

Die

Alpenkonvention

Nachhaltige Entwicklung für die Alpen

- 1 ... Editorial
- 2 ... XII. Alpenkonferenz
- 3 ... Interview mit Minister Clini
- 6 ... Rechtsservicestelle Alpenkonvention
- 7 ... Makroregion Alpen
- 9 ... AG Demographie und Beschäftigung
- 12 ... Erreichbarkeit der alpinen Peripherie

Editorial

Liebe Leserinnen und Leser!

Die italienische Abgeordnetenkammer hat am 17. Oktober 2012 das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention mit überwältigender Mehrheit ratifiziert! Diese erfreuliche Nachricht hat uns unmittelbar vor Drucklegung unserer Zeitschrift „Die Alpenkonvention - Nachhaltige Entwicklung für die Alpen“ erreicht. Der Generalsekretär der Alpenkonvention Marco Onida zeigt sich darüber sehr erfreut, „endlich wird das Protokoll auf italienischem Staatsgebiet verbindlich“.

Italiens Umweltminister Corrado Clini.
© minambiente



Dabei hat Italiens Umweltminister Corrado Clini in einem ausführlichen schriftlichen Interview, das wir in

diesem Heft abdrucken, noch auf Widersprüche im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Verkehrsprotokolls aufmerksam gemacht und erklärt, ein Parlamentsbeschluss sei allerdings „in Kürze“ möglich. Bemerkenswert ist auch, dass Ewald Galle seinen Bericht von der XII. Alpenkonferenz (siehe S. 2) mit einem Wunschtraum beginnt - und dabei die Ratifizierung des Verkehrsprotokolls an erster Stelle nennt. Allerdings stehen diesem nun erfüllten Traum noch zahlreiche andere Wünsche Galles gegenüber, die vorerst noch offen bleiben.

In seinen interessanten Ausführungen geht Minister Clini auf eine Reihe der zentralen Alpenfragen ein, darunter die Perspektiven des italienischen Vorsitzes in der Alpenkonvention, das Thema Makroregion Alpen und das umstrittene Straßenprojekt der Alemagna. Dabei bleibt abzuwarten, wie für Clini die Ratifizierung des Verkehrsprotokolls und der von ihm unterstützte Weiterbau der Alemagna in Richtung österreichischer Grenze zusammenpassen sollen. Hier sind weitere Auseinandersetzungen unvermeidlich. Werner Bätzing führt in diesem Heft die Auseinandersetzung über die Idee zu einer Makroregion Alpen weiter. Als einer der herausragenden Wissenschaftler, der sich seit Jahrzehnten mit den Alpen befasst, stellt Bätzing in seinem aktuellen Beitrag ein neo-

liberales Dogma in den Mittelpunkt seiner Überlegungen: „Damit ist die Leitidee verbunden, dass eine enge Zusammenarbeit zwischen den schwachen alpinen Peripherien und den starken voralpinen Metropolen die wirtschaftlichen und infrastrukturellen Probleme im alpinen Kerngebiet lösen würde“, schreibt Bätzing und kritisiert diese hierarchisierende Sichtweise scharf. Vielmehr käme es darauf an, dass die Regionen ihre dezentralen Funktionen als Lebens- und Wirtschaftsraum erhalten und nicht darauf reduziert werden, dass ihnen die Metropolen einen Sektor zuweisen, der das eine Gebiet als Freizeitregion definiert und das andere als Stromfabrik.

Anknüpfend daran kann man die Zahlen und Schlussfolgerungen lesen, die Stephan Marik-Lebeck in seinem Beitrag liefert. Er arbeitet in der von der Alpenkonvention eingesetzten Arbeitsgruppe Demographie und Beschäftigung mit und belegt, dass in den österreichischen Alpengebieten mit sehr unterschiedlichen demographischen Entwicklungen zu rechnen ist, wenn sich an den derzeitigen Rahmenbedingungen nichts ändert.

Es bleibt spannend in den Alpen. Davon ist überzeugt
Ihr
Hannes Schlosser

DIE RECHTSSERVICESTELLE ALPENKONVENTION BEI CIPRA ÖSTERREICH

Eine Anlaufstelle für Behörden und Zivilgesellschaft

von Ingeborg Schmid-Mummert*

Ziel des „Übereinkommens zum Schutz der Alpen“ (Alpenkonvention) ist eine ganzheitliche Politik zu deren Erhaltung und Schutz. Dabei sollen im ausgewogenen Maße die Interessen aller Alpenstaaten, ihrer alpinen Regionen sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen sichergestellt werden (siehe dazu Artikel 2 der Alpenkonvention und die jeweils zu berücksichtigenden Ausführungen in den Protokollen). Die verschiedenen Protokolle zur Alpenkonvention sind als Staatsverträge ausverhandelt und von höchst unterschiedlicher juristischer Qualität. Bei der Anwendung ist daher – mitunter recht mühsam – zu prüfen, ob die jeweilige Protokollbestimmung direkt gilt, in nationale Vorschriften umzusetzen, oder lediglich als Ziel- und Absichtsbestimmung anzusehen ist. Mittlerweile stehen wertvolle Behelfe zur Anwendung und Auslegung der Protokolle zur Verfügung:

- Die Alpenkonvention. Handbuch für ihre Umsetzung (BMLFUW Abt. V/9, 2007),
- Die Alpenkonvention und ihre rechtliche Umsetzung in Österreich - Stand 2009 (= CIPRA Österreich-Veröffentlichung Nr. 2, 2010),
- Vademecum Alpenkonvention (OeAV FA Raumplanung-Naturschutz, 2011),
- Handbuch „Alpenkonvention und Best Practices in den österreichischen Gemeinden“ (StS der Alpenkonvention, 2011)
- Die Alpenkonvention. Umsetzung in nationales Recht (Kuratorium Wald, 2011)
- Fachzeitschrift „Die Alpenkon-

vention - Nachhaltige Entwicklung für die Alpen“ (Periodikum des Alpenkonventionsbüros von CIPRA Österreich seit 1994)

In Gestalt der Rechtsdatenbank Alpenkonvention (<http://www.cipra.org/de/CIPRA/cipra-oesterreich/rechtsservicestelle/rechtsdatenbank-alpenkonvention/>) wird eine im Internet kostenlos verfügbare Quelle angeboten. Deren Ziel ist es, den mit der Umsetzung der Protokolle befassten Behörden weitere Kenntnisse zu behördlichen Entscheidungen mit Alpenkonventionsbezug zu vermitteln und so die Anwendung des komplexen Vertragsregimes der Alpenkonvention zu erleichtern. Darüber hinaus haben auch Privatpersonen die Möglichkeit, in behördliche Angelegenheiten und Erkenntnisse Einsicht zu nehmen.

Trotz der verschiedenen zur Verfügung stehenden Hilfsmittel, und nicht zuletzt aufgrund der noch geringen Anzahl an höchstgerichtlichen Entscheidungen, wirft die Anwendung der Protokolle immer wieder offene Fragen auf, für deren Lösung mitunter die üblichen Auslegungsregeln nicht mehr ausreichen. Vor diesem Hintergrund setzt sich die vom Lebensministerium finanzierte Rechtsservicestelle-Alpenkonvention bei CIPRA Österreich mit Fragen der rechtlichen Auslegung der Alpenkonvention, insbesondere ihrer Protokolle, auseinander. Ziel der Rechtsservicestelle ist es, immer noch vorhandene Berührungspunkte mit der Alpenkonvention abzubauen. So soll deren Potenzial aufgezeigt und ausgeschöpft und in weiterer Folge Entscheidungsprozesse erleichtert und der Verwaltungsap-

parat entlastet werden. Ein Kreis von unabhängigen ExpertInnen aus Wissenschaft, Verwaltung und einem Rechtsanwalt bildet den Kern dieses für den Alpenraum einzigartigen Gremiums.

Die Rechtsauskünfte haben keine rechtliche Verbindlichkeit – weder ersetzen sie ein behördliches Ermittlungsverfahren, noch sind sie ein amtliches Gutachten. Das ExpertInnengremium nimmt auch keine Projektbeurteilungen oder Überprüfungen von Bescheiden vor. Die Serviceleistung seitens der ExpertInnen besteht vielmehr aus einer ersten, unverbindlichen und allgemeinen Auskunft zur Auslegung bzw. Umsetzung der Alpenkonvention. Mit dieser kostenlosen Einrichtung wird den nationalen Behörden – aber auch Privatpersonen – eine rechtlich fundierte Hilfestellung in Sachen Alpenkonvention geboten. Alle, die mit der Alpenkonvention irgendwo in Berührung kommen, sollen durch diese Vorbeurteilungen eine gewisse Rechtssicherheit erhalten.

Gleich nach Einrichtung der Rechtsservicestelle vor drei Jahren hat ein Großteil der Stellungnahmen überwiegend Artikel 11 Absatz 1 des Naturschutzprotokolls und das Thema Schutzgebiete und der Frage, inwieweit Eingriffe in „Schutzgebiete“ erfolgen dürfen, betroffen. Die bisherigen Anfragen aus dem heurigen Jahr berühren das Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Artikel 6 des Bergwald- bzw. Artikel 13 Absatz 1 des Bodenschutzprotokolls, Artikel 1, 3, 7, 9, 11 und 14 des Verkehrsprotokolls sowie Artikel 9, 11 und 13 des Naturschutzprotokolls. Sicherlich gibt es in den Protokollen – etwa dem Energieprotokoll – noch zu hebende Schätze und es lohnt sich mehr denn je, darüber nachzudenken, wie sich etwas auswirkt oder was man mit den einzelnen Protokollen anfangen kann. ■

Anfragen an die Alpenkonventions-Rechtsservicestelle können direkt an die CIPRA Österreich-Geschäftsstelle gerichtet werden: Strozzigasse 10/7-9, 1080 Wien, oesterreich@cipra.org
Infoblatt: <http://www.cipra.org/de/CIPRA/cipra-oesterreich/rechtsservicestelle>

* Die Autorin ist Leiterin des Alpenkonventionsbüros von CIPRA Österreich in Innsbruck

KOMMT EINE MAKROREGION ALPEN UND WENN JA, WELCHE?

Zur aktuellen Diskussion um eine makroregionale Alpenstrategie

von Werner Bätzing*

Mit der Verabschiedung der „Ostsee-strategie“ im Jahr 2009 entstand im Kontext der EU ein neues Politikinstrument, nämlich eine sogenannte „makroregionale Strategie“. Ihr Ziel ist es, in größeren, durch Grenzen zerschnittenen Gebieten Europas die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern, um damit Blockaden abzubauen und regionale Entwicklungsimpulse auszulösen.



©Hannes Schlosser

Ein Jahr später wurde als zweite die „Donauraumstrategie“ verabschiedet, und seitdem sind die makroregionalen Strategien in ganz Europa ein sehr relevantes Thema, auch weil daran die Erwartung von erheblichen EU-Fördermitteln geknüpft wird.

Deshalb ist es kein Zufall, dass auch im Alpenraum diese Idee aufgegriffen und diskutiert wird – die Alpen sind ja in Europa eine besonders exemplarische Makroregion, in der zahlreiche Staats- und Ländergrenzen Probleme verursachen und Entwicklungen blockieren, so dass eine gemeinsame Strategie spontan als sehr sinnvoll und notwendig erscheint.

Merkwürdig ist dabei allerdings, dass eine solche gemeinsame Alpenstrategie in Form des internationalen Vertragswerks der Alpenkonvention bereits seit 1991 besteht und dass bei den zahlrei-

chen Diskussionen um eine makroregionale Alpenstrategie die Alpenkonvention entweder gar nicht oder bestenfalls ganz am Rande erwähnt wird.

Woran liegt das? Die Alpenkonvention bezieht sich auf das „alpine Kerngebiet“ (Arge-Alp-Begriff), und die Abgrenzung der Alpen gemäß Alpenkonvention folgt den nationalen Berggebietsgesetzen, die

ihre- seits das benachteiligte Berggebiet von den dynamischen vor- oder außerhalb alpinen Gebieten abgrenzen. Die Alpen sind eine große Peripherie ohne eine Metropole von europäischer oder gar globaler Bedeutung. Und genau

hier setzt die neue Diskussion ein: Im Rahmen der makroregionalen Alpenstrategie soll das alpine Kerngebiet mit allen Alpenvorländern zu einer großen Makroregion zusammengefasst werden, die auf diese Weise 70 Mio. EinwohnerInnen und eine Reihe von starken Metropolen (München, Mailand, Wien, Lyon, Marseille usw.) besitzt. Damit ist die Leitidee verbunden, dass eine enge Zusammenarbeit zwischen den schwachen alpinen Peripherien und den starken voralpinen Metropolen die wirtschaftlichen und infrastrukturellen Probleme im alpinen Kerngebiet lösen würde. Diese Leitidee entspricht dem neoliberalen Denken, das sich seit 1990 – besonders aber seit dem Jahr 2002 – immer stärker in Europa durchsetzt und bei dem man einzig den Metropolen eine positive Wirtschaftsentwicklung im globalen Wettbewerb zutraut.

EIN NEOLIBERALES DOGMA UND DREI PROBLEME

Noch in den 1980er-Jahren dagegen gab es auch ganz andere Ansätze, nämlich ländliche Räume und Peripherien mittels der Nutzung ihrer endogenen Potenziale aufzuwerten. Diese Sichtweise gilt seit zehn Jahren als überholt, und heute geht „man“ davon aus, dass Peripherien nur dann eine Zukunftschance hätten, wenn sie eng mit einer Metropole verflochten würden, wenn ihre Entwicklungsimpulse also direkt von dort und nicht mehr aus ihr selbst stammen.

Die aktuellen Diskussionen um die makroregionalen Strategien für „die Alpen“ sind dadurch geprägt, dass sie diesem neoliberalen Dogma verpflichtet sind und keinerlei Bezug auf reale Probleme im Alpenraum nehmen. Dies ist beim Entwurf von Seiten des „Alpine Space“ („Strategy-development for the Alpine Space“ vom 19. 4. 2012) sehr deutlich sichtbar, wo in scheinbar neutraler Regionstypen „hintenherum“ die neoliberalen Inhalte hineingelegt werden, so dass die Zusammenarbeit zwischen den außeralpinen Metropolen und dem alpinen Kerngebiet dann als völlig logisch und alternativlos erscheint. Und gleiches gilt vom Beschluss der Arge Alp vom 29. 6. 2012 („Makroregionale Strategie für den Alpenraum – Initiativpapier der Alpenregionen“), dessen Zielsetzungen auf eine wirtschaftsstarke Metropolregion, nicht jedoch auf den wirtschaftsschwachen Alpenraum ausgerichtet sind. Nähert man sich jedoch diesen Fragen nicht auf eine dogmatische, sondern auf eine realitätsnahe Weise, dann zeigen sich bei einer solchen Strategie drei große Probleme: **Erstens:** Es macht einen erheblichen Unterschied, ob sich eine Alpenregion mittels der Stärkung endogener Potenziale oder mittels der Verflechtung mit einer außeralpinen Metropole entwickelt: Im ersten Fall zielt das zentrale Interesse auf den

* Der Autor ist Professor für Kulturgeographie an der Friedrich-Alexander Universität Nürnberg-Erlangen

dezentralen Erhalt der Region als multifunktionaler Lebens- und Wirtschaftsraum, im zweiten Fall lagert die Metropole bestimmte sektorale Funktionen (Wohnen, Freizeit, Sport, Umweltschutz) in die Alpen aus, wobei die Entscheidungen im Zentrum fallen und die Alpenregion bestenfalls reagieren kann. Wie zugespitzt solche Gegensätze sein können, hat sich bei der Diskussion

hat, dass die neuen „weichen“ Politikinstrumente (zu denen die makroregionalen Strategien gehören) gerade nicht die Partizipation Aller erleichtern (wie es ihr theoretischer Anspruch ist), sondern in erster Linie dazu führen, dass sich die stärksten Akteure „hintenherum“ am besten durchsetzen können, weil sie die besten Ressourcen und Netzwerke besitzen.



©Hannes Schlosser

um die Olympischen Winterspiele in Garmisch-Partenkirchen gezeigt, wo das Interesse der Stadt München (Imagegewinn durch die Winterspiele) und das vieler Garmischer BürgerInnen (kein weiterer Verstärkungsschub durch die olympischen Infrastrukturen) konträr gegenüber standen.

Zweitens: Sieht man sich die Kräfteverhältnisse in einer großen Makroregion Alpen mit 70 Mio. EinwohnerInnen an, so besitzt der alpine Kernraum mit nur 14 Mio. EinwohnerInnen eine ausgesprochene Minderheitsposition. Noch stärker ist dieses Missverhältnis bei der Wirtschaftskraft und bei der politischen Vertretung ausgebildet, wo die großen Zentren von Wirtschaft und Politik in der Regel außerhalb der Alpen liegen. Deshalb ist die Befürchtung vieler AlpenvertreterInnen berechtigt, dass bei Interessenskonflikten (wie unter erstens skizziert) der Alpenraum schnell unter die Räder kommen könnte. Diese Befürchtungen werden noch zusätzlich durch neue Erkenntnisse aus Großbritannien bekräftigt, wo man festgestellt

Drittens: Wenn die makroregionalen Strategien die Alpenkonvention mehr oder weniger vollständig ausklammert, dann negieren sie das damit verbundene und sehr reichhaltige Erfahrungswissen, das allerdings oft aus eher negativen oder desillusionierenden Erfahrungen besteht. Aber gerade *diese* Erfahrungen machen die Realität der Alpen aus und dürfen nicht übersprungen werden. *Alle* der in beiden genannten Papieren niedergelegten Vorschläge für eine bessere Zusammenarbeit innerhalb des alpinen Kerngebietes wurden bereits im Rahmen der Alpenkonvention konkret angepackt. Auch wenn der Erfolg oft nicht durchschlagend war, so wurden dabei doch sehr wichtige Schritte in die richtige Richtung gemacht. Wenn man *diese* Erfahrungen nicht in einer makroregionalen Strategie explizit berücksichtigt,

Ein ausführlicher Artikel von Werner Bätzing zu dieser Thematik findet sich auf folgender Internetseite:
www.raumnachrichten.de/diskussionen/1528-werner-baetzing-makroregion-alpen-und-alpenkonvention

dann besteht die große Gefahr, dass man alle Anfangsfehler der Alpenkonvention noch einmal wiederholt, so dass sich in der Realität nichts ändert.

ENTWICKLUNG EINER DOPPELSTRUKTUR

Diese drei Argumente sprechen dagegen, das neoliberale Dogma der Fixierung auf die Metropolen schematisch auf die makroregionale Alpenstrategie zu übertragen, aber sie sprechen nicht grundsätzlich gegen eine makroregionale Alpenstrategie. Berücksichtigt man die genannten konkreten Probleme, dann kann man daraus folgende Punkte ableiten:

- Die Alpenkonvention muss bei einer makroregionalen Alpenstrategie auf Grund ihrer langen Erfahrungen eine herausgehobene Position einnehmen.
- Die Verflechtungen zwischen den außeralpinen Metropolen und dem alpinen Kerngebiet existieren, und sie müssen auch gezielt politisch gestaltet werden (wofür derzeit aber keine Struktur existiert), aber dies darf nicht automatisch zur Dominanz der Metropolen über die Alpen führen.
- Deshalb wäre es sinnvoll, eine Doppelstruktur zu entwickeln: Für die Entwicklung des alpinen Kerngebietes sollte allein die Alpenkonvention zuständig sein (ohne Mitbestimmung der außeralpinen Metropolen), für die Gestaltung der Beziehungen und Verflechtungen zwischen dem alpinen Kerngebiet und den Metropolen dagegen wären Alpenkonvention und Alpenvorländer gemeinsam verantwortlich.

Auf diese Weise könnten die Vorteile einer makroregionalen Alpenstrategie genutzt werden, ohne dabei gleichzeitig den Nachteil der Dominanz der außeralpinen Metropolen über das alpine Kerngebiet in Kauf nehmen zu müssen.

DIE ARBEITSGRUPPE DEMOGRAPHIE UND BESCHÄFTIGUNG

von Stephan Marik-Lebeck*

Die X. Alpenkonferenz 2009 in Evian hat die Einsetzung einer Arbeitsgruppe beschlossen, die sich mit den Themen des demographischen Wandels, der Regionalentwicklung, der Beschäftigung, der Innovation und des Brain Drains in den Alpen befasst. Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe ist Teil der Umsetzung der Deklaration „Bevölkerung und Kultur“ der Alpenkonvention.

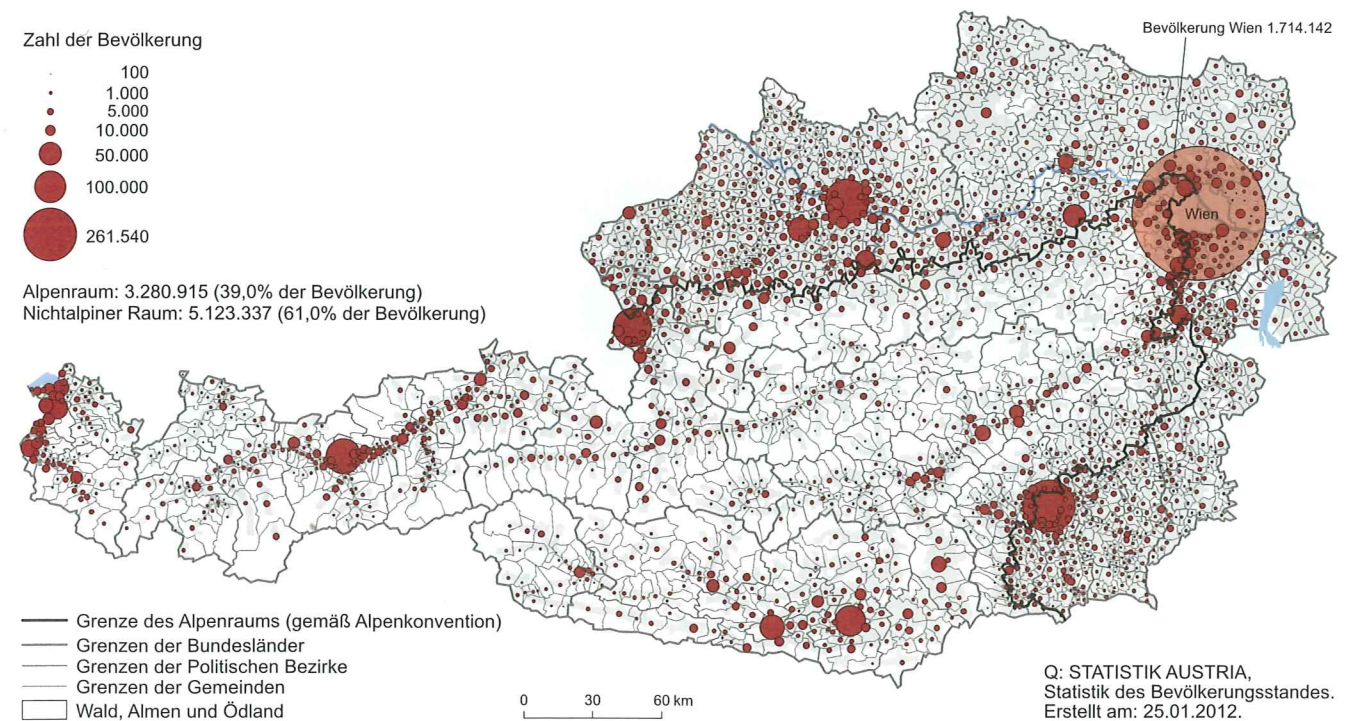
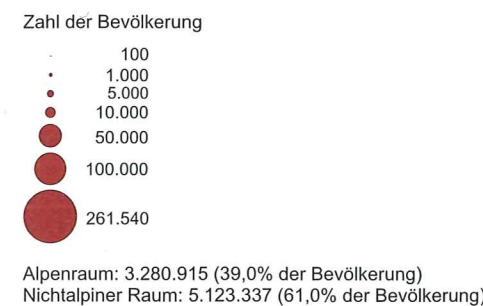
Die Hauptaufgabe der Arbeitsgruppe ist die Ausarbeitung eines Berichts (auch im Hinblick auf die Ausarbeitung des vierten Alpenzustandsberichts) über die verschiedenen Aspekte des demographischen Wandels in den Alpen und dessen Wechselwirkungen mit dem Arbeits- und Beschäftigungsmarkt. Sie hat zudem die Aufgabe, die Stärken und Schwächen der verschiedenen Gebiete zu ermitteln und kartographisch zu erfassen. Daneben befasst sich die Arbeitsgruppe auch mit regionalen und lokalen Fallstudien zum Phänomen der „neuen BergbewohnerInnen“ (und deren Auswirkungen auf die demographische und ökonomische Entwicklung der alpinen Regionen), den Beschäftigungsdynamiken (insbesondere Pendlerströmen), der Rolle von Bildungsniveaus bei Kulturvermittlung, Innovation und

wirtschaftlicher Entwicklung. Das Lebensministerium hat die Statistik Austria beauftragt, die Agenden der Arbeitsgruppe für Österreich wahrzunehmen. Für den Zustandsbericht wurden insgesamt 46 Karten zu vordefinierten Themenbereichen erstellt. Ein Schwerpunkt lag dabei auf der demographischen Entwicklung der alpinen Gebiete Österreichs im Vergleich zu den außeralpinen Zonen, aber auch Pendlerwege, das Brutto-Regionalprodukt, die Tourismusintensität, der Bildungsstand, die Arbeitsmarktbeteiligung und Arbeitslosigkeit wurden kartographisch präsentiert. Im Folgenden sollen die wichtigsten Ergebnisse des österreichischen Beitrags in aller gebotenen Kürze wiedergegeben werden:

ZWEI FÜNFTEL DER ÖSTERREICHERINNEN LEBEN IN DEN ALPEN

Auf rund 62% der Staatsfläche beherbergen die österreichischen Alpen am 1. Jänner 2011 knapp 40 % der Bevölkerung Österreichs. Zwar liegen Österreichs drei größte Agglomerationen (Wien, Linz, Graz) außerhalb des alpinen Bereichs, aber doch in räumlicher Nähe zu den Alpen, so dass sich Teile ihrer Vororte bzw. Einzugsbereiche in die Alpengebiete erstrecken. Die nächst folgenden Agglomerationen Salzburg, Innsbruck und Klagenfurt liegen hingegen in den Alpen. Insgesamt besteht die österreichische Alpenregion überwiegend aus kleinen Gemeinden, welche sich hauptsächlich entlang der größeren inneralpinen Täler erstrecken und dort auch einige Bandstädte bilden, wie etwa im

Bevölkerung am 1.1.2012 nach Gemeinden



Q: STATISTIK AUSTRIA, Statistik des Bevölkerungsstandes. Erstellt am: 25.01.2012.

* Der Autor ist Mitarbeiter in der Direktion Bevölkerung/Analyse und Prognosen der Statistik Austria