

Zeitschrift: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]
Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie
Band: - (1996)
Heft: 2

Artikel: Die Alpen im Spiegel der EU-Politik : via Alpenkonvention zu einem Ziel 7-Gebiet?
Autor: Hasslacher, Peter
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-966370>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 04.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Die Alpen im Spiegel der EU-Politik - Via Alpenkonvention zu einem Ziel 7-Gebiet ?

Peter Haßbacher

1 Einleitung

Die gerade auf den Alpenraum konzentrierten und wachsenden Raumansprüche, die vielfach räumliche Ballung von Nutzungskonflikten, die Gleichzeitigkeit von mehreren überregionalen und gesamteuropäischen Funktionen, die kleinräumige wirtschaftliche und kulturelle Differenzierung, die ökologische Sensibilität des Naturraumes und seine Abhängigkeit von der Aufrechterhaltung einer einzelwirtschaftlich nicht lebensfähigen Form der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung machen den Alpenraum zu einer prioritären Angelegenheit auch der europäischen Raumordnung.

Das Alpenthema an sich ist keineswegs neu. Schon in den 70er Jahren fanden dazu im Rahmen des Europarates ausführliche und vielversprechende Beratungen statt (Auswahl):

- Resolution Nr.4 über Berggebiete der 3. Europäischen Raumordnungsmi-nisterkonferenz 21.-23. Oktober 1976 in Bari;
- Arbeitsgemeinschaft Alpenländer, Kommission II: Allgemeine Grundsätze für die Entwicklung und Sicherung des Alpengebietes vom 9. Juni 1978;
- Seminar über Probleme der Belastung und der Raumplanung im Berggebiet, insbesondere in den Alpen; Grindelwald vom 13.-16. Juni 1978;
- Konferenz der Alpenregionen - Die Zukunft des Alpenraumes; Lugano vom 18.-20. September 1978;

Mit der Eröffnung einer neuen politischen Handlungsebene der Raumordnung auf der europäischen Ebene durch die EU und die EU-Mitgliedschaft Österreichs seit 1. Jänner 1995 sind die alpinen Regionen

Europas jedoch unter einer neuen raumordnungspolitischen Perspektive zu sehen. Diese ergibt sich insbesondere daraus, daß der Alpenraum, der in der EU bisher nur mit einigen Grenzregionen (z.Bsp. Bayerischer Alpenraum) vertreten war, nunmehr

- geographisch im Mittelpunkt des EU-Territoriums und des europäischen Binnenmarktes liegt,
- im Brennpunkt kontroverser Interessen der EU-Mitgliedsstaaten liegt (z.Bsp. Verkehrs-, Transit-, Energie-, Umweltpolitik),
- aber in den bisherigen Überlegungen zu raumordnungspolitischen Konzepten der EU keine oder nur eine untergeordnete Rolle gespielt hat („weißer Fleck“).

2 Vielfältige europäische Berggebietspolitiken

Nicht zuletzt durch die Alpenkonvention ist integrierter Alpen- und Berggebietsschutz durch Raumordnung und Regionalpolitik neuerlich aktualisiert worden.

In zunehmendem Maße wird in den letzten Jahren erkannt, daß in den vorwiegend ländlichen Räumen der Alpen bzw. in den europäischen Berggebieten hinsichtlich der Lebensbedingungen ihrer Bewohner, der wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten und deren großräumiger Bedeutung für Ressourcensicherung, Bewahrung des natürlichen Erbes und der Erholung besondere Gegebenheiten zu beachten, sowie spezielle Ziele, Strategien und Maßnahmen anzustreben und umzusetzen sind.

- Der besondere Status der Alpen kommt am eindringlichsten und verbindlichsten im 1991 unterzeichneten **"Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)"** zum Ausdruck, zu dessen Mitunterzeichnern auch die EU zählt, und zu deren Umsetzung sie daher mit beizutragen hat.

Gemäß Artikel 2 Absatz 1 dieses Übereinkommens verpflichten sich die Vertragsparteien, "unter Beachtung des Vorsorge-, des Verursacher- und des Kooperationsprinzips eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller Alpenstaaten, ihrer alpinen Regionen sowie der

Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen sicherzustellen."

- Die im Entwurf vorliegende **Europäische Charta der Bergregionen** hat die Festlegung allgemeiner Grundsätze einer Raumordnungs-, Entwicklungs- und Schutzpolitik für die Berggebiete in den Mitgliedsstaaten des Europarates zum Ziel (Artikel 1) und formuliert den Anspruch der Berggebiete auf eine spezifische, auf den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung beruhenden Politik (Artikel 4 Z.1). Diese hat auf einer globalen Raumordnungspolitik aufzubauen, in die die sektorbezogenen Politiken zu integrieren sind (Art.5).

Gemäß Entwurfstext verpflichten sich die Parteien zu einer Politik wirtschaftlicher und finanzieller Beihilfen sowie steuerlicher Anreize für die Bergregionen, um Ausgleichssysteme für die weniger begünstigten Berggebiete zu ermöglichen, die Niederlassung junger Menschen und die Ansiedlung und Erhaltung von Betrieben der Land- und Forstwirtschaft, des produzierenden Sektors und der Dienstleistungswirtschaft zu fördern, einen Ausgleich für natürliche und ökologische Belastungen und Nutzungsbeschränkungen zu schaffen und im ökologischen Interesse erbrachte Leistungen (v.a. für Landschaftspflege und Katastrophenschutz) zu entgelten (Art.20 Z.4).

- Auf **Ebene der Europäischen Union** hat sich in jüngster Zeit insbesondere der **Wirtschafts- und Sozialausschuß** mit dieser Thematik befaßt und am 24./25. April 1996 im Rahmen einer Plenartagung einstimmig eine Stellungnahme zum Thema "Alpenraum - Eine Chance zur Entwicklung und Integration" verabschiedet.

Die Stellungnahme kommt zum Ergebnis, "die Auseinandersetzung mit den Problemen des Alpenraums dürfte die geeignete Gelegenheit sein, um sich über die Notwendigkeit einer spezifischen "Berglandpolitik" nicht nur für die betroffenen Mitgliedsstaaten, sondern für die gesamte Europäische Union eingehend Gedanken zu machen"(Pkt. 10.1).

Besondere Bedeutung kommt nach Auffassung des Wirtschafts- und Sozialausschusses der Wirtschaftshilfe für die Bergregionen, insbesondere der den Besonderheiten der Berglandwirtschaft gerecht werdenden Agrarhilfe, zu. Absolute Prioritäten werden auch in einem neuen verkehrspolitischen Konzept und einem rigorosen Umweltschutz gesehen (Pkt. 11.4 und 11.9).

Abschließend wird angemerkt: "Alles in allem sollte sich die Verwendung der gemeinschaftlichen Strukturfonds an diesen (in der Stellungnahme enthaltenen) Leitlinien und Vorschlägen orientieren" (Pkt. 11.10).

- Nicht unerwähnt darf bleiben, daß in den Leitlinien der neuen **Gemeinschaftsinitiative INTERREG II C** auf die Alpenkonvention als Grundlage der transnationalen Zusammenarbeit in raumbedeutsamen Fragen im Gebiet der Alpen Bezug genommen wird (Pkt.7) und daß unter die förderfähigen Maßnahmen auch solche zur Gestaltung, Aufwertung und zum Schutz der von ständigen räumlichen Benachteiligungen betroffenen Gebiete - dazu werden ausdrücklich auch die Berggebiete gezählt - fallen (Pkt. 17.a). Die Anerkennung der Alpen als im Rahmen von INTERREG II C förderfähiges Programmgebiet hat gute Aussicht auf Erfolg.
- Die 1972 gegründete **Arbeitsgemeinschaft der Alpenländer (ARGE ALP)**, der heute die Bundesländer Salzburg, Tirol und Vorarlberg, das Land Baden-Württemberg und der Freistaat Bayern, die Kantone St.Gallen, Graubünden und Tessin, sowie die Region Lombardei und die Autonomen Provinzen Bozen-Südtirol und Trient angehören, ist die älteste Organisation der grenzüberschreitenden transregionalen Zusammenarbeit im Alpenraum. Die Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP hat am 28.6.1996 ein neues gemeinsames Leitbild beschlossen, das die Grundsätze und Leitziele für die Entwicklung und Sicherung des Alpengebietes beinhaltet und zu wichtigen Themenbereichen spezielle Ziele und Maßnahmen festlegt.

Auf Grundlage dieses Leitbildes wurde zugleich ein **Memorandum zur zukünftigen Agrarpolitik und Agrarförderung im Berggebiet des Alpenbogens** beschlossen. Darin gelangen die Regierungschefs zur Auffassung, daß "zur Erhaltung der Berglandwirtschaft die multifunktionalen Leistungen der Berglandwirte für die Gesamtgesellschaft angemessen abgegolten werden müssen Dazu sind insbesondere auch die regionalen Spielräume zur Förderung der alpinen Landwirtschaft zu erweitern. Die Europäische Union soll zur nachhaltigen Weiterentwicklung des sensiblen Lebens-, Wirtschafts- und Naturraumes Alpen ein eigenes Fördergebiet beschließen."

3 Korrekturbedürftiges Alpenbild der EU

Die bisher spärlich vorhandenen Grundlagen - und daraus resultierend auch die Betrachtungsweise - über den Alpenraum aus europäischer Sicht sind jedoch mangelhaft und teilweise falsch. So findet sich noch häufig das Bild von der alpinen Welt als eine bäuerliche Welt, im Gegensatz zu städtischen Agglomerationsräumen sind die Alpen eher

dünn besiedelt, weitreichender Autarkie sowie gesamthaft ökonomischen Benachteiligungen (vgl. *Wachter 1996*). In erster Linie revidierungsbedürftig ist die **Alpenabgrenzung**.

Im Anschluß an die Studie „*Europa 2000 - Ausblick auf die Entwicklung des Gemeinschaftsraumes*“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1991), in welcher die inhaltliche Darstellung des Alpenraumes mehr als marginal ausfiel, hat die Europäische Kommission sogenannte Transnationale Studien in Auftrag gegeben, welche in der Kommissionsveröffentlichung *Europa 2000+* (1995) zusammengefaßt wurden. Eine der dafür abgegrenzten transnationalen Untersuchungsräume sind die Regionen des Alpenbogens und des Alpenvorlands (*Devret u. Martin 1993*). Folgende Regionen werden dabei unter der Bezeichnung „Alpenbogen“ bzw. „Alpenraum“ zusammengefaßt:

- Deutschland: Baden-Württemberg und Bayern;
- Frankreich: Elsaß, Franche-Comté, Rhone-Alpes und die alpinen Departments der Region Provence-Alpes-Cote d’Azur;
- Italien: Piemont, Aostatal, Lombardei, Venetien, Trient-Südtirol, Friaul- Julisch Venetien, Emilia-Romagna, Marche;
- Österreich,
- die Schweiz,
- Liechtenstein.

Bei dieser Prospektivstudie über den Alpenraum mit einem Ausmaß von 450.000 km² mit rund 70 Mio. Einwohnern wird bewußt von einem neuen Konzept eines Alpenraumes ausgegangen, welches nicht nur auf den Begriff „snow belt“ verkürzt wird (*Devret u. Martin 1993: 3*). Es werden zwei dominierende Gemeinsamkeiten für diesen Raum hervorgehoben, nämlich das Gebirge und die großen Ströme (Rhein, Rhone, Donau, Po), die ein „greifbares Gefüge“ bilden. Als großes Ziel wird das Zusammenwachsen dieses Alpenraumes gesehen, wodurch die Vervollständigung der wichtigen industriellen und städtischen europäischen Achse quer über die Alpen erreicht werden soll. Auf die Schwierigkeiten und Gefahren für die Alpenregionen, ihren wirtschaftlichen Wohlstand und ihre Funktion als Zwischenglied der internationalen Handelsströme mit den ökologischen Erfordernissen zu vereinbaren, wird nicht näher eingegangen.

Jedenfalls ist es eine Frage des Maßstabes, mit welchem die Alpen künftig in Europa gesehen werden. Werden nämlich große Territorialeinheiten wie in der vorliegenden EU-Studie unter Einbeziehung wirt-

schaftlich starker Zentren beiderseits der Alpen (Bologna, Nürnberg, ...) herangezogen, dann bieten sich nämlich gute Entwicklungsperspektiven. Wird jedoch für die Darstellung der raumordnungspolitischen Ausgangslage des Alpenraumes das tatsächliche Berggebiet herangezogen, so offenbart sich bei einer gesamthaft konstatierbaren Strukturschwäche des Alpenraumes i.e.S. die Problematik der intra-regionalen, kleinräumigen Disparitäten und die daraus erforderliche regionale Differenzierung des regionalpolitischen Handlungsinstrumentariums.

Deshalb ist auch die Revision des derzeit überdimensionierten EU-Bildes vom Alpenraum in zweierlei Hinsicht dringend erforderlich. Um die Probleme des Alpenraumes zu verstehen, muß die Sicht einerseits auf die geomorphologisch klar umgrenzte Alpenregion gelenkt und andererseits als Analyseregionen auf viel kleinere Maßstabsebenen (in Österreich nicht größer als Bezirksgröße) zurückgegriffen werden.

In der Stellungnahme der Fachgruppe Regionale Entwicklung, Raumordnung und Städtebau des **Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA) der Europäischen Gemeinschaften** zum Thema „*Alpenraum - Eine Chance zur Entwicklung und Integration*“ (1996: 18) wurde die Definition des Alpenraumes schließlich auch bereits enger gefaßt als in den EU-Dokumenten *Europa 2000* und *Europa 2000+* (1995: 184-189). Dadurch treten nach Ansicht des Ausschusses die Schwachstellen klarer zum Vorschein und die möglichen Lösungswege können dementsprechend besser umrissen werden.

4 Alpenkonvention - Klammer für transnationale Zusammenarbeit der Alpenstaaten

Mit dem „**Übereinkommen zum Schutz der Alpen**“ (**Alpenkonvention**) liegt ein klar umgrenztes Areal des tatsächlichen Berggebietes vor, welches den Vorteil hat, daß es mittlerweile nicht nur von den allermeisten Vertragsparteien (Ausnahmen Italien und Schweiz), sondern auch von der EU ratifiziert worden ist. Es wird die Aufgabe des EU-Mitgliedslandes Österreich als Staat mit dem größten Flächenanteil an den gesamten Alpen sein, innerhalb der EU die Interessen der Berggebiete und damit auch der Alpenkonvention zu vertreten. Eine gemeinsame interessenorientierte Bündnisachse mit

dem zweiten Alpenkernland, der Schweizerischen Eidgenossenschaft, würde das Alpenlobbying allerdings massiv fördern.

Abbildung.1: Abgrenzung der Alpen nach der Alpenkonvention und Europa 2000+

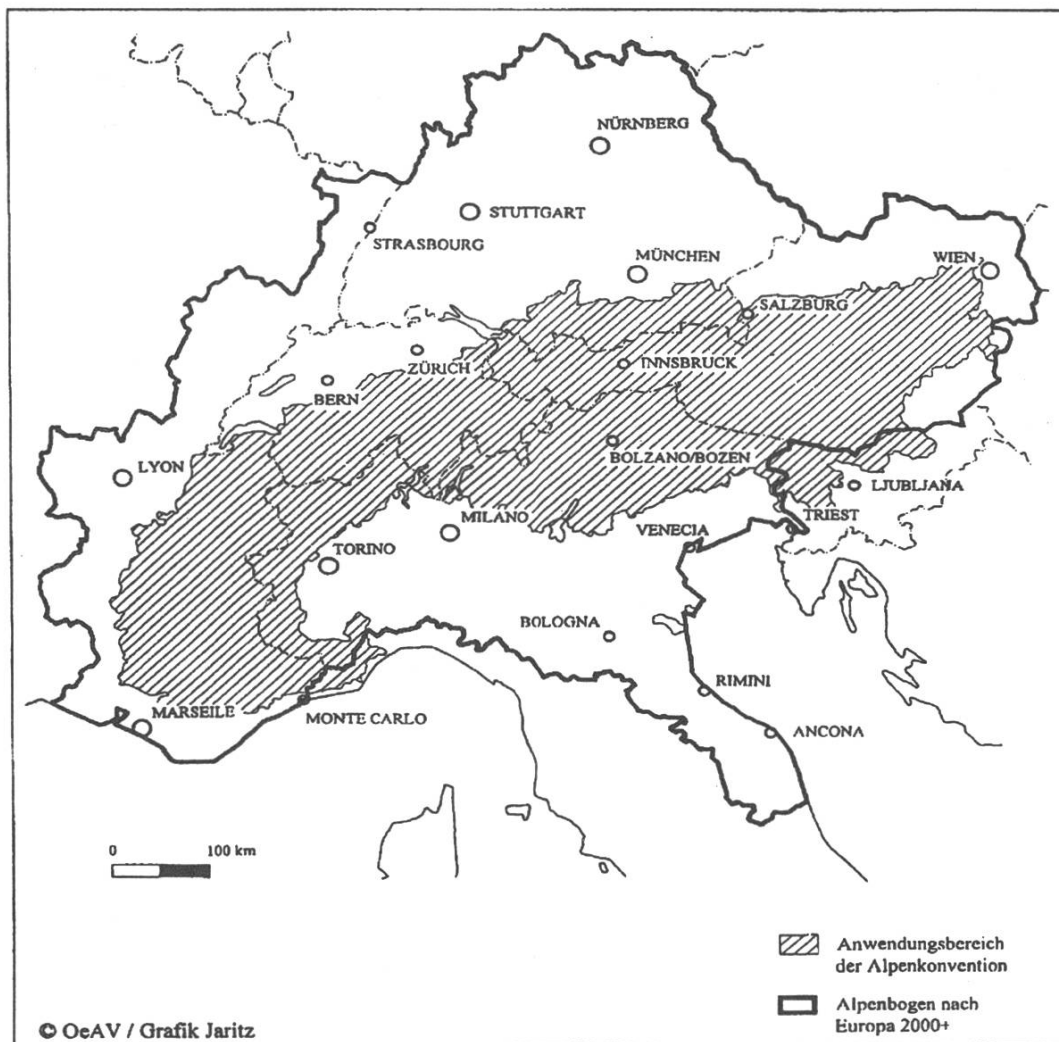


Tabelle 1: Flächen und Einwohner nach ausgewählten Alpenabgrenzungen

	Fläche (km ²)	Einwohner (Mio.)
Europa 2000+	~ 450.000	70
Alpenkonvention	191.278	13
Bätzing (1993)	181.489	11,1

Dieser Alpenkonvention gilt es nun auch den entsprechenden politischen Stellenwert einzuräumen. Seit der einstimmigen EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 17. Mai 1988 zur Erarbeitung eines Entwurfs einer Konvention zum Schutz der Alpen sind mittlerweile knapp zehn Jahre vergangen. Nach einem zügigen Start mit dem berühmten „Geist von Berchtesgaden“ bei der 1. Alpenkonferenz 1989 und der Unterzeichnung der Rahmenkonvention durch die Umweltminister der Vertragsparteien (Frankreich, Schweiz, Liechtenstein, Deutschland, Italien, Österreich, Slowenien, Europäische Union) am 7. November 1991 in Salzburg, ist das Vorankommen der Alpenkonvention jedoch seither als schleppend zu bezeichnen. So ist dieses internationale Vertragswerk für eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Alpenentwicklung durch die Ratifikation des Vertragswerkes durch Österreich, Liechtenstein und Deutschland erst am 6. März 1995 in Kraft getreten. In der Zwischenzeit haben Slowenien, Frankreich und die EU diesen Schritt auch vollzogen. Italien und die Schweiz sollen dem Vernehmen nach 1997 folgen. Als viel schwieriger entpuppt sich jedoch das Ringen um die Detailinhalte in den sogenannten Ausführungsprotokollen. Im Jahre 1991 wurde vereinbart, die Protokolle für die Bereiche Naturschutz und Landschaftspflege, Berglandwirtschaft, Raumplanung, Tourismus, Verkehr, Bergwald, Bodenschutz und Energie auszuarbeiten. Anläßlich der 3. Alpenkonferenz 1994 in Chambéry wurden drei Protokolle angenommen und von einzelnen Vertragsparteien unterzeichnet: Naturschutz und Landschaftspflege, Berglandwirtschaft sowie Raumplanung und nachhaltige Entwicklung. Das Protokoll Bergwald folgte bei der 4. Alpenkonferenz 1996 in Brdo/Slowenien; beim sehr verwässerten Tourismusprotokoll stehen die Verhandlungen vor dem Abschluß. Bei dem Leitbildcharakter zukommenden Protokoll Verkehr klaffen allerdings die Vorstellungen über den Handlungsbedarf beim Straßenverkehr insbesondere von Deutschland und Italien einerseits, sowie dem

Alpenkernland Österreich andererseits, nach wie vor meilenweit auseinander. Diese Auseinandersetzung verdeutlicht auf exemplarische Weise die Diskrepanz von inneralpinen und den Interessen von außerhalb. Auf der einen Seite begrüßen jene Vertragsländer mit gering(er)em Alpenanteil etwa die Beschlüsse des Naturschutzprotokolls und drängen auf die Umsetzung. Auf der anderen Seite sind die Alpenanrainerstaaten mit den gewaltigen wirtschaftlichen Interessen der Industriekonzerne beispielsweise Oberitaliens und Süddeutschlands nicht bereit, der Forderung Österreichs auf einen Verzicht zur Errichtung neuer hochrangiger alpenquerender Straßen beizutreten. Wird diese diametral gegenüberstehende Politik zwischen dem außeralpinen Liebhaberwert an der Schönheit dieses Gebirgszuges inmitten Europas und dem gleichzeitigen Diktat der Transitpolitik fortgesetzt, dann darf es nicht verwundern, wenn sich inneralpiner Widerstand gegen eine derartige von außen diktierte Alpenpolitik breitmacht. Deshalb hat sich Österreich entschlossen, alle angenommenen Protokolle solange nicht zu unterzeichnen, bis die Inhalte des Verkehrsprotokolls den österreichischen Forderungen entsprechen. Bei allem Hin und Her bei der Transformation edler Alpengesinnung in die rauhe internationale Politik können jedoch einige positive Aspekte zusammengefaßt werden, welche durch die Alpenkonvention für den Lebensraum Alpen erreicht worden sind:

- Das Thema „Alpen“ ist in Politik, Beamtenschaft, Interessenvertretungen, nicht-staatliche Organisationen ... müssen sich mit den Alpen, ihren Problemen und ihrer Zukunft grenzübergreifend beschäftigen. Eine Tagung jagt die andere, neue Publikationen erscheinen am Markt.
- Tradierte Meinungen und Mythen werden kritisch hinterfragt.
- Mit dem internationalen Vertragswerk der Alpenkonvention erhalten die Alpen eine neue regionalpolitische Plattform zum Transport von Anliegen innerhalb von Europa.
- Die Alpenkonvention bildet den Ausgangspunkt für ein neues Alpenbewußtsein der Alpenregionen.

Die Alpenkonvention macht für die Alpenregionen jedoch politisch nur dann einen Sinn, wenn sie in der Lage ist, die Positionen der Regionen zu stärken und sie politisch innerhalb von Europa aufzuwerten.

Dies muß allerdings an konkreten Beispielen und Erfolgen dingfest gemacht werden können.

5 Alpenkonvention = Berggebietspolitik

Fallbeispiel: Ziel 7-Gebiet „Alpen“

Aufgrund der besonderen Situation der Alpen besteht wohl in hohem Maße der legitime Anspruch, Unterstützung bei der Lösung der Probleme und Wahrnehmung von Chancen einzufordern.

Wenn dies, wie es in den Alpen der Fall ist,

- viele gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Funktionen ausschließlich im Berggebiet abgedeckt werden müssen und es **kein „Ausweichen“ in flachere Gunstlagen** gibt,
- gleichermaßen im eigenen wie im gesamteuropäischen Interesse der **Schutz der natürlichen Ressourcen** einen besonderen Stellenwert hat und zugleich **Naturgefahren** den Lebensraum einengen,
- eine Vielzahl von Erholungssuchenden aus Europa und der ganzen Welt speziell die alpinen Berggebiete im Urlaub besucht, wenn dieser **Tourismus** gleichzeitig Grundlage für die wirtschaftliche Existenz ist, aber auch gravierende Belastungen für die Umwelt auslöst,
- enge Alpentäler im Sinne von Verbindungsfunktionen **große Verkehrsmengen** aufzunehmen haben, deren Lärm- und Abgasemissionen sich hier besonders gravierend auswirken,
- nur durchschnittlich 25 % der Alpenfläche auf grundsätzlich besiedelbare Tal-, Hang- und Terrassenlagen entfallen, die zudem teilweise peripher gelegen oder sonst schwierig erreichbar sind, und wenn die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sehr stark von **Klein- und Kleinststrukturen** geprägt wird, die wiederum im freien Wettbewerb des Binnenmarktes aufgrund ihrer Rahmenbedingungen benachteiligt sind,
- angesichts der Enge des besiedelbaren Raumes **die Vermeidung oder zumindest Begrenzung von Nutzungskonflikten** zu Einschränkungen und Kompromissen auch bei den wirtschaftlichen Aktivitäten zwingt,

- durch die topographischen Gegebenheiten in alpinen Regionen die Erlernung oder die Ausübung des gewünschten Berufes erschwert oder oft unmöglich oder die berufliche und regionale Mobilität zum Teil stark eingeschränkt ist,
- die schwierigen natürlichen Bedingungen der Weiterentwicklung und Anpassung der (vor allem landwirtschaftlichen) Betriebe an die Erfordernisse des Marktes sehr enge Grenzen setzen,

dann ist damit die Erwartung verbunden, daß die vielfach dokumentierte Notwendigkeit einer spezifischen Berggebietspolitik auch in der **Reform des Strukturfonds der Europäischen Union** ihren Niederschlag findet und in die Bereitstellung entsprechender finanzieller Mittel der nationalen und regionalen Politiken mündet.

So wird die Reform der Strukturpolitik nach Ablauf der derzeitigen Programmplanungsperiode (1994-1999) unabhängig von der Erweiterung der Europäischen Union nach Osten für unerläßlich betrachtet. Sowohl thematisch als auch geographisch bedarf es einer stärkeren Konzentration der Beihilfen. Demnach soll nach ersten Vorstellungen der zuständigen EU-Kommissarin *M. Wulf-Matthies* für den Zeitraum 2000-2006 versucht werden, die im Rahmen der Regionalziele (1,2,5b und 6) förderfähige Gesamtbevölkerung von 50,6 % auf rund 35 % der Bevölkerung in der Fünftezernergemeinschaft zu verringern.

Es sollte jedoch davon ausgegangen werden, daß diese Rahmenseetzungen die Verankerung einer Berggebietspolitik in den Strukturfonds keineswegs ausschließen. Eine wirkungsvolle Berggebietspolitik ist sehr wohl mit der gebotenen Konzentration des Mitteleinsatzes in Einklang zu bringen, wobei der Schlüssel weniger in der geographischen und auch nicht nur in der sachlichen Konzentration, sondern ganz entschieden in der **qualitativen Konzentration** liegen wird.

Eine flexiblere Handhabung hinsichtlich Gebietsfestlegung und möglicher Maßnahmen würde diese qualitative Konzentration des Mitteleinsatzes erfordern. Vorstellbar wäre, aus den Strukturfonds nur solche Projekte zu kofinanzieren, die

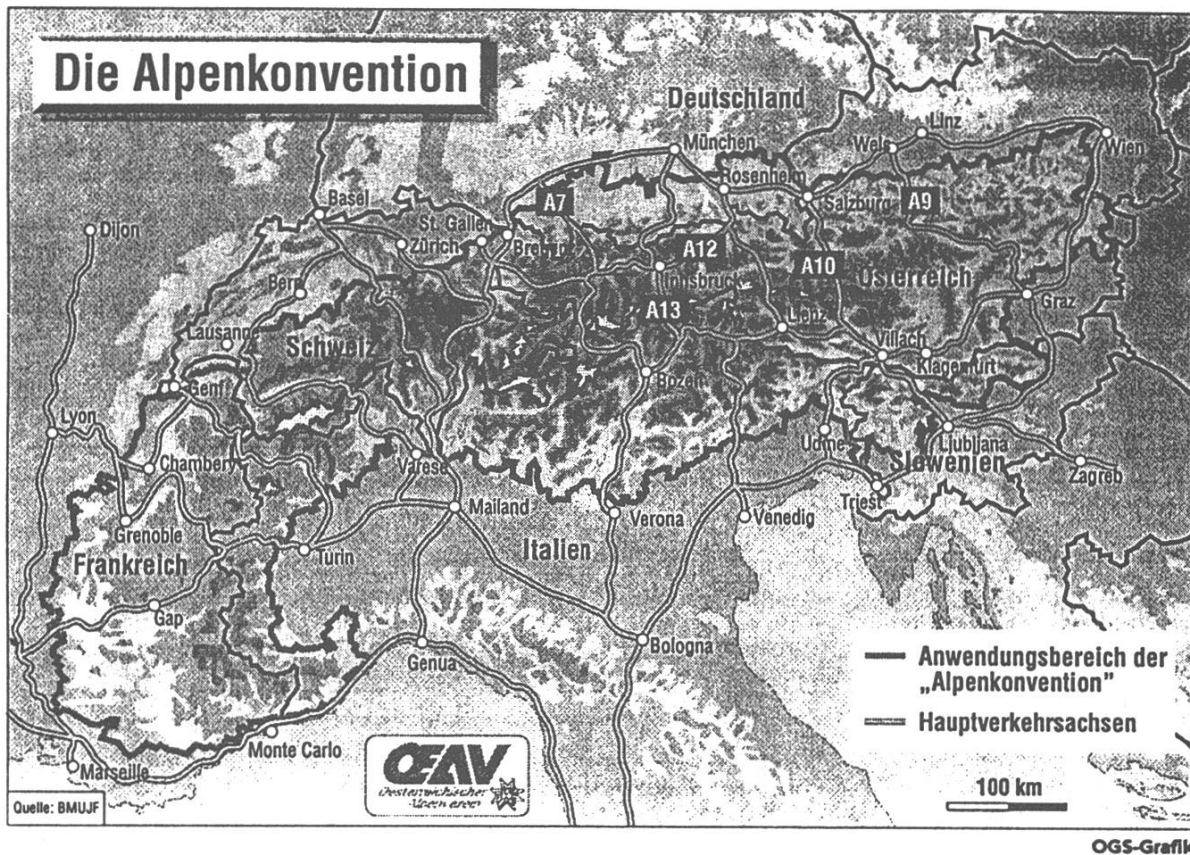
- jedenfalls berggebietsspezifisch sind, und darüberhinaus
- Beispielcharakter haben bzw. beispielgebend wirken,
- wesentliche Bedeutung für die nachhaltige Entwicklung eines Gebietes (einer Talschaft) aufweisen,

- durch (auch freiwillige) Einhaltung besonderer Umweltstandards mit erhöhten Kosten belastet sind,
- durch besondere natürliche Erschwernisse mit erhöhten Kosten belastet sind,
- durch das Beschreiten neuer Wege und durch notwendige Entwicklung von Kooperationen vorerst mit erhöhten Kosten oder Risiken belastet sind,
- über den Nutzen für den Projektträger hinaus besonderen allgemeinen Nutzen stiften,
- zur Vermeidung oder Sanierung von Schäden erforderlich sind, deren Ursache bei Belastungen liegt, die zu einem wesentlichen Teil von „außen“ in die Berggebiete hineingetragen werden.

Die Europäische Kommission drängt nun in der Studie *Europa 2000+* (1995:24) auf eine verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Als Gebiete transnationaler Kooperation werden zum Beispiel die Pyrenäen und die Alpen vorgeschlagen, wobei für den Alpenraum bereits die Bezeichnung „Alpenkonvention“ gewählt wird.

Wenn nun aufgrund der bisherigen Nichtberücksichtigung der „3. Dimension“ in der EU-Strukturpolitik, nämlich Höhenlage, Steilheit, klimatische Verhältnisse, Abgelegenheit..., die Forderung zur Schaffung eines neuen Ziel 7-Gebietes „Alpen“ erhoben wird, dann kann im Falle der Alpen zumindest hinsichtlich der **Abgrenzung** auf eine rechtliche Grundlage zurückgegriffen werden. Sie ist Bestandteil des Übereinkommens zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention), in dessen Anlage sowohl der Anwendungsbereich im Sinne des Artikel 1 Abs.1 kartographisch abgegrenzt wird als auch die Liste der administrativen Einheiten des Alpenraumes der einzelnen Vertragspartner enthalten ist. (Österreich: *BGBI.Nr.477/1995 vom 21. Juli 1995, S.6411-6477*). Das Besondere an dieser Abgrenzung besteht darin, daß sie (hinsichtlich der Schaffung eines eigenen Ziel 7-Gebietes) auch von der Europäischen Kommission am 26. Februar 1996 beschlossen worden ist. In der Schweiz wird aufgrund der Gespräche von Vertretern des Bundes und der Alpenkantone am 23./24. August 1996 in Arosa die Botschaft des Bundesrates bis Ende 1996 an das Parlament (National- und Ständerat) weitergeleitet werden. Nach Vernehmlassung und parlamentarischer Beratung könnte die Ratifizierung dann im Verlauf des Jahres 1997 erfolgen (*Medien-Netzwerk Alpen, Ausg.78/1996:3*).

Abbildung 2: Anwendungsbereich der Alpenkonvention



Diese rechtlich anerkannte Abgrenzung wäre demnach der „äußere Gebietsrahmen“ für ein neues Ziel 7-Gebiet „Alpen“, in welchem entgegen dem bisher starren System der Beschränkung der Strukturfonds-Förderungen auf die festgelegten Gebiete (ohne Differenzierung) Maßnahmen und Förderungsmittel nach Notwendigkeit, Bedürftigkeit und nach qualitativen Kriterien differenziert und flexibel zum Einsatz kommen sollen.

Dieses Ziel 7-Gebiet „Alpen“ soll einen integralen Beitrag zur Erhaltung des komplexen und sensiblen Lebens-, Wirtschafts- und Ökoraumes Alpen leisten (Schindegger 1995:12). Deshalb soll ein derartiges Zielgebiet in erster Linie auch einen institutionellen Rahmen für eine alpenbezogene Raumordnungs-, Verkehrs-, Umweltpolitik, usw.

darstellen, und erst in zweiter Linie als ein bloßes regionales Wirtschaftsförderungsinstrument gesehen werden. Eine Überbetonung des Bergbauernproblems als das Alpenproblem schlechthin wäre ein Fehlpfad auf dem möglichen Weg zu einem Ziel 7-Gebiet „Alpen“. Ein derartiges Zielgebiet auf der Basis der Alpenkonventionsabgrenzung könnte zum Beispiel auch in der Alpentransitfrage zur Lösung beitragen. Anstatt von mühsamen und Jahre andauernden Abstimmungsprozessen für die im Rahmen der EU-Wegekostenrichtlinienänderung geforderten Festlegung von ökologisch sensiblen Korridoren, könnte ein Zielgebiet „Alpen“ als Ganzes diese Funktion übernehmen.

Das Ziel eines Ziel 7-Gebietes „Alpen“ setzt aber ein europaweites **Alpenbewußtsein** voraus.

Einmal muß klargestellt werden, daß im Sinne der Solidarität auch die Einbeziehung weiterer Berggebiete, die sich in einer der Alpen vergleichbaren Situation befinden, für sinnvoll und notwendig erachtet werden. Mit dem Instrument der Alpenkonvention und der Tatsache, daß die EU eine Vertragspartei der Alpenkonvention ist, besteht für die Alpen eine gute Ausgangsposition. Sie könnten eine Vorreiterrolle für andere Berggebiete einnehmen.

Zweitens bleibt der Umstand jedoch unentbehrlich, daß die Regionen des Alpenraumes und die großen alpinen Arbeitsgemeinschaften (ARGE ALP, COTRAO, ALPEN ADRIA) für das Zustandekommen eines derartigen Zielgebietes „Alpen“ auch das entsprechende Lobbying betreiben.

Am Beispiel Österreichs zeigt sich jedoch, daß das Interesse der Bundesländer an einem Ziel 7-Gebiet „Alpen“ vom Anteil der Alpen an der Gesamtfläche des Bundeslandes abhängt. Je größer der Alpenanteil, desto intensiver stellen sich diesbezügliche Bemühungen dar. Je geringer die anteilige Alpenfläche ausfällt und vitale Landesentwicklungsinteressen und -probleme außerhalb liegen, umso stärker sind die Bedenken gegen dieses regionalpolitisch relevante Vorhaben. So haben sich die Landtage der Bundesländer von Kärnten, Salzburg und Tirol mit einem hohen Alpenanteil ganz klar für die Schaffung eines eigenen Ziel 7-Gebietes ausgesprochen, die Steiermark zögert noch, in Ober- bzw. Niederösterreich zeigt sich Desinteresse (Alpenanteil < 1/3 der Landesfläche). Deshalb ist derzeit auch noch keine österreichweit akkordierte Position in Sicht. Neben den österreichischen Bundesländern haben auch die Südtiroler Landesregierung und die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (*Memorandum zur zukünftigen*

gen Agrarpolitik und Agrarförderung im Berggebiet des Alpenbogens) sowie die Internationale Alpenschutzkommission CIPRA Beschlüsse zur Unterstützung dieses Vorhabens auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene gefaßt.

Wenn sich die nationale Konsensfindung schon innerhalb von Österreich als Land mit dem größten Alpenanteil als schwierig herausstellt, wie zäh wird dann eine Übereinstimmung für dieses Zielgebiet in Ländern mit mehreren Gebirgszügen bzw. geringem Alpenanteil zu erreichen sein?

6 Ausblick

Die Weichen für die europäische Struktur- und Regionalpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts werden in allernächster Zeit gestellt. Trotz bestechender Argumente für ein eigenes EU-Ziel 7-Gebiet „Alpen“ wird es noch einer gewaltigen Kraftanstrengung zur Erreichung dieses Zieles bedürfen.

Mit der Alpenkonvention und ihrer Abgrenzung existieren gute Startvorteile. Andererseits bietet dieser Konnex auch Profilierungschancen für die Alpenkonvention auf dem rauen europäischen Polit-Parkett. Nur wenn die Alpenkonvention sowohl von den Inhalten her als auch als Gebiet transnationaler Zusammenarbeit an politischer Relevanz gewinnt, wird dieses internationale Vertragswerk ihrer Bedeutung zur Stärkung des Alpenraumes gerecht werden. Die derzeit sehr zähen Verhandlungsfortschritte, der mangelnde Umsetzungswillen, die fehlende politische Instrumentalisierung der Alpenkonvention sowie die geringe Zahl an Sitzungen des Ständigen Ausschusses (zwei pro Jahr und eine Alpenkonferenz der Umweltminister alle zwei Jahre) bei gleichzeitigem Fehlen eines ständigen Konventionssekretariates messen der Alpenkonvention derzeit noch nicht die ihr zuge dachte Scharnier- und Plattformfunktion für Alpenanliegen bei. Die Einbeziehung der Gebiets-körperschaften bei der Umsetzung der Protokollinhalte und die ausgeglichene Berücksichtigung von Schutz- und auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Entwicklungsaspekten (insb. Protokolle für Berglandwirtschaft, Bergwald, Raumplanung und nachhaltige Entwicklung) sind ein solides Fundament für eine zukunftsorientierte Alpenpolitik.

Eine besondere alpenpolitische Notwendigkeit zur Erreichung einer erfolgreichen Berggebietspolitik stellt aber ein näheres Zusammenrücken der beiden großen Alpenkernländer Schweiz und Österreich dar, die miteinander knapp 42 Prozent der gesamten Alpenfläche ausmachen. Ob dabei die Alpenkonvention einen ernsthaften Ansatz spielen kann, werden die nächsten Jahre zeigen.

Literatur

- ARBEITSGEMEINSCHAFT ALPENLÄNDER - KOMMISSION II (1996): Memorandum der ARGE ALP zur zukünftigen Agrarpolitik und Agrarförderung im Berggebiet des Alpenbogens. Unterlage zur 27. Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP am 26. Juni 1996 in Mailand. Innsbruck, 11 S.
- BÄTZING, W. ET AL. (1993): Der sozio-ökonomische Strukturwandel des Alpenraumes im 20. Jahrhundert. Eine Analyse von „Entwicklungstypen“ auf Gemeinde-Ebene im Kontext der europäischen Tertiarisierung. *Geographica Bernensia* P 26; Geographisches Institut Bern, 157 S. + 3 Karten.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT (1996): Österreichisches Bergbauernmemorandum. Österreichisches Memorandum zur Land- und Forstwirtschaft in den europäischen Berggebieten. Wien, 15 S.
- COMMISSION EUROPÉENNE - ed. (1995): Etude prospective des régions de l'arc alpin et périalpin. Europe 2000. Luxembourg: Office des Publications officielles des Communautés européennes, 301 p.
- COMMISSIONE EUROPEA - ed. (1995): Studio delle prospettive delle regioni dell'arco alpino e perialpino. Studi di sviluppo regionale. Europa 2000. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 297 pag.
- Die Allianz der Alpenländer nimmt Gestalt an: „Erklärung der Vertreter der Berggebiete anlässlich der Konferenz in Bozen am 11. April 1996“. In: Österreichischer Gemeindespiegel (= Nachrichten für den ländlichen Raum) 17, Nr.2, S.4-6.
- DREVET, J.-F.U.D.MARTIN (1993): Prospektivstudie über die Regionen des Alpenbogens und des Alpenvorlandes Europa 2000. Deutsche Zusammenfassung. Brüssel, XVI/358/93-DE; 13 S.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN/WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS (1996): Stellungnahme der Fachgruppe Regionale Entwicklung, Raumordnung und Städtebau zum Thema „Alpenraum - Eine Chance zur Entwicklung und Integration“ (Berichterstatte: Herr Masucci). Brüssel, REG 110, CES 1218/95 fin (IT) KK/S/uh, 33 S.

- EUROPÄISCHE KOMMISSION - Hrsg. (1995): Europa 2000+ - Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 247 S.
- GSCHÖPF, R. U. P. HABLACHER - Red. (1996): Die Alpenkonvention - Der österreichische Weg (mit Beiträgen aus Bundes- und Landespolitik, den Sozialpartnern, kommunalen Spitzenverbänden, Interessenvertretungen, Umweltorganisationen, aus dem internationalen Blickwinkel); hrsg. von CIPRA Österreich; Wien, 120 S.
- HABLACHER, P. MIT W. BÄTZING, U. TÖDTER (1995): Bibliographie Alpenkonvention (Stand Dezember 1995). LID-Literaturinformationsdienst Nr.8 - Fachabteilung Raumplanung-Naturschutz: Oesterreichischer Alpenverein; Innsbruck, 37 S. (wird laufend ergänzt).
- HOVORKA, G. (1996): Das Förderungssystem in der Landwirtschaft nach dem EU-Beitritt. In: Zolltexte 6, Nr.21, S.42-45.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN - Hrsg. (1991): Europa 2000 - Ausblick auf die Entwicklung des Gemeinschaftsraumes. KOM(91) endg.; 202 S.
- RAUTER, F. (1996): Überlegungen, Vorschläge und Erwartungen des Bundeslandes Tirol zur EU-Konferenz von Cork im November 1996 und zur Diskussion um die Reform der EU-Strukturfonds. Innsbruck, 12 S.
- SCHINDEGGER, F. (1995): Österreich in der Europäischen Raumordnung. Referat, gehalten im Rahmen der 8. ÖROK-Enquete am 19. Jänner 1995 in Wien; unveröff. Vortragsmanuskript, 12 S.
- SCHLÖGL, K. (1996): Regionalpolitische Ziele der EU aus österreichischer Sicht. In: Österreichischer Gemeindespiegel (= Nachrichten für den ländlichen Raum) 17, Nr.3, S.4-6.
- SCHWÄRZLER, E. (1996): Regionalvermarktung und ökologische Landwirtschaft - Chance für die Landwirtschaft in Vorarlberg? In: Lebensmitteltransporte und regionale Vermarktung im Alpenraum. Conference-Reader 10.-12. November 1995 Hittisau bei Bregenz; Naturfreunde International, Wien, S.62-65.
- WACHTER, D. (1996): Alpenpolitik - nimmt ein Phantom Gestalt an? Vom Alpenmythos zum Alpenbewußtsein. In: Internationale Alpenschutzkommission CIPRA (Hrsg.): Mythos Alpen. Tagungsband zur CIPRA-Jahreskonferenz 1996, 10.-12. Oktober 1996 in Igls/Österreich. Wien, S.71-88.

Anschrift des Verfassers:

Mag. Peter Hasslacher
Vizepräsident CIPRA International
Oesterreichischer Alpenverein
Leiter der Fachabteilung Raumplanung-Naturschutz
Wilhelm-Greil-Strasse 15
Postfach 318
A-6010 Innsbruck