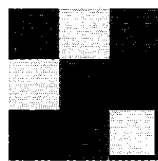


# Raumforschung und Raumordnung

Carl  
Heymanns  
Verlag



Akademie für  
Raumforschung  
und Landesplanung



Bundesamt  
für Bauwesen und  
Raumordnung



1.99

Werner Bätzing	Die Alpen im Spannungsfeld der europäischen Raumordnungspolitik. Anmerkungen zur EUREK-Entwurf auf den Hintergrund des aktuellen Strukturwandels im Alpenraum	3
Hans-Peter Waldhoff	Die eigene und die fremde Soziologie. Zivilisationstheoretischer Versuch über die Sozio- und Psychogenese der deutschen Raumplanung und Raumforschung	14
Stefan Greiving	Hochwasserschutz in der räumlichen Planung – dargestellt am Beispiel der Lenne	25
Astrid Ziegler Elke Hochmuth Waltraud Bruch-Krumbein	Konsolidieren statt liquidieren. Stand und Perspektiven der Konsolidierungspolitik in Deutschland	35
Hanns Werner Bonny	Die Conjoint-Analyse. Eine Technik zur Gewerbeplanung	46

Heft 1  
57. Jahrgang  
ISSN 0034-0111

Christian Bickel

# Bundes-Bodenschutzgesetz

## KOMMENTAR

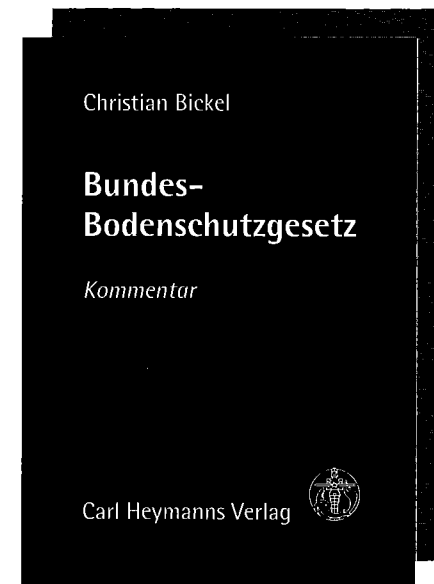
Der Kommentar erläutert die praxisrelevanten Bestimmungen des Bundesbodenschutzgesetzes fundiert und zuverlässig. Er gibt Auskunft zu folgenden Themen:

- Rückwirkungsprobleme • Verhältnis zu anderen Gesetzen, insbesondere zum Wasserrecht • Sanierungsbegriff • polizeilicher Störerbegriff und Sanierungspflichtiger • Gefahrenabwehr und Schadensbehebung • gutgläubiger Erwerb von unreinigten Grundstücken • Legalisierungswirkung von Gestattungen, insbesondere bei »Uraltlasten« • Sanierungspflicht des Erben und des Konkursverwalters • Gesamtschuld der Sanierungspflichtigen und interner Schadensausgleich • Verjährung, Kostentragung, Wertzuwachsenausgleich und öffentliche Last unter besonderer Berücksichtigung der Freistellung in den neuen Bundesländern nach dem Umweltrechts-Rahmengesetz • Sanierung der Bahn AG und unter dem NATO-Truppenstatut.

Der Verfasser verfügt über langjährige Erfahrung als Dezernatsleiter beim Regierungspräsidium Darmstadt auf dem Gebiet der Altlastensanierung im Ballungsgebiet Rhein-Main. Sein profundes Praxiswissen und seine reiche Erfahrung bilden die Basis dieses Kommentars.

Für Umweltschutzbeauftragte in Verwaltung und Unternehmen, Umweltverbände und Rechtsanwälte ist der Kommentar eine wertvolle Arbeitshilfe in der täglichen Praxis.

Bestellen Sie in Ihrer Buchhandlung oder bei Carl Heymanns Verlag KG, 50926 Köln, Fax: 0221/94373-502, E-Mail: [bestellung@heymanns.com](mailto:bestellung@heymanns.com)



Von Christian Bickel  
Ltd. Regierungsdirektor  
im Regierungspräsidium  
Darmstadt

1999. VIII, 190 Seiten. Kartoniert.  
DM 52,-/ÖS 380,-/SFr 52,-  
ISBN 3-452-24098-3

Carl  
Heymanns  
Verlag

# Raumforschung und Raumordnung

Heft 1.1999 / 57. Jahrgang

## Inhalt

### Beiträge

- Werner Bätzing  
Die Alpen im Spannungsfeld der europäischen Raumordnungspolitik. Anmerkungen zum EUREK-Entwurf auf dem Hintergrund des aktuellen Strukturwandels im Alpenraum 3
- Hans-Peter Waldhoff  
Die eigene und die fremde Soziologie. Zivilisationstheoretischer Versuch über die Sozio- und Psychogenese der deutschen Raumplanung und Raumforschung 14
- Stefan Greiving  
Hochwasserschutz in der räumlichen Planung – dargestellt am Beispiel der Lenne 25
- Astrid Ziegler, Elke Hochmuth und Waltraud Bruch-Krumbein  
Konsolidieren statt liquidieren. Stand und Perspektiven der Konsolidierungspolitik in Deutschland 35
- Hanns Werner Bonny  
Die Conjoint-Analyse. Eine Technik zur Gewerbeplanung 46
- Kurzberichte aus Praxis und Forschung**
- Dietrich Fürst u.a.  
Auswertung von Erfahrungen zur Kooperation in Regionen 53
- Gerd Tönnies  
Räumliche Planung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Vom Reflex zur Reflexion 59
- Rezensionen** 63
- Auswahldokumentation** 69

## Raumforschung und Raumordnung

### Hinweise für Autoren

*Raumforschung und Raumordnung* wird als Fachzeitschrift für räumliche Planung und Politik gemeinsam von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover, und vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn - Bad Godesberg, herausgegeben und vom Carl Heymanns Verlag, Köln, vertrieben. Die Schriftleiter von ARL und BBR entscheiden gemeinsam über die Annahme eingereicherter Beiträge, in der Regel unter Einbeziehung des Herausgeber-Beirats sowie weiterer namhafter Wissenschaftler des Fachbereichs Raumforschung, Raumordnung, Landesplanung und Städtebau. Beiträge sind an die Schriftleitung oder an die Redaktion zu senden.

Beiträge werden nur zur Alleinveröffentlichung angenommen. Die Annahme zur Veröffentlichung muß schriftlich erfolgen. Mit der Annahme zur Veröffentlichung erwerben die Herausgeber vom Verfasser alle Rechte zur Veröffentlichung, auch das Recht der weiteren Vervielfältigung zu gewerblichen Zwecken im Wege fotomechanischer oder anderer Verfahren. Für Manuskripte, die unaufgefordert eingesandt werden, wird keine Haftung übernommen. Unaufgefordert eingereichte Manuskripte werden aus Kostengründen nicht an die Autoren zurückgesandt.

Die Zeitschrift unterscheidet Hauptbeiträge, Kurzberichte aus Praxis und Forschung sowie Rezensionen. Hauptbeiträge sind auf 8 bis 10 Druckseiten (je Seite etwa 4000 Zeichen abzüglich des Platzbedarfs für Abbildungen und Tabellen) begrenzt, Kurzberichte auf 3 Druckseiten, Rezensionen auf etwa 400 bis 1000 Wörter. Für den Titel der Hauptbeiträge stehen eine oder zwei Druckzeilen mit zusammen 80 Zeichen zur Verfügung, ein zusätzlicher Untertitel mit maximal 150 Zeichen ist möglich. Längere Titel werden von der Redaktion gekürzt. Jedem Hauptbeitrag ist eine Kurzfassung von maximal 15 Druckzeilen (etwa 800 Zeichen) voranzustellen. Karten und Abbildungen sind als reprofähige Originale, Fotos als papierabgezogene Photographien oder Dias vorzulegen. Sofern möglich, sollten alle Beiträge zusätzlich zum Manuskript auch auf Datenträger zur Verfügung gestellt werden, vorzugsweise auf Disketten 3 1/2 Zoll (1,4 Mbyte) unter Angabe des verwendeten PC-Betriebssystems und des Textverarbeitungsprogramms. Weitere Einzelheiten enthält der Autorenleitfaden, der bei der Redaktion angefordert werden kann.

#### Herausgeber:

Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung  
Am Michaelshof 8, 53177 Bonn

Akademie für Raumforschung und  
Landesplanung  
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover

Die vom Autor vertretene Auffassung ist nicht  
unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

#### Herausgeber-Beirat:

Prof. Dr. Hans Flückiger,  
Institut für Orts-, Regional- und  
Landesplanung, ETH Zürich  
Prof. Dr. Dietrich Fürst,  
Institut für Landesplanung und  
Raumforschung, Universität Hannover  
Prof. Dr. Hartmut Häußermann,  
Institut für Sozialwissenschaften,  
Humboldt Universität Berlin  
Prof. Dr. Klaus-R. Kunzmann,  
FG Europäische Raumordnung,  
Universität Dortmund

Prof. Dr. Gérard Marcou,  
Centre de Recherches Administratives,  
Politiques et Sociales (CRAPS),  
Faculté de Droit, Université de Lille II  
Prof. Dr. Thomas Mosimann,  
Geographisches Institut, Universität Hannover

#### Schriftleitung:

Dr. Wendelin Strubelt,  
Vizepräsident und Professor  
des Bundesamtes für Bauwesen und  
Raumordnung  
Am Michaelshof 8, 53177 Bonn  
Postfach 20 01 30, 53131 Bonn

Dr. Klaus Becker, Akademie für  
Raumforschung und Landesplanung  
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover

#### Redaktion:

Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung  
Dr. Klaus Schliebe  
Postfach 20 01 30, 53131 Bonn

#### Verlag:

Carl Heymanns Verlag KG  
Luxemburger Straße 449, 50939 Köln  
Telefon (02 21) 94 37 30  
Telefax (02 21) 94 37 39 01  
E-Mail: service@heymanns.com  
http://www.heymanns.com  
Landeszentralbank 37008173  
Postfach Köln 82020-501

#### Nachdruck und Vervielfältigung:

Nachdrucke, auch auszugsweise, sowie fotomechanische Vervielfältigungen, auch von Teilen dieses Heftes, gleichgültig in welcher Anzahl, auch für innerbetrieblichen Gebrauch, und die Einspeicherung und Ausgabe des Inhaltes dieses Heftes in Datenbanken und ähnlichen Einrichtungen sind nicht gestattet.

#### Bezugsbedingungen:

Die Zeitschrift erscheint sechsmal im Jahr. Jahrespreis 105,00 DM zuzüglich Versandkosten. Einzelheft 21,00 DM zuzüglich Versandkosten. Aufkündigung des Bezuges bis 15.11. zum Jahresablauf.

#### Rezensionsexemplare:

RuR veröffentlicht von allen der Schriftleitung oder der Redaktion zugesandten Rezensionsexemplaren zu den Themenbereichen Raumforschung, Raumordnung, Landesplanung, Städtebau und Wohnungswesen eine Buchanzeige. RuR behält sich die spätere Veröffentlichung einer Rezension vor. Unaufgefordert zugeschickte Rezensionsexemplare werden an den betreffenden Verlag nicht zurückgesandt.

#### Druck:

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung,  
53177 Bonn

Auslieferung April 1999

1999 ISBN 3-452-24202-1

Werner Bätzing

## Die Alpen im Spannungsfeld der europäischen Raumordnungspolitik

Anmerkungen zum EUREK-Entwurf auf dem Hintergrund  
des aktuellen Strukturwandels im Alpenraum\*

### *The Alps: in the Web of European Spatial Planning Policy*

*Comments on the ESDP draft against the backdrop  
of on-going structural changes in the Alp Region*

#### Kurzfassung

Im ersten Teil des Beitrags wird der aktuelle Strukturwandel im Alpenraum auf Gemeindeebene analysiert und auf Regionsebene typisiert. Er läßt sich vereinfacht als „Verstädterung und Entsiedlung“ darstellen und erfordert aufgrund der starken Disparitäten die Erarbeitung von „regionsspezifischen“ Strategien. Weil sich in den Alpen mit der Alpenkonvention bereits seit zehn Jahren eine „transnationale Kooperation“ herausgebildet hat und das Projekt REGIONALP nach EFRE Art. 10 den EUREK-Entwurf von unten her konkretisieren und bereichern soll, wird der EUREK-Entwurf im zweiten Teil aus der Sicht der Alpenerfahrungen bewertet und überprüft. Da zahlreiche Gemeinsamkeiten zwischen Alpenkonvention und EUREK bestehen, könnten daraus wichtige Anregungen für den EUREK-Prozeß erwachsen.

#### Abstract

*The first part of this article consists of a local-authority level analysis of the structural changes currently in process in the Alps Region, which are then categorised at regional level. In simple terms this process can be described as one of "urbanisation and depopulation"; however, the wide disparities which are evident do call for regionally specific strategies. Since transnational co-operation has been established for some ten years in the Alps with the Alpine Convention, and with the REGIONALP project initiated under EFRE Art. 10 being intended to enhance and to add concrete detail to the ESDP draft from below, the second part of this article is devoted to an examination and appraisal of the ESDP draft from the perspective of experiences gathered in the Alps. The fact that the Alpine Convention and ESDP have a good deal in common means that experience in the Alps could well provide valuable stimuli for the ESDP process.*

### 1 Die aktuelle Situation im Alpenraum

#### 1.1 Einleitung

Die öffentlichen und politischen Diskussionen über „die Alpen“ und ihre Stellung in Europa werden stark von den Alpen-Bildern der europäischen Kulturgeschichte beeinflusst, die häufig un- oder vorbewußt unsere Wahrnehmung prägen. Es sind dies v.a. zwei Bilder:<sup>1</sup>

(1) Die Alpen als „montes horribiles“, als furchterregende und schreckliche Berge. Dieses Bild wird von römischen Schriftstellern zur Zeitenwende entwickelt und prägt die europäische Sicht der Alpen bis ins ausgehende

18. Jahrhundert. Die Alpen gelten als lebensfeindliche Landschaft und die dort lebenden Menschen als Barbaren ohne Kultur.

(2) Die Alpen als „schrecklich-schöne“ Landschaft, als Idylle und heile Natur. Dieses Bild setzt sich ab 1760 allmählich gegen das alte Bild durch und führt zur touristisch-alpinistischen Entdeckung und „Eroberung“ der Alpen. Die Alpen gelten jetzt als die ideale Natur und die dort lebenden Menschen als „Glückliche Wilde“, die im Einklang mit der Natur als freie Menschen zusammenleben.

Beide Alpenbilder sind Bilder, die in europäischen Städten, weitab von den Alpen, entworfen wurden. Sie greifen

bestimmte Aspekte der Alpen heraus und verabsolutieren sie so stark, daß daraus Zerrbilder werden, die mit der alpinen Realität nichts mehr zu tun haben.

In der aktuellen politischen Alpendiskussion muß man sehr darauf achten, daß man diese falschen Alpenbilder nicht mit der Realität verwechselt.

#### 1.2 Der aktuelle Strukturwandel im Alpenraum (1980-1996)

Eine realitätsnahe Analyse der Alpen kommt dagegen zu folgendem Ergebnis:<sup>2</sup> Die gut erreichbaren tiefen Talagen der Alpen durchlaufen einen Prozeß der intensiven Verstädterung,

der gesamte große Gebirgsraum im eigentlichen Sinne (Gebiete mit steilem Relief, großer Höhenlage, schlecht erreichbaren Seitentälern) entvölkert sich und wird menschenleer bzw. nur noch punktförmig genutzt, und die touristische Nutzung konzentriert sich in der Regel auf wenige Standorte und ist nur in den westlichen Ostalpen (Bayern, Vorarlberg, Tirol, Salzburg, Südtirol) dezentral-flächenhaft ausgeprägt.

Die gegenläufige Entwicklung von starkem Bevölkerungswachstum durch Verstärkung und Tourismus (zwischen 1870 und 1990 wuchsen 47 % aller Alpengemeinden um durchschnittlich +136 %) und starker Entvölkerung (zwischen 1870 und 1990 verlieren 43 % aller Alpengemeinden im Durchschnitt 44 % ihrer Bevölkerung) führt zu ausgeprägten räumlichen Disparitäten auf allen Maßstabsebenen und zu gravierenden ökologischen Problemen durch Über- und Unternutzung. Dieses inzwischen bekannte Alpenbild soll jetzt durch

neueste Ergebnisse vertieft werden. Dazu wurden die Einwohnerzahlen aller Alpengemeinden zum 1.1.1996 ausgewertet. Es handelt sich bei diesen

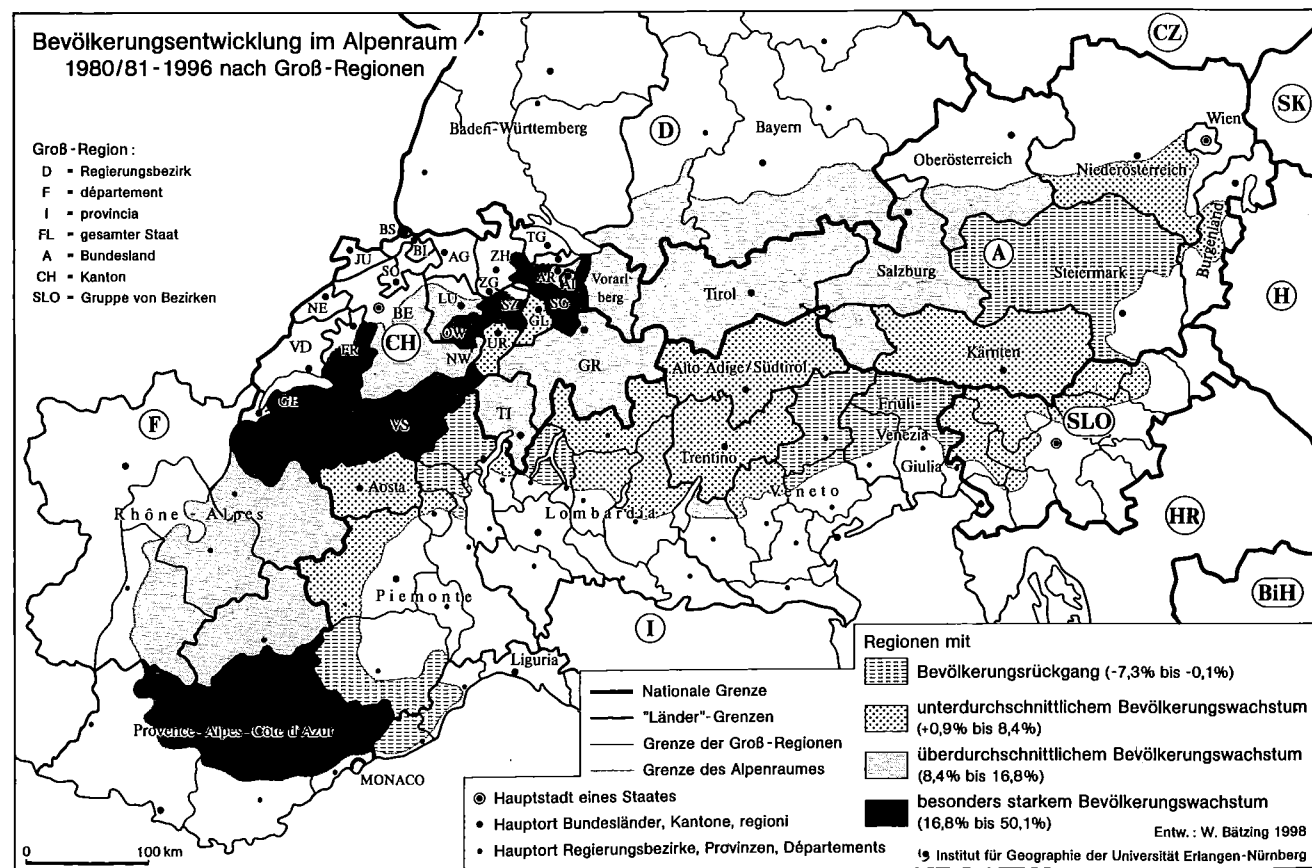
Zahlen um die Fortschreibung der Volkszählungsdaten, die von fast allen europäischen Staaten durchgeführt werden; eine Ausnahme bildet Frank-

**Tabelle 1**  
Bevölkerungsentwicklung im Alpenraum 1990/91 - 1.1.1996

Staat	Zahl. Gem.	Bev. 1990/91 in 1 000	Bev. 1996 in 1 000	Wachstum in % pro Jahr	Zum Vergleich % gesamter Staat
D	283	1 318,7	1 403,5	1,16	0,52
F	1 758	2 236,4	2 364,6	0,98	0,48
I	1 769	4 319,9	4 376,7	0,26	0,20
FL	11	29,0	30,9	1,30	1,30
A	1 165	3 185,7	3 288,0	0,63	0,72
CH	1 086	1 885,6	1 999,1	1,17	0,54
SLO	51	664,7	668,9	0,11	0,18
Alpen	6 123	13 640,0	14 131,8	0,63	0,43
					0,38 = EUR 12

D: 1990/91: Fortschreibung Volkszählung 1987 zum 30.6.1990  
 F: 1990/91: Volkszählung 14.3.1990, 1.1.1996: Schätzung auf Départements-Ebene durch CEMAGREF/St. Martin-d'Hères  
 I: 1990/91: Volkszählung 20.10.1991  
 FL: 1990/91: Volkszählung 31.12.1990  
 A: 1990/91: Volkszählung 15.5.1991  
 CH: 1990/91: Volkszählung 4.12.1990  
 SLO: 1990/91: Volkszählung 31.3.1991: Für 1.1.1996 keine Daten verfügbar, daher Daten für 31.12.1996. Alpenabgrenzung nach neuen Gemeinden nach Gebietsreform noch vorläufig

Karte 1



**Tabelle 2**  
Die Bevölkerungsdynamik 1980/81 - 1996 auf „Regions“-Ebene

Tabelle 2a  
Die 10 Alpenregionen mit dem stärksten Bevölkerungswachstum 1980/81 - 1996

1. Dépt. Alpes Maritimes*	F	+50,1 %
2. Dépt. Var*	F	+36,9 %
3. Dépt. Vaucluse*	F	+34,2 %
4. Dépt. Haute-Savoie	F	+27,0 %
5. Kanton Wallis	CH	+24,0 %
6. Fürstentum Liechtenstein	FL	+22,7 %
7. Westschweizer Randalpen (FR, VD)*	CH	+22,1 %
8. Dépt. Alpes-de-Haute-Provence	F	+17,5 %
9. Zentralschweiz (LU, UR, SZ, OW, NW, ZG)*	CH	+16,3 %
10. Ostschweiz (ZH, GL, AR, AI, SG, TG)*	CH	+16,2 %

Tabelle 2b  
Die 13 Alpenregionen mit Bevölkerungsrückgang 1980/81 - 1996

1. Prov. Vercelli-Biella*	I	-7,3 %
2. Prov. Udine*	I	-5,8 %
3. Prov. Gorizia*	I	-5,6 %
4. Prov. Pordenone*	I	-5,0 %
5. Prov. Imperia*	I	-4,7 %
6. Prov. Novara-Verbanò/Cusio/Ossola*	I	-4,5 %
7. Prov. Como*	I	-3,8 %
8. Prov. Belluno*	I	-3,8 %
9. Prov. Lecco*	I	-1,9 %
10. Prov. Cuneo*	I	-1,1 %
11. Land Steiermark*	A	-0,4 %
12. Prov. Savona*	I	-0,3 %
13. Prov. Treviso*	I	-0,1 %

Tabelle 2c  
Einteilung aller 51 Alpenregionen nach Bevölkerungsdynamik 1980/81 - 1996

Kat.	Zahl	Regionen (Autokennzeichen)
A	13	I: VC-BI, UD, GO, NO-VB, PO, IM, CO, BL, LE, CN, SV, TV. A: ST
B	14	I: TO, AO, VA, SO, BG, BS, BZ, TN, VI. A: B, K, N. SLO: West, Ost
C	16	D: Obb, Schw. F: 05, 26, 38, 73. I: VR. A: O, S, T, V. CH: Ost-CH, Zentral-CH, BE, GR, TI
D	8	F: 04, 06, 74, 83, 84. FL. CH: VS, West-CH

A = Regionen mit Bevölkerungsrückgang (-7,3 % bis -0,1 %)  
 B = Regionen mit unterdurchschnittlichem Bevölkerungswachstum (+0,9 % bis 8,4 %)  
 C = Regionen mit überdurchschnittlichem Bevölkerungswachstum (8,4 % bis 16,8 %)  
 D = Regionen mit besonders stark ausgeprägtem Bevölkerungswachstum (16,8 % bis 50,1 %)

Als „Region“ wird hier verstanden (Mindestgröße meist 100 000 Einwohner):

D = Regierungsbezirk  
 F = Département  
 I = Provincia  
 FL = gesamter Staat  
 A = Bundesland  
 CH = Kanton bzw. Kantonsgruppe,  
 SLO = Gruppe von Bezirken

\* Nur ein Teil dieses Gebiets zählt zu den Alpen (die Angaben beziehen sich nur auf diesen Teil)

reich, wo entsprechende Daten nicht verfügbar sind. Hier wurden die Bevölkerungsschätzungen zum 1.1.1996

für die Alpenanteile der einzelnen Départements verwendet, die von der CEMAGREF<sup>3</sup> erarbeitet wurden.

Tabelle 1 zeigt die Entwicklung zwischen 1990/91 und 1996: Die Alpenbevölkerung wächst pro Jahr um 0,63 %, was ein erstaunlich hoher Wert ist, wenn man ihn mit dem Bevölkerungswachstum aller sieben Staaten mit Alpenanteil (+0,43 %) bzw. mit dem der 12 Staaten der EU (+0,38 %) vergleicht.

Auffällig und neu ist, daß jetzt fast alle nationalen Alpenräume größere Wachstumsraten verzeichnen als der Durchschnitt der jeweiligen Staaten. Untersucht man dieses Phänomen näher, stellt man folgendes fest: Bis 1970 liegen die alpinen Wachstumsraten (sowohl im Gesamttraum als auch in fast allen nationalen Teilräumen) signifikant unter denen der Staaten mit Alpenanteil; die Alpen stellen daher einen benachteiligten Raum im Europa dar. Nach 1970 ändert sich dies, und das Wachstum der Alpen liegt signifikant über dem europäischen Durchschnitt. Damit können die Alpen nicht mehr pauschal als benachteiligter oder förderungsbedürftiger Raum in Europa bewertet werden.

Tabelle 2 und die dazugehörige Karte stellen die Bevölkerungsentwicklung auf der Ebene von Groß-Regionen dar. Hier werden jetzt ausgeprägte Disparitäten sichtbar: Acht Regionen wachsen mehr als doppelt so stark wie der alpenweite Durchschnitt; und diese liegen meist in der französischen Südalpen (der früheren Entsedlungsregion) und im Raum Mt. Blanc-Wallis. Ursache sind Verstärkungsprozesse, die von außerhalb entlang größerer Täler in die Alpen hineinreichen (Nizza, Marseille, Avignon, Genf) oder die von inneralpinen Städten ausgehen (Brig, Sion, Sierre).

13 Regionen verzeichnen dagegen im gleichen Zeitraum einen Bevölkerungsrückgang. Diese liegen mit Ausnahme der Steiermark in den westlichen und östlichen Italienischen Alpen. Ursache sind der Strukturwandel der Deindustrialisierung (besonders stark in der Mur-Mürzfurche/Steiermark), Probleme der touristischen Entwicklung sowie eine allgemeine Strukturschwäche.

**Tabelle 3**  
Die Zahl der Gemeinden mit Bevölkerungsrückgang

	1870-1960	1960-1980	1970-1990	1980-1996
D	2	45	25	24
F	1 505	712	450	300*
I	896	1 077	1 006	896
FL	0	0	0	0
A	303	297	355	266
CH	455	526	349	111
SLO	12	17	12	16
insgesamt	3 174	2 674	2 197	1 613
in %	52 %	44 %	36 %	26 %

\* Schätzung

**Der Anteil der Gemeinden mit Bevölkerungsrückgang an der Zahl der Gemeinden, der Fläche und der Einwohnerzahl der Alpen**

Zeit	Zahl Gem.	Fläche	Einwohner Beginn	Einwohner Ende
1870-1960	52 %	45 %	41 %	19 %
1960-1980	44 %	42 %	29 %	22 %
1970-1990	36 %	41 %	34 %	27 %

Es wurden jeweils zwei Jahrzehnte statt einem gewählt, um die Zufälligkeiten bei den meist kleinen Gemeinden zu reduzieren.

Obwohl das Bevölkerungswachstum der Alpen seit 1970 über dem europäischen Durchschnitt liegt, gibt es eine relevante Zahl von Gemeinden, in denen die Bevölkerung zurückgeht (Tab. 3). Darunter sind im Zeitraum 1980-1996 24 Städte mit mehr als 20 000 Einwohnern (Bevölkerungsrückgang durch Suburbanisierung) sowie einige große Tourismusgemeinden mit Sättigungserscheinungen (St. Moritz, Cortina d'Ampezzo), aber auch zahlreiche Gemeinden mit Strukturproblemen im Bereich Landwirtschaft, Industrie oder Tourismus.

Obwohl die Zahl der Gemeinden, in denen die Bevölkerung zurückgeht, kontinuierlich und deutlich sinkt, reduziert sich die davon betroffene Alpenfläche erstaunlicherweise nur unwesentlich. Dies erklärt sich daraus, daß die flächengroßen Alpengemeinden in größerer Höhe liegen, während in den tieferen Tallagen und am Alpenrand die Gemeindefläche meist klein ist.

Eine einfache Klassifizierung aller Alpengemeinden für das Jahr 1990/91 ergibt folgendes Ergebnis (siehe Karte

„Die Alpen – verstädterte und strukturschwache Räume“):

- Die verstädterten Alpengemeinden (Städte und Agglomerationen, Analyse und Berechnung durch Manfred Perlik<sup>4</sup>) umfassen 36 % aller Gemeinden mit 59 % der Bevölkerung, aber nur 26 % der Alpenfläche.
- Die ländlichen, nicht strukturschwachen Gemeinden umfassen 31 % aller Gemeinden mit nur 28 % der Bevölkerung und 37 % der Alpenfläche.
- Die strukturschwachen Gemeinden umfassen 33 % aller Gemeinden mit 13 % der Bevölkerung, aber 37 % der Alpenfläche.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die neuen Analysen die gegensätzliche Entwicklung der Alpen – Verstädterung und Entsidlung – bestätigen. Die jüngste Entwicklung verschärft die räumlichen Disparitäten weiterhin, auch wenn einige entsiedelte Gebiete durch die Verstädterung plötzlich wieder aufgewertet werden.

### 1.3 Die Alpen in Europa – die Notwendigkeit einer internen „Regionalisierung“

Diese auf Gemeindeebene durchgeführten Analysen machen deutlich, daß die Alpen trotz gemeinsamer Probleme intern sehr unterschiedlich strukturiert sind. Obwohl die Alpen in Europa einheitlich auftreten müssen, um ihre Interessen durchzusetzen, so darf dies nicht zu einer einheitlichen Alpenpolitik im Innern der Alpen führen, sondern man muß den unterschiedlichen Problemen und Potentialen bewußt Rechnung tragen. Zu diesem Zweck wurde nach umfangreichen Vorarbeiten folgender Typisierungsentwurf entwickelt, der von vier Regionstypen ausgeht<sup>5</sup> und dafür regionsspezifische Strategien entwickelt.<sup>6</sup>

#### (1) Zentrendominierte Region (Z-Region):

Alpenregion mit einem Zentrum von mindestens 10 000 Einwohnern, in der mehr als 55 % der Bevölkerung im Zentrum selbst bzw. in den benachbarten Auspendlergemeinden wohnen. Sie umfassen heute etwa 35 % der Alpenfläche und 52 % der Alpenbevölkerung, und es handelt sich bei ihnen meist um wirtschaftsstarke Regionen, die das gesamtalpine Wachstum von Wirtschaft und Bevölkerung tragen.

Während die Wirtschaft oft wenig Probleme bereitet, ist die soziale und kulturelle Situation durch eine hohe Dynamik und anonyme Verhältnisse geprägt. Die Umweltbelastung ist sehr hoch, Lärm, Luftverschmutzung und Waldsterben sind stark ausgeprägt, so daß Umweltprobleme die Wirtschaftsentwicklung gefährden können.

Regionsspezifische Nachhaltigkeitsstrategie: Die Verstädterung hat hier zu den typischen großstädtischen Umweltproblemen geführt. Einwohner- und Pkw-Zahlen sind zwar geringer als in Berlin oder Paris, aber die alpine Umwelt (Relief, Windsysteme) führt zu einer sehr hohen Konzentration aller Belastungen. Ziel muß hier eine

alpenspezifische Agglomerationspolitik sein, die Umweltbelastungen, den Verkehr und den Lärm reduziert, das Anwachsen der Tagespendler bremst, den Flächenverbrauch stoppt und die Stadtzentren als multifunktionale Lebensräume wieder aufwertet (Reurbanisation).

#### (2) Auspendler-Region (P-Region):

Alpenregion mit wenig Arbeitsplätzen vor Ort, aus der täglich mindestens 18 % der Erwerbstätigen zur Arbeit auspendeln, meist in eine der großen Agglomerationen am Alpenrand. Die P-Regionen sind derzeit noch klein (12 % der Alpenfläche, mit 17 % der Alpenbevölkerung jedoch relativ dicht besiedelt), aber im starken Wachstum begriffen. Sie befinden sich v.a. dort, wo am Alpenrand große Agglomerationen liegen

Die Mehrzahl der P-Regionen sind wirtschaftsschwach (Zwang zum Auspendeln aufgrund regionalwirtschaftlicher Defizite; Indikator: lange Pendlerwege), ein Teil wirtschaftsstarke (zentrennahe P-Regionen). Vor allem in letzteren gibt es ausgeprägte soziale und kulturelle Gegensätze.

Regionsspezifische Nachhaltigkeitsstrategie: Zentrales Problem ist das Auseinanderfallen von Wohn- und Arbeitsraum und das daraus resultierende Fehlen einer gemeinsamen Umweltverantwortung. Um zu verhindern, daß diese Regionen zum bloßen Anhängsel der außeralpinen Agglomerationen werden, müssen Arbeitsplätze vor Ort geschaffen und das Regionszentrum gestärkt werden. Die umweltverträgliche Nutzung der vorhandenen endogenen Potentiale (gute Bedingungen für Land-/Forstwirtschaft, sehr gute Naherholungseignung) kann von der Standortgunst dieser Regionen profitieren (sehr großer Kunden-/Nachfrager-Kreis direkt vor der Haustür).

#### (3) Ländliche oder nicht-zentrendominierte Region (N-Region):

Die Mehrheit der Regionsbevölkerung lebt in ländlichen Gemeinden (Agrar-,

Industrie-, Tourismusgemeinde u.ä.). Dieser Regionstyp entspricht dem klassischen Alpenbild, er umfaßt heute aber nur noch etwa 37 % der Alpenfläche mit 23 % der Bevölkerung, ist also keineswegs mehr für die Alpen repräsentativ. In vielen Fällen sind die N-Regionen strukturschwach und kämpfen mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Sie liegen häufig im Alpeninnern in schlecht erreichbaren Positionen, abseits der großen Transitstrecken.

Die Hälfte dieser N-Regionen verfügt über einen wirtschaftlich relevanten Tourismus, trotzdem weist ein erheblicher Teil von ihnen viele Merkmale der Strukturschwäche auf. Im kulturellen Bereich ist die traditionelle Kultur oft noch sehr lebendig, in touristischen N-Regionen mit ausgeprägten Überfremdungs- bzw. Abschottungserscheinungen. Die traditionellen Kulturlandschaften sind durch Extensivierung der Ungunstflächen und Intensivierung der Gunstflächen bereits stark verändert, was beidemale mit ökologischen Problemen verbunden ist.

Regionsspezifische Nachhaltigkeitsstrategie: Wenn die Entwicklung so weitergeht wie in den letzten Jahrzehnten, dann werden die meisten der N-Regionen zu E- und P-Regionen. Um dies zu verhindern, muß die noch bestehende dezentrale Wirtschaftsstruktur durch gezielte regionalwirtschaftliche Vernetzung konsolidiert und durch bessere Nutzung der endogenen Ressourcen in umwelt- und sozialverträglichen Formen gestärkt werden.

#### (4) Entsidlungsregionen (E-Regionen):

Ländliche Regionen mit einem starken Bevölkerungsrückgang seit 1870, der auch 1980-1990 weitergeht. Die E-Regionen umfassen heute 18 % der Alpenfläche mit 8 % der Alpenbevölkerung. In ihnen bricht die Wirtschaft und Kultur völlig zusammen, und dies führt meist zur kulturellen Erstarrung: Indem die lokalen Gesellschaften alle Veränderungen und Innovationen ablehnen, forcieren sie den beschleunigten

Zusammenbruch. Deshalb stellt hier die kulturelle Frage den Schlüssel zur weiteren Entwicklung dar. In ökologischer Sicht haben sich hier die traditionellen Kulturlandschaften alpenweit am besten erhalten. Daher ist in den wirtschaftlich bedrohtesten Alpenregionen das ökologische Potential am größten.

Regionsspezifische Nachhaltigkeitsstrategie: Der Zusammenbruch von Wirtschaft und Gesellschaft hat zu völlig entsiedelten Seitentälern geführt, die als Wildnis- oder Naturschutzgebiete genutzt werden können. Auf großen Flächen sind aber noch die traditionellen Kulturlandschaften mit ihrem Artenreichtum vorhanden, die aus ökologischen, kulturellen und wirtschaftlichen Gründen erhalten bleiben sollten. Im Gegensatz zu den N-Regionen sind hier jedoch die lokalen Strukturen kulturell erstarrt und zusammengebrochen, so daß ein Neuaufbau in neuen, regional vernetzten Strukturen erforderlich ist. Basis des Wirtschaftens müssen die spezifischen Qualitäten dieser Regionen sein, die durch moderne Wirtschaftsformen ergänzt werden. Ziel ist dabei nicht die Musealisierung der Vergangenheit, sondern eine lebensfähige und -werte Mischung aus traditionellen und modernen Elementen.

Mit diesen Regionstypen kann man die aktuelle Situation und den ablaufenden Strukturwandel analysieren und typisieren; das ist aber (mit Ausnahme der E-Regionen) nicht identisch mit der Bestimmung von Strukturschwäche bzw. Förderungsbedürftigkeit, die prinzipiell in allen vier Regionstypen auftreten kann. Zu Aussagen über eine mögliche Förderungsbedürftigkeit braucht es deshalb eine zusätzliche Analyse.<sup>7</sup>

Für das Projekt REGIONALP<sup>8</sup> erwachsen daraus folgende Konsequenzen: Alle durchzuführenden Maßnahmen und Projekte sind auf der Basis der hier vorgeschlagenen (oder anderen, alpenweit angelegten) Regionstypen „regionsspezifisch“ ausdifferenzieren, auf einzelne Regionstypen



zuzuschneiden und gezielt so zu gewichten, daß sie sich an den alpenweit relevanten Regionstypen (und nicht an ostalpinen Sonderfällen) orientieren. Und daraus sind dann konkrete Empfehlungen zur regionsspezifischen Ausgestaltung der zweiten Generation der Alpenkonventions-Protokolle zu entwickeln.

## 2 Die Alpen in Europa – Anforderungen an das EUREK aus der Sicht des Alpenraumes

### 2.1 Vorbemerkung

Das neue „Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK)<sup>9</sup> wurde von den für die Raumordnung zuständigen Ministern der EU-Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission als „erster offizieller Entwurf“<sup>10</sup> erarbeitet und soll durch INTERREG II C-Projekte sowie durch ausgewählte Transnationale Pilotaktionsprogramme nach Art. 10 EFRE (unter ihnen das Projekt „Transnationale Raumentwicklung und Raumplanung in den Alpen/REGIONALP“) weiter konkretisiert und im Hinblick auf seine Umsetzung „von unten her“ gefördert und bereichert werden.<sup>11</sup> Damit bietet das Projekt REGIONALP die Möglichkeit, die spezifischen transnationalen Erfahrungen in den Alpen (Arge Alp-Strukturen, Alpenkonvention usw.) sowie ihre inhaltlichen Interessen (die bisher innerhalb der EU nur eine marginale Rolle spielten) gezielt in die europäische Raumordnungspolitik einzubringen.

Meine persönliche Bewertung als Wissenschaftler besteht darin, daß dies eine hervorragende Möglichkeit darstellt, die unbedingt genutzt werden sollte. Allerdings besteht ein gewisses Problem darin, daß das Gebiet, das das REGIONALP-Projekt abdeckt (die alpinen Gebiete innerhalb der folgenden NUTS-II-Regionen: Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Tirol, Vorarlberg; Oberbayern, Bay.-Schwaben, Tübingen; Friuli-V.G., Veneto, Trento, Bozen/Bolzano, Lombardia; zusätzlich Kooperationen mit den Nicht-

EU-Staaten Slowenien, Liechtenstein und der Schweiz mit den Kantonen GR, GL, SG, AI, AR), nicht mit den Alpen im Sinne der Alpenkonvention identisch ist. Deshalb muß dieses Projekt erstens sich aktiv darum bemühen, bei allen konkreten Maßnahmen und Initiativen die gesamten Alpen im Blick zu haben und sich nicht auf die Verhältnisse in den westlichen Ostalpen (die nach der Analyse in Kapitel 2 gerade nicht für „die Alpen“ typisch sind) zu konzentrieren und zweitens von der Alpenkonvention als zentraler und unverzichtbarer Struktur zur Wahrnehmung der Interessen des Alpenraumes auszugehen und sie zu unterstützen und zu stärken. Wenn beide Punkte berücksichtigt werden, dann könnte das Projekt REGIONALP sogar zur so wichtigen Deblockierung des Prozesses der Alpenkonvention beitragen!

### 2.2 Die prinzipielle Bedeutung des EUREK

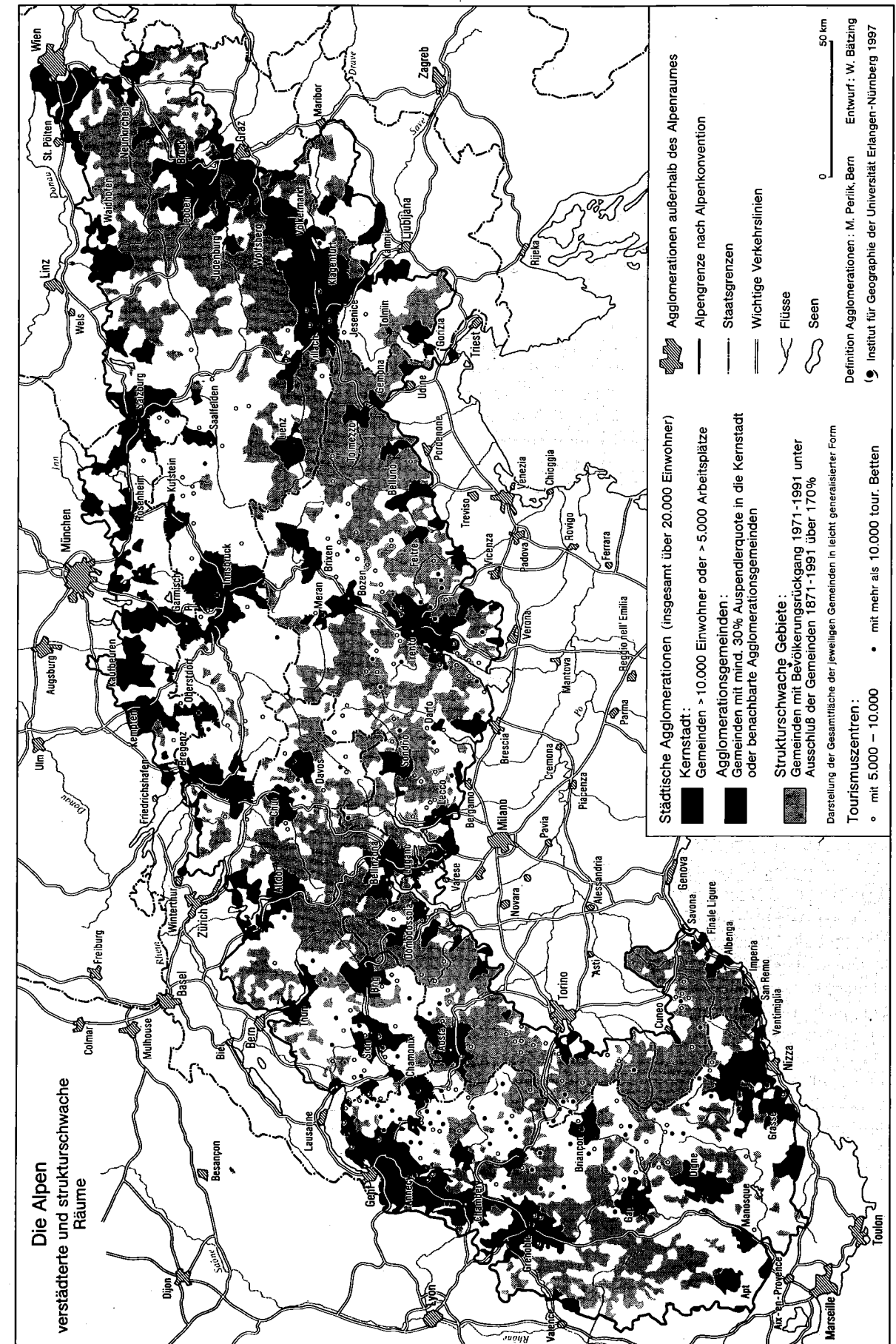
Obwohl die Alpen im EUREK nicht vorkommen, ist die Entwicklung einer europäischen Raumordnungspolitik aus der Sicht der Alpen ausgesprochen notwendig, denn erst in diesem Rahmen können die Interessen der Alpen auf der europäischen Ebene angemessen zur Geltung gebracht werden:

- Zahlreiche Probleme der Alpen sind keine „typisch alpinen“ Probleme, sondern Probleme der europäischen Entwicklung (Transitverkehr, Landwirtschaft in Ungunstlagen usw.), und sie können daher auch nicht in den Alpen allein, sondern nur auf der europäischen Ebene gelöst werden.
- Der Gegensatz zwischen einer global operierenden Wirtschaft und einer national organisierten Politik und Raumordnung führt nicht nur überall in Europa, sondern gerade auch in den Alpen mit ihren zahlreichen Grenzen zu großen Problemen, die gemeinsame europäische Rahmenbedingungen erfordern.

- Eine zentrale Motivation der EU für die Erarbeitung des EUREK ist die Angst vor der Zunahme räumlicher Disparitäten, die die „Kohäsion“ der EU gefährden. Diese Gefahr ist auch für die Alpen sehr ausgeprägt, sei es innerhalb des Alpenraumes selbst (siehe die Ergebnisse in Abschnitt 1), sei es im Verhältnis der Alpen (als Peripherie) zu den europäischen Wirtschaftszentren.
- Gegen eine rein liberalistische Wirtschaftspolitik wird im EUREK bewußt die notwendige „Kooperation“, „Komplementarität“ und „Zusammenarbeit“ in Hinblick auf eine harmonische und ausgeglichene Entwicklung in Europa“ betont, es soll „ein besseres Gleichgewicht zwischen Wettbewerb und Zusammenarbeit hergestellt werden“<sup>12</sup>, und es wird als Leitziel eine „nachhaltige Entwicklung“ mit den Teilzielen „Ausgleich, Erhaltung, Entwicklung“<sup>13</sup> angestrebt. Diese Zielsetzung deckt sich mit einem der zentralsten Anliegen der Alpen, die bei liberalistischen Strukturen stark benachteiligt werden, weil umweltverträgliches Wirtschaften hier teurer als im Flachland ist.
- Das EUREK sieht es als eine zentrale Herausforderung an, die einzelnen sektoralen Fachpolitiken und die einzelnen Aktivitäten auf den verschiedenen politischen Ebenen zu einer „gemeinsam geteilten Vision vom europäischen Gesamttraum“ zu koordinieren und zu integrieren.<sup>14</sup> Weil in den Alpen rein sektorale Fachplanungen sehr häufig kontraproduktive Auswirkungen gezeigt haben, entspricht auch dieser Punkt einem zentralen Anliegen des Alpenraumes.

Die zentralen Punkte, die für die Erarbeitung eines EUREK sprechen, sind gleichzeitig Punkte, die für die Alpen eine besondere Bedeutung besitzen, so daß hier fundamentale strategische Gemeinsamkeiten bestehen.

Karte 2



keit, wobei sie durch die europäische Strukturpolitik in besonders gravierenden Fällen unterstützt werden.

#### 2.4 Die inhaltliche Grundkonzeption des EUREK

Die inhaltliche Grundkonzeption des EUREK ist widersprüchlich, weil die wichtigen inhaltlichen Eckpunkte aus verschiedenen EU-Dokumenten stammen, die nur oberflächlich miteinander verbunden wurden und die sich daher wechselseitig relativieren.<sup>28</sup> Die drei grundlegenden Ziele des EUREK, nämlich „1. wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, 2. nachhaltige Entwicklung, 3. ausgeglichene Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Raum“<sup>29</sup>, und die drei zentralen Handlungsfelder für die Politik, nämlich „1. ein ausgewogenes und polyzentrisches Städtensystem, 2. gleiche Zugangsmöglichkeiten zu Infrastruktur und Wissen, 3. intelligentes Management und die Entwicklung des natürlichen und kulturellen Erbes“<sup>30</sup>, sind daher in ihrer Gleichrangigkeit problematisch. Es wäre daher unbedingt notwendig, das Grundprinzip der nachhaltigen Entwicklung als zentralen Grundsatz für alle Teilziele zu betonen<sup>31</sup>, um eine beliebige, chaotische oder gar widersprüchliche Umsetzung des EUREK zu verhindern. Die vom EUREK angestrebte und so wichtige „Vision vom europäischen Gesamt- raum“<sup>32</sup> kann daher inhaltlich nicht überzeugend ausfallen.<sup>33</sup>

#### 2.5 Zu den konkreten Inhalten des EUREK

Auf dem Hintergrund dieser Konzeption sind im EUREK verschiedene inhaltliche Aussagen enthalten, die aus der Sicht der Alpen als sehr problematisch erscheinen und die dringend korrigiert werden müßten.

Die Städte stehen überall im EUREK im Zentrum, und der ländliche Raum kommt als eigenständiger Lebens- und Wirtschaftsraum systematisch zu kurz.<sup>34</sup>

- Die Entwicklung eines „ausgewogenen und polyzentrischen Städte- systems“ ist eines der drei zentralen Handlungsfelder, analoge Aussagen zum ländlichen Raum fehlen.<sup>35</sup>
- Die Randregionen sollen durch ein polyzentrisches Städtensystem gefördert werden<sup>36</sup>, wobei im dünn besiedelten ländlichen Raum Hochgeschwindigkeitszüge zwischen den Städten die Entwicklung des ländlichen Raumes positiv beeinflussen können!<sup>37</sup>
- „Die Zukunftschancen der ländlichen Räume beruhen paradoxerweise auf den Städten, die als Ausgangspunkt für das Wirtschaftswachstum betrachtet werden“<sup>38</sup>.

Eng damit verbunden sind die Aussagen zum Verkehr: Die Transeuropäischen Netze TEN und die „Euro-Korridore“ werden trotz gelegentlicher Relativierung<sup>39</sup> stark propagiert, obwohl dadurch primär nur die großen Städte gefördert werden und die angestrebte polyzentrale Raumstruktur nicht erreicht werden kann<sup>40</sup>; und diese Bewertung wird durch die Erfahrungen mit den Transitstrecken im Alpenraum bekräftigt.

Als Zusammenfassung läßt sich folgendes herausarbeiten: Das EUREK setzt implizit eindeutig auf ein Wirtschaftswachstum durch verstärkte räumliche Arbeitsteilung und weitere Spezialisierung, von dem in erster Linie die großen Zentren einschließlich ihres Umlandes profitieren und das sehr viel zusätzlichen Verkehr erzeugt. In den Alpen wird dagegen sehr eindeutig sichtbar, daß eine solche Entwicklung langfristig nicht nachhaltig sein kann. Die Alpen müssen sich daher dafür einsetzen – und die Stellungnahme der Österreichischen Raumordnungskonferenz zum EUREK zielt genau in die gleiche Richtung<sup>41</sup> –, daß der ländliche Raum als multifunktionaler Lebens- und Wirtschaftsraum insgesamt aufgewertet wird. Dies erfordert einerseits regionsspezifische Strategien für die unterschiedlichen Situationen ländlicher Räume, andererseits die Realisierung folgender drei Leitlinien:

- Bessere Nutzung der dezentral verfügbaren, endogenen Ressourcen in umwelt- und sozialverträglichen Formen.
- Orientierung der ländlichen Produktion auf regionsspezifische Qualitätsprodukte anstelle von Massenprodukten.
- Verlängerung der Wertschöpfungsketten in der Region und Aktivierung regionalwirtschaftlicher Vernetzungen.

Die in diesen Bereichen vorliegenden Alpenerfahrungen sind für ganz Europa wichtig.

Eng mit diesem Punkt ist der Gedanke der Politik der „eigenständigen Regionalentwicklung“ verbunden, der im EUREK zwar gelegentlich genannt wird, letztlich aber keine Rolle spielt. Im Alpenraum gibt es dazu sehr vielfältige und lange Erfahrungen: Im gesamten Alpenraum die drei alpinen Arbeitsgemeinschaften Arge Alp, Arge Alp-Adria und COTRAO sowie die Arge Alpenstädte, in Österreich die eigenständige Regionalentwicklung mit der Österreichischen Arbeitsgemeinschaft für eigenständige Regionalentwicklung (ÖAR)“, in der Schweiz das Berggebietsgesetz (IHG-Gesetz) von 1974 und 1995 mit den IHG-Regionen, in Italien die Berggebietsgesetze (legge montana) von 1952, 1971 und 1994 mit den comunità montane und ihren piani di sviluppo socio-economico, in Frankreich das Berggebietsgesetz (loi montagne) von 1985 sowie die neuesten Konzeptionen zur Schaffung von „pays“ (Kleinregionen). Alle genannten, teilweise sehr unterschiedlichen Gesetze und Maßnahmen verfolgen sehr explizit den Gedanken einer integrierten eigenständigen Regionalentwicklung auf unterschiedliche Weise.<sup>42</sup> Der Nachteil ist, daß die gesammelten Erfahrungen nicht gebündelt und vergleichend aufgearbeitet vorliegen, der große Vorteil ist aber, daß ihre Umsetzungen im Alpenraum innerhalb sehr unterschiedlicher Staatsstrukturen realisiert wurden. Wegen der politischen Vielfalt kann der Bezug zur europäischen Ebene relativ einfach hergestellt werden.

#### 2.3 Die drei Raum-Ebenen im EUREK

Das EUREK erarbeitet einen völlig neuen politisch-institutionellen Rahmen auf drei räumlichen Ebenen, in dem die Alpen gut vorkommen können. Diese drei Ebenen sind die „europäische Ebene“ (die gesamte EU), die „transnationale Ebene“ (Teilräume innerhalb der EU, und zwar räumlich zusammenhängende Gebiete in mehreren Staaten) und die „regionale/lokale Ebene“, die sich komplementär unter Berücksichtigung der Subsidiarität ergänzen sollen.<sup>15</sup> Als Beispiel für die transnationale Ebene wird der Ostseeraum im Sinne der Ostseekonvention genannt<sup>16</sup>, also eine der Alpenkonvention vergleichbare Struktur. Es ist zwar auffällig und merkwürdig, daß die Alpen in diesem Zusammenhang nicht erwähnt werden<sup>17</sup>, aber es ist trotzdem eindeutig, daß die Alpen im Sinne der Alpenkonvention diese transnationale Ebene darstellen.

Diese dreistufige Leitidee erscheint ideal: Die EU setzt oben einen EU-weiten gemeinsamen Rahmen als „Dach“ für ganz Europa, der aber nur die großen Leitlinien vorgibt. Die transnationale Ebene ist nach dem EUREK dann „diejenige Ebene, auf der sich viele räumliche Probleme mit europäischer Bedeutung manifestieren“<sup>18</sup>, und sie ist daher „die für die Integration geeignetste Ebene“<sup>19</sup>, auf der „integrierte Raumentwicklungsstrategien“ erarbeitet werden sollen<sup>20</sup>, wobei die gemeinschaftlichen Fachpolitiken je nach transnationalem Teilgebiet sogar variiert werden können!<sup>21</sup> Was die Abgrenzung und Ausweisung dieser Gebiete betrifft, so betont das EUREK explizit, daß „dies nur durch die nationalen und regionalen Behörden geschehen kann, die an der Kooperation beteiligt sind“.<sup>22</sup> Diese Aussagen, die der transnationalen Ebene eine besondere Stellung zuweisen, können als großer Schritt hin in Richtung auf ein föderalistisch strukturiertes „Europa der Regionen“ interpretiert werden, auch wenn der Begriff im EUREK nirgends aufscheint.

Über mögliche transnationale Räume wird mit Ausnahme des Ostseeraumes und sehr diffusen Hinweisen auf Einzugsbereiche von Flüssen, auf sehr dicht besiedelte Gebiete und auf Gebirgs- und Küstenregionen<sup>23</sup> nichts gesagt. Deshalb muß man auf „Europa 2000+“<sup>24</sup> zurückgreifen und auf die dort entwickelte Großgliederung Europas in acht transnationale Gebiete. Auch wenn die Alpen darin falsch abgegrenzt sind (was aber unter Bezugnahme auf die Alpenabgrenzung der Alpenkonvention leicht korrigierbar ist), so darf man darüber nicht das Neue und Innovative dieser Raumgliederung übersehen: Solche Gebiete werden nicht mehr wie bisher um ein großes europäisches Zentrum herum konzipiert, sondern sie verfolgen das Ziel, „auf der europäischen Ebene ein neuartiges Problemraummosaik jenseits der Kategorien ‘zentral’ oder ‘peripher’ zu etablieren“<sup>25</sup>. Dabei soll „die physische und soziale Geographie“ ihre Größe und Abgrenzung bestimmen<sup>26</sup>, also die je spezifische Situation von Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft.

Für die Alpen ist das ideal: Bei einer zentralörtlichen Raumgliederung zerfallen die Alpen restlos in das jeweilige Hinterland der europäischen Zentren wie Wien, München, Zürich, Mailand, Ljubljana, so daß die Alpen in Europa verschwinden würden. Bei einer Raumgliederung jedoch, die einen Raum von den zentralen gemeinsamen Problemen bei der nachhaltigen Entwicklung her konzipiert und abgrenzt, können die Alpen in Europa voll in Erscheinung treten. Die EUREK-Konzeption ist also für die Alpen sehr geeignet.

Aber was bedeutet das jetzt für die Vorstellung der Alpen als eigenes „Zielgebiet“ der EU-Strukturpolitik, so wie es von den österreichischen Bundesländern Kärnten, Salzburg, Tirol und Vorarlberg gefordert wird?<sup>27</sup> Dabei werden in der aktuellen Diskussion häufig zwei Ebenen bzw. Bereiche durcheinandergeworfen, die unbedingt getrennt behandelt werden müßten: einerseits eine integrierte

Raumentwicklungsstrategie für europäische Großregionen (transnationale Ebene) und andererseits eine Strukturpolitik für wirtschaftlich benachteiligte Gebiete in Europa – beides ist nicht identisch! Der erste Bereich betrifft flächendeckend ganz Europa und wird nach Großregionen mit je spezifischer Potential- und Problemkonstellation regionalisiert, die gerade nicht mit wirtschaftsstarken/-schwachen Regionen identisch sind; der zweite Bereich betrifft nur kleinere Teilräume Europas mit besonderen wirtschaftlichen Problemen, die in allen transnationalen Großregionen liegen können.

Nach dem EUREK sind die Alpen eindeutig eine transnationale Großregion, und es ist daher nicht sinnvoll, sie insgesamt zum Fördergebiet erklären zu wollen. Dafür kommen nur ausgewählte Teilräume der Alpen in Frage, und dies entspricht auch der Auswertung der in Teil 1 dargestellten Strukturdaten. Daher ist eine Ausweisung der gesamten Alpen als Fördergebiet nicht sinnvoll.

In der aktuellen Diskussion sind darüber hinaus Überlegungen sehr populär, die Alpen mit dem übrigen Berggebiet zu einem großen europäischen Zielgebiet „Berggebiet“ zusammenzufassen, das flächenhaft als förderungsbedürftig angesehen wird. Analog dazu könnte man dann weitere Problemgebiete ausweisen, wie z. B. arktisch-subarktische Gebiete, mediterrane Trockengebiete, Küstengebiete, altindustrialisierte Problemgebiete oder Inseln. Bei einer solchen Grundidee teilt man Europa in zwei Teile: zum einen in die förderungsbedürftigen Problemgebiete und zum anderen in die wirtschaftsstarken Nicht-Problemgebiete, in denen die Fördergelder erwirtschaftet werden. Eine solche Zweiteilung Europas erscheint gerade unter dem Gesichtspunkt einer nachhaltigen Entwicklung sehr fatal zu sein. Die Grundidee des EUREK ist dagegen viel überzeugender: Europäische Großregionen mit je spezifischen Potential- und Problemkonstellationen lösen ihre Probleme innerregional jeweils selbst in eigener Verantwortlich-

Nur mit den vorgeschlagenen inhaltlichen Erweiterungen können die derzeit noch sehr unbefriedigenden Aussagen über die Gebirgsregionen<sup>43</sup> relevant verbessert werden.

und damit Macht ausüben. Deshalb ist es sehr wichtig, einem solchen Observatorium bewußt eine dezentrale Struktur zu geben.

nen staatlichen Systemen realisiert wurden, so daß es möglich sein könnte, diese gezielt ins EUREK einzubringen.

## 2.6 Die empirische Basis des EUREK

Die empirische Basis des EUREK ist noch sehr dürftig, weil die wissenschaftliche Grundlage dazu noch fehlt, nämlich eine europaweit vergleichbare und konsistente Raumbeschreibung mit darauf aufbauenden, konsensfähigen Analyse-, Prognose- und Bewertungsverfahren der räumlichen Entwicklung<sup>44</sup>, weshalb der Aufbau des im EUREK genannten „europäischen Observationsnetzwerks für raumbezogene Planung/EPSON“<sup>45</sup> dringend erforderlich ist.

In den Alpen haben wir die identischen Probleme und die gleichen inhomogenen, unvollständigen und nicht direkt vergleichbaren nationalen Datensätze. Deshalb braucht es zur Umsetzung der Alpenkonventionsprotokolle das Alpen-Observatorium, das in Ispra (Italien) aufgebaut wird und das dezentral strukturiert ist. Der Erfahrungsaustausch zwischen beiden Observatoriumsprojekten wäre sehr nützlich und v.a. bei drei Punkten besonders wichtig:

- Die Wahl der richtigen Maßstabsebene bei der Analyse räumlicher Prozesse: Während die EU meist mit relativ großen Einheiten (NUTS II oder III) arbeitet, zeigt der Alpenraum, daß zentrale räumliche Disparitäten erst auf der Gemeindeebene sichtbar werden.
- Die vom EUREK so dringlich geforderte „Typologisierung der Gebiete“<sup>46</sup> kann durch zahlreiche Alpenerfahrungen gezielt angeregt und beschleunigt werden.
- Ein Observatorium mit den genannten Aufgaben ist nicht bloß eine statistische oder Verwaltungsstelle, sondern sie kann Analysen und Bewertungen räumlicher Veränderungen maßgeblich inhaltlich prägen

## 2.7 Zur Umsetzung des EUREK

Das EUREK kann nur verwirklicht werden, wenn neben den Politikern auf der Ebene der EU und der einzelnen Staaten auch zahlreiche Akteure vor Ort – Städte, Gemeinden, Regionen, Verbände, Kammern, Initiativen, Vereine, Bürger usw. – darin eingebunden werden; diese Dimension kommt im EUREK aber zu kurz.<sup>47</sup> Die leidvolle, inzwischen schon zehnjährige Erfahrung mit der Alpenkonvention und ihrer Umsetzung kann der EU sehr anschaulich vermitteln, wie man es nicht beginnen sollte bzw. wie man dabei trotz schlechtem Beginn später doch noch sinnvolle Korrekturschritte einleiten kann und mit welchen flankierenden Maßnahmen („Gemeindenetzwerk Allianz in den Alpen“, Initiative „Alpenstadt des Jahres“) die politische Arbeit gezielt unterstützt werden kann.

## 3 Zusammenfassung

Die inhaltlichen und politischen Voraussetzungen, Ziele und Aufgaben für die Alpenkonvention und das EUREK sind weitgehend identisch; deshalb ist ein wechselseitiger Erfahrungsaustausch und die Berücksichtigung der langen Alpenerfahrungen beim EUREK sehr sinnvoll.

Von der politischen Struktur her bietet das EUREK eine sehr gute Möglichkeit, wie die Interessen des Alpenraums im europäischen Kontext auf eine sinnvolle Weise eingebracht werden können.

Im inhaltlichen Bereich (Leitziele) und im Umsetzungsbereich gibt es jedoch noch erhebliche Defizite, für deren Beseitigung sich die Alpen intensiv engagieren müßten. Hierbei verfügen die Alpen gerade über wichtige Erfahrungen und Ergebnisse, die in verschiede-

## Anmerkungen

\*) Bei diesem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete und erweiterte Fassung des Einführungsreferats zum Expertenseminar „Die aktuelle Situation im Alpenraum und das Projekt REGIONALP (EFRE Art. 10)“ am 2. November 1998 in Salzburg

(1) Näheres dazu siehe bei Stremlow, Matthias: Die Alpen aus der Untersicht. – Von der Verheißung der nahen Fremde zur Sportarena. Kontinuität und Wandel von Alpenbildern seit 1700. – Bern 1998

(2) Bätzing, Werner: Der Alpenraum zwischen Verstärkung und Verödung. In: Praxis Geographie, Braunschweig 28 (1998) 2, S. 4–9 mit Beilagekarte; Bätzing, Werner: Kleines Alpenlexikon. Umwelt – Wirtschaft – Kultur. – München 1998. = Beck'sche Reihe 1205; Schindegger, F. u.a. (Hrsg.): Regionalentwicklung im Alpenraum. – Wien 1998. = Schriften zur Regionalpolitik und Raumordnung 31.

(3) CEMAGREF = Centre National du Machinisme Agricole, du Genie Rural des Eaux et Forêts, Groupement de Grenoble; für die Übermittlung dieser unveröffentlichten Daten dankt der Autor Herrn Vincent Briquel

(4) Perlik, Manfred (1998): Städte und Agglomerationen im Alpenraum. In: Praxis Geographie, Braunschweig 28 (1998) 2, S. 26–29

(5) Bätzing, Werner; Messerli, Paul; Perlik, Manfred: Regionale Entwicklungstypen. Analyse und Gliederung des schweizerischen Berggebiets. – Bern 1995. = Beiträge zur Regionalpolitik 3; Bätzing, Werner: Der sozio-ökonomische Strukturwandel des Alpenraums im 20. Jahrhundert. – Bern 1993. = Geographica Bernensia, P 26

(6) Diese Aussagen basieren auf der Analyse von 42 % aller Berggemeinden in fünf Staaten, die auf der Basis einer qualitativen Kenntnis des gesamten Alpenraums gewichtet wurden.

(7) Zur Methode siehe Bätzing, W.; Messerli, P.; Perlik, M.: Regionale Entwicklungstypen, a.a.O. [siehe Anm. (5)], S. 53–60

(8) Das Projekt REGIONALP wird nach EFRE Art. 10 durchgeführt unter Beteiligung der Staaten Österreich, Italien, Deutschland sowie Slowenien, Liechtenstein und der Schweiz. Zum Projekt siehe Laireiter, Christian: Neue Initiativen zur transnationalen Raumentwicklungskooperation im Alpenraum. In: Raum, Wien (1998), 32, S. 36–38.

(9) EU (1998): Europäisches Raumentwicklungskonzept. überarbeiteter vollständiger Entwurf. – Brüssel, 93 S. Im folgenden als EUREK 1998 zitiert.

(10) Ebenda, S. 3

(11) Ebenda, S. 6 und S. 92

(12) Ebenda, S. 2

(13) Ebenda, S. 1–2

(14) Ebenda, S. 2–3

(15) Ebenda, S. 72

(16) Ebenda, S. 75

(17) Im EU-Dokument „Europa 2000+ - europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung“ (Luxemburg 1995) wird auf S. 187–189 explizit auf die Alpenkonvention verwiesen. Dieses Dokument bezieht sich auf folgende Detail-Studie, die allerdings wegen ihrer Alpenabgrenzung, der Analyse-Ebene (NUTS III) und der normativen Leitideen umstritten ist: Etude prospective des régions de l'arc alpin et périalpin. – Luxemburg 1995 = Etudes de développement régional, vol. 17

(18) Ebenda, S. 75

(19) Ebenda, S. 78

(20) Ebenda, S. 79, Abbildung III.1. Diese Aussage findet sich allerdings nur auf der Abbildung, nicht im Text!

(21) Ebenda, S. 77 oben

(22) Ebenda, S. 76

(23) Ebenda, S. 76–77

(24) Siehe Anm. (17), S. 169 ff.

(25) Sinz, Manfred: Zwischen Visionen und Projekten – Raumordnung auf europäischer Ebene. In: RAUM, Wien (1997) 27, S. 20

(26) EUREK 1998, S. 76

(27) Siehe das unveröffentlichte Dokument: Verankerung der Sicherung und integralen Entwicklung alpiner Regionen als Lebens-, Wirtschafts-, Erholungs- und Naturräume in der Politik der Europäischen Gemeinschaften und deren Unterstützung durch den Strukturfonds. Überlegungen, Vorschläge und Erwartungen der österreichischen Bundesländer Kärnten, Salzburg, Tirol und Vorarlberg zur Reform der EU-Strukturfonds. – Bregenz, Innsbruck, Klagenfurt, Salzburg im Januar 1997, 19 S.

(28) Fürst, Dietrich: Auf dem Weg zu einer europäischen Raumordnung und die Rolle der Regionen in Deutschland. In: Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- u. Landesplanung, Zürich 33 (1997) 130, S. 48

(29) EUREK 1998, S. 1. Diese Ziele wurden wörtlich aus dem Vorläuferdokument von Leipzig aus dem Jahr 1994 übernommen: Grundlagen einer Europäischen Raumentwicklungspolitik. Hrsg.: Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. – Bonn 1995

(30) EUREK 1998, S. 5

(31) Wolf, Klaus u.a.: Zum Entwurf des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes (EUREK). In: ARL-Nachrichten, Hannover (1997) 3, S. 32

(32) EUREK 1998, S. 34

(33) Wolf, K. u.a.: Zum Entwurf..., a.a.O. [Anm. (31)], S. 33

(34) Stellungnahme der Österreichischen Raumordnungskonferenz zum Entwurf für ein Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK). Empfehlung Nr. 47 vom 30.6.1998. – Wien, 3 S. = ÖROK-Schriftenreihe 67a, Ergänzungsblatt

(35) EUREK 1998, S. 8

(36) Ebenda, S. 52

(37) Ebenda, S. 23. Dieses extreme Beispiel spricht deutlich für die mangelnde Sensibilität im EUREK gegenüber den ländlichen Räumen!

(38) Ebenda, S. 56

(39) Z.B. ebenda, S. 32

(40) Fürst, Dietrich: Auf dem Weg zu einer europäischen Raumordnung, a.a.O. [siehe Anm. (28)], S. 48

(41) Siehe Anm. (34). Eine Stellungnahme aus der Schweiz greift dagegen v.a. die positiven Aspekte des EUREK für die Schweiz auf: Wachter, Daniel: Raumordnungspolitik der Europäischen Union. Bedeutung und Herausforderung für die Schweiz. In: Geographica Helvetica, Zürich 53 (1998) 3, S. 139–143.

(42) Bätzing, Werner: Kleines Alpen-Lexikon, a.a.O. [Anm. (2)], S. 53

(43) EUREK 1998, S. 76

(44) Wolf, Klaus u.a.: Zum Entwurf des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes, a.a.O. [Anm. (31)], S. 33

(45) EUREK 1998, S. 85

(46) In EUREK sind keinerlei Typisierungsansätze enthalten, aber auf S. 84 wird festgestellt: Die Arbeit daran „sollte sofort beginnen“.

(47) Wolf, Klaus u.a.: Zum Entwurf des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes, a.a.O. [Anm. (31)], S. 34

Prof. Dr. Werner Bätzing  
Universität Erlangen-Nürnberg  
Institut für Geographie  
Kochstraße 4/4  
91054 Erlangen

E-Mail: wbaetz@geographie.uni-erlangen.de