



25 JAHRE ALPENKONVENTION

Ein- und Ausblicke

25 Jahre Alpenkonvention – Ein- und Ausblicke



Peter Haßlacher (Hrsg.)

25 Jahre Alpenkonvention

Ein- und Ausblicke



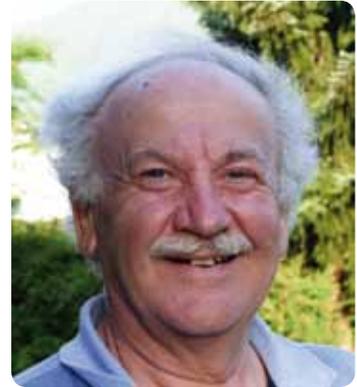
Innsbruck – Igls
2016

INHALT

Vorwort	6
<i>Werner Bätzing (Bamberg)</i> 25 Jahre Alpenkonvention – Bilanz und Ausblick	11
<i>Sebastian Schmid (Innsbruck)</i> Auf der Suche nach dem effektiven Alpenkonventionsrecht	40
<i>Ewald Galle (Wien)</i> Bekenntnisse eines Alpenkonventionssüchtigen	50
<i>Roland Kals (Salzburg)</i> Die Alpenkonvention – Dornröschen in den Bergen und die sieben Zwerge	56
<i>Eva Lichtenberger (Hall i.T.)</i> Die Zukunft der Alpenkonvention	62
<i>Josef Essl (Innsbruck)</i> Die Alpenkonvention in Österreich – einige Zahlen und Fakten	68
Statements aus den Gebietskörperschaften	
<i>Andrä Rupprechter (Wien)</i> Die Alpenkonvention – ein funktionierendes politisches Programm der Alpenstaaten und der EU	79
<i>Wilfried Haslauer (Salzburg)</i> 25 Jahre Alpenkonvention	81
<i>Christine Oppitz-Plörer (Innsbruck)</i> Die Alpenkonvention als Versprechen für künftige Generationen	84
<i>Helmut Mödlhammer (Wien)</i> Wie schaffen wir den Spagat zwischen modernen Lebenswelten und natürlichen Lebensräumen?	86
<i>Herwig van Staa (Innsbruck)</i> 25 Jahre Alpenkonvention – Bilanz und Ausblick	88
Enge Begleiter der Alpenkonvention	
<i>Martin Ploderer (Lunz am See)</i> 25 Jahre Alpenkonvention	91

<i>Josef Außerlechner (Kartitsch)</i> Das Bergsteigerdorf ohne Grenzen setzt die Alpenkonvention um	93
<i>Gottfried Schindlbauer (Linz)</i> 25 Jahre Alpenkonvention – wie soll es weitergehen?	95
<i>Walter Tschon (Innsbruck)</i> 25 Jahre Alpenkonvention – Resümee und Ausblick. „Wo bleibt der politische Wille?“	97
<i>Gerold Glantschnig (Klagenfurt-Irschen)</i> Von der Alpenschutzkonvention zur Alpenkonvention	101
<i>Gerhard Liebl (Innsbruck)</i> Wie geht es nach schwierigen 25 Jahren weiter?	105
<i>Fritz Gurgiser (Vomp)</i> Die Alpenkonvention – ein „Glücksfall“	107
<i>Andreas Götz (Vaduz)</i> Kooperationen und Projekte müssen Rechtsumsetzung ergänzen	109
<i>Reinhard Gschöpf (Wien)</i> Die Alpenkonvention: spannender Versuch über das gemeinsame Finden und Vereinbaren neuer Grenzen	111
<i>Wolfgang E. Burhenne (Steinberg am Rofan)</i> Die Gäste für die Alpen gewinnen!	113
<i>Peter Haßlacher (Innsbruck – Igls)</i> 25 Jahre Unterzeichnung der Alpenkonvention. Hat sich der lange und mühsame Weg zu einem besseren Alpenschutz gelohnt?	115
Der „Grassauer Appell“ von CIPRA Deutschland, Österreich und Südtirol	129
Die Rechtsservicestelle Alpenkonvention bei CIPRA Österreich	132

VORWORT



Ein Vierteljahrhundert nach der Unterzeichnung der Rahmenkonvention in der Salzburger Landeshauptstadt und knapp 15 Jahre nach dem In-Kraft-Treten der Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention ist ein entsprechend langer Zeitraum vergangen, um diesen „Alpenprozess“ in geeigneter Form Revue passieren zu lassen, die gewonnenen Einblicke zu bewerten und Ausblicke in die nächsten Jahre zu wagen. Zwar ist in diesen 25 Jahren mit unterschiedlicher Intensität und abhängig von aktuellen Themen und Ereignissen zumindest in Österreich sehr viel über die Alpenkonvention geschrieben worden (siehe P. Haßbacher Bibliographie Alpenkonvention 1988 – 2015, www.cipra.at), doch fehlt ein zusammenfassender Überblick neueren Datums.

„Der Galle“ (gemeint ist sein umfassendes Werk über die Alpenkonvention aus 2002) ist mittlerweile auch schon 15 Jahre alt geworden, die umfassende Arbeit von Nicole Ehlotzky über das Verkehrsprotokoll aus 2014 beleuchtet eben nur ein Durchführungsprotokoll und über die jährlich stattfindenden Workshops von CIPRA Österreich und der Rechtsservicestelle Alpenkonvention zur vornehmlich rechtlichen Umsetzung der Alpenkonvention liegt erstmals seit 2016 ein ausführlicher Band zum „Energieprotokoll“ samt Materialien in der im Verlag Österreich erschienenen „CIPRA Österreich-Schriftenreihe zur Alpenkonvention“ vor.

Aufgrund der Bedeutung des Vertragswerkes für den gesamten Alpenraum und des runden Anlasses hat sich der Herausgeber des vorliegenden „Festbandes“ entschlossen, namhafte KennerInnen der Alpenkonvention und ihres Entwicklungsprozesses, – und mit denen er selbst bzw. CIPRA Österreich in jahrelangem Austausch gestanden ist, zu einem Beitrag einzuladen. In Dankbarkeit und überrascht stelle ich fest, dass alle angefragten Damen und Herren mit einer Ausnahme zugesagt haben.

Besonders danken möchte ich Herrn Univ.-Prof. em. Dr. *Werner Bätzing* (Bamberg), der ein umfassendes Bilanzwerk über die Alpenkonvention der letzten 25 Jahre mit einem über sechsfachen Umfang als ursprünglich erbeten verfasste. Das ist wiederum ein Nachschlagewerk wie der seinerzeit im Jahre 1994 von ihm verfasste Aufsatz „Die Alpenkonvention – ein internationales Vertragswerk auf dem mühevollen Weg der politischen Realisierung“ (Bätzing 1994; www.cipra.at). Beide Aufsätze sind unersetzbare Standortbestimmungen für den Sinn, die Arbeit und die Rahmenbedingungen für das Tun und Nicht-Tun-Können der Alpenkonvention in einem sich ändernden geopolitischen Umfeld.

Das vorliegende Buch enthält erstmals in der Geschichte der Alpenkonvention eine Spurensuche nach dem „effektiven Alpenkonventionsrecht“. Dieser Fragestellung hat sich Herr assoz. Prof. Dr. *Sebastian Schmid* von der Universität Innsbruck, Institut für öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre angenommen. Als Mitglied der 2009 bei CIPRA Österreich eingerichteten Rechtsservicestelle Alpenkonvention kennt er das Spektrum genau, was von der Anwendung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle erwartet werden kann und was eben nicht. Sichtlich schwer tat sich Freund *Roland Kals*, Alpenraumplaner in Salzburg und involviert in Umsetzungsprojekte der Alpenkonvention. Er setzt sich kritisch mit der Frage nach Anspruch und Wirklichkeit der Alpenkonvention auseinander und wer die Alpenkonvention überhaupt ist. Frau Drⁱⁿ *Eva Lichtenberger*, die auf allen Ebenen des politischen Lebens über Hall i. T., Innsbruck, Wien und Brüssel tätig war, konnte den Stellenwert der Alpenkonvention und insbesondere die Herangehensweise der Europäischen Union an alpenpolitische Themen (Alpenkonvention, makroregionale Alpenraumstrategie) blendend ausleuchten. Dass es tatsächlich eine „Alpenkonventionssucht“ gibt, ist mir nun seit den Ausführungen von Herrn Ministerialrat Dr. *Ewald Galle*, Chef des Focal Point Alpenkonvention Österreich im BMLFUW in Wien, bekannt. Über ein Vierteljahrhundert bearbeitet er dieses Dossier ohne Unterbrechung für die Republik Österreich. Das verdient Anerkennung, Respekt und Dank!

Der Herausgeber bedankt sich für die Beiträge aus den verschiedenen Gebietskörperschaften, dem Umwelt- und „Alpenkonventions“/Minister *Andr  Ruppacher*, dem Vorsitzenden der  sterreichischen Landeshauptleutekonferenz und Landeshauptmann von Salzburg, Herrn Dr. *Wilfried Haslauer*, der Bürgermeisterin von Innsbruck und damit „Gastgeberin“ für das seit 2002 in Innsbruck residierende Ständige Sekretariat der Alpenkonvention, Frau Mag^a *Christine Opitz-Plörer*, und dem Präsidenten des  sterreichischen Gemeindebundes, Herrn *Helmut M dlhammer*. Das Ständige Sekretariat der Alpenkonvention wäre ohne das besondere Engagement und den Weitblick des damaligen Bürgermeisters von Innsbruck, Herrn DDr. *Herwig van Staa*, später Landeshauptmann von Tirol und nun amtierender Präsident des Tiroler Landtages nicht nach Innsbruck gekommen. Das Ständige Sekretariat der Alpenkonvention in Innsbruck ist die einzige internationale Organisation, die ihren Sitz in einer  sterreichischen Landeshauptstadt angesiedelt hat und auch der einzige dieser Art im gesamten Anwendungsbereich der Alpenkonvention (Haßlacher 1996).

Besonders gefreut haben mich die pointierten Kurzbeiträge ehemaliger Mitglieder der  sterreichischen Delegation zur Alpenkonvention – *Gerhard Liebl* (Tirol) und *Gerold Glantschnig* (Kärnten) –, von den langjährigen Mitgliedern des CI-

PRA Österreich-Komitees – *Gottfried Schindlbauer* (Oberösterreich) und *Walter Tschon* (Tirol), weiters von den Bürgermeisterinnen der Alpenkonventionsgemeinden und Bergsteigerdörfer von Lunz am See (Niederösterreich), Herr *Martin Ploderer*, und aus Kartitsch (Tirol), Herr *Josef Außerlechner*. Kartitsch stand jahrelang im internationalen Fadenkreuz des Alemagna-Autobahnprojekts Belluno-München und hatte schon deshalb Interesse an einer raschen Ratifizierung des Verkehrsprotokolls in Österreich, Italien und in der Europäischen Union. Die Außensicht aus der Schweiz brachte der sehr geschätzte langjährige Geschäftsführer von CIPRA International im Fürsten Liechtenstein, Herr *Andreas Götz*, ein, welche auch die verbleibenden Handlungsmöglichkeiten einer Vertragspartei wie die Schweiz aufzeigen, die bis heute noch kein einziges Durchführungsprotokoll ratifiziert hat. Der erste Leiter des Alpenkonventionsbüros von CIPRA Österreich, Herr Dr. *Reinhard Gschöpf*, und nunmehr im Grünen Parlamentsklub u.a. für Alpenschutz tätig, sieht in der Alpenkonvention den spannenden Versuch über das gemeinsame Finden und Vereinbaren neuer Grenzen.

Wie kaum ein anderer streicht der Präsident des Transitforums Austria-Tirol, Herr *Fritz Gurgiser*, die dringende Notwendigkeit der strikten Anwendung der Inhalte der Alpenkonvention unentwegt heraus und fordert sie ein.

Abschließend bedanke ich mich bei *Josef Essl*, Geschäftsführer von CIPRA Österreich und Leiter des Alpenkonventionsbüros von CIPRA Österreich in Innsbruck, für die oftmals nicht leichte Zusammenarbeit zum Wohle der Alpen und für die perfekte Unterstützung beim Zustandekommen dieses Bandes bei Layout und Drucklegung.

Schließlich habe ich mir selbst zu meinem Rückzug aus dem Alpenkonventionsgeschehen ein Geschenk gemacht, damit einige Fakten mehr und persönliche Erlebnisse und Eindrücke der eingeladenen Persönlichkeiten in gedruckter schriftlicher Form vorliegen. Zu viele Detailinformationen, Know-how und politische Hintergründe gehen andernfalls im Laufe der Jahre und Jahrzehnte leider verloren. Verloren ging auch meine persönliche Einsicht nach 25 Jahren zeitweise sehr intensiver Befassung mit diesem Vertragswerk, dass leider viele Hoffnungen und Erwartungshaltungen der Nicht-Regierungsorganisationen in der alpenkonventionpolitischen Realität nicht in Erfüllung gegangen sind. Zwischen der Ausgangslage, zum Beispiel der 89 Punkte-Resolution der UmweltministerInnen anlässlich der I. Alpenkonferenz 1989 in Berchtesgaden und selbst in den Inhalten der Durchführungsprotokollen als schließlich kleinster gemeinsamer Nenner der Alpenstaaten und dem aktuellen Stand der Umsetzung tun sich zu große Lücken auf. Zudem könnte sich die Parallelentwicklung des EUSALP-Prozesses für die Alpenkonvention langfristig als gefährlich herausstellen.

Nur eine gelungene Performance einer konsolidierten rechtlichen Umsetzung dieses völkerrechtlich verbindlichen und alpenweit geltenden Vertragswerks, begleitet von vielen maßgeschneiderten Umsetzungsprojekten und politischen

Initiativen sowie durch das Entstehen und Wirken weiterer Alpen-Netzwerke und Kooperationen wird die Zukunft der Alpenkonvention sichern. Doch dazu braucht es offensichtlich die Reinkarnation des in den 1990-iger Jahren viel und oft beschworenen und mittlerweile verloren gegangenen „Geistes von Berchtesgaden“.

Peter Haßlacher
Igls, im September 2016

Literaturhinweise

- Bätzing, W. (1994): Die Alpenkonvention – ein internationales Vertragswerk für eine nachhaltige Alpenentwicklung auf dem mühevollen Weg der politischen Realisierung. In: Franz, H. (Hrsg.): Die Gefährdung und der Schutz der Alpen (= Veröffentlichungen der Kommission für Humanökologie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften Bd. 5). Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, S. 187 – 208.
- Ehlotzky, N. (2014): Grundfreiheiten im Spannungsfeld von Verkehr und Nachhaltigkeit. Eine Analyse anhand des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention. Schriften zum Internationalen und Vergleichenden Öffentlichen Recht Bd. 19. Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels AG, 329 S.
- Essl, J. u. S. Schmid – Hrsg. (2016): Das Protokoll „Energie“ der Alpenkonvention. Umsetzung und Anwendung in Österreich. CIPRA Österreich-Schriftenreihe zur Alpenkonvention Bd. 1. Wien: Verlag Österreich.
- Galle, E. (2002): Das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) und seine Protokolle. Beiträge zur Umweltgestaltung A 148, Alpine Umweltprobleme Teil XXXIX. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 276 S.
- Haßlacher, P. (1996): Gemeinsam für das Alpenkonventionssekretariat in Innsbruck – eine Chronologie. In: CIPRA Österreich – Österreichisches Nationales Komitee (Hrsg.): Die Alpen-Konvention – Der österreichische Weg. Wien, S. 103 – 107.
- Haßlacher, P. (2016): 25 Jahre Alpenkonvention – eine durchwachsene Bilanz. In: Die Alpenkonvention – Nachhaltige Entwicklung für die Alpen Nr. 83, 02/2016, S. 1.
- Kals, R. (2004): Entwicklungspotentiale der Alpenkonvention. Wege zu einer erfolgreichen Implementierung in Österreich. Studie im Auftrag des Lebensministeriums. Salzburg/Wien, 158 S.

www.cipra.at



**Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention –
*seit 2002 in der Landeshauptstadt Innsbruck
im Goldenen Dachl***

Werner Bätzing

25 JAHRE ALPENKONVENTION – BILANZ UND AUSBLICK



Von 1988 bis 1995 am Geographischen Institut der Universität Bern
Von 1995 bis 2014 Professor für Kulturgeographie am Institut für Geographie der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Seit 2014 Leiter Archivs für integrative Alpenforschung, Bamberg

E: werner.baetzing@web.de

Ein Vergleich zwischen der Anfangszeit und der heutigen Situation in Hinblick auf die wichtigsten Aktivitätsfelder, die zentralen Problembereiche und die unterschiedlichen politischen Rahmenbedingungen.

*DIESER ARTIKEL IST PETER HASSLACHER GEWIDMET,
DER DIE IDEE DAZU HATTE UND DEN NÖTIGEN PLATZ
DAFÜR ZUR VERFÜGUNG STELLTE.*

EINLEITUNG

Der 25. Jahrestag der Unterzeichnung der Rahmenkonvention der Alpenkonvention ist Anlass, eine Bilanz über 25 Jahre Alpenkonvention zu ziehen. Die empirische und normative Grundlage dieser Bilanz beruht auf der langen Vertrautheit des Autors mit dieser Thematik: Er hat die Entwicklung der Alpenkonvention von der Lindauer Konferenz im Juni 1988 bis heute aktiv in kritischer Distanz als Wissenschaftler begleitet, und er hat sich dazu häufig auch öffentlich geäußert (wissenschaftliche und politische Artikel, Zeitungsartikel, Radio- und Fernsehinterviews, Gutachten).¹

¹ Alle Publikationen des Autors zur Alpenkonvention finden sich in seiner „thematischen Publikationsliste“ (www.geographie.nat.uni-erlangen.de/personen/wbaetzing) unter Punkt 1.2.11 („Alpenpolitik und Alpenkonvention“); in seiner chronologischen Literaturliste stehen zu allen seinen, in diesem Aufsatz genannten Titeln downloads bereit. Die gesamte Literatur zur Alpenkonvention seit 1988 (!) ist durch die Bibliographie von Haßlacher 2016 auf eine vorbildliche Weise erschlossen (www.cipra.at).

In dieser Bilanz wird nach einer Überblicksdarstellung der Entwicklung der Alpenkonvention zum einen der Fokus auf ihre zentralen Aktivitätsfelder gelegt und gefragt, was die Alpenkonvention hier erreicht hat, und zum anderen werden die zentralen Probleme, die mit der Alpenkonvention von Beginn an verbunden sind, dargestellt, und es wird gefragt, was sich hierbei verändert hat. Und zum Schluss werden die völlig veränderten politischen Rahmenbedingungen für die Alpenkonvention in Europa dargestellt, und es wird reflektiert, wie ihre Zukunft aussehen könnte.

Als Ausgangssituation dient die Anfangszeit der Alpenkonvention von der 89-Punkte-Resolution der Umweltminister von Berchtesgaden im Oktober 1989 über die Dokumente der II. Alpenkonferenz im November 1991 in Salzburg bis zur CIPRA-Jahresfachkonferenz „Die Alpenkonvention – eine Zwischenbilanz“ vom Oktober 1992 in Schwangau/Bayern. Der Autor hat im Oktober 1992 direkt nach der CIPRA-Jahresfachtagung einen längeren, bilanzierenden Artikel mit dem Titel „Die Alpenkonvention – ein internationales Vertragswerk für eine nachhaltige Alpenentwicklung auf dem mühevollen Weg der politischen Realisierung“ (erst im Jahr 1994 im Druck erschienen) geschrieben, der als Ausgangspunkt für diese Bilanz dient.

1. Die Entwicklung der Alpenkonvention 1989 – 2016 im Überblick

Um eine Bilanz von 25 Jahren Alpenkonvention ziehen zu können, muss zu Beginn ihre Entwicklung kurz skizziert werden.

1.1 Vorgeschichte

Die im Jahr 1952 gegründete Internationale Alpenschutzkommission CIPRA hatte zwar die Forderung nach einer Internationalen Alpenkonvention von Beginn an in ihren Gründungsdokumenten festgehalten, aber erst am 7. Februar 1987 beschloss das CIPRA-Präsidium, dieses Thema auf die politische Tagesordnung zu setzen (CIPRA 1992, S. 41). Zu diesem Zweck wurden 350 Experten und Fachstellen aus den sieben Staaten mit Alpenanteil in Bezug auf den Vollzug der bisherigen grenzüberschreitenden Umweltabkommen in den Alpen befragt. Das Ergebnis – es besteht „ein hoher bis sehr hoher zusätzlicher Handlungsbedarf“ (CIPRA 1992, S. 42) – wurde auf der Internationalen Konferenz „Umweltpolitik im Alpenraum“ am 24. und 25. Juni 1988 in Lindau einer breiten Öffentlichkeit vorgestellt und mit der Forderung nach Erarbeitung einer Alpenkonvention verbunden (CIPRA 1989). Obwohl das Europäische Parlament am 17. Mai 1988 und die ARGE ALP am 9. Juni 1989 mit Beschlüssen ebenfalls die Erarbeitung einer Alpenkonvention forderten, gingen die betroffenen Experten damals davon aus, dass die Umsetzung wohl noch Jahre dauern würde.

1.2 Umsetzung

„Dann überschlugen sich die Ereignisse, als der deutsche Umweltminister *Klaus Töpfer* überraschend die Umweltminister der sieben Staaten mit Alpenanteil zum Oktober 1989 nach Berchtesgaden einlud, um über die Erarbeitung einer Alpenkonvention zu beschließen. (Dadurch kam) ... der Prozess der Alpenkonvention wesentlich schneller in Gang, als es selbst optimistische Umweltkreise erwartet hatten (Bätzing 1994, S. 187).

Auf der Internationalen Alpenkonferenz der Umweltminister vom 9. bis 11. Oktober 1989 in Berchtesgaden wurde eine 89 Punkte umfassende Resolution verabschiedet.² Darin beschlossen die Umweltminister in den Punkten 87 und 88, eine Alpenkonvention mit einer Rahmenkonvention, die das allgemeine Procédere festlegt, und elf Protokolle, die verbindliche Regelungen für einzelne Bereiche enthalten, zu erarbeiten.

Das Themenspektrum, das in dieser Resolution angesprochen wurde, war inhaltlich sehr breit und umfasste alle Aspekte, die wenig später auf der UNCED-Konferenz in Rio de Janeiro 1992 als „nachhaltig“ bezeichnet wurden (Verbindung von Umwelt, Wirtschaft, Bevölkerung, Kultur), auch wenn dieser Begriff damals noch nicht allgemein gebräuchlich war (Bätzing 1994, S. 186). Damit war die Alpenkonvention weltweit die erste Konvention, die nicht sektoralen Zielen verpflichtet war, sondern die Schutz- und Entwicklungsziele im Sinne der Nachhaltigkeit miteinander verknüpfte, und dies nicht für ein weitgehend unbewohntes Gebiet, sondern für einen Natur- und Wirtschaftsraum, in dem 11 Millionen Menschen lebten. Diese beiden Aspekte machten die Besonderheit der Alpenkonvention zum damaligen Zeitpunkt aus (Bätzing 1994, S. 186).

Auf der II. Alpenkonferenz am 7. November 1991 in Salzburg unterzeichneten die Umweltminister unter großer medialen Beteiligung die Rahmenkonvention (Umweltminister *Flavio Cotti* aus der Schweiz jedoch nur unter Vorbehalt), der Entwurf für ein erstes Protokoll (Naturschutz) wurde vorgelegt, und es wurde die Erarbeitung von sieben weiteren Protokollen (Raumplanung, Berglandwirtschaft, Bergwald, Bodenschutz, Energie, Tourismus, Verkehr) beschlossen (CIPRA-A 1996, S. 111).

Zugleich wurde die Geschäftsordnung für die Arbeit der Alpenkonvention festgelegt: Das beschlussfassende Organ ist die alle zwei Jahre stattfindende Alpenkonferenz, an der die Umweltminister der Alpenstaaten und ein EU-Vertreter teilnehmen, und deren Vorsitz alle zwei Jahre wechselt. Der Ständige Ausschuss ist das ausführende Organ und setzt sich aus Delegierten aller Vertragsparteien zusammen; er überwacht die Umsetzung der Leitgedanken, Grundsätze und Zie-

² Obwohl alle Dokumente der Alpenkonvention heute im Netz zu finden sind, ist dieses relevante Anfangsdokument derzeit nicht dabei; es wurde in CIPRA 1993, S. 85-108 (deutsch) und S. 248-263 (französisch) publiziert.

le der Alpenkonvention und tagt zwei Mal im Jahr (Galle 2002, S. 169 ff., www.alpconv.org).

Zusätzlich dazu wurden von Anfang an „Beobachter“ ernannt, die an der Arbeit des Ständigen Ausschusses und an den Alpenkonferenzen teilnehmen und die dort ihre Vorschläge und Ideen einbringen können (derzeit gibt es 16 Beobachter). Damit hat sich die Alpenkonvention bewusst gegenüber wirtschaftlichen, kulturellen, wissenschaftlichen und politischen Interessengruppen – und damit gegenüber einer breiteren Fachöffentlichkeit – geöffnet, was für eine solche Konvention außergewöhnlich war und ist und ihre Akzeptanz spürbar erhöht hat.

Erst im Jahr 2003 erhielt die Alpenkonvention ein Ständiges Sekretariat mit Sitz in Innsbruck und einer Außenstelle in Bozen; dieses unterstützt seitdem die Arbeit der Organe der Alpenkonvention und ist für die Öffentlichkeitsarbeit zuständig.

Die Rahmenkonvention wurde 1991 in Salzburg von den Staaten Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Österreich, Schweiz und der EU unterzeichnet (Slowenien als Nachfolgerin von Jugoslawien folgte am 29. März 1994, und Monaco als neuer Vertragspartner am 20.12.1994) und von den nationalen Parlamenten in Deutschland, Liechtenstein und Österreich im Jahr 1994 ratifiziert (in nationales Recht übernommen), so dass sie am 6. März 1995 in Kraft treten konnte (die Ratifizierung von drei Mitgliedsstaaten ist die Voraussetzung dafür, dass die Rahmenkonvention oder ein Protokoll in Kraft treten kann). 1995 wurde die Rahmenkonvention von Slowenien und Frankreich, 1996 von der EU, 1998 von der Schweiz und Monaco und 1999 schließlich von Italien ratifiziert, so dass sie von *allen* Vertragspartnern ratifiziert wurde.

Bei der Erarbeitung der Protokolle war der Prozess wesentlich langwieriger als ursprünglich gedacht (CIPRA-A 1996, S. 112-113; S. 87: „schneckenartiges Vorkommen“): Obwohl die Resolution von Berchtesgaden elf, die Rahmenkonvention von Salzburg zwölf zu erarbeitende Protokolle nannte (an erster Stelle ein Protokoll Bevölkerung & Kultur, was in Berchtesgaden nicht explizit genannt wurde, obwohl dieser Bereich in der Resolution sehr prominent angesprochen wurde), wurden nach längerer Zeit lediglich acht Protokoll-Entwürfe erarbeitet, und die Protokolle Bevölkerung & Kultur, Luftreinhaltung, Wasserhaushalt und Abfallwirtschaft wurden nicht angegangen; dafür wurde zusätzlich ein Protokoll Streitbeilegung entwickelt.

1.3 Zur Erarbeitung der Protokoll-Inhalte

Bei der Erarbeitung der Protokoll-Inhalte gab es drei grundsätzliche Herausforderungen:

a) Die Schweiz schlug im Jahr 1993 ein neues Protokoll „Wirtschaft und Gesellschaft“ vor, weil die bisherigen Dokumente der Alpenkonvention den Aspekt der Berggebietsförderung viel zu wenig thematisierten und weil ein sozio-ökonomi-

sches Gesamtkonzept für den Alpenraum fehlte, und die bisher vorliegenden Protokoll-Entwürfe (außer Berglandwirtschaft) sollten in dieser Beziehung überprüft und angepasst werden (Wachter 1993, S. 68-69). Dieser Vorschlag wurde jedoch von der III. Alpenkonferenz in Chambéry abgelehnt, und die Schweizer Vorschläge wurden teilweise in das Protokoll Raumplanung aufgenommen, das dadurch zum Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ erweitert wurde (Bätzing 2002, S. 55, CIPRA-A 1996, S. 112).

b) Weil Österreich und vor allem den österreichischen Bundesländern das Verkehrsprotokoll mit dem darin enthaltenen Verbot des Baus von neuen Transitautobahnen (Artikel 11: „Die Vertragsparteien verzichten auf den Bau neuer hochrangiger Straßen für den alpenquerenden Verkehr“) besonders wichtig war, hatte die österreichische Landeshauptleutekonferenz 1993 beschlossen, die Unterzeichnung aller anderen Protokolle von der Existenz eines akzeptablen Verkehrsprotokolls abhängig zu machen (CIPRA-A 1996, S. 112). Die Verhandlungen darüber zogen sich lange hin, drohten mehrmals an Interessengegensätzen der Vertragsparteien zu scheitern und wurden erst im Jahr 2000 auf der VI. Alpenkonferenz in Luzern positiv gelöst (Details siehe Galle 2002, S. 119-148). Erst danach konnten die bislang erarbeiteten Protokolle 2002 in Kraft treten.

c) Ein Protokoll Bevölkerung & Kultur wurde zwar von der Rahmenkonvention an erster Stelle genannt, es wurde aber mit seiner Erarbeitung in den ersten Jahren nicht begonnen. Erst auf der 19. Sitzung des Ständigen Ausschusses wurde am 7. September 2001 nach verschiedenen Interventionen beschlossen, eine Arbeitsgruppe zu diesem Thema einzusetzen, die jedoch lediglich Materialien zusammenstellen und keinen Protokoll-Entwurf erarbeiten sollte. Auf Grund gravierender inhaltlicher Differenzen (Bätzing 2002, S. 56) wurde schließlich auf der IX. Alpenkonferenz in Alpbach 2006 lediglich eine „Deklaration“ und kein Protokoll zu diesem Thema verabschiedet.

Der Stand der Protokolle sieht heute folgendermaßen aus:

- Die Schweiz hat zwar alle Protokolle unterzeichnet, aber kein einziges ratifiziert.
- Die EU hat mit Ausnahme der Protokolle Bergwald und Streitbeilegung alle Protokolle unterzeichnet, hat aber die Protokolle Raumplanung & nachhaltige Entwicklung und Naturschutz & Landschaftspflege nicht ratifiziert.
- Monaco hat alle Protokolle außer Energie unterzeichnet, aber die Protokolle Berglandwirtschaft, Bergwald und Verkehr nicht ratifiziert.
- Die übrigen Vertragsparteien haben inzwischen alle Protokolle ratifiziert (Italien erst 2013), und sie sind alle seit 2002 in Kraft.

In der Anfangszeit gab es die Überlegung, nach Fertigstellung der Protokolle und den ersten Erfahrungen mit ihrer Umsetzung eine zweite Generation der Protokolle zu erarbeiten, in denen zentrale Inhalte eindeutiger und konkreter festgelegt werden sollten (so mehrere Voten von Hohen Beamten auf der Tagung in

Schwangau: CIPRA 1993, S. 63-64), aber da die Erarbeitung der Protokolle deutlich länger dauerte als ursprünglich erwartet, unterblieb dies.

1.4 Die Schwerpunkte der Arbeit

In den ersten Jahren lag der Schwerpunkt der Arbeit der Alpenkonvention auf der Erarbeitung der Protokolle; ab dem Jahr 2000, als die acht Protokolle (plus Protokoll Streitbeilegung) unterzeichnet waren, und dem Jahr 2003, als das Ständige Sekretariat in Innsbruck eingerichtet wurde, konnte man sich weiteren Themen widmen. Dies waren (siehe www.alpconv.org):

- Erarbeitung von umfangreichen Alpenzustandsberichten, die jeweils von internationalen Expertengruppen vorbereitet werden: Verkehr (2007), Wasser (2009), ländliche Entwicklung (2011), Tourismus (2013), demographischer Wandel (2015), Greening the Economy in the Alpine Region (2016).
- Erarbeitung von Deklarationen, Berichten und Leitlinien zu verschiedenen Themen.
- Einsetzung von Arbeitsgruppen und Plattformen, die die laufenden Entwicklungen im Alpenraum beobachten und die zuständig sind für die Erarbeitung von Empfehlungen, Umsetzungsmaßnahmen und eventuellen neuen Protokollen, Deklarationen oder Leitlinien.
- Zusammenarbeit mit Organisationen, die die gleichen Ziele wie die Alpenkonvention verfolgen (Gemeindenetzwerk Allianz in den Alpen, Via Alpina, Arbeitsgemeinschaft Alpenstädte, Verein Alpenstadt des Jahres, ÖAV-Bergsteigerdörfer u.a.).
- Zusammenarbeit mit anderen Gebirgsregionen der Erde mit dem Ziel der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, wobei die Alpenkonvention als erstes internationales Abkommen dieser Art eine Vorbildfunktion erfüllt (Karpaten, Dinariden, Pyrenäen, Kaukasus, Zentralasien, Anden).

Mit diesen Arbeiten wurde das Spektrum der inhaltlichen Arbeit der Alpenkonvention über die acht Protokolle hinaus spürbar erweitert.

2. Zu den wichtigsten Aktivitätsfeldern der Alpenkonvention

Was hat die Alpenkonvention bei den sechs wichtigsten Aktivitätsfeldern erreicht?

2.1 Politische Zusammenarbeit

Es stellt eine sehr große Leistung dar – und war vor 1989 nicht konkret vorstellbar! –, dass es gelang, für dieses anspruchsvolle Konzept (Integration von Schutz und Entwicklung als gleichwertige Verbindung der Bereiche Umwelt, Wirtschaft, Bevölkerung und Kultur) alle acht Staaten mit Alpenanteil und die EU zu gewinnen, und sie zur Ratifizierung der Rahmenkonvention und zur Unterzeichnung

der acht Protokolle zu motivieren! Damit haben sich die Alpen in ihrer langen Geschichte erstmals als gemeinsamer politischer Raum konstituiert, der nicht mehr so leicht wie vorher zum Spielball europäischer Interessen gemacht werden kann, indem Alpenregionen gegeneinander ausgespielt werden. Und weiterhin ist es keineswegs selbstverständlich, dass der inhaltlich anspruchsvolle Alpenkonventionsprozess nach so langer Zeit nicht eingeschlafen oder zur Routine erstarrt ist, sondern auch heute lebendig ist und neue politische Akzente setzt. Und mit der Übertragung der Erfahrungen aus den Alpen auf andere Gebirgsregionen der Erde erhält die Alpenkonvention in den letzten Jahren eine globale Bedeutung, an die anfangs Niemand zu denken gewagt hätte.

Allerdings gibt es bei diesen sehr großen Erfolgen zwei Einschränkungen: Die EU war zu Beginn in den Alpenkonventionsprozess voll eingebunden, zog sich aber seit 2008 allmählich daraus zurück (zu den Ursachen siehe Abschnitt 4.4), was eine politische Schwächung der Alpenkonvention bedeutet, da sie in Europa nicht als Insellösung verstanden werden will, sondern weil sie auch Anstöße für neue politische Lösungen innerhalb der EU geben will (u.a. in Bezug auf Subsidiarität und Regionalisierungsprozesse). Eine noch größere Schwächung bedeutete das Abseitsstehen der Schweiz bei der Alpenkonvention: Sie ratifizierte zwar die Rahmenkonvention, unterzeichnete alle Protokolle und beteiligt sich an der regelmäßigen Arbeit (u.a. Übernahme des Vorsitzes in den Jahren 1999-2000 und 2011-2012), aber das Schweizer Parlament lehnte es ab, die Protokolle zu ratifizieren (CIPRA 1993, S. 62-63; Ursachen siehe Abschnitt 3.3). Dies bedeutete eine erhebliche Schwächung der Alpenkonvention, weil die Schweiz nicht nur ein wichtiger und unverzichtbarer Alpenstaat ist, sondern weil gerade die vielfältigen und langen Schweizer Föderalismuserfahrungen für die Umsetzung der Alpenkonvention sehr wichtig gewesen wären (CIPRA 1993, S. 65).

Ein weiteres Problem liegt darin, dass zwar die politische Zusammenarbeit auf der Ebene der Staaten bei der Alpenkonvention gut läuft, dass aber die nachgeordneten Ebenen anfangs gar nicht und später nur zögernd eingebunden wurden (Bätzing 1994, S. 188). Dies war deshalb ein erhebliches Problem, weil es auf der Regionsebene (Bundesländer, Kantone, regioni, régions) zuvor mit der ARGE ALP, der ARGE ALP-ADRIA und der COTRAO wichtige Vorarbeiten für alpenweite Problemlösungen gegeben hatte, diese aber bei der Alpenkonvention nicht aktiv eingebunden wurden, was zu politischen Verstimmungen führte (CIPRA 1993, S. 61). Auch die speziell zur integrativen Berggebietsentwicklung gegründeten Strukturen in den Alpen (comunità montane in Italien, IHG-Regionen in der Schweiz, pays in Frankreich), deren Zielsetzungen denen der Alpenkonvention stark ähnelten, wurden dabei nicht einbezogen, und erst recht nicht die sehr große Zahl der Alpengemeinden. Durch diesen fehlenden politischen „Unterbau“ war die Alpenkonvention in einer langen Anfangszeit politisch abgehoben und an der Basis nicht verankert. Auch der Versuch von Seiten der Alpenkonvention,

diese unbefriedigende Situation mit dem Instrument der „Konferenzen der Regionen der Alpenkonvention“ (Chambéry 2009, Trient 2010, Brdo 2011) und der Gründung eines „Regionen-Netzwerkes der Alpen“ zu verbessern (www.alpconv.org > Die Konvention > Alpine Netzwerke), war von keinem Erfolg gekrönt: Der 2011 verabschiedete Beschluss, mindestens alle zwei Jahre eine solche Konferenz durchzuführen, wurde nicht umgesetzt.

Eine Ausnahme hierbei bildet allein Österreich: Schon im Jahr 1989 wurde das Österreichische Nationale Komitee für die Alpenkonvention gegründet, das aus Vertretern der betroffenen Ministerien, der Bundesländer, der nationalen NGO's und der Sozialpartner besteht, und das als innerstaatliche Koordinationsplattform dient (CIPRA-A 1996, S. 86).³ Dadurch ist es gelungen, die österreichischen Bundesländer auf gleichberechtigte Weise in den Prozess der Alpenkonvention einzubeziehen (Selbstbezeichnung: „Der österreichische Weg“, CIPRA-A 1996), und dadurch ist die Alpenkonvention in Österreich an der politischen Basis gut verankert und akzeptiert. Es ist sehr bedauerlich, dass die anderen Vertragsstaaten der Alpenkonvention diesem Vorbild nicht folgen.

Mit der Unterstützung der Arbeit des Gemeinденetzwerks Allianz in den Alpen, des Vereins „Alpenstadt des Jahres“ und einer Reihe von Projekten wie die „AlpenWoche“ (Scheurer 2014, S. 238-239) versucht das Ständige Sekretariat in den letzten Jahren – durchaus nicht erfolglos – die politische Akzeptanz an der Basis gezielt zu verbessern; solange aber die einzelnen Alpenstaaten die unteren politischen Ebenen nicht aktiv in die Arbeit an der Alpenkonvention einbeziehen, bleiben die Ergebnisse dieser Aktivitäten begrenzt.

2.2 Protokoll-Inhalte

Bei der Erarbeitung der Protokoll-Inhalte wurde schnell klar, dass es im Alpenraum sehr unterschiedliche Situationen, Probleme und Entwicklungen und auch sehr unterschiedliche politische Zielsetzungen gibt (Schwerpunkt eher auf Schutz oder eher auf Entwicklung), so dass Einigungen auf konkrete Ziele sehr schwer waren. Dies führte dazu, dass Protokollformulierungen häufig ziemlich allgemein und manchmal auch ziemlich nichtssagend formuliert wurden und dass man sich bei konkreten Festlegungen in der Regel auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigte. Die einzige relevante Ausnahme davon ist das Verbot „neuer hochrangiger Straßen für den alpenquerenden Verkehr“ im Verkehrsprotokoll, dessen Ausarbeitung deshalb besonders lange gedauert und dessen Scheitern mehrmals gedroht hatte.

Die Fixierung des kleinsten gemeinsamen Nenners, also des status-quo der ersten Hälfte bzw. der Mitte der 1990er Jahre, ist jedoch keinesfalls nur negativ zu bewerten: Angesichts zahlreicher aktueller Erschließungs- und Ausbaupläne

³ Die einzelnen Beiträge dieser wichtigen Publikation sind ein anschaulicher Beleg für die Arbeit dieses Komitees.

(Wind-/Wasserkraft, Tourismus, Infrastrukturen) stellen diese Festlegungen (z.B. Bodenschutzprotokoll § 14,1) eine Möglichkeit dar, neue, umweltzerstörerische Projekte erfolgreich in Frage stellen zu können.

Letztlich kann man jedoch feststellen, dass Aufwand und Ertrag bei den Protokollen in einem ungünstigen Verhältnis zueinander stehen. Das zeigt sich daran, dass das von der Rahmenkonvention an erster Stelle aufgeführte Protokoll Bevölkerung & Kultur wegen interner Widersprüche nur als Deklaration verabschiedet wurde, dass die noch fehlenden drei Protokolle Luftreinhaltung, Wasserhaushalt und Abfallwirtschaft nicht mehr erarbeitet wurden und dass eine zweite Generation der Protokolle, von der noch auf der Schwangauer Konferenz gesprochen wurde, später keine Rolle mehr spielte.

Betrachtet man die konkrete Arbeit der Alpenkonvention, so fällt auf, dass das Thema Protokolle seit etwa zehn Jahren – mit Ausnahme einiger weniger, meist von Österreich organisierter Tagungen zu Umsetzungsproblemen bestimmter Protokolle - kaum noch eine Rolle spielt. Es wird ersetzt durch die Erarbeitung von Deklarationen, Berichten, Leitlinien, Alpenzustandsberichten u.a., mit denen die Alpenkonvention inhaltlich Einfluss auf die Entwicklung im Alpenraum zu nehmen versucht. Damit treten letztlich „weiche“ Instrumente (Argumentationsketten, Vorschläge, Ideen, Vernetzungen) an die Stelle der Protokolle mit ihren „harten“ Festlegungen. Der Vorteil dieser weichen Instrumente besteht in ihrem geringen Aufwand, in ihrer Flexibilität und Schnelligkeit, der Nachteil in ihrer Unverbindlichkeit.

Betrachtet man die Arbeit der Alpenkonvention in den vergangenen 25 Jahren, so kann man feststellen, dass die Protokolle – mit Ausnahme des Verkehrsprotokolls – die Realität der Alpen nur wenig verändert haben, dass aber die Auswirkungen der weichen Instrumente in den letzten zehn Jahren auch nicht viel größer sind.

2.3 Fördergelder für „Die Alpen“

Aus heutiger Sicht ist es kaum vorstellbar und teilweise sogar auch nicht mehr bekannt, welche negative Bedeutung die staatlichen Grenzen im Alpenraum früher hatten. In einer sehr langen Anfangsphase gab es keinerlei Möglichkeiten, Fördergelder für alpenweite Projekte zu erhalten, weil es dafür keine Programme gab. Aus diesem Grund forderte die CIPRA in ihrem „Aktionsplan für die Umsetzung der Alpenkonvention“ bereits im Jahr 1995 die Einrichtung eines öffentlichen Alpenfonds, damit die Leitideen der Alpenkonvention mittels Pilotprojekten konkret gemacht und öffentlichkeitswirksam präsentiert werden könnten. Dies wurde bedauerlicherweise nicht umgesetzt, und die Alpenkonvention verfügt bis heute über kein Budget für eigene Projekte.

Diese Situation änderte sich etwas mit der Verabschiedung des Europäischen

Raumentwicklungskonzeptes EUREK im Jahr 1999⁴ und der darauf aufbauenden Neukonzeption der Interreg-Programme ab dem Jahr 2001. Im Rahmen einer „transnationalen“ Zusammenarbeit wurden großräumige Kooperationsräume in Europa geschaffen,⁵ und einer von ihnen war der „Kooperationsraum Alpen“ oder der „Alpine Space“. Allerdings umfasste dieses Gebiet neben den eigentlichen Alpen weite perialpine Räume mit den dortigen Metropolen, so dass sich der Alpine Space aus zwei sehr heterogenen Teilräumen – große wirtschaftsstarke Metropolräume und ein peripherer, wirtschaftsschwacher Alpenraum im Sinne der Alpenkonvention – zusammensetzt.

Dieses neue Interreg-Programm war die allererste Möglichkeit in der Geschichte des Alpenraumes, alpenweite Projekte zu fördern, und daran hat sich bis zur Entstehung der EUSALP (siehe Abschnitt 4.4) nichts geändert.

Seit 2001 hat es mehr als eintausend Interreg-Projekte für den Alpine Space gegeben (www.alpine-space.org), die sich nach Aussagen von *Christian Salletmaier*⁶ zum überwiegenden Teil auf die Alpen im Sinne des Geltungsbereichs der Alpenkonvention und nicht auf den perialpinen Teil des Alpine Space bezogen haben bzw. beziehen. Mit diesen Projekten wurde eine neue Realität im Alpenraum geschaffen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit – vor allem unter Behörden und Institutionen – sehr stark ausgeweitet; allerdings gab es nicht sehr viele Projekte, die auch von einer breiten Öffentlichkeit in den Alpen wahrgenommen wurden oder die eine wirklich gesamtalpine Bedeutung erlangt hätten. Da die Interreg-Zielsetzungen den Zielsetzungen der Alpenkonvention sehr ähnlich sind, wurde letztlich die Alpenkonvention durch diese Entwicklung indirekt gestärkt.

So positiv es einerseits ist, dass der Alpine Space die Alpen auf eine pragmatische Weise im Sinne der Abgrenzung der Alpenkonvention versteht, so stellt die weite Abgrenzung der Alpen, die damit eingeführt wurde, ein gewisses Problem dar, weil mit dieser anderen Alpenabgrenzung diejenige der Alpenkonvention erstmals ein Stück weit relativiert wird. Und nach wie vor ist es unverständlich, dass die Alpenkonvention über keinerlei Mittel zur Förderung eigener Projekte verfügt – dies blockiert die Umsetzung ihrer Ziele und schwächt eine nachhaltige Alpenentwicklung.

⁴ Grundsätzlich zum EUREK und seiner programmatischen Bedeutung siehe Bätzing 2003, S. 350-356. Da die damals geäußerte Erwartung, der EUREK-Prozess bedeute „einen sehr wichtigen Ansatz zur föderalistischen Ausgestaltung der EU-Politiken“ (a.a.O., S. 353), aber nicht eingelöst wurde, wurden diese Abschnitte in der 4. Fassung des Alpen-Buches (Bätzing 2015) wieder gestrichen.

⁵ Diese wurden knapp zehn Jahre später „Makroregionen“ genannt, und sie erhielten mittels neu geschaffener makroregionaler Strategien eine neue politische Bedeutung innerhalb der EU; siehe dazu Abschnitt 4.4.

⁶ Persönliche Mitteilung auf der Tagung von CIPRA-Österreich zur makroregionalen Alpenraumstrategie am 8. Januar 2014 in Salzburg.

2.4 Wissenschaft

Sowohl in der Resolution von Berchtesgaden (Artikel 83-85) als auch in der Rahmenkonvention (Artikel 3-4) werden Forschung und Wissenschaft direkt angesprochen, weil sie wichtige Beiträge zur Umsetzung der Alpenkonvention liefern sollen. Daraus entwickelten sich relevante Impulse für eine alpenweit vernetzte Alpenforschung, die zuvor nur im nationalen Rahmen existiert und die lediglich bei sehr wenigen Projekten (z.B. UNESCO Man-and-Biosphere-6-Programm; siehe Messerli 2016) grenzüberschreitend zusammengearbeitet hatte.

Ein erster, sehr früher Bericht über „Alpenbezogene Forschungsk Kooperation“ wurde vom Bayerischen Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung erarbeitet (Berning 1992); er bezieht sich explizit auf die Alpenkonvention und stellt eine wichtige Bestandsaufnahme des damaligen Zustands der Alpenforschung dar.

Zeitgleich entstand in der Schweiz eine Initiative für ein internationales Netzwerk Alpenforschung, das 1994 zum ersten AlpenForum in Disentis/Schweiz und 1999 zur Gründung des Internationalen Wissenschaftlichen Komitees Alpenforschung (ISCAR) führte. ISCAR ist vertraglich in sechs Alpenstaaten verankert (Schweiz, Österreich, Bayern, Slowenien, Frankreich, Italien), die Geschäftsstelle befindet sich in Bern/Schweiz, und im Jahr 2000 wurde ISCAR offizieller Beobachter der Alpenkonvention (Scheurer 2014).⁷

Durch dieses neue wissenschaftliche Netzwerk gab es relevante Impulse für die Alpenforschung, die auch der Alpenkonvention zu gute kamen. Allerdings fehlt bis heute noch ein Förderprogramm, das alpenweit angelegte Forschungen finanzieren könnte. Trotz dieser Lücke kann man aber feststellen, dass die Alpenkonvention im Bereich Wissenschaft relevante Veränderungen und Entwicklungen ausgelöst hat.

2.5 Öffentlichkeitsarbeit

Da die Alpen im 20. Jahrhundert fast durchgehend von sehr starken nationalen Strukturen geprägt waren und der alpenweite Ansatz der Alpenkonvention etwas grundsätzlich Neues darstellte, war eine breite Öffentlichkeitsarbeit von großer Wichtigkeit, um ihr Anliegen im gesamten Alpenraum von Wien bis Nizza bekannt zu machen. Deshalb wird auch in der Rahmenkonvention in Artikel 4, 4 explizit die Notwendigkeit einer regelmäßigen Öffentlichkeitsarbeit angesprochen. Die beiden Alpenkonferenzen von Berchtesgaden (1989) und Salzburg (1991) erzielten in allen Alpenstaaten jeweils ein riesiges Medienecho (zahllose Presse- und Rundfunkberichte bis hin zur Berichterstattung in den abendlichen Fernsehnachrichten), aber bereits bei der III. Alpenkonferenz ließ das Medieninteresse spürbar nach und versiegte bald vollständig.

⁷ Da der ISCAR-Geschäftsführer Entstehung und Aufgaben des ISCAR kürzlich in einem Aufsatz dargestellt hat (Scheurer 2014), können die Ausführungen hier kurz ausfallen.

In dieser Situation führte CIPRA International zusammen mit der Alpenkonvention und zahlreichen Kooperationspartnern in den einzelnen Alpenstaaten eine großangelegte alpenweite Informationskampagne durch (zur Umsetzung in Österreich siehe Galle 2002, S. 159-161). Sie bestand zum einen aus der Erarbeitung einer farbigen, 6-seitigen Broschüre im Format DIN A4 mit dem Titel „Die Alpenkonvention – Leben und Wirtschaften mit der Natur“, die in hoher Auflage in acht unterschiedlichen Ausgaben (für Deutschland, Österreich, Liechtenstein, Schweiz, Südtirol, Italien, Frankreich, Slowenien) erschien, wobei auf der ersten Seite unter der Überschrift „Die Alpenkonvention – eine Chance für“ auf die jeweilige Situation eingegangen wurde. Zum anderen wurde ein längerer journalistischer Text produziert, der unter dem Titel „Lebensraum Alpen“ als Beilage in vier großen deutschsprachigen Tageszeitungen erschien (Tagesanzeiger/Zürich vom 07.11.1994, Süddeutsche Zeitung/München vom 09.11.1994, Der Standard/Wien vom 24.12.1994, Dolomiten/Bozen vom 24.01.1995). Diese heute längst vergessene Informationskampagne war damals sehr erfolgreich, wurde aber seitdem nie wieder wiederholt.

Mit der Eröffnung des Ständigen Sekretariats 2003 in Innsbruck erhielt die Alpenkonvention erstmals die Möglichkeit, eigenständig Pressearbeiten durchzuführen. Obwohl diese Möglichkeit mittels Presseerklärungen, Newsletter, Einrichtung von Info-Points, Journalistenreisen, AlpenWoche u.a. seitdem intensiv genutzt wird (siehe www.alpconv.org unter „News and Events“), bleiben die Ergebnisse letztlich bescheiden – das Thema Alpenkonvention spielt in den europäischen Medien nur noch eine sehr randliche Rolle.

2.6 Indirekte Impulse

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Alpenraum, die 1972 mit der Gründung der ARGE ALP sehr zögernd begonnen hatte und die sich im Verlauf der 1980er Jahre allmählich immer mehr verstärkte, erhielt durch die Entstehung der Alpenkonvention einen sehr starken Schub: Einerseits wurde dadurch die alpenweite Zusammenarbeit von Gruppen, Initiativen und Organisationen, die an ähnlichen Problemen arbeiteten (Berglandwirtschaft, Bergwald, sanfter Tourismus, Kultur, Transitverkehr, Umweltschutz), gestärkt, und andererseits fühlten sich viele Einzelpersonen, Betriebe und Genossenschaften bei ihrem Engagement für ein umweltverträgliches Wirtschaften (Verbindung Schutz und Entwicklung) bestätigt und unterstützt. Als Folge dessen entstand im gesamten Alpenraum mit und durch die Alpenkonvention eine Art Aufbruchsbewegung in dezentralen Strukturen (Dokumentation eines Teils dieser Initiativen in Haid 1989 und 2005), die bis weit in die Mitte der 1990er Jahre hinein lebendig war, die dann bis zum Jahr 2005 immer schwächer wurde und die nach 2005 wieder verschwand.

2.7 Zusammenfassende Bewertung der Aktivitätsfelder

Misst man die Aktivitäten und Erfolge der Alpenkonvention an den selbstgesteckten Zielen aus den Jahren 1989 und 1991, so fällt das Ergebnis letztlich ziemlich bescheiden aus. Aber dieser Bewertungsmaßstab ist nicht wirklich angemessen: Die Alpenkonvention als ein völlig neues und innovatives Vertragswerk war mit spezifischen Problemen verbunden, die man anfangs nur teilweise überblickte (siehe Abschnitt 3), und deshalb ist es realitätsnah, die Aktivitäten der Alpenkonvention auf eine etwas andere Weise zu bewerten:

Der größte Erfolg der Alpenkonvention bestand darin, dass es gelang, die gesamten Alpen unter einer gemeinsamen Programmatik und Zielsetzung zu vereinen und diesen Prozess bis heute lebendig zu halten. Dabei konnten in den Protokollen einige Festlegungen beschlossen werden, denen heute angesichts großer umweltzerstörerischer Erschließungsprojekte eine neue Aktualität zukommt, aber vor allem konnte der Bau von neuen Transitautobahnen durch die Alpen bis heute verhindert werden. Mindestens genauso wichtig waren darüber hinaus die indirekten Impulse der Alpenkonvention in den verschiedenen Bereichen, die zu vielen kleinen und dezentralen Veränderungen im Alpenraum führten.

Diese Erfolge sind keinesfalls gering, denn wenn man die Alpen und ihre politischen und kulturellen Verhältnisse in den 1980er Jahren gekannt hat, dann weiß man, wie wenig selbstverständlich sie sind und welche großen Leistungen dahinter stehen. Und wenn man sich vorstellt, wie sich die Alpen ohne die Alpenkonvention entwickelt hätten, dann muss man sehr froh sein, dass es die Alpenkonvention gibt und dass sie bis heute lebendig ist.

3. Zentrale Problembereiche der Alpenkonvention

Weil die Alpenkonvention weltweit die erste Konvention war, die Schutz- und Entwicklungsziele im Sinne der Nachhaltigkeit für einen großen Natur- und Wirtschaftsraum miteinander verknüpfte, und weil damals dafür noch keine Erfahrungen und Vorbilder vorlagen, gab es von Beginn an spezifische Probleme, die die Arbeit der Alpenkonvention beeinträchtigten.

3.1 Sektoraler Umweltschutz versus integrative Umweltentwicklung

Bei den ersten Beschlüssen zur Erarbeitung einer Alpenkonvention im Jahr 1987 gingen alle Experten von einer sektoralen Umweltschutzkonvention aus, und dieser Grundgedanke ist in den Dokumenten der Lindauer Konferenz (CIPRA 1989) heute noch deutlich zu spüren. Gleichzeitig wandelte sich jedoch in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre der traditionelle Natur- und Umweltschutz (keinerlei Nutzung der Natur) zu einem neuen Verständnis von Umweltschutz (Schutz der Umwelt durch angepasste Nutzungen; grundsätzlich dazu siehe Bätzing 2015, S. 237-241). Vorreiter dabei war die CIPRA, die auf ihrer Jahresfachtagung 1987 die

Deklaration „Für eine große Koalition zwischen Berglandwirtschaft und Natur- und Heimatschutz im Alpenraum“ verabschiedete (CIPRA 1988, S. 16-21), und daraufhin folgten praktisch alle einschlägigen Organisationen, die in den folgenden Jahren ihre Programme zum „Schutz der Alpen“ in Programme zum „Schutz und zur nachhaltigen Entwicklung der Alpen“ abänderten.

Dies betraf auch die Alpenkonvention sehr direkt, die ursprünglich als reines Schutzinstrument gedacht war, die dann auf der Lindauer Konferenz vorsichtig in Richtung nachhaltige Nutzung geöffnet wurde (siehe dazu den programmatischen Beitrag von Walter Danz in CIPRA 1989, S. 63-79), und die mit der Resolution von Berchtesgaden 1989 und der Rahmenkonvention 1991 explizit eine „integrative“ Perspektive verfolgte (Verbindung Umwelt, Wirtschaft, Bevölkerung, Kultur), auch wenn zahlreiche einzelne Formulierungen noch auf die ursprüngliche Leitidee verwiesen.

Allerdings waren den betroffenen Akteuren die Konsequenzen dieses Strategiewechsels nicht vollständig bewusst, was sich an zwei Punkten zeigt: Eine integrativ angelegte Alpenkonvention hätte erstens auf der politischen Ebene nicht die Zuständigkeit der Umweltminister erfordert, sondern diejenige der Minister für Raumordnung bzw. der Kanzler/Präsidenten, und zweitens hätten die Protokolle den gesamten Bereich der Wirtschaft (also auch die gewerblich-industrielle Wirtschaft und die nicht-touristischen Dienstleistungen) und die Alpenstädte abdecken müssen, woran überhaupt nicht gedacht wurde; und die Abwertung des Protokolls Bevölkerung & Kultur zur Deklaration hat dies noch zusätzlich verstärkt.

Damit enthält die Alpenkonvention von Anfang an bis heute zwei Elemente (Zuständigkeit der Umweltminister, inhaltliche Gewichtung der Protokollthemen), die auf ihre ursprüngliche Konzeption als Schutzinstrument verweisen und die in einem gewissen Widerspruch zu ihrer programmatischen Zielsetzung der nachhaltigen Alpenentwicklung stehen.

Diese „Schutzlastigkeit“ (so der damals oft gebrauchte Begriff) war in den Anfangsjahren ein häufig vorgetragenes Argument gegen die Alpenkonvention, das auch heute noch gelegentlich zitiert wird. Allerdings kann man festhalten, dass die konkrete Arbeit der Alpenkonvention – im Gegensatz zu vielen plakativen Anfeindungen – nie den Schwerpunkt auf den Umweltschutz gelegt hat, sondern dass es dabei immer um die angemessene Balance zwischen Schutz und Entwicklung ging und geht.

3.2 Top-down-Vorgehen statt Bottom-up

Als die CIPRA die Alpenkonvention politisch vorzubereiten begann, war es für sie selbstverständlich, dass der Anstoß dazu „von unten“ kommen müsste, also von der Alpenbevölkerung und vor allem von den Regionen (Bundesländer, Kantone, regioni, régions) des Alpenraums (CIPRA 1989, S. 66, CIPRA 1992, S. 42).

Als dann jedoch der deutsche Umweltminister *Klaus Töpfer* die Initiative ergriff und seine Amtskollegen zur Konferenz nach Berchtesgaden einlud, war diese Umsetzungsstrategie plötzlich gescheitert. Damit waren zwei gravierende Probleme verbunden.

Erstens entstand die Alpenkonvention als Top-down-Initiative eines Umweltministers, der sich damit über die „unter“geordneten politischen Ebenen hinwegsetzte. Dieser Anfangsfehler prägte die Alpenkonvention in den ersten Jahren stark, und lediglich Österreich entwickelte eine Struktur, die die Bundesländer systematisch in die Arbeit der Alpenkonvention einbezog.

Zweitens kam der definitive Impuls für eine Alpenkonvention aus dem alpenfernen Bonn, was im Alpenraum – der traditionellerweise gegenüber Einflüssen von außerhalb sehr sensibel reagiert – reflexartige Befürchtungen einer Fremdbestimmung aufkommen ließ.

Im Nachhinein kann man feststellen, dass dieses Vorgehen der Alpenkonvention erheblich geschadet hat und dass der ursprüngliche Weg wahrscheinlich sehr viel besser gewesen wäre, auch wenn er deutlich länger gedauert hätte.

3.3 Das Abseitsstehen der Schweiz

Sowohl die Schutzlastigkeit als auch das zentralistische Top-down-Vorgehen riefen im gesamten Alpenraum in der Anfangszeit heftige Kritik hervor. Während diese beiden Kritikpunkte im Laufe der Zeit fast überall durch die Alltagsarbeit der Alpenkonvention entkräftet werden konnten, blieben sie in der Schweiz bis heute bestehen.

Zwar sprach sich der Bundesrat, also die Schweizer Regierung, am 10. April 2008 für die Ratifizierung aller neun Protokolle aus, weil die Protokoll-Inhalte nicht über nationales Recht hinausgingen, aber das Schweizer Parlament lehnte die Ratifizierung im November 2010 endgültig ab, wobei viele Parlamentarier dem Votum der Vertreter der Alpenkantone folgten.

Die Ursachen dieser schwer verständlichen Ablehnung sind sehr komplex:⁸ Wichtige Alpenkantone wie Wallis oder Graubünden waren früher im Rahmen des alten Staatenbundes der Eidgenossenschaft de facto eigenständige Territorien, und selbst nach 1848 (Umwandlung des Staatenbundes in einen Bundesstaat) hatten und haben sie weiterhin viele größere Eigenständigkeiten als z.B. deutsche Bundesländer. Mit der starken Zunahme der internationalen und globalen Verflechtungen in Wirtschaft und Gesellschaft ab den 1970er Jahren und dem gleichzeitigen Aufbrechen der traditionellen kleinräumigen Wirtschaftsregionen (u.a. durch größere Tagespendlerdistanzen) verloren die Schweizer Kantone wichtige politische Handlungsspielräume, und die übergeordneten Ebenen (Bun-

⁸ Die folgende Interpretation stellt die persönliche Bewertung des Autors dar, der von 1988 bis 1995 in der Schweiz lebte und arbeitete und in dieser Zeit u.a. Mitglied der Expertengruppe „Vertiefung sozio-ökonomischer Aspekte der Alpenkonvention“ (Wachter 1993) war.

desstaat, EFTA, EU, GATT usw.) wurden immer wichtiger. Die Schweizer Alpenkantone erlebten diesen Strukturwandel als politische Bevormundung von außen, gegen den sie sich sehr heftig zur Wehr setzten, und zugleich versuchten sie, ihre immer größer werdende strukturelle Benachteiligung durch eine forcierte Modernisierung ihrer Wirtschaft auszugleichen (Bätzing 2015a, S. 40-47).

Vor diesem angespannten Hintergrund wurde die Alpenkonvention seit 1989 nicht als Chance, sondern als Bedrohung wahrgenommen: Rein theoretisch hätten sich die relativ kleinen Schweizer Alpenkantone mittels der Alpenkonvention mit vielen anderen Alpenregionen mit ähnlichen Strukturproblemen zusammenschließen können und so einen Alpenraum bilden können, dessen Größe eine echte Stärkung ihrer Eigenständigkeit ermöglicht hätte. Aber dieser Gedanke war den Schweizer Alpenkantonen auch nicht ansatzweise zu vermitteln.

Stattdessen interpretierten sie die Elemente der Schutzlastigkeit und das Top-down-Vorgehen als die bereits mehrfach erlebte Bevormundung von außen, und sie setzten sich diesmal dagegen ganz besonders vehement zur Wehr, weil sie „Alpenentwicklung“ als ihren ureigensten Kompetenzbereich ansahen, bei dem Niemand etwas mitzureden habe. Und zugleich versuchten die Alpenkantone ihre wirtschaftliche Entwicklung dadurch voranzutreiben, dass sie sich mit „ihren“ benachbarten Großstädten enger vernetzten (z.B. Kantone Graubünden und Glarus mit Zürich; siehe Bätzing 2015a, S. 43-44). Durch diese Zusammenarbeit reduziert sich zwar – im Gegensatz zu einer Zusammenarbeit mit der Alpenkonvention – die Eigenständigkeit der Alpenkantone, aber dies wurde und wird so nicht wahrgenommen.

Die Diskussion über die Alpenkonvention wurde in der Schweiz dadurch zu einer Stellvertreterdiskussion, bei der es nur vordergründig um die Alpenkonvention, eigentlich aber um die Eigenständigkeit der Kantone in einer globalisierten Welt ging. Bedauerlicherweise konnten die damit verbundenen Problemkonstellationen bis heute nicht gelöst werden, so dass die Schweiz bei der Alpenkonvention weiterhin abseits steht und damit das Vertragswerk schwächt.

3.4 Integrative Politik als „Chefsache“?

Die Alpenkonvention wurde als integratives Vertragswerk für eine nachhaltige Alpenentwicklung konzipiert. Damit waren zwei grundsätzliche Probleme verbunden.

a) Die gesamte Politik ist in allen Staaten Europas auf der Ebene des Staates und der Bundesländer – und seit dem Erstarken der EU auch auf der europäischen Ebene – sektoral nach Ministerien strukturiert. Alle Politikfelder, die nicht sektoral, sondern integrativ angelegt sind (Zusammenarbeit Umwelt, Wirtschaft, Bevölkerung, Kultur), benötigen für die politische Umsetzung Arbeitsgruppen, die sich aus Mitgliedern der verschiedenen zuständigen Ministerien zusammensetzen. Solche interministeriellen Arbeitsgruppen, wie sie bei der Erarbeitung der

Protokolle der Alpenkonvention existierten, bedeuten jedoch einen sehr großen Aufwand, der quer zum normalen Tagesgeschäft steht und der deshalb oft gescheut wird.

Deshalb sitzt die Alpenkonvention politisch gesehen eigentlich „zwischen allen Stühlen“ (Ministerien). Dies stellt für ihre Umsetzung einen stark hemmenden Faktor dar und macht alle ihre Aktivitäten besonders mühsam und umständlich (Bätzing 2015, S. 345, Conradin 2016).

b) Für integrative oder querschnittsorientierte Politikbereiche ist normalerweise die politisch hauptverantwortliche Person zuständig. Bei der Alpenkonvention als einem internationalen Vertragswerk von Staaten ist dies der Kanzler oder Präsident eines Staates.

Das Problem liegt darin, dass Kanzler oder Präsidenten ihre Politik an den „großen“ nationalen oder internationalen Themen ausrichten, die für Wählerstimmen und damit auch für ihre Wiederwahl relevant sind. Die Alpen sind aber politisch zu irrelevant und sprechen zu wenig Wähler an, als dass sie zur „Chefsache“ werden könnten (so die Diskussion auf den ersten Konferenzen). Damit fehlt ein übergeordnetes politisches Interesse für eine integrative Alpenentwicklung.

Diese beiden grundsätzlichen Probleme der integrativ konzipierten Alpenkonvention sind bis heute ungelöst, und sie stellen relevante hemmende Faktoren für die konkrete Umsetzung der Alpenkonvention dar.

3.5 Zur rechtlichen Verbindlichkeit der Alpenkonvention

Weil die Alpenkonvention auch juristisches Neuland betrat, gab es in der Anfangszeit sehr große Unsicherheiten, ob und wie ihre Festlegungen einen rechtlich verbindlichen Charakter erhalten könnten (Bätzing 1994, S. 192-194). Mit der Erarbeitung des Protokolls Streitbeilegung, mit der Ratifizierung der Rahmenkonvention und der Protokolle durch die staatlichen Parlamente und mit der Einsetzung eines Überprüfungsausschusses (ein Kontrollorgan der Alpenkonvention, das die Einhaltung der einschlägigen Verpflichtungen überprüft; siehe www.alpconv.org > Organisation) erhielt die Alpenkonvention allmählich auch eine verbindliche juristische Struktur. Das Ständige Sekretariat der Alpenkonvention versucht diese Entwicklung mit der Internetseite „Mountain Lex“ (auf www.alpconv.org), einer Sammlung von europäischen und staatlichen Rechtsquellen zum Thema Schutz und Entwicklung in europäischen Gebirgsräumen, weiter zu fördern. Auch bei diesem Thema nimmt Österreich eine Vorreiterrolle im gesamten Alpenraum ein: Es gibt hier seit 2007 ein Handbuch für die Umsetzung der Alpenkonvention, das die rechtliche Umsetzung der Alpenkonvention erleichtern soll (Lebensministerium 2007), es gibt eine Rechtsservicestelle bei der Geschäftsstelle von CIPRA-Österreich, die allgemeine, unverbindliche und kostenlose Rechtsauskünfte zu diesem Thema erteilt, und es wurde eine Rechtsdatenbank (www5.umweltbundesamt.at/alpenkonvention) aufgebaut, die derzeit knapp 300 ein-

schlägige Dokumente enthält. Der Freistaat Bayern bzw. Deutschland folgte diesem Beispiel und erarbeitete ebenfalls einen Leitfaden für die rechtliche Umsetzung der Alpenkonvention in Bayern (StMUGV/BMU 2008), während alle anderen Vertragsstaaten bislang noch keine Schritte in diese Richtung unternahmen.

Diese rechtlichen Strukturen sind für zwei sehr unterschiedliche Bereiche wichtig:

Einerseits wenden sich diese Regelungen nach innen, also an die Mitglieder der Alpenkonvention, um bei Meinungsverschiedenheiten über ein anerkanntes und verbindliches Verfahren zu verfügen, wie damit umzugehen sei (Galle 2002, S. 205 ff.). Auf diese Weise sollen Selbstblockaden vermieden werden.

Andererseits wenden sich die Regelungen an Dritte, indem die Alpenkonvention mittels Ratifizierung in nationales Recht übernommen wird. Seit einer Reihe von Jahren werden daher bei Auseinandersetzungen vor Gericht – bislang in erster Linie in Österreich, seit kurzem aber auch in Bayern⁹ – auch die Alpenkonvention und ihre Protokolle herangezogen. Damit hat die Alpenkonvention endgültig eine juristische Verbindlichkeit erlangt; allerdings müsste das Vorgehen von Österreich auch von allen anderen Vertragsparteien konsequent angewandt werden. Damit kann festgestellt werden, dass sich die rechtliche Implementierung der Alpenkonvention, die anfangs völlig ungeklärt war, auf einem zwar zähen, aber guten Weg hin zu einer befriedigenden Lösung befindet.

3.6 Einheitliche oder regionspezifische Protokoll-Inhalte?

Zentrales Ziel aller Protokoll-Inhalte war es, gemeinsame Rahmenbedingungen für den gesamten Alpenraum festzulegen, um die negativen Auswirkungen der nationalen Grenzen zu reduzieren (dies war der Fokus der Lindauer Konferenz) und um zu verhindern, dass einzelne Alpenregionen bei Verkehrs-, Tourismus- oder Umweltfragen gegeneinander ausgespielt werden (wie es auf der Berchtesgadener Konferenz immer wieder anklang).

Auf Grund der großen Heterogenität der Verhältnisse im Alpenraum müssen aber gemeinsame Rahmenbedingungen für *alle* Alpenregionen relativ allgemein bleiben und können nur wenig konkret werden. Aus diesem Grunde engagierte sich der Autor dieses Aufsatzes von Anfang an für die Idee einer regionspezifischen Ausdifferenzierung der Protokoll-Inhalte, bei der die unterschiedlichen Situationen der einzelnen Alpenregionen gezielt berücksichtigt würden (siehe dazu grundsätzlich Bätzing 2015, S. 392-396). Diese Idee wurde zwar auf der Schwangauer Konferenz von einigen Politikern positiv aufgegriffen (Bätzing 2002, S. 61) und fand auch Eingang in das Schweizer Dokument zur Vertiefung sozio-ökonomischer Aspekte der Alpenkonvention (Wachter 1993, S. 61-67), wurde

⁹ Bekanntestes Beispiel ist die beabsichtigte Auszonung des Riedberger Horns im Allgäu aus der Zone C des Bayerischen Alpenplanes zum Zweck der Errichtung einer Skischaukel, wogegen u.a. auf das Bodenschutzprotokoll der Alpenkonvention verwiesen wird.

aber letztlich bei den Inhalten der Alpenkonvention nicht berücksichtigt.

Damit wurde eine wichtige Möglichkeit, die Protokoll-Inhalte sehr viel konkreter auszugestalten, nicht realisiert.

3.7 Die Vielfalt der Alpenkulturen und die Alpenkonvention

Die Alpenkonvention stellt das politische Dach für einen Alpenraum dar, der nicht nur in wirtschaftlicher und sozio-kultureller Beziehung sehr heterogen strukturiert ist, sondern der auch im 19. und 20. Jahrhundert sehr lange Zeit durch sehr unterschiedliche staatliche Rahmenbedingungen (und durch erbitterte Kriege) geprägt wurde. Diese Erfahrungen haben sich tief in die kollektive Erinnerung eingegraben und erschweren eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit stark. Die politische Grundlage der Alpenkonvention – die heute meist nicht mehr bekannt ist – war die Annäherung der staatlichen Berggebietspolitiken in den 1980er Jahren im Alpenraum (siehe dazu Bätzing 2015, S. 342-344), die jedoch die Heterogenität nur oberflächlich etwas reduzierte – Staats- und Sprachgrenzen waren und sind weiterhin sehr stark in den Alpen ausgeprägt.

Bei der Erarbeitung der Inhalte der Alpenkonvention ging es daher nicht nur darum, gemeinsame, alpenweit anerkannte Inhalte zu erarbeiten, sondern gleichzeitig auch immer darum zu verstehen, das „Le Alpi“, „Les Alpes“ oder „Die Alpen“ nicht überall eine identische Bedeutung besitzen, sondern mit unterschiedlichen normativen Inhalten besetzt sind (siehe dazu grundsätzlich Bätzing 2002, S. 75-78).

Am Anfang spielte das wechselseitige Verstehen fremder Gedankenwelten und Mentalitäten bei der Alpenkonvention noch eine wichtige Rolle – angeregt durch die CIPRA, bei der die Mehrsprachigkeit einen hohen Stellenwert besaß, um der alpinen Vielfalt gerecht werden zu können –, aber im Laufe der Zeit schwand dieses Interesse, was sich u.a. darin ausdrückte, dass die Arbeiten der Alpenkonvention immer öfters in englischer Sprache durchgeführt wurden.

Eigentlich wäre es eine wichtige Aufgabe der Alpenkonvention gewesen, das wechselseitige Verständnis der so unterschiedlichen Kulturen und Mentalitäten im Alpenraum im Sinne eines Kulturaustauschs aktiv zu fördern, sozusagen als kulturellen Unterbau für das politische Dach der Alpen. Aber die zuständigen Umweltminister sahen diese Notwendigkeit nicht und erteilten der Alpenkonvention dafür weder einen politischen Auftrag, noch stellten sie ihr dafür Finanzmittel zur Verfügung.

Aus diesem Grund stehen die einzelnen Kulturen und Mentalitäten der Alpen heute nach wie vor relativ isoliert nebeneinander, was für die Arbeit der Alpenkonvention ein gewisses Hemmnis bedeutet.

3.8 Zusammenfassende Bewertung

Da die Alpenkonvention ein innovatives Vertragswerk mit Pioniercharakter ist,

war sie von Anfang an mit bestimmten „Geburtsfehlern“ behaftet. Die meisten von ihnen konnten im Laufe der Zeit nicht oder nur teilweise behoben werden, und allein die rechtliche Verbindlichkeit konnte auf eine befriedigende Weise gelöst werden. Auch wenn die Auswirkungen einiger dieser Fehler durch ein pragmatisches Vorgehen stark reduziert werden konnten, so behindern andere Fehler die konkrete Arbeit der Alpenkonvention auch heute noch erheblich.

4. Der fundamentale Wandel des Stellenwertes der Alpen in Europa zwischen 1989 und 2016 und seine Bedeutung für die Alpenkonvention

Obwohl sich die Alpen seit 1989 in den Bereichen Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt erheblich verändert haben (siehe dazu Bätzing 2015), betraf die allergrößte und relevanteste Veränderung gar nicht die Alpen selbst, sondern ihre Stellung in Europa. Diese wandelte sich in diesem Zeitraum fundamental, indem aus der bekannten Pionier- und Vorbildregion für grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa eine unbedeutende und kostenintensive Peripherie wurde.

4.1 Die Situation bis zum Jahr 1989 – 1990

Bis zum Jahr 1989 wurden die europäischen Staaten von der Leitidee der sozialen Marktwirtschaft bzw. des Sozialstaats geprägt, und diese setzte sich dafür ein, die permanent über den Markt neu entstehenden sozialen und räumlichen Ungleichheiten auszugleichen und zu dämpfen. Auch wenn jeder Staat dabei etwas unterschiedlich vorging, so kann man feststellen, dass in allen ländlich-peripheren Räumen Europas ab den 1960er Jahren die staatlichen Infrastrukturen trotz hoher Kosten stark ausgebaut wurden (Verkehrerschließung, Energieversorgung, Gesundheits-, Schul-, Bildungssystem, Verwaltung), um der Bevölkerung die Teilhabe am modernen Leben und Wirtschaften und am „Fortschritt“ zu ermöglichen.

Mit der Transformation der EWG in die Europäischen Gemeinschaften (EG) erhielt diese Leitidee auch eine europäische Dimension: Im neuen Europa erregten diejenigen Regionen am meisten Aufmerksamkeit, die aus der Sicht der EG peripher lagen und stark durch nationale Grenzen zerschnitten wurden. Diese besaßen erhebliche wirtschaftliche Probleme, nämlich schlechte Erreichbarkeiten und kleine Wirtschaftsregionen, die eine gewisse notwendige Mindestgröße nicht erreichten, während gleichzeitig Umweltprobleme, die an den Grenzen nicht haltmachten, stark anstiegen.

In dieser Situation engagierten sich die EG für den Aufbau von großen, grenzüberschreitenden Regionen in den Peripherien Europas, die sowohl die wirtschaftliche Situation verbessern (Stärkung dezentraler Arbeitsplätze) als auch gleichzeitig die Umweltbelastungen reduzieren sollten (Details siehe Bätzing 2012). In dieser Zeit entstanden neue großregionale Strukturen wie die Mittel-

meeranrainerkonferenz, die Nordseekonferenz oder die Ostseekonvention, und vor diesem europäischen Hintergrund traf die Idee einer Alpenkonvention genau den damaligen Zeitgeist. Da die Alpenkonvention sehr schnell unterzeichnet wurde, während sich die anderen Vertragswerke nur sehr zäh entwickelten und meist völlig unverbindlich blieben, wurde sie bald zum europäischen Muster- und Vorzeigeprojekt. Aus diesem Grund fand sie in den Anfangsjahren nicht nur im Alpenraum und im Gebiet der Vertragsstaaten, sondern im gesamten Europa große Beachtung – die Alpen als Vorreiter für eine neue Verbindung von wirtschaftlicher Entwicklung und Umweltschutz mittels grenzüberschreitender Zusammenarbeit in einer Peripherie.

4.2 Die neue Situation nach 1989 – 1990

Im Jahr 1989 – 1990 zerfiel die Sowjetunion, die osteuropäischen Staaten wurden eigenständig, und die DDR vereinigte sich mit der BRD. Damit war der „Kalte Krieg“ beendet, der durch die Rivalität und den Gegensatz von zwei großen Machtblöcken und zwei „Systemen“ geprägt war, und das marktwirtschaftliche System hatte den Eindruck, über das sozialistische System gesiegt zu haben (siehe dazu Bätzing 2015a, S. 48-56).

Mit dem Verschwinden des Gegners verschwand für die Marktwirtschaft auch die Notwendigkeit, sich als *soziale* Marktwirtschaft präsentieren zu müssen, und Wirtschaft und Politik orientierten sich wieder – wie vor dem Kalten Krieg – an der Leitidee des Liberalismus, der jetzt Neoliberalismus genannt wurde.

Damit waren fundamentale räumliche Veränderungen verbunden: Während die soziale Marktwirtschaft bzw. der Sozialstaat versucht hatte, die Wirtschaftsdynamik in den großen Wirtschaftszentren zu dämpfen und das Wirtschaftswachstum in den benachteiligten und peripheren Regionen aktiv zu fördern, überlassen die neoliberalen Staaten und eine neoliberal geprägte EU die räumliche Entwicklung allein dem Markt. Das bedeutet, dass die großen Wirtschaftszentren ein sehr starkes Wachstum verzeichnen, während die peripheren Räume Wirtschaftskraft und Arbeitsplätze verlieren, so dass die räumlichen Disparitäten stark zunehmen. Ausdruck dessen ist der neue Begriff „Metropole“ oder „Metropolregion“: Er wird in den 1990er Jahren eingeführt und bezeichnet ein wirtschaftliches Zentrum (mit seinem Umland), das so groß ist, dass es im globalen Wettbewerb bestehen kann. Normativ wird mit diesem Begriff verbunden, dass Metropolregionen die Wachstumsmotoren der Volkswirtschaft seien und dass sie allein die für die globale Konkurrenzfähigkeit so zentralen Innovationen produzieren könnten. Da der neoliberale Staat auf Grund der Globalisierung über deutlich weniger Steuereinnahmen verfügt als der frühere Sozialstaat und da dieses Geld zugleich so effizient wie möglich verwendet werden soll, wird es jetzt kaum noch in den Peripherien, sondern in erster Linie in den großen Zentren eingesetzt, wodurch sich die räumlichen Disparitäten noch einmal verstärken.

Während für den Sozialstaat die „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ in seinem gesamten Territorium im Zentrum standen, zieht sich der neoliberale Staat tendenziell aus der Fläche auf die Metropolregionen zurück und lässt die Ungunsträume und die Peripherien zur Wildnis werden.

Lag in den 1980er Jahren der Fokus der europäischen Aufmerksamkeit noch häufig auf den Peripherien, so ändert sich dies bald: Die Peripherien werden immer uninteressanter, das gesamte Interesse konzentriert sich immer stärker auf die europäischen Metropolen, und am Ende werden die Peripherien in der öffentlichen Diskussion Europas praktisch vergessen.

4.3 Die Auswirkungen dieses Wandels auf den Alpenraum

Es brauchte gut zehn Jahre, bis sich nach der Wende der Jahre 1989 – 1990 die neoliberalen Vorstellungen in Europa durchsetzen konnten. Etwa ab den Jahren 2000 – 2002 dominieren diese die Politik und die öffentliche Diskussion, und ein Ergebnis davon ist, dass die Alpen seitdem in den großen Medien – im Gegensatz zu früher – kaum noch eine Rolle spielen und nur noch selten erwähnt werden.¹⁰ Zugleich verändert sich ihre Bedeutung im europäischen Kontext: Aus der Pionierregion für eine neue Verbindung zwischen dezentraler Wirtschaftsentwicklung und Umweltschutz wird eine schlecht erreichbare, dünnbesiedelte und wirtschaftsschwache Problemregion ohne Metropolen, deren hohe Kosten für den Erhalt staatlicher Infrastrukturen langfristig nicht mehr tragbar seien, so dass man über einen geordneten Rückzug der Menschen aus den Alpen nachdenken müsse (zentrales Stichwort dafür in der Schweiz: „alpine Brache“; siehe Bätzing 2015a, S. 54).

Damit verschieben sich zentrale Bewertungen: Galt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen peripheren Regionen in den 1980er Jahren als innovativ und wichtig, weil damit ihre Stagnation überwunden werden könnte, so spielt dies heute keine Rolle mehr – Peripherien werden grundsätzlich negativ gesehen, und Regionen ohne Metropolen wie die Alpen (die größte Stadt der Alpen ist Grenoble, die aber zu klein ist, um das Kriterium Metropole zu erfüllen; siehe Bätzing 2015, S. 213-220) gelten jetzt als nicht mehr lebensfähig.

Das neue Raumverständnis des Neoliberalismus führt dazu, dass Peripherien nur dann eine Chance auf eine positive Entwicklung zugestanden wird, wenn sie möglichst eng mit einer Metropole verflochten werden (Bau von Autobahnen oder Hochgeschwindigkeitseisenbahnlinien als Voraussetzung). Das bedeutet, dass dank besserer Erreichbarkeit all jene Funktionen aus dem großstädtischen Verdichtungskern in die Peripherie verlagert werden, für die im Zentrum kein Platz mehr ist bzw. deren Wertschöpfung dort zu gering ist (Freizeit, Sport, Um-

¹⁰ Die Aussage beruht auf der regelmäßigen Auswertung von drei überregionalen Tageszeitungen in Bezug auf die Alpen durch den Autor, die von Anfang der 1980er Jahre an bis heute fortlaufend durchgeführt wird und die zum Aufbau eines umfangreichen Archivs mit Zeitungsartikeln über die Alpen geführt hat.

weltschutz, Wohnen in attraktiver Umgebung), und dass in der Peripherie die wirtschaftlichen Nutzungen der Einheimischen (Landwirtschaft, Handwerk, Tourismus, nicht-touristische Dienstleistungen) durch diese neuen Funktionen verdrängt oder durch Filialbetriebe aus dem Zentrum ersetzt werden (Bätzing 2014). Damit wird eine Alpenregion als Wirtschaftsraum entwertet (die wirtschaftliche Wertschöpfung konzentriert sich im Verdichtungskern) und zum „Ergänzungsraum“ einer benachbarten Metropole umgewandelt, der sich in allen Aspekten den Entscheidungen aus dem Zentrum zu unterwerfen hat.

War es in den 1980er Jahren noch die Leitidee, dass die Alpen zu einem gleichwertigen Lebens- und Wirtschaftsraum in Europa werden sollten, der seine Balance zwischen Wirtschaft und Umwelt eigenständig gestaltet, so wird diese Leitidee im neuen Jahrtausend durch die Vorstellung der Alpen als Ergänzungsraum der in der Nähe der Alpen gelegenen Metropolen ersetzt, die dadurch ihre Konkurrenzfähigkeit im globalen Wettbewerb weiter verbessern wollen.

4.4 Eine neue Politik für die Alpen: EUSALP

Während die im letzten Abschnitt vorgestellten neuen Leitideen lange Zeit rein theoretische Überlegungen blieben, wurden sie dann auf einmal sehr schnell in die politische Realität umgesetzt.

Die EU griff ihre alten Vorstellungen von europäischen Makroregionen unter völlig neuen Vorzeichen wieder auf und entwickelte – zeitgleich mit ihrem Rückzug aus der Alpenkonvention! – die so genannten „makroregionalen Strategien“ (Bätzing 2012), und zwar 2009 für den Ostseeraum, 2011 für den Donaauraum, 2014 für Adria-Ionisches Meer und 2015 für die Alpen („makroregionale EU-Strategie für den Alpenraum“, Abkürzung EUSALP). Als Abgrenzung für den EUSALP-Alpenraum wurde die Interreg-Abgrenzung des Alpine Space leicht modifiziert, also eine weite Alpenabgrenzung gewählt, die sowohl die Alpen als auch die perialpinen Gebiete unter Einschluss der großen Metropolen (Wien, München, Lyon, Marseille, Mailand usw.) umfasst. Im EUSALP-Raum leben 2011 76,6 Mio. Menschen, während im Kernraum der Alpen (Alpenabgrenzung der Alpenkonvention) lediglich 15 Mio. Menschen leben, so dass sich die Alpen in einer klaren Minderheitsposition befinden (Bätzing 2015, S. 369).

Damit orientiert sich die Gebietsabgrenzung der EUSALP sehr eindeutig an dem neuen Raumverständnis des Neoliberalismus (Zusammenfassung des Peripherieraumes Alpen mit den benachbarten Metropolen zu *einer* Region), und viele – aber keineswegs alle! – programmatischen Forderungen zielen auf die bessere Vernetzung der Alpen mit den Metropolen ab, weil dies zum Vorteil beider Teilräume sei und weil dies zu einem deutlichen Wirtschaftswachstum führen würde.

Dazu ist jedoch zu sagen, dass eine solche Strategie keineswegs „die Alpen“ aufwertet, sondern lediglich ihre Umwandlung in einen Ergänzungsraum für die

außeralpinen Metropolen beschleunigt. Während beim Ergänzungsraum die ergänzenden Funktionen für die Metropolen die Alpen total dominieren (Wohnen, Freizeit, Sport, Umweltschutz) und die Wirtschaft nur eine untergeordnete Rolle spielt (diese hat ihre bevorzugten Standorte ja im Zentrum), ist es bei den Alpen im Sinne der Alpenkonvention ganz anders: Hier steht das eigenständige, dezentrale und umweltverträgliche Wirtschaften als Voraussetzung für menschliches Leben im Alpenraum im Zentrum, und ergänzende Funktionen für die Metropolen bzw. für Europa spielen zwar eine nicht unwichtige Rolle, dürfen aber dieses eigenständige Wirtschaften nicht gefährden und sollten ihm nachgeordnet werden. Mit diesen beiden Alpenabgrenzungen sind also zwei inhaltlich sehr unterschiedliche Leitideen der Alpenentwicklung verbunden.

Die EUSALP-Strategie und ihr Aktionsplan enthalten zwar viele Aussagen, die sehr deutlich in Richtung Alpen als Ergänzungsraum gehen, aber es gibt gleichzeitig auch andere Aussagen, die sich für eine nachhaltige Alpenentwicklung im Sinne der Alpenkonvention aussprechen. Was die EUSALP und die mit ihr verbundenen Umsetzungsprojekte und Fördergelder konkret im Alpenraum bewirken werden, wird man wahrscheinlich erst in einigen Jahren absehen können, und es ist durchaus auch möglich, dass die EUSALP kaum konkrete Ergebnisse bringt und letztlich versandet. Denn die gleichen Probleme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die schon die Arbeit der Alpenkonvention belastet und behindert haben, treten auch bei der EUSALP auf (integrative Konzeption, keine Chefsache, Top-down-Vorgehen, rechtliche Verbindlichkeit, Vielfalt der Alpenkulturen und der politischen Strukturen). Und da die EUSALP die Alpenkonvention nur randlich einbezieht und kein Interesse bekundet hat, durch eine enge Zusammenarbeit mit der Alpenkonvention von deren spezifischen Erfahrungen zu lernen, besteht die große Gefahr, dass die EUSALP viele Fehler bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wiederholt und dadurch kaum zu konkreten Ergebnissen kommt.

4.5 EUSALP und Alpenkonvention

Mit dem Inkrafttreten der EUSALP ist die Alpenkonvention scheinbar überflüssig geworden, und sie gilt jetzt als ein überholtes Konzept aus vergangener Zeit, das durch ein besseres und „modernerer“ Konzept ersetzt werde. Demzufolge stand die Alpenkonvention bei der Vorbereitung der EUSALP oft im Abseits, und sie spielt auch im laufenden Prozess als Beobachter lediglich eine marginale Rolle. Ginge es nach dem Zeitgeist, dann müsste sich die Alpenkonvention 25 Jahre nach ihrer Entstehung selbst auflösen.

Diese Sichtweise ist jedoch den realen Verhältnissen im Alpenraum überhaupt nicht angemessen: Die Strategie, die Alpen zum Ergänzungsraum der Metropolen zu machen, schafft in den Alpen viel mehr neue Probleme als sie alte Probleme löst, und zugleich ist die Strategie der Alpenkonvention – die Verbindung von wirtschaftlicher Entwicklung um Umweltschutz mittels grenzüberschreitender

Zusammenarbeit – trotz erheblicher Umsetzungsprobleme und -defizite alternatibel, um in einer Peripherie langfristig dezentrale Lebensmöglichkeiten zu sichern.

Allerdings war und ist die Alpenkonvention politisch als eine Insellösung angelegt, was angesichts zahlreicher funktionaler Verflechtungen zwischen den Alpen und Europa ein echtes Problem darstellt. Wenn die EUSALP-Vertreter darauf hinweisen, dass das Verhältnis zwischen den Alpen und den benachbarten Metropolen wesentlich effizienter ausgestaltet werden müsse, dann haben sie mit *dieser* Kritik durchaus recht.

Deshalb muss die EUSALP-Struktur fundamental modifiziert werden: Es braucht innerhalb der EUSALP die Alpenkonvention als Vertretung des Kernraumes Alpen, die auf Augenhöhe mit den Vertretern der Metropolen verhandeln kann. Denn wenn kleine Alpengemeinden oder kleine Alpenlandkreise direkt großen Metropolen gegenüberstehen und sich mit ihnen auseinandersetzen, dann können die Alpen ihre Interessen nicht durchsetzen und können auch leicht gegeneinander ausgespielt werden. Erst die Alpenkonvention, die den Kernraum Alpen mit seinen 15 Mio. Einwohnern vertritt, ist groß genug, um ein Gegengewicht gegenüber den Metropolen zu bilden und um zu verhindern, dass die Alpen zum Ergänzungsraum gemacht werden. Nur mit einer solchen Struktur kann innerhalb der EUSALP ein Gleichgewicht zwischen Metropolen und Peripherie hergestellt werden.

In dieser Perspektive behält die Alpenkonvention ihre bisherigen Zielsetzungen voll und ganz bei, aber diese werden durch die wichtige zusätzliche Aufgabe – die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Kernraum Alpen und den benachbarten Metropolen – ausgeweitet, wodurch die Alpenkonvention zusätzlich aufgewertet wird.

5. Welche Zukunft für die Alpenkonvention?

Aus diesen Gründen ist die Alpenkonvention keineswegs ein überholtes Instrument einer vergangenen Epoche, sondern sie steht für wichtige Leitideen, die auch nach 25 Jahren noch eine zentrale Bedeutung für die Zukunft der Alpen besitzen und bei denen – trotz aller genannten Probleme – ein großes Erfahrungswissen vorliegt, das nicht verlorengehen darf: Gäbe es die Alpenkonvention nicht, dann müsste man sie eigentlich neu erfinden, was aber vor dem Hintergrund des gegenwärtigen politischen Zeitgeistes heute kaum noch möglich sein dürfte.

Zugleich besitzen die Alpenkonvention und EUSALP ein großes Zukunftspotenzial: Im EUSALP-Prozess sind EU und Europa mit der Grundsatzfrage des Verhältnisses zwischen Metropolen und Peripherien konfrontiert. Ohne die Alpenkonvention dürfte sich dieses Verhältnis asymmetrisch und negativ entwickeln, aber zusammen mit der Alpenkonvention kann hier ein gleichwertiges und gleichbe-

rechtigtes Verhältnis aufgebaut werden, das zum Vorbild für andere makroregionale Strategien werden könnte.

Die grundsätzliche Gefahr besteht nämlich darin, dass die makroregionalen EU-Strategien keine wirklich überzeugenden Problemlösungen entwickeln und dass sie zu sektoral, zu technisch und zu unverbindlich bleiben. Dadurch würde der Eindruck verstärkt, dass im Zeitalter der Globalisierung keinerlei regionale Entwicklungen und Problemlösungen mehr möglich seien, so wie es der neoliberale Zeitgeist behauptet. Globale Lösungen für die heutigen Wirtschafts-, Gesellschafts- und Umweltprobleme können aber auf Grund der Komplexität der Welt stets nur äußerst allgemein sein, und sie können wohl auch nur auf zentralistische Weise durchgesetzt werden, weshalb sie kaum ein geeignetes Instrument zur Problemlösung sind. Regionale Lösungen haben dagegen sehr viele Vorteile (Realitätsnähe, Konkretheit, Verbindlichkeit) und sollten deshalb unbedingt gestärkt werden.

Die Erfahrungen in den Alpen und mit der Alpenkonvention zeigen sehr konkret und sehr deutlich, dass Spielräume für regionale Problemlösungen trotz Globalisierung möglich sind (die jedoch ohne Finanzmittel für eigene Projekte kaum sichtbar gemacht werden können). Aufbauend auf diesen Erfahrungen wäre es von großer Wichtigkeit, dass die EUSALP mittels des gleichberechtigten Einbezuges der Alpenkonvention in die Lage versetzt wird, echte regionale Lösungen zu entwickeln und dass diese dann in ganz Europa Nachahmer finden, um regionale Spielräume gegenüber der Globalisierung zu öffnen und auszubauen – die Alpen als Vorreiter für regionale Lösungen in Europa.

Literatur

- Bätzing, W. (2015): Die Alpen. Geschichte und Zukunft einer europäischen Kulturlandschaft. München, 4. Fassung, 484 S.
- Bätzing, W. (2015a): Zwischen Wildnis und Freizeitpark – eine Streitschrift zur Zukunft der Alpen. Zürich, 145 S.
- Bätzing, W. (2014): Eine makroregionale EU-Strategie für den Alpenraum. Eine neue Chance für die Alpen? In: Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt (München) Bd. 79, S. 19 – 32.
- Bätzing, W. (2012): Makroregion Alpen und Alpenkonvention – Gegensatz oder ideale Ergänzung? Die europäischen Makroregionen zwischen Aufwertung von Peripherien und Stärkung von Metropolregionen. In: www.raumnachrichten.de/diskussionen/1528-werner-baetzing-makroregion-alpen-und-alpenkonvention 29.06.2012, 25 S.
- Bätzing, W. (2003): Die Alpen. Geschichte und Zukunft einer europäischen Kulturlandschaft. München, 3. Fassung, 431 S.
- Bätzing, W. (2002): Ökologische und sozioökonomische Anforderungen an das Schwer-

punktthema der Alpenkonvention „Bevölkerung und Kultur“. Hrsg.: Umweltbundesamt, Berlin, 135 S. (= UBA-Texte 61/02).

- Bätzing, W. (1994): Die Alpenkonvention – ein internationales Vertragswerk für eine nachhaltige Alpenentwicklung auf dem mühevollen Weg der politischen Realisierung. In: H. Franz (Hrsg.): Gefährdung und Schutz der Alpen. Wien, S. 185 – 206 (= Österreichische Akademie der Wissenschaften, Veröffentlichungen der Kommission für Humanökologie Band 5).
- Berning, E. (1992): Alpenbezogene Forschungs Kooperation – Perspektiven für eine intensivere Zusammenarbeit der Forschung in vorrangigen Problembereichen des Alpenraumes. München, 95 S. (= Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung, Monographien NF Bd. 29). Im Internet: www.ihf.bayern.de/uploads/media/Monographie_29.pdf
- CIPRA (1993): Die Alpenkonvention – eine Zwischenbilanz. Ergebnisse der Jahrfachkonferenz vom 1.-3. Oktober 1992 in Schwangau. Hrsg. von W. Danz/S. Ortner. München, 529 S. (= CIPRA-Schriften Bd. 10).
- CIPRA (1992): CIPRA 1952 – 1992. Dokumente, Initiativen, Perspektiven. Für eine bessere Zukunft der Alpen. Vaduz, 100 S.
- CIPRA (1989): Umweltpolitik im Alpenraum. Ergebnisse der Internationalen Konferenz vom 24.-25. Juni 1988 in Lindau. Hrsg. von W. Danz. München, 528 S. (= CIPRA-Schriften Bd. 5).
- CIPRA (1988): Bodenschutz und Berglandwirtschaft. Kongreßakten der Jahresfachtagung der CIPRA vom 8. bis 10. Oktober 1987 in Brixen/Südtirol. Bozen, 244 S. (= CIPRA-Schriften Bd. 4).
- CIPRA Österreich (1996): Die Alpenkonvention – der österreichische Weg. CIPRA Österreich, Wien, 119 S.
- Conradin, K. (2016): Standpunkt – 25 Jahre Alpenkonvention sind nicht genug. In: alpMedia 04/2016, 2 Seiten: www.cipra.org/de/news/standpunkt-25-jahre-alpenkonvention-sind-nicht-genug
- Galle, E. (2002): Das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) und seine Protokolle. Berlin, 271 S. (= Alpine Umweltprobleme Teil 39/Beiträge zur Umweltgestaltung Bd. A 148).
- Haid, H. (2005): Neues Leben in den Alpen. Initiativen, Modelle und Projekte der Biolandwirtschaft. Wien/Köln/Weimar, 251 S.
- Haid, H. (1989): Vom neuen Leben. Alternative Wirtschafts- und Lebensformen in den Alpen. Innsbruck, 287 S.
- Haßlacher, P. (2016): Alpenkonvention – Bibliographie. Teil 1: 1988-2002. Teil 2: 2003-2015. Innsbruck, 186 S. In: www.cipra.at > rechte Spalte ganz unten.
- Haßlacher, P. (2014): Die Alpenkonvention auf dem mühevollen Weg zur Umsetzung. In: T. Chilla (Hrsg.): Leben in den Alpen – Verstädterung, Entsiedlung und neue Aufwertungen. Festschrift für Werner Bätzing zum 65. Geburtstag. Bern, S. 247 – 257.

- Haßlacher, P. (1998): Die Alpenkonvention. Ist sie auf dem richtigen Weg? In: BERG'99 – Alpenvereinsjahrbuch. München/Innsbruck/Bozen, S. 307 – 313.
- Haßlacher, P. (1991): Die Alpenkonvention – Worthülse oder Chance für den Alpenraum? Einige Bemerkungen über Stand, Inhalt und Probleme. In: Die Alpen im Mittelpunkt. Innsbruck, S. 83 – 93 (= Fachbeiträge des ÖAV, Serie Alpine Raumordnung Nr. 5).
- Lebensministerium (2007): Die Alpenkonvention – Handbuch für ihre Umsetzung. Rahmenbedingungen, Leitlinien und Vorschläge für die Praxis zur rechtlichen Umsetzung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle. Wien, 161 S.
- Lebensministerium (2005): Sozioökonomische Dimension der Alpenkonvention unter besonderer Berücksichtigung der Alpenstädte. Wien, 49 S.
- Messerli, B. (2016): 50 Jahre österreichisch-schweizerische Zusammenarbeit in der Gebirgsforschung und Gebirgsentwicklung. In: Die Welt verstehen – eine geographische Herausforderung. Eine Festschrift der Geographie Innsbruck für Axel Borsdorf. Innsbruck, S. 9 – 18 (= Innsbrucker Geographische Studien Bd. 40).
- Scheurer, T. (2014): Alpenforschung im Dialog – Beiträge und Perspektiven des Alpen-Forums. In: T. Chilla (Hrsg.): Leben in den Alpen – Verstädterung, Entsiedlung und neue Aufwertungen. Festschrift für Werner Bätzing zum 65. Geburtstag. Bern, S. 235 – 246.
- Siegrist, D. (2002): Das Tourismusprotokoll der Alpenkonvention. Zugpferd für eine integrative Tourismusentwicklung im Alpenraum. In: K. Luger/F. Rest (Hrsg.): Der Alpentourismus. Entwicklungspotenziale im Spannungsfeld von Kultur, Ökonomie und Ökologie. Innsbruck, S. 337 – 355.
- StMUGV/BMU (2008): Die Alpenkonvention. Leitfaden für ihre Anwendung. Rahmenbedingungen, Leitlinien und Vorschläge für die Praxis zur rechtlichen Umsetzung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle. Hrsg.: Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz/Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. München, 39 S.
- Wachter, D. (1993): Vertiefung sozio-ökonomischer Aspekte der Alpenkonvention und ihrer Protokolle – eine Untersuchung der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft. Bern, 73 S. (= Umwelt-Materialien Nr. 2/Natur und Landschaft).

Internet

- www.alpconv.org (Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention)
- www.cipra.org > Alpenpolitik (Internationale Alpenschutzkommission CIPRA)
- www.alpenverein.at > Natur & Umwelt (Österreichischer Alpenverein)
- www.iscar-alpineresearch.org (AlpenForum und wissenschaftliche Zusammenarbeit)
- www.alpweek.org (AlpenWoche)
- www.alpine-space.org und www.alpine-space.eu (Interreg-Programm Alpine Space der Europäischen Union)
- www.alpine-region.eu (EUSALP-Programm der EU)