilden eine äußerst wertvolle Quelle für regionale Analysen. Sie wurden bisher aber in der wissenschaftlichen Literatur noch kaum ausgewertet.

Leider stehen die großen Aufgaben der Comunità Montane im krassen Widerspruch zu ihren Finanzmitteln. Sie erhalten vom italienischen Staat jedes Jahr eine bestimmte Summe (siehe Tabelle 1, letzte Spalte), die aber im Prinzip nur ihren Verwaltungsaufwand deckt und die keine größeren Projekte und Initiativen zuläßt. Über die juristische Konstruktion der Comunità Montana und ihre Aufgaben gibt es in Italien eine endlose Diskussion, auf die hier nur verwiesen werden kann (Ufficio Comunità Montane 1976).

Dieses neue und bis heute gültige Berggesetz tritt zufälligerweise zu einer Zeit in Kraft, in der in Italien die „Regionen“ (regione als Verwaltungseinheit, die von ihrer Größe her teilweise den Bundesländern oder Kantonen entspricht) im Rahmen der „Regionalisierung“ des Staates aufgewertet werden, indem der Staat in Rom gewisse staatliche Aufgaben an sie delegiert. Dabei kommt es aber häufig zu Problemen, weil die Kompetenzen und Zuständigkeiten zwischen Staat und Region nicht eindeutig festgelegt werden. Von dieser Regionalisierung wird auch die UNCEM betroffen, die daraufhin ihren Namen (Unione Nazionale Comuni, Comunità, Enti Montani) und ihre Struktur ändert (Aufbau von regionalen „delegazioni“ neben der Zentrale in Rom).

Wie zahlreiche andere Gesetze Italiens seit der Regionalisierung (1971) ist auch das Gesetz Nr. 1102/1971 ein sog. „Mantelgesetz“ („legge quadro“), das nur einen juristischen Rahmen darstellt, der von den Regionen

jeweils konkretisiert werden muß (vermittels regionaler Gesetze und Dekrete). Da jede der 20 Regionen diese Konkretionen bzw. Umsetzungen auf ihre eigene Weise angeht, wird die politische Landschaft Italiens nach 1971 ziemlich unübersichtlich. Dies wird noch dadurch verstärkt, daß sich italienische Wissenschaftler normalerweise ebenfalls nur auf „ihre“ Regionen beziehen und sich scheuen, über die Region eines Kollegen Aussagen zu machen, so daß es keine synthetischen oder gar vergleichenden Darstellungen gibt. Daher kommt der Studie des E.R.S.A.L. (1987) eine sehr große Bedeutung zu, in der die Berggebietspolitik der einzelnen Regionen, die Anteil an den italienischen Alpen haben, vergleichend dargestellt wird.

Bei der regionalen „Anwendung“ des Gesetzes 1102 kommt es zu erheblichen Unterschieden: Während die Regionen mit Normalstatut (Ligurien, Piemont, Lombardei, Venetien) den *Comunità Montane* einen großen Stellenwert einräumen, torpedieren die Regionen mit Autonomiestatut (Valle d'Aosta, Südtirol-Trentino, Friaul-Julisch Venetien) diese Institution, weil sie dadurch eine Schwächung ihrer Autonomie befürchten. Sie gründen zwar die *Comunità Montane* wie vom Gesetz 1102 vorgeschrieben, geben ihnen dann aber so geringe Kompetenzen, daß sie nur ein Schattendasein führen. Am weitesten ging dabei in Italien die Autonome Region Sizilien, die die *Comunità Montane* auf regionaler Ebene wieder aufhob.

Nach dem großen Entwurf des Gesetzes Nr. 1102/1971 trat die italienische Berggebietspolitik jahrzehntelang auf der Stelle, ohne die unzähligen und großen Probleme in den italienischen Alpen konstruktiv einer Lösung zuzuführen: Auf Grund der italienischen Verwaltungsstruktur besitzen die direkt betroffenen Institutionen (außer in den Autonomen Regionen) – Gemeinde, *Comunità Montana*, Provinz – keine Finanzmittel und keine politische Kompetenz, um „von unten her“ Lösungen zu erarbeiten; und Staat und Regionen sind meist zu sehr in Koalitionspolitik verstrickt und durch Regierungskrisen blockiert, um sich um diese Dinge zu kümmern. Erst im Zusammenhang mit dem näherrückenden Europäischen Binnenmarkt und den immer schärfer werdenden Problemen gibt es in jüngster Zeit eine Strukturänderung: Am 12. Mai 1989 wurde der „Comitato di Consulenza per l'analisi dei problemi economici, sociali ed istituzionali riguardanti i territori di montagna e le loro popolazioni“ (beratende Kommission zur Analyse der ökonomischen, sozialen und institutionellen Probleme des Berggebietes und der Bergbevölkerung) bei der „Presidenza del Consiglio dei Ministri“ (Präsidium des Ministerrates) in Rom gegründet, dessen Aufgabe offiziell darin besteht, die italienische Regierung bei der Berggebietspolitik zu beraten und neue Gesetzesentwürfe vorzuschlagen. Damit besitzt das Berggebiet zum erstenmal in der italienischen Geschichte eine direkte Interessenvertretung in Rom auf höchster Ebene, aber es muß sich erst noch zeigen, ob daraus wirklich positive politische Impulse erwachsen.

3. Umweltschutzpolitik in Italien und in den italienischen Alpen

Wie in anderen Staaten, die Anteil am Alpenraum haben,

bildet auch in Italien ein Forstgesetz den Vorläufer einer modernen Umweltschutzpolitik. Schon seit 1862 vorbereitet, wurde das erste staatliche Forstgesetz als Gesetz Nr. 3917 aber erst im Jahr 1877 in Kraft gesetzt. Damit wurde nicht nur der Wald gegen Rodung und Vernichtung geschützt, sondern auch die gesetzliche Grundlage für umfangreiche staatliche Regenerationsarbeiten im Berggebiet geschaffen (großflächige Wiederaufforstungen in Verbindung mit Wildbachverbauungen und ingenieurbioologischer Sanierung erodierter Berghänge, durchgeführt durch die staatliche Forstverwaltung). Noch vor dem Ersten Weltkrieg wurde dieses Instrumentarium wesentlich erweitert (1912 Einrichtung der sog. „*bacini montani*“) und dann unter Mussolini auf eine neue und breitere gesetzliche Grundlage gestellt (Gesetz Nr. 3267/1923: *Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e territori montani*).

Diese äußerst aufwendigen und umfangreichen Sanierungsmaßnahmen, die heute sehr modern wirken, weil sie nicht linienhaft, sondern flächenhaft dachten und handelten (siehe dazu *Bätzing* 1990), wurden von großen propagandistischen Aktionen begleitet, die in breiten Bevölkerungskreisen eine Sensibilität gegenüber Bodenzerstörung und einem gestörten Wasserhaushalt wecken sollten. Der „*Touring Club Italiano*“ richtete vor dem Ersten Weltkrieg eine „*Commissione di propaganda per il bosco e per il pascolo*“ ein und gab eine Reihe von Broschüren mit hoher Auflage heraus (1911: „*Il bosco, il pascolo, il monte*“, 1. Aufl. 100.000 Ex.; 1912: „*Il bosco contro il torrente*“, 1. Aufl. 130.000 Ex.), die die staatlichen Sanierungsmaßnahmen im Berggebiet begründeten und in ihren positiven Auswirkungen ausführlich beschrieben. Von heute her gesehen könnte man dies als früheste Aktion für eine Umwelt-Sensibilisierung der italienischen Bevölkerung bezeichnen.

Unter Mussolini wurden diese Sanierungsmaßnahmen noch einmal erheblich ausgeweitet, so daß zahlreiche Alpengemeinden davon direkt profitierten. Da diese Programme aber zentral erarbeitet und den betroffenen Gemeinden verordnet wurden, und da Mussolini gleichzeitig zahlreiche historische Selbstverwaltungsrechte im Alpenraum außer Kraft setzte, wuchs das Mißtrauen und die Ablehnung der Bevölkerung gegen alle zentralistischen Programme. Davon wurden auch die beiden Nationalparks betroffen, die in dieser Zeit in den italienischen Alpen „von oben her“ verordnet wurden. Der bis heute ausgeprägte Widerspruch zwischen einer staatlich-zentralistischen Umweltschutzpolitik und einem entschiedenen lokalen-regionalen Widerstand dagegen (im Geiste einer regionalen Autonomie und Selbstbehauptung) ist ohne diese Erfahrungen der Mussolini-Zeit nicht zu verstehen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde lange Zeit mit dem Mussolini'schen Instrumentarium der Berggebietspolitik und -sanierung weitergearbeitet. Im Jahr 1971 kam dann mit dem neuen Berggesetz und der Regionalisierung der große Bruch, der seitdem eine sinnvolle Umweltschutzpolitik weitgehend verunmöglicht: Der Umweltschutz als staatliche Aufgabe wurde den neugeschaffenen Regionen zugewiesen, die finanziell und strukturell davon völlig überfordert waren und sind, und Umweltschutz als lokale bzw. kommunale Aufgabe wurde den *Comunità*

Montane übertragen, die dazu ebenfalls keine geeigneten Mittel besitzen. Damit wurden die strukturellen Voraussetzungen dafür geschaffen, daß seitdem Umweltschutz in Italien nur mehr (bürokratisch) verwaltet, aber nicht aktiv gestaltet werden kann! Und als Skandal muß darüberhinaus bezeichnet werden, daß im Rahmen der politischen Regionalisierung Italiens die dezentralen staatlichen Forstverwaltungen, die die Sanierungsmaßnahmen im Berggebiet durchgeführt hatten, ersatzlos aufgelöst wurden (siehe dazu *Bätzing* 1990) — die Situation nach 1971 stellt sich im Bereich des Umweltschutzes in vielen Punkten noch schlechter als vorher dar.

In den 80er Jahren gibt es dann erhebliche Aktivitäten im Bereich des staatlichen Umweltschutzes: Am 4. August 1983 wird ein nationaler Umweltminister ernannt („Ministro all'Ecologia“), aber er verfügt weder über ein entsprechendes Ministerium, noch über die notwendigen Finanzmittel (siehe dazu das aufschlußreiche Interview von *Giuliano* 1986) — wieder wird eine politische Struktur geschaffen, die auf den ersten Blick einen guten Eindruck macht, die aber von vornherein so angelegt ist, daß Umweltschutz nur als Alibi betrieben werden kann.

Im August 1985 tritt dann — selbst für viele Politiker überraschend und mitten im „ferragosto“, dem italienischen Urlaubsmonat — das Gesetz Nr. 431, das berühmte „Galasso-Gesetz“, in Kraft. Es handelt sich dabei um ein äußerst weitreichendes Umweltschutzgesetz, das theoretisch europaweit als Vorbild wirken könnte, wenn es nicht gravierende Strukturängel aufwies. Mit diesem Gesetz werden unter Naturschutz gestellt und damit vor Veränderung und Bebauung geschützt (siehe dazu *Guerra* 1987, *Bätzing* 1988):

- alle Meeresküsten Italiens auf einer Breite von 300 m
- alle Fluß- und Seeränder Italiens auf einer Breite von 150 bzw. 300 m
- alle Berggebiete über 1.200 m (Apennin) bzw. 1.600 m (Alpen) Seehöhe
- alle Parchi Nazionali und Parchi Regionali
- alle Gletscher
- alle Wälder
- alle Feuchtgebiete
- alle italienischen Vulkane
- alle Gebiete mit archäologischer Bedeutung

Es liegt auf der Hand, daß ein so weitreichendes Umweltschutzgesetz in Italien eine Farce bleiben muß, weil kaum eine politische Instanz die Umsetzung wirklich ernst nimmt. Und darüberhinaus gibt es eine Reihe von internen Widersprüchen, weil dieses Gesetz lediglich kategorisch *alle* Änderungen verbietet, so daß selbst ökologisch sehr erwünschte landwirtschaftliche Strukturverbesserungen oder sinnvolle Alpmeliorationen dadurch verhindert werden. Die Nichtbeachtung dieses Gesetzes wird durch diese Widersprüche stark vorangetrieben.

Die Durchsetzung und Inkraftsetzung dieses Gesetzes wird vom Gesetzgeber wieder den Regionen übertragen (die damit wieder einmal völlig überfordert sind), wobei das römische Parlament die Auflage erteilt, für alle vom Galasso-Gesetz betroffenen Gebiete sog. „piani paesistici“ (detaillierte Landschaftsschutzpläne) bis Ende 1986 zu erarbeiten. Die wütenden Proteste der Betroffenen (v.a. der Berggemeinden und der Comunità Monta-

ne) prägen für einige Jahre (der vorgegebene Termin der Fertigstellung der piani paesistici erwies sich natürlich als völlig illusionär) die Umweltschutzdiskussion im Berggebiet — die alten Gräben zwischen einem zentralistisch verordneten Umweltschutz und einer dezentralen Opposition gegen staatliche Bevormundung rissen wieder voll auf.

Obwohl die geforderten Landschaftsschutzpläne eigentlich kein schlechtes Instrumentarium darstellen, wird die Art und Weise ihrer Ausarbeitung zu einer Farce. *Ivan Grotto*, zuständiger „Assessore“ der Provinzregierung Turin berichtete auf dem 23. Nationalkongreß über Berggebietsfragen am 30.9.1987 darüber (*Atti* 23/1987, deutsche Übersetzung in: *Bätzing/Grotto* 1989): „Die Region Piemont übertrug die Erarbeitung der piani paesistici an die einzelnen „compensori“ (kleinere Verwaltungseinheiten unterhalb der Provinzebene); dabei wurden zwei grundsätzliche Fehler gemacht: Erstens wurde die Erarbeitung der einzelnen Teilpläne auf dem üblichen Verwaltungsweg an die compensori delegiert, ohne für eine einheitliche Konzeption, Methodologie oder Inhaltlichkeit zu sorgen, so daß das Ergebnis — der aus den einzelnen Teillandschaftsplänen der compensori bloß zusammengesetzte „Landschaftsschutzplan Piemont“ inhomogen und unzusammenhängend ausgefallen ist. Zweitens wurde bei der Erarbeitung dieser Teillandschaftspläne durch die einzelnen compensori kein Kontakt mit den betroffenen Institutionen an der Basis (Gemeinde, Comunità Montana) aufgenommen, die anschließend mit dem fertigen Ergebnis konfrontiert wurden, dem sie sich dann zu beugen hatten.“ Und drittens könnte man noch hinzufügen, daß diese Landschaftsschutzpläne von denselben Planungsspezialisten erarbeitet wurden, die auch schon alle anderen, gesetzlich geforderten Pläne (Wirtschafts-, Verkehrspläne usw. siehe *Bätzing* 1988) erarbeitet hatten. Es ist daher nicht zu verwundern, daß diese neuen Landschaftsschutzpläne für einen wirklichen Umweltschutz nicht taugen.

4. Zentrale Probleme im italienischen Umweltschutz

Die zentralen Probleme im italienischen Umweltschutz sind folgende:

- Umweltschutz wird von Rom aus zentralistisch und bürokratisch dekretiert, ohne sich um die konkrete Umsetzung und die konkreten Konsequenzen vor Ort zu kümmern, wobei lokale Positionen/Interessen nicht einmal zur Kenntnis genommen werden;
- Der Bereich des staatlichen Umweltschutzes wurde den Regionen übertragen, die damit in ihren gegenwärtigen Strukturen völlig überfordert sind;
- Umweltschutz wird „von oben her“ rein „vinkolistisch“ dekretiert (ital. „vincolo“ = Nutzungseinstellung/-behinderung), d.h. als bloße *Verhinderung* menschlicher Aktivitäten, wobei „der Staat“ die wirtschaftlichen Einbußen der Betroffenen durch keinerlei Ausgleichszahlungen kompensiert, was sie als persönliche Benachteiligung erleben (der Begriff „vinkolistisch“ ist einer der wichtigsten Begriffe der italienischen Umweltdiskussion);
- Umweltschutz wird auf bürokratische Weise rein sektoral betrieben, d.h. ohne jeden Bezug zur wirtschaftlichen, sozialen, Verkehrsentwicklung usw.;

— Zahlreiche unklare Kompetenzzuständigkeiten und Kompetenzstreitigkeiten zwischen Staat, Region, Provinz, Comunità Montana und Gemeinde wirken sich im Bereich des Umweltschutzes ganz besonders negativ aus, weil dies derjenige politische Sektor mit der schwächsten Lobby ist.

Diese Widersprüche wirken sich auch auf die italienische Umweltschutzbewegung aus, die „eternamente diviso fra regionalisti e statalisti“ (Lombardo 1986), also „ewig zerstritten ist zwischen solchen, die Umweltschutz 'von oben', und solchen die ihn 'von unten her' durchsetzen wollen, und in der der Graben zwischen Gruppen, die Umweltschutz gesetzlich verankern wollen, und solchen, die darin gerade einen grundsätzlichen Fehler sehen, stark ausgeprägt ist.

Die Schwäche der italienischen Umweltschutzbewegung rührt aber auch daher, daß sie nicht nur mit dem Widerstand der Wirtschaftskreise, der kleinen und mittleren Gewerbetreibenden und der Bauern konfrontiert sind (deren Opposition gegen einen rein vinkolistischen Umweltschutz ganz besonders heftig ist), sondern daß ihr mit den „Jägern“ (cacciatori) auch eine Art „Volksbewegung“ gegenübersteht, die jeden Umweltschutz heftig bekämpft, weil er als Einschränkung der persönlichen Freiheit (Ausübung der Jagdleidenschaft) erlebt wird. Es spricht für die zunehmende Stärke der italienischen Umweltbewegung, daß sie diesen Konflikt aktiv angeht (Referendum gegen die Jagd) und darüber eine Bewußtseinsänderung breiter Bevölkerungskreise zu erreichen sucht.

Die gegenwärtige italienische Diskussion ist aber für uns nicht verständlich, wenn man nicht die zwei folgenden Entwicklungen kennt, die immer wieder sehr kontrovers thematisiert werden: Im Gegensatz zu uns gibt es in den italienischen Gebirgsregionen große Gebiete, die menschenleer werden und aus denen fast jede menschliche Nutzung verschwindet. Zu Beginn wurde bereits darauf hingewiesen, daß die biologischen Sukzessionsprozesse, die hier ablaufen, oft die Gefährdung durch Naturkatastrophen vergrößern. Die sog. „faunistische Sukzession“ (Bätzing 1990) gibt dabei zu besonderer Sorge Anlaß: In großen Teilen Piemonts und Liguriens haben sich die früher fast ausgerotteten Wildschweine wieder stark vermehrt und zerstören durch ihre nächtliche Wühl-tätigkeit die letzten landwirtschaftlichen Kulturen so stark, daß das Thema „Wildschweine“ auf jeder Umwelt- und Berggebietstagung heftig diskutiert wird. Weiterhin werden in den großen, fast menschenleeren Gebirgsräumen ausgesetzte Haushunde heimisch, die sich zu Rudeln verwildeter Hunde zusammenschließen und die die letzten Alpherden bedrohen — fast in jedem Sommer gibt es in der Tagespresse Schlagzeilen über Schafferden, die von solchen Hunden in den Abgrund gehetzt wurden (z.B. in den Cottischen Alpen/Piemont). In den Abruzzen hat diese Entwicklung dazu geführt, daß bei den letzten freilebenden Wolfsrudeln schon hin und wieder verwilderte Hunde die Funktion des Leittiers übernommen haben, weil sie im Umgang mit Menschen weniger Angst haben und „intelligenter“ sind. Solche Entwicklungen stellen in Italien sehr ernsthafte Probleme dar und erschweren jede Verbindung zwischen Umweltschutz und Landwirtschaft, wie sie sich bei uns schon teilweise herausgebildet hat.

5. Naturschutzgebiete in Italien und in den italienischen Alpen

In Italien stehen derzeit 9000 km², also etwa 3 % der Fläche, unter Naturschutz (sog. „aree protette“). Davon entfallen 3.320 km² auf die fünf Nationalparks („parchi nazionali“) unter staatlicher Verwaltung (Gran Paradiso und Stelvio in den Alpen, Abruzzo und Calabria im Apennin und Circeo am Mittelmeer), die übrigen Gebiete sind auf regionaler und kommunaler Ebene geschützt. Tabelle 2 zeigt die verwirrende Klassifikation der Naturschutzgebiete in Italien; ein landesweiter Überblick wird dadurch erschwert, daß ein einheitliches Nationalparkgesetz für Italien fehlt (es ist seit 1964 in der parlamentarischen Diskussion und soll jetzt im Jahre 1990 als nationales „legge quadro“ für die „aree protette“ verabschiedet werden) und daß die einzelnen Regionen sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen für ihre regionalen Schutzgebiete erlassen haben. Auch wenn man die Definition für Naturschutzgebiet sehr weit faßt, hat Italien noch lange nicht das 1970 im „Programma Economico Nazionale“ beschlossene Ziel, 10 % der Landesfläche unter Schutz zu stellen, erreicht.

Seit Jahren wird über die Errichtung von neuen Nationalparks diskutiert, wobei konkret acht Gebiete genannt werden (Lombardo 1988): Seealpen, Dolomiti Bellunesi und Alpi Tarvisiane (Friaul) in den Alpen, Delta Padano (Po-Delta), Monti Sibillini und Pollino im Apennin und Aetna (Sizilien) und Gennargentu (Sardinien) in den Gebirgen Inselitaliens. Derzeit befindet sich drei neue Nationalparks in der Realisierungsphase (Pollino, Dolomiti Bellunesi, Monti Sibillini — in letzterem sind heftige Konflikte zwischen Staat, Region und Gemeinden ausgebrochen), und der neue Umweltminister Giorgio Ruffolo plant bereits fünf weitere Nationalparks (davon nur einer in den Alpen: Valgrande ossolano) und 13 aree protette, womit dann fast 6 % des italienischen Territoriums unter Naturschutz ständen, aber die Umweltschutzverbände sind diesen Aktivitäten gegenüber derzeit ziemlich skeptisch, weil sie bloß „formale“ Naturschutzgebiete befürchten (italienischer Ausdruck: „parchi di carta“) anstelle einer ernsthaften Umweltpolitik (Giuliano 1990).

Ein zentrales Problem bei den beiden im Alpenraum seit langem existierenden Nationalparks — Gran Paradiso und Stelvio — besteht darin, daß große Teilflächen in den Autonomen Regionen Valle d'Aosta bzw. Südtirol-Trentino liegen: Da die beiden Nationalparkverwaltungen direkt der Regierung in Rom unterstehen (seit kurzem dem Umweltminister, früher der staatlichen Forstverwaltung), besteht die Möglichkeit, daß die Zentralregierung sich vermittels der Nationalparkverwaltungen in die inneren Angelegenheiten der beiden Autonomen Regionen einmischen kann, um so Druck auf mißliebige regionale Beschlüsse oder Entwicklungen auszuüben — eine Möglichkeit, die offenbar immer wieder genutzt wurde und die eine sinnvolle und effektive Nationalparkpolitik weitgehend verhindert hat. Das zweite fundamentale Problem besteht darin, daß die jeweiligen Nationalparkverwaltungen bis heute mit so geringen Finanzmitteln ausgestattet wurden, daß die Nationalparks nur mit Mühe verwaltet werden konnten und keine Möglichkeit für die Realisierung eines wirklichen Umweltschutzes bestand.

Parco Nazionale del Gran Paradiso: Dieser älteste Natio-

Tabelle 2: Klassifikation der Naturschutzgebiete in Italien (nach Parchi Nazionali d'Italia 1988 und Regione Piemonte 1979)

Bezeichnung	Verwaltungsebene	Schutzziel	Auflagen / Gestaltung
Parco Nazionale	Staat	Erhaltung von großen naturnahen Landschaften bzw. Naturlandschaften von nationaler Bedeutung	Ein nationales Rahmengesetz fehlt, die Nutzungsaufgaben werden jeweils durch ein Einzelgesetz geregelt
Parco Naturale	Region	Erhaltung von naturnahen Landschaften mittlerer Größe, die die Grenzen einer Region nicht überschreiten	Naturschutz in enger Verbindung mit einer dem Schutzziel angepaßten land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung sowie einem angepaßten Tourismus; beides soll dabei ausdrücklich aufgewertet werden
Parco Suburbano oder Area attrezzata	Region	Sicherung von Naherholungsgebieten für städtische Bevölkerung in landschaftlich schöner Umgebung	Der Naturschutz ist hier den menschlichen Bedürfnissen untergeordnet, allerdings sollen sich Naherholung, kulturelle Aktivitäten usw. in Respekt gegenüber der Natur abspielen
Parco Urbano	Region, Kommune	„grüne Lunge der Großstadt“	Gestaltung wie Botanische Gärten und städtische Parkgebiete mit Einzelschutz von Naturobjekten
Riserve naturali	Staat oder Region	Naturschutz für meist kleinere Gebiete, teilweise nur für ein einziges Biotop	strenger Naturschutz, menschliche Eingriffe und Präsenz nur zu wissenschaftlichen Zwecken erlaubt Naturschutz in enger Verbindung mit angepaßter Land- und Forstwirtschaft Dem Charakter dieser Gebiete (prähistorische Plätze, historische Siedlungen, „Sacri Monti“ u.ä.) entsprechend kein strenger Naturschutz
R.n. integrale	—	—	
R.n. orientata	—	—	
R.n. speciale	—	kulturhistorische Schutzgebiete mit enger Symbiose Natur – Kultur	
Rifugi e Oasi faunistiche	Region, aber v.a. Kommune	Verbot der Jagd	Der Naturschutz auf der untersten Ebene besteht v.a. im Jagdverbot, manchmal begleitet durch weitere Schutzmaßnahmen

nalpark Italiens wurde am 3.12.1922 auf dem Gebiet des ehemaligen königlichen Jagdgebietes „Riserva reale di caccia del Gran Paradiso“ gegründet und umfaßt heute — nach der Erweiterung vom 2.2.1979 — ein Gebiet von 72.000 ha, vom dem eine gute Hälfte in der Autonomen Region Valle d'Aosta (Valli di Rhêmes, Sava- ranche, Cogne) und eine knappe Hälfte in der Region Piemont (Valli di Locana e Soana) liegt. Im Südwesten grenzt er an den französischen „Parc National de la Vanoise“, so daß zentrale Teile der Grajischen Alpen grenzüberschreitend unter Naturschutz stehen. Die ursprüngliche „Commissione reale per il parco“ (königliche Nationalpark-Kommission) wurde 1934 durch die Faschisten aufgelöst, und der Park wurde der staatlichen Forstverwaltung unterstellt, wobei infolge von Mißwirtschaft der Park fast ruiniert wurde (z.B. Reduzierung der Steinböcke von 4.000 auf 419 Köpfe im Jahr 1945). Nach 1945 blieb diese Verwaltungsstruktur erhalten, und zahlreiche heftige Konflikte zwischen dem Zentralstaat und der Parkverwaltung auf der einen Seite und der Autonomen Region und den betroffenen Regionen auf der anderen Seite prägen seitdem die Situation. Typisch ist auch, daß die jüngsten und umfangreichsten wissenschaftlichen Analysen nicht von Italienern, sondern von Franzosen vorgenommen wurden (Sonderheft der „Revue de Géographie alpin“, Grenoble LXXIII/1985, Heft 1—2, 212 S.)

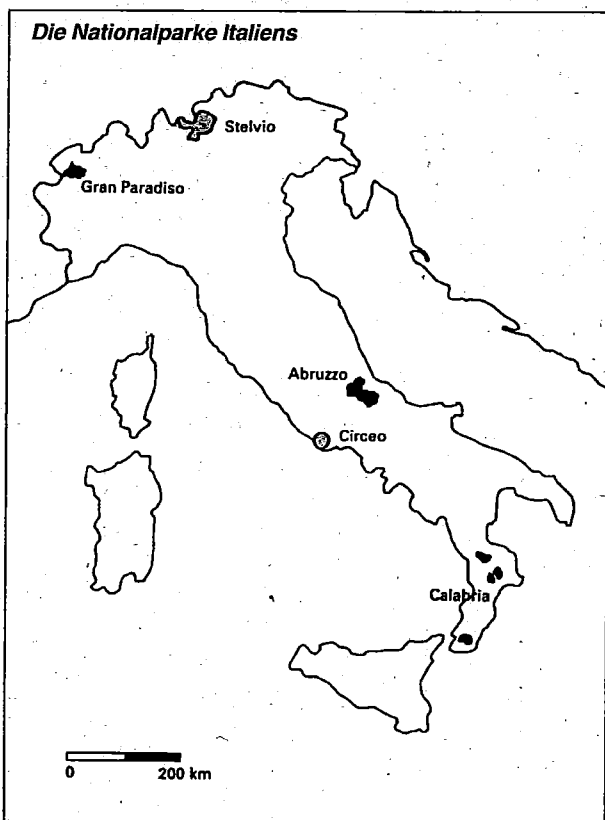
Parco Nazionale dello Stelvio: Dieser 1935 durch die faschistische Regierung eröffnete Nationalpark umfaßte ursprünglich ein Gebiet von 96.000 ha im Bereich der

Ortlergruppe. Im Jahr 1977 wurde er nach Südwesten und Westen um 38.000 ha ausgeweitet, u.a. um Anschluß an den Schweizerischen Nationalpark herzustellen (gemeinsame Grenze im Gebiet der Gemeinde Livigno). Zusätzlich grenzen an dieses Gebiet die regionalen Naturparks Brenta-Adamello (Trento) und Adamello (Lombardei), so hier insgesamt 250.000 ha zusammenhängender Fläche grenzüberschreitend geschützt sind. Damit handelt es sich um das größte Naturschutzgebiet im gesamten Alpenraum. Der Stelvio-Nationalpark liegt heute zu 41 % in Südtirol, zu 14 % im Trentino und zu 45 % in der Lombardei (Provinzen Sondrio und Brescia). Im Nationalparkgebiet oder direkt an seinem Rand liegen 24 Ortschaften mit 60.000 Einwohnern; diese Grenzziehung war und ist Ursache für zahllose Probleme zwischen Staat/Nationalparkverwaltung und Autonomer Region/Gemeinden, die hier noch heftiger und kontroverser als beim Gran Paradiso-Nationalpark ausgetragen wurden bzw. werden (regionale Dekrete und Gesetze gegen staatliche Verfügungen). Dies ist der Grund, weshalb die beiden Nationalparks der italienischen Alpen nur mit erheblichen Einschränkungen internationalen Kriterien gerecht werden.

Regionale Naturschutzgebiete: Die Ausweisung von regionalen Naturschutzgebieten ist eine junge Angelegenheit, die erst Mitte der 70er Jahre begonnen hat und die heute noch eine erhebliche Dynamik aufweist — die Region Lombardei z.B. hat erst im Herbst 1989 einen Betrag von 5 Mia. Lire für die Ausweisung von neuen

„Parchi Naturali“ in den lombardischen Alpen zur Verfügung gestellt. Allerdings geht es auf der regionalen Ebene weniger um einen strengen Naturschutz, als vielmehr um eine breite Zielpalette (Naturschutz in Verbindung mit Tourismusförderung und Wirtschaftsimpulsen für strukturschwache Alpenregionen), was sich daran zeigt, daß die Regionen nur sehr wenige „Riserve naturali integrali“ (sehr strenge Schutzauflagen, siehe Tab. 2), sondern v.a. „Parchi naturali“ ausweisen.

Auf Grund der „Regionalisierung“ ist es heute nur schwer möglich, die diesbezügliche Situation in den sieben Regionen, die Anteil am italienischen Alpenraum



in der UN-Liste eingestuft als:

■ „Nationalpark“ (Kategorie II)

▨ „Geschützte Landschaft“ (Kategorie V)

□ Noch nicht eingestuft oder zu klein

Fläche:

○ < 10.000 ha

◡ > 10.000 ha

haben, darzustellen. Man erhält als Ausländer oft den Eindruck, als würde man sich in Italien systematisch darum bemühen, wichtige Problemlösungen (in allen Bereichen, nicht nur im Umweltschutz) durch Schaffung von „unübersichtlichen Verhältnissen“ zu unterlaufen bzw. unübersichtliche Verhältnisse zu benötigen, um dann „typisch italienische“ Problemlösungen entwickeln zu können.

Anstelle einer Gesamtdarstellung aller 7 Regionen soll hier nur die aktuelle Bandbreite und die „Musterregion“ kurz skizziert werden: Den negativen Extremfall im Alpenraum bildet die Autonome Region Friaul-Julisch Venetien, die bis 1986 noch keinen einzigen regionalen Naturpark ausgewiesen hatte; die „Musterregion“ ist

Piemont, was derzeit 54 regionale Naturschutzgebiete der verschiedenen Klassifikationen besitzt (10 weitere sind in Diskussion). Basis dafür ist das regionale Gesetz Nr. 43 aus dem Jahre 1975 „Norme per la istituzione dei parchi e delle riserve naturali“, das als Rahmengesetz fungiert. Jedes einzelne geschützte Gebiet benötigt darüberhinaus aber ein eigenes Gesetz („legge specifico“) und einen speziellen Naturschutzplan („piano specifico“), der die jeweiligen Regeln und Verbote genau festlegt (Mindestbestandteile dabei: Grenzen des Naturschutzgebietes/Klassifikation/Dauer der Unterschutzstellung/Verwaltungsstruktur/vinkolistische Normen und Verbote/Sanktionen). So sinnvoll solche Festlegungen sein können, so irrelevant werden sie, wenn sie lediglich bürokratisch festgelegt und verordnet werden; zugleich wird mit diesem sehr differenzierten Instrumentarium auf der regionalen Ebene eine gewisse Unübersichtlichkeit geschaffen, indem die Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Naturschutzgebieten gleicher Klassifikation erschwert wird.

Die durch regionale Gesetze geschützten Gebiete machen 4,8 % des piemontesischen Territoriums aus; rechnet man die durch staatliches Gesetz geschützten Gebiete hinzu (piemontesischer Anteil am Gran Paradiso-Nationalpark und die staatlich verwalteten „Riserve naturali della Valgrande e del Monte Mottac“), dann erhöht sich diese Zahl auf 6,2 % bzw. 160.000 ha. Von dieser Fläche liegen 70 % im Berggebiet, d.h. v.a. in den piemontesischen Alpen, weil im piemontesischen Apennin einzig der „Parco Naturale Capanne di Marcarolo“ (11.800 ha) liegt.

Das größte regional geschützte Gebiet ist der „Parco Naturale Argentera“ in den zentralen Seealpen mit 26.000 ha. Er geht letztlich zurück auf ein großes königliches Jagdgebiet mit fast identischen Strukturen wie am Gran Paradiso (Jagdverbot für die Einheimischen, umfangreiche Infrastruktur mit Gebäuden und Wegen u.a.). Mit der Verlegung der Staatsgrenze zwischen Italien und Frankreich auf die Seealpen-Wasserscheide im Jahre 1947 fiel etwa die Hälfte dieses Gebietes an Frankreich. Die Idee eines internationalen, grenzüberschreitenden Seealpen-Nationalparks, die schon 1947 entstand, konnte sich aber nicht durchsetzen, weil der Widerstand der Bevölkerung sehr groß war und weil hier vom staatlichen Energiekonzert ENEL große Wasserkraftanlagen geplant waren. Daher wurden auf beiden Seiten der Grenze vorerst nur Jagdbannbezirke (Riserve di Caccia) ausgeschieden. Erst als auf italienischer Seite die Hochspeicheranlagen fertig waren und auf französischer Seite die Skiretortenstationen Isola 2000 und Auron eröffnet waren, erfolgte die Ausweisung zum „Parc national du Mercantour“ (1979) und zum „Parco naturale dell'Argentera“ (1980). Lange Zeit bestand die Idee, den regionalen „Parco naturale“ auf der italienischen Seite zum „Parco Nazionale“ aufzuwerten, aber inzwischen haben alle beteiligten Kräfte (auf Grund der Streitigkeiten in den beiden alpinen Nationalparks) davon Abstand genommen: Im Jahr 1987 wurde offiziell der „atto di gemellaggio“ zwischen den beiden Parkverwaltungen unterzeichnet, der im gesamten unter Schutz gestellten Gebiet auf beiden Seiten der Grenze gleiche Naturschutzprinzipien und Pflegegrundsätze vereinbart,

und seitdem besteht auf italienischer Seite die Auffassung, daß man im regionalen Rahmen hier besser Umweltschutz betreiben könne als im staatlichen Rahmen.

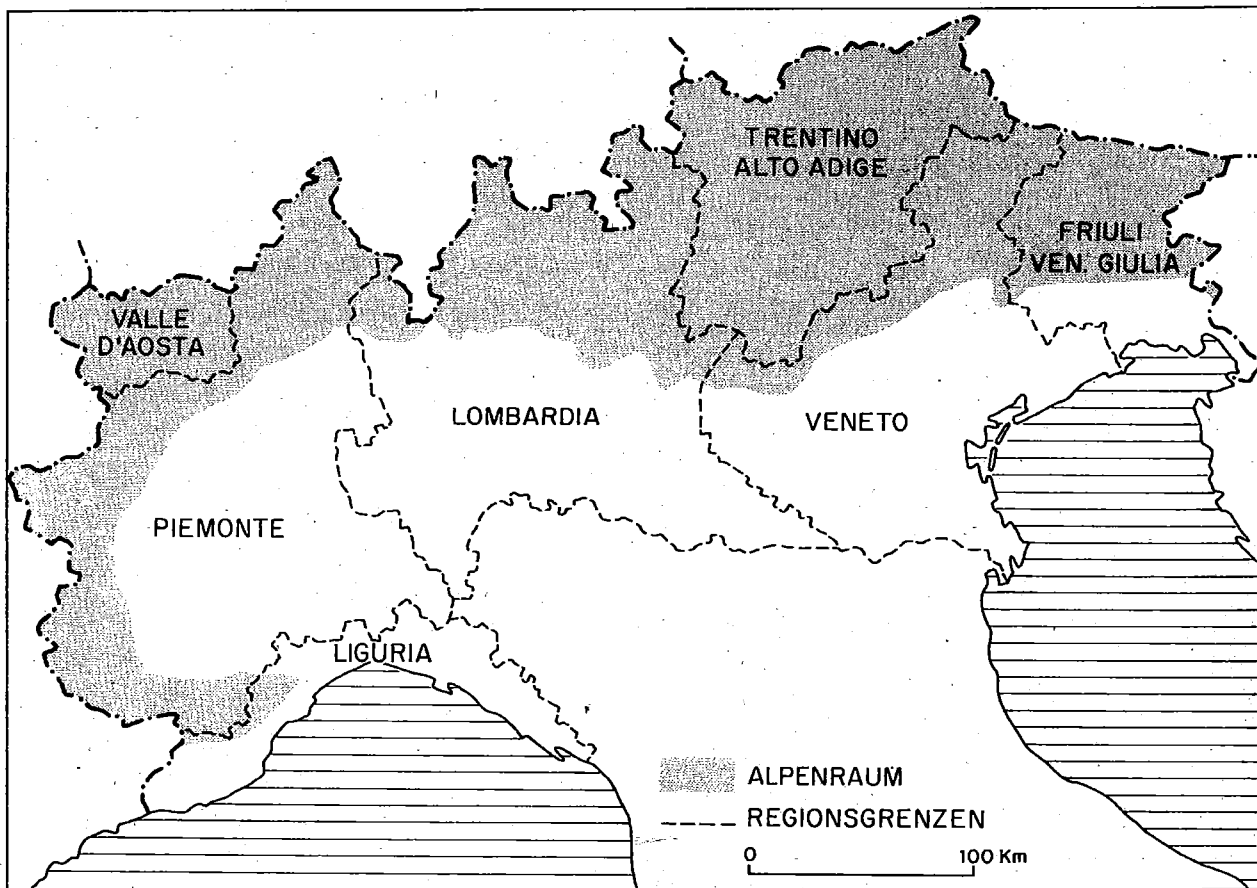
6. Neue Perspektiven im italienischen Umweltschutz

Das lange Zeit festgefügte System des italienischen Umweltschutzes ist in jüngster Zeit von verschiedenen Seiten aus in Bewegung gekommen:

1. Auf der umweltpolitischen Ebene entwickelte die 1982 in der Autonomen Region Südtirol—Trentino gegründete „Alternative Liste fürs Andere Südtirol/Lista alternativa per l'altro Sudtirolo“ bald wichtige Impulse für ganz Italien: Ursprünglich v.a. mit der Zielsetzung gegründet, die festgefahrenen und immer starrer werdenden Fronten zwischen der deutschen und der italienischen Bevölkerungsgruppe und den sie vertretenden Parteien zugunsten eines konstruktiven Miteinanders und einer gemeinsamen Arbeit an den zentralen Problemen Südtirols abzubauen, entwickelte diese Gruppe das politische Konzept, das Engagement für Umweltschutz und dasjenige für regionale Autonomie inhaltlich eng zu verbinden. Dabei bezog sie sich anfangs stark auf die politischen Erfahrungen der bundesdeutschen Ökologiebewegung, distanzierte sich dann aber im Lauf der Zeit immer deutlicher von der Entwicklung der „Grünen“ und erarbeitete ein Programm, das der italienischen Situation Rechnung trug. Und für italienische Verhältnisse stellte dieses Südtiroler Programm einen qualitativen Entwicklungssprung dar, indem sich damit der Umweltschutz zum erstenmal aus dem Ghetto des reinen Umweltschutzes herausbewegte und durch die Verbindung mit dem Problemfeld der regionalen Autonomie — also dem in Italien allgegenwärtigen Mißtrauen gegenüber staatlicher Bevormundung und der Forderung nach einem größeren Handlungsspielraum dagegen — breitere Bevölkerungskreise v.a. auch auf dem Land erreichen konnte. Damit war die politische Basis für eine enge Zusammenarbeit zwischen den zahlreichen (ländlichen) Autonomiegruppen und den (städtischen) Umweltgruppen gelegt, die in der zweiten Hälfte der 80er Jahre in Italien für erhebliche politische Bewegung sorgte. Und diese Entwicklung betrifft den italienischen Alpenraum stark, weil hier seit langem fast überall regionale oder lokale Autonomiegruppen zu finden sind. Der Journalist Walter Giuliano bezeichnete die Provinz Cuneo in Piemont als Musterbeispiel für diese neue Entwicklung, weil die Allianz zwischen der okzitanischen Bewegung (in den Cottischen, See- und Ligurischen Alpen) und Umweltgruppen im Jahr 1985 zu einem ersten Abgeordneten im Provinzparlament geführt hat (was vorher undenkbar gewesen wäre — Giuliano 1985). Eine Person wie der perfekt zweisprachige Südtiroler Alexander Langer, der in der Zeitschrift ALP „auf Grund der Originalität seiner Ideen und Vorschläge als die herausragendste Persönlichkeit des grünen Archipels in Italien“ bezeichnet wird (Giuliano 1985) und der derzeit für die „Alternative Liste fürs Andere Südtirol“ im Europaparlament sitzt, verkörpert dabei als Vermittler zwischen dem deutschsprachigen und dem italienischen Raum die Hoffnung, daß ein zusammenwachsendes Europa dem Umweltschutz wichtige Impulse geben könnte.

2. Während die italienische Landwirtschaft lange Zeit einer der heftigsten Gegner des Umweltschutzes war, zeichnete sich in diesem Bereich seit der Mitte der 80er Jahre eine qualitative Änderung ab. Dies wird äußerlich schon daran deutlich, daß der „piano agricolo nazionale“ (der staatliche Landwirtschaftsplan) aus dem Jahr 1985 das Thema Umwelt noch nicht kannte, daß aber die Neubearbeitung für 1990 einen Teilbereich „Riequilibrio territoriale e difesa dell'ambiente“ enthalten wird (Bella 1989). Seit etwa 1985 mehren sich in Italien allmählich Tagungen und Kongresse, auf denen Landwirtschaftsorganisationen ökologische Probleme thematisieren und die Bedeutung einer ökologisch angepaßten Art der landwirtschaftlichen Produktion herausstellen (z.B. der Nationalkongreß der „Confcoltivatori“ 1985 in Spoleto: „Per un migliore governo delle risorse agricole, ambientali e territoriali“ — siehe dazu ALP 12/1986). Auch wenn dies oft Absichtserklärungen bleiben (Italien ist ja berühmt für die Vielfalt wichtiger Kongresse mit sehr guten Schlußresultaten, die aber nie realisiert werden), so verändern sich dadurch doch allmählich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für eine „alternative“ Landwirtschaftsproduktion (im weiteren Sinne, Stichworte: Qualitätsproduktion, Endverarbeitung, umweltgerechte Form der Produktion, Direktvermarktung u.ä.), die zuvor in Italien keinerlei Realisierungs- bzw. Marktchance besaß. Damit zerfällt auch in Italien langsam der Fundamentalwiderspruch zwischen Landwirtschaft und Umweltschutz und entsteht die materielle Voraussetzung für eine spezifische Allianz zwischen (ökologisch angepaßter) Landwirtschaft und (nicht-vinkolistischem) Umweltschutz. Die Abschlusserklärung des von der lombardischen E.R.S.A.L. organisierten Kongresses „L'agricoltura nella montagna alpina“ vom 1.—2. Juni 1989 (abgedruckt in MO XXXV/1989, Nr. 8—9) macht deutlich, wie weit sich diese Position bereits entwickelt hat; gefordert wird eine Landwirtschaft im Alpenraum, bei der Produktion, Umweltschutz und Sozialbedeutung gleichermaßen gewährleistet sein müssen und die sich an umweltgerechten Produktionsweisen, Qualitätsprodukten, Endverarbeitung, neuen Vermarktungsstrukturen u.ä., orientiert; weiterhin wird gefordert, die Landwirtschaft bewußt und systematisch in „progetti intersettoriali“ und in eine „programmazione integrata“ (Wirtschaftssektionen-übergreifende Projekte und Programme im Dreieck Ökonomie-Ökologie-sozio-kulturelle Dimension) miteinzubeziehen und dabei v.a. endogene Potentiale („sviluppo endogeno“) aufzuwerten, wofür eine verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Alpenraum notwendig sei, die sich auf italienischer Seite auf eine Selbstverwaltung („autogoverno“) der Alpengebiete stützen müsse.

3. Die italienische Berggebietspolitik entwickelt ebenfalls seit etwa 1985 neue Ideen und Konzepte, die als Kernpunkt von einer neuen Verbindung von „sviluppo delle zone montane e tutela dell'ambiente“ — so auch der programmatische Titel des 23. Nationalkongresses im Jahr 1987 — (wirtschaftliche Entwicklung und Umweltschutz) ausgehen, also wirtschaftliche Impulse (die im italienischen Berggebiet dringend erforderlich sind, um die Entsiedlung zu verhindern) an das Kriterium der Umweltverträglichkeit bzw. der verantwortlichen Nut-



zung und Pflege der natürlichen Ressourcen zu binden. Das aktuelle Stichwort dafür lautet derzeit „sinergia e non solo equilibrio tra sviluppo e salvaguardia dell'ambiente“ (MO XXXV/1989, Nr. 10, also: Synergie und nicht bloß Gleichgewicht zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Erhaltung der Umwelt) (was dies inhaltlich bedeuten kann, siehe *Bätzing* 1988 und *Bätzing/Grotto* 1989). Dabei gibt es derzeit zwei politische Strategien: *Ivan Grotto* aus Turin hat sich zum Sprecher einer Entwicklung auf der Grundlage einer engeren Zusammenarbeit/Aufwertung der „kleinen Organisationen“ (Gemeinden, Comunità Montane, Provinzen), also „von unten her“, gemacht (siehe *Bätzing/Grotto* 1989 mit der Übersetzung seiner programmatischen Gedanken), während der Präsident der UNCEM, *Edoardo Martinengo*, auf die Zusammenarbeit mit hohen staatlichen Institutionen setzt (*Martinengo* 1988 a/b, 1989). Gemeinsam ist beiden aber die Betonung eines „approccio globale e integrato allo sviluppo“ (integrierte Berggebietspolitik mit Berücksichtigung der Vernetzungen zwischen Ökonomie-Ökologie-sozio-kultureller Dimension) auf der Grundlage einer Stärkung der endogenen Potentiale bei einer weitgehenden Selbstgestaltung und -bestimmung der betroffenen Alpenregionen („auto-organizzazione dello sviluppo“ — UNCEM 1989). Dies sind zugleich die zentralen Stichworte für das „nuovo scenario per la montagna degli anni '90“ (neues Konzept für die Berggebietspolitik der 90er Jahre), das die UNCEM derzeit erarbeitet. Damit ist auch von dieser Seite her der frühere Gegensatz zum Umweltschutz wenigstens teilweise auf-

gelöst und entwickelt sich die Voraussetzung für eine neue Zusammenarbeit.

Mit diesen drei jüngsten Entwicklungen hat sich der gesamte Bereich der Berggebiets- und Umweltschutzpolitik in Italien erheblich verändert, und es scheint sich hier eine Entwicklung abzuzeichnen, die sich derjenigen der anderen Staaten, die Anteil am Alpenraum haben, annähert — wenigstens was die Grundsätze der Berggebiets- und Umweltschutzpolitik betrifft. Damit entsteht zugleich die materielle Basis für eine grenzenüberschreitende gemeinsame Politik für den gesamten Alpenraum in der Form der „Alpen-Konvention“ (*Danz* 1989b, *Bätzing* 1990a/b). Allerdings ist es dorthin — v.a. von italienischer Seite — noch ein weiter Weg.

7. Literatur

- L'Agricoltura nella Montagna Alpina* — Documento finale del Convegno ERSAL di Milano; in: MO XXXV/1989, Nr. 8–9, S. 13–14
- Atti dei Convegni Nazionali sui Problemi della Montagna*, Torino 1964 ff.
- Bd. 18/1982: „Parchi e riserve naturali in Montagna“, 443 S.
- Bd. 21/1985: „Cooperazione, associazionismo e idee nuove per lo sviluppo della montagna“, 258 S.
- Bd. 22/1986: „Montagna e Protezione civile“, 272 S.
- Bd. 23/1987: „Sviluppo delle zone montane e tutela dell'ambiente“, 292 S.
- Bätzing, W.* (1988): Die unbewältigte Gegenwart als Zerfall einer traditionsträchtigen Alpenregion — sozio-kulturelle und ökonomische Probleme der Valle Stura di Demonte

- (Piemont) und Perspektiven für ihre Zukunftsorientierung; Bern, 357 S. (= Geographica Bernensia P 17)
- Bätzing, W./I. Grotto* (1989): Wirtschaftliche Entwicklung und/oder Umweltschutz? Aktuelle Probleme der Raumplanung in den italienischen Alpen; in: *Geographica Helvetica* 44, Nr. 2, S. 63–71
- Bätzing, W.* (1990): Welche Zukunft für strukturschwache, nicht-touristische Alpentäler? Eine geographische Mikroanalyse des Neraissatals in den Cottischen Alpen (Prov. Cuneo/Piemont/Italien); Bern ca. 350 S. (Geographica Bernensia)
- Bätzing, W.* (1990a): Entwicklungsprobleme strukturschwacher Alpenregionen – grundsätzliche Überlegungen im Kontext der aktuellen Diskussion um eine internationale „Alpen-Konvention“ auf dem Hintergrund einer exemplarischen Analyse der Valle Stura di Demonte (Südpiemont); in: *DISP* (Zürich) Nr. 100
- Bätzing, W.* (1990b): Die aktuellen Probleme im Alpenraum und die Frage einer staatenübergreifenden „Alpen-Konvention“; erscheint im Tagungsband „Alpenraum – Herausforderung und Verpflichtung für Europa“, hrsg. Hanns-Seidel-Stiftung; Stuttgart
- Bella, M.* (1989): Il nuovo piano agricolo nazionale – indirizzi ed obiettivi; in: *MO XXXV*, Nr. 4, S. 15–18
- Berni, P.* (1989): Sviluppo economico e difesa dell'ambiente in montagna; in: *MO XXXV*, Nr. 6, S. 17–19
- Danz, W.* (1989a): Umweltpolitik im Alpenraum – Ergebnisse der internationalen Konferenz am 24.–25.6.1988 in Lindau; München, 527 S. (= CIPRA-Schriften, Bd. 5)
- Danz, W.* (1989b): Leitbild für eine Alpenkonvention; Vaduz, 90 S. (= CIPRA Kleine Schriften, Heft 5)
- E.R.S.A.L.* (1987): Rapporto sulla montagna alpina – analisi e raffronti nel campo legislativo, istituzionale, programmatico e di iniziative esistenti nel Arco Alpino con particolare riferimento all'agricoltura; Milano, 827 S.
- Guerra, R.* (1987): Pianificare il territorio per tutelare l'ambiente – a due anni dall'entrata in vigore della „legge Galasso“; in: *PP* 17, S. 2–5
- Giuliano, W.* (1985): I Verdi e la montagna; in: *ALP* Nr. 6, S. 12–19
- Giuliano, W.* (1986): La Montagna a palazzo – Intervista al Ministro Zanone; in: *ALP* Nr. 12, S. 34–37
- Giuliano, W.* (1990): No ai parchi di carta – una legge quadro subito, ma seria politica delle aree protette; in: *ALP* Nr. 58, S. 10–12
- Lombardo, S.* (1986): Otto parchi in cerca d'autore; in: *RM* Nr. 72, S. 44–51
- Martinengo, E.* (1988a): Cooperazione interregionale alpina tra stati nazionali ed Europa; in: *MO XXXIV*, Nr. 2, S. 23–28
- Martinengo, E.* (1988b): La Montagna e i suoi problemi – un impegno per lo stato e per le regioni; in: *MO XXXIV*, Nr. 3, S. 13–19
- Martinengo, E.* (1989): La Montagna verso il 1992 – a un passo dall'Europa con molti problemi; in: *MO XXXV*, Nr. 4, S. 13–14
- Martinengo, E.* (1990): Die Probleme des italienischen Alpenraumes und die Berggebietspolitik des italienischen Staates. In: *Bätzing, W. u. P. Messerli* (Hrsg.): Die Alpen im Europa der neunziger Jahre (= Geographica Bernensia P 22), Bern, S. 205–229.
- Moisio, R.* (1987): Bisogna investire nei parchi – intervista a Mario Fazio, Presidente di Italia Nostra; in: *PP* Nr. 17, S. 8–9
- La Montagna* (1987): La Montagna – un protagonista nell'Italia degli anni '90 (Atti del Convegno, Sondrio 1986); Milano, 227 S.
- I Parchi Nazionali d'Italia* (1988); Novara, 112 S.
- Piazzoni, G.* (1974): Economia Montana – La nuova legislazione statale e regionale; Bolgona, 926 S.
- Piazzoni, G.* (1978): Economia Montana – aggiornamento legislazione statale e regionale 1974–78; Bologna, 344 S.
- Pisoni, F.* (1989): Solo presenze agricole vere e produttive possono salvare la montagna; in: *MO XXXV*, Nr. 7, S. 23–24
- Pratesi, F.* (1987): Parchi nazionali e zone protette d'Italia; Aosta, 318 S.
- Rapporto* (1988): Rapporto sulla situazione economico-sociale nelle zone alpine, hrsg. CIPDA, coordinatore della ricerca: E. Martinengo; Milano, 3 Bände mit zus. 521 S.
- Regione Piemonte* (1979): Carta dei boschi e dei parchi; Torino, 16 S. + Karte im Maßstab 1:300.000
- Tassi, F.* (1985): Aree protette d'Italia; Novara, 240 S.
- Ufficio Comunità Montane della Regione Piemonte* (1976): Il contributo delle Comunità Montane in Italia allo sviluppo dell'agricoltura di montagna; Torino, 178 S. (= documenti delle regione Piemonte Nr. 10)
- UNCCEM* (1989): Mozione finale della IV assemblea UNCCEM 4.–5.10.1989 a Torino; in: *MO XXXV*, Nr. 10, S. 6–10

Zeitschriften:

- ALP*: ALP – vita e avventura in montagna, Torino 1985 ff. (Monatszeitschrift)
- MO*: Montagna Oggi (Titel bis 1987: Il Montanaro d'Italia) – Monatszeitschrift der UNCCEM, Torino 1965 ff.
- PP*: Piemonte Parchi – Zeitschrift der Regione Piemonte, Servizio Parchi Naturali, Torino 1984 ff.
- RM*: Rivista della Montagna – periodico di alpinismo, sci, escursionismo e cultura alpina; Torino 1970 ff.