

Heft 6/1992: 615-618.

Scharpf, Fritz, 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 91/10, Köln.

Schrapp, Ludger, 1994: Bezirksregierungen in Deutschland. Die Bündelungsbehörde der Mittelinstanz im Vergleich. In: Die öffentliche Verwaltung, Heft 5/1994: 157-162.

Zündel & Partner, 1991: Gutachten zur Untersuchung der Organisation und Struktur des Regierungspräsidenten Arnsberg, Nettetal.

Die Alpenkonvention - zentraler Baustein einer europäischen Raumordnungspolitik?

Reinhard Gschöpf, Wien

Kurzfassung

Die Alpenkonvention, das Abkommen der Alpenstaaten und der EU über Schutz und nachhaltige Entwicklung im Alpenraum, wird aufgrund der breiten Bezugnahme auf regionale Spezifika auch als Gegenentwurf zum bisherigen Binnenmarktmodell bezeichnet. Das bei Festhalten an der bisherigen regional unspezifischen Integrationspolitik absehbare Versagen dieses Modells - nicht zuletzt durch Unfinanzierbarkeit - legt jedoch eher eine Interpretation der Alpenkonvention als Vorreiter einer Umorientierung in der EU nahe. Am Beispiel des Umgangs der seit einigen Jahren gezielt verfolgten Raumordnungspolitik auf Gemeinschaftsebene mit dem Alpenraum lassen sich diese grundlegenden Fragen aufzeigen und Vorteile der differenzierteren Behandlung differenzierter Großräume exemplarisch illustrieren.

Gliederung

1. Zugang zur Fragestellung
2. Die Genese einer europäischen Raumordnungspolitik und die Rolle des Alpenraums
 - 2.1 Von den Ursprüngen zu den Anfängen
 - 2.2 Europa 2000: Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft
 - 2.3 Die „Transregionalen Studien“
 - 2.4 Die „Alpen-Studie“ als Illustration bestehender europäischer Einschätzungen
 - 2.5 Die Fortführung der Institutionalisierung in der europäischen Raumordnung
 - 2.6 Europa 2000+: Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung
3. Die Alpenkonvention - ein Überblick
 - 3.1 Genese und Biographie der Alpenkonvention
 - 3.2 Am Vorabend der Umsetzung - Perspektiven und Probleme
4. Die Alpenkonvention - Gegenentwurf oder Baustein für die europäische Raumordnung?

1. ZUGANG ZUR FRAGESTELLUNG

Seit der im Jahr 1988 erfolgten Reform der Strukturfonds haben sich die Institutionen und Gremien der damaligen Europäischen Gemeinschaft offensiv mit Fragen der Raumplanung und Raumordnung zu beschäftigen begonnen. Das auslösende Argument hierfür war die Ansicht, daß mehrere zentrale Ziele der Gemeinschaftspolitik - wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, ja die Vollendung des Binnenmarktes überhaupt - ohne verstärkte Beschäftigung mit der Raumnutzung entweder nicht erreicht oder aber ihre Vorteile nur unzureichend zum Tragen kommen könnten. Diese Erkenntnis folgte insbesondere aus den sich räumlich manifestierenden Problemen, welche die weithin fehlende Koordination der räumlichen Auswirkungen der einzelnen Politikbereiche, speziell der Strukturpolitik, mit sich brachten.

Ein entsprechender formaler Prozeß zur Erarbeitung einer "Europäischen Raumordnung" (eigentlich: Raumordnungspolitik) wurde im Jahr 1989 eingeleitet. Die politische Wertschätzung sowohl innerhalb der Mitgliedsstaaten als - in der Folge - auch unter den im Halbjahresrhythmus quer über den Kontinent wechselnden Vorsitzführungen der Kommission war und ist wechselhaft. Dennoch hat dieses Thema eine gewisse Bedeutung erlangt und behalten. So haben Schriftlichkeiten aus dem Titel der sogenannten "Europäischen Raumordnung", insbesondere die beiden oft als "Europäische Raumordnungskonzepte" bezeichneten Berichte "Europa 2000" und "Europa 2000+" (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1991, Europäische Kommission 1995), in den letzten Jahren weite Verbreitung gefunden.

Diese und auch andere dem Bereich der mehr oder weniger wissenschaftlich abgestützten "policy papers" zuzurechnenden Produkte sind aus dem Blickwinkel derer, auf die die Initiative zu ihrer Erarbeitung zurückgeführt werden kann, zu betrachten. Dabei erscheinen sie als durchaus zweckdienlich - ganze Bündel von Argumenten enthaltend, welche zur Unterstützung des festen Glaubens der Verantwortlichen an die Erreichbarkeit des die EU tragenden Gleichgewichtszieles und die Sinnhaftigkeit des dorthin verfolgten Weges beitragen. Auch im Rahmen einer sachlich-inhaltlich orientierten Analyse und eines entsprechend grundsätzlichen Vergleichs mit den bis dahin vorliegenden Konzeptionen zu Raumordnung und Raumentwicklung auf nationaler oder regionaler Ebene lassen sich fortschrittliche Elemente feststellen: Etwa die Betonung grenzüberschreitender Aspekte, oder auch die Verwendung zeitgemäßer Visualisierungsverfahren aus dem Dunstkreis des Geodesign.

In Österreich hat sich die Diskussion dieser "Europäischen Raumordnungspolitik" vor allem zu Beginn sehr in Grenzen gehalten. Die Beschäftigung der ÖROK (Österreichische Raumordnungskonferenz) mit dem Thema des "Integrierten Alpenschutzes" in den Jahren 1989/90 erfolgte mit zum Teil exklusiv alpenzentriertem Blickwinkel. Der europäische Gedanke kam hier zwar in Bezug auf Verkehrspolitik etc. zum Tragen, eine europäische Dimension der Raumordnung

hingegen wurde nicht angesprochen. Das Fehlen einer rechtzeitigen eigenen Initiativen in dieser Richtung läßt sich auf den ganz allgemein unzureichenden Stellenwert von Raumordnung, Raumordnungspolitik und zugehöriger Forschung in der öffentlichen Diskussion und auf die damals noch geringe Bedeutung der Integrationsdiskussion zurückführen.

Dies ist aber nicht der einzige und wahrscheinlich auch nicht der entscheidende Grund gewesen, vielmehr handelt es sich um ein zweiseitiges Phänomen. Eine Analyse speziell aus dem österreichischen Blickwinkel zeigt, daß Kernprobleme der Alpen und somit zugleich des Alpenstaates Österreich vor dem erst mit 1995 erfolgten Beitritt zur EU auf europäischer Ebene teilweise nicht wahrgenommen, teilweise wohl als vernachlässigbar angesehen, jedenfalls aber nicht deutlich genug angesprochen wurden, um inhaltliche Aktivitäten wenigstens als Reaktion auszulösen (vgl. Landaburu 1995, Schindegger 1994).

Sinnbildlich für diese offenbar allgemein vorherrschende Grundhaltung der Marginalisierung des Alpenraumes und seiner speziellen Probleme kann die sehr zurückhaltende Behandlung der Alpen im Rahmen der Europäischen Raumordnung stehen. Dem Alpenraum ist schon alleine aufgrund von Ausdehnung und geographischer Lage inmitten des Kontinents eine gewisse quantitative Bedeutung im europäischen Kontext nicht abzusprechen. Die Alpen sind ein bevorzugtes Zielgebiet des Massentourismus, sie sind der zentrale europäische Transitraum für Menschen und Güter, vor allem aber sind die Alpen (im engeren Sinn!) unmittelbarer Lebens- und Wirtschaftsraum von weit mehr als zehn Millionen Menschen in immerhin acht Staaten.

Diese Elemente behalten unabhängig von der Perspektive ihre Gültigkeit; grundlegende Unterschiede im individuellen wie gesellschaftlichen Erleben und Erfahren sorgen jedoch für sehr gegensätzliche Wahrnehmungen, je nachdem, ob es sich um Bewohner der Berge selbst oder um Bewohner Blauer (und auch anderer) Bananen handelt. Aus dem Blickwinkel eines Staates, in dem die Alpen eine zentrale Rolle von der Selbstdefinition auf dem weltweiten Tourismusmarkt bis zum tatsächlichen Flächenanteil spielen, erscheinen diese als ein konstituierendes Element, wenn es um das nationale Selbstverständnis von Bevölkerung und Entscheidungsträgern geht. Von der anderen Seite hingegen sieht man die Alpen zuvorderst als großräumige und außerordentlich hinderliche Barriere für Verkehr und Kommunikation zwischen maßgeblichen Wirtschaftszentren der Europäischen Union, man findet die Alpen in der Weiterführung dieser Perspektive schließlich als Sportgerät, als Naturreservat, als "Raum mit besonders hoher Grenzdichte" oder auch ganz einfach als unproduktive Restfläche interpretiert.

Anders als etwa den nordischen Staaten oder den westlichen Mittelmeeranrainern ist es dem Alpenraum in der Vergangenheit offensichtlich auch nicht gelungen, sich in Richtung der "neuen" Machtzentren nachdrücklich in Szene zu setzen. Viel hat dazu die sogenannte "Kirchturmpolitik" beigetragen, die "Krankheit des Alpenraumes" (Bätzing), sich nur in Ausnahmefällen zu

konstruktiven Lösungen zusammenzufinden, die über den jeweils eigenen Wirkungsbereich der Entscheidungsträger hinausgehen. Dies hat dann - neben einigen sehr viel schwerwiegenden Konsequenzen - unter anderem einen verschwindenden Stellenwert dieses Großraums zur Folge, wenn es um die Gestaltung eines großen Teiles des Kontinents im Rahmen einer Europäischen Raumordnung und die jeweilige Positionierung der einzelnen Großräume geht. Auf den ersten Blick erscheint diese mangelnde kollektive Artikulationsfähigkeit verwunderlich, der Hintergrund nicht unmittelbar einsichtig. Die Diskrepanz zu anderen Großräumen, denen besagte Kirchtumpolitik ja ebenfalls nicht fremd ist, wird aber nach einem Blick auf die auf engstem Raum widerstreitenden Nutzungsinteressen, auf die Vielzahl an Staaten, Sprachen und Kulturen und nach einem Vergleich mit der Einheitlichkeit der anderen genannten Großräume begreiflich. Relativer Wohlstand, vor allem aber diese absolute Vielfaltigkeit haben ein "gemeinsames Alpenverständnis" bislang auch im Alpenraum selbst ein Wunschbild bleiben lassen.

Unmehrer geht es aber im Angesicht der Integration darum, Unverträglichkeiten entgegenzutreten, die sich im Spannungsfeld zwischen vielfältig strukturierten Räumen und Gesellschaften und einfältig strukturierten "Marktgegebenheiten" nahezu zwangsläufig entfalten (müssen). Mangelnde Artikulation findet natürlich ihren Niederschlag auf übergeordneten Ebenen. Soll man an den Schaltstellen der Macht gehört und auch verstanden werden, so tut besonders eine gemeinsame Sprache not - am Beginn der Akzeptanz eines von der Norm abweichenden eigenverantwortlichen Umgangs mit dem eigenen Lebensraum muß deshalb ein grenzüberschreitender Grundkonsens zum zukunftsfähigen Lebensraummanagement in den Alpen selbst stehen. Auf entsprechend fundierter inhaltlicher wie völkerrechtlicher Basis stehend, wird sodann der Stellenwert im Gesamtzusammenhang die gebührende Berücksichtigung finden müssen.

Noch ist es nicht soweit. Die fundierte inhaltliche Basis mit völkerrechtlicher Verankerung besteht zwar in der auch von der EU mitzutragenden Alpenkonvention bereits zu einem guten Teil, aber im Spiegel der Europäischen Raumordnung beginnt diese Entwicklung erst zaghaft Spuren zu hinterlassen. Um dies nachhaltig zu ändern, um nicht in Überlebensfragen weiterhin negiert oder belächelt zu werden, um auf europäischer Ebene und in der Europäischen Raumordnung nicht marginalisiert, sondern wahr- und ernstgenommen zu werden, wird im Alpenraum offenkundig weit größere Einigkeit und Entschlossenheit als bisher erforderlich sein.

L'Autriche défend ses Alpes contre l'économie, la Suisse contre l'écologie

Hier, à Chambéry, les Etats signataires de la Convention alpine n'ont pas réussi à se mettre d'accord. Le volet transports divise les Etats, qui ne sont pas tous pressés d'opérer le transfert du trafic de transit de la route au rail.

Abb. 1: Teile und herrsche? Teile Dich selbst und laß Dich beherrschen! (aus: Nouveau Quotidien/21.12.1994)

2. DIE GENESE EINER EUROPÄISCHEN RAUMORDNUNGSPOLITIK UND DIE ROLLE DES ALPENRAUMS

2.1. Von den Ursprüngen zu den Anfängen

Europäische Raumordnungspolitik hat - wenigstens aus EU-Perspektive - noch keine lange Geschichte aufzuweisen (vgl. auch Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1991, 1993; Schindegger 1994). Daß es auch keine wirklich demokratische Geschichte ist, liegt in der Natur des zentralen Akteurs begründet. Nicht von allem Anfang an war dies die selbstverständliche Konsequenz: Ein bereits aus dem Jahr 1984 stammender Entwurf des Europäischen Parlaments für einen Unionsvertrag hätte nämlich einen Verfassungsauftrag für die konzeptuelle Behandlung der europäischen Raumentwicklung vorgesehen - entsprechend auch der politischen Tradition einer Mehrheit der Mitgliedsstaaten. Die letztlich durchgeführte Initiative kam aber von oben und ging von der Kommission selbst aus. Auf Gemeinschaftsebene fand die Raumplanung überhaupt erst im Unionsvertrag von Maastricht Erwähnung als wichtiges Element.

Ansatz war also nicht ein demokratisch legitimierter Auftrag, sondern vielmehr der politische Sachzwang, manifestiert spätestens mit der Reform der Strukturfonds im Jahr 1988. Ausschlaggebende Problembereiche waren dabei vor allem:

- die Aufwertung und Ausweitung der Regionalpolitik durch die Programmorientierung der Strukturfonds und
- das immer deutlichere Auftreten negativer Raumeinflüsse der nicht koordinierten Sektoralpolitiken der damaligen EG, von der Verkehrs- und Energiepolitik bis zur Agrar- und Wettbewerbspolitik.

Nach der zuvor räumlich wenig differenzierten Vorgehensweise wurde in dieser Situation in einer verträglichen und koordinierten Art der Raumnutzung zunehmend ein zentrales Element der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit im größeren Vergleich gesehen. Für den Zusammenhalt in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht und für das Erreichen möglicher Vorteile des Binnenmarktes wäre diese Vorgangsweise unabdingbar und somit die Einleitung einer konzeptbasierten Koordination insbesondere der eigenen Politik unumgänglich. Solcherart entstand das Vorhaben, einen in sich schlüssigen Rahmen für Planungen auf den unterschiedlichen räumlichen Bezugsebenen von Brüssel bis zu den Regionen zu erstellen, dies unter Berücksichtigung der bestehenden Kompetenzverteilungen und des Subsidiaritätsprinzips.

Als formaler Ausgangspunkt des Prozesses ist das 1989 unter französischem Ratsvorsitz durchgeführte "Informelle Treffen" der zuständigen Minister der Mitgliedsstaaten in Nantes anzusehen. Bei diesem Treffen wurde von den Ministern die Forderung nach Vorlage eines entsprechenden Gemeinschaftsdokuments durch die Kommission aufgestellt. Seitens der demokratisch bestellten europäischen Strukturen fand diese Initiative erst deutlich später

Unterstützung: Aus dem Oktober 1990 datiert eine Entschließung des Europäischen Parlaments, in der eine einheitliche Vorgangsweise der EG im Bereich der Raumplanung gefordert wird.

2.2. Europa 2000: Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft

Das Ergebnis dieses in Nantes gestarteten sogenannten Europa-2000-Programmes war die im November 1990 verabschiedete Mitteilung der Kommission "Europa 2000: Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft - Vorläufiger Überblick". Nach der Vorlage beim zweiten informellen Ministertreffen in Turin wurde dieses Papier nochmals überarbeitet und 1991 als endgültiges Dokument (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1991) angenommen. Das zentrale Ergebnis in struktureller Hinsicht war dabei die Anregung der Kommission, auf der Ebene der Gemeinschaft einen informellen Ausschuß für Raumentwicklung einzusetzen. Dieser Vorschlag ist bei der Behandlung von "Europa 2000" auf Ministerebene (Raumplanung, Regionalpolitik) im November 1991 in Den Haag auch begrüßt worden.

Das oft als "Europäisches Raumordnungskonzept" bezeichnete Produkt "Europa 2000" ist rasch zu einem festen Bestandteil der Diskussion geworden. Es besteht auch in der entsprechenden Literatur Konsens darüber, daß die Beschäftigung mit staatenübergreifenden Ursache-Wirkungs-Gefügen zu diesem Zeitpunkt ein wesentlicher Fortschritt war. Die verstärkte Thematisierung der Raumdimension der sektoralen wie der regional ausgerichteten Gemeinschaftspolitik ist zu einem Gutteil auf diese Beschäftigung zurückzuführen. Daneben ergab sich - vielleicht als bedeutungsmäßig zentraler Effekt - der sachlich und mancherseits auch politisch nicht unerwünschte Effekt einer Wiederbelebung nationaler Raumordnungspolitik. So zeigt etwa Deutschlands raumordnerischer Orientierungsrahmen deutliche Anklänge. Dafür war die zum Teil recht unerwartete Notwendigkeit der ernsthaften Auseinandersetzung mit einem durchaus elaborierten und vergleichsweise blitzartig erstellten Dokument einer eigentlich nicht zuständigen übergeordneten Einrichtung ein wertvoller Anstoß. Dieses Argument der Reanimierung auf nationaler Ebene wurde und wird insbesondere von offiziellen Vertretern Deutschlands als Begründung für das große deutsche Engagement in dieser Frage in den seither vergangenen Jahren angeführt. Die eigentliche Nicht-Zuständigkeit wurde auch seitens der Kommission selbst betont; man hat dem Dokument ja bewußt die Verbindlichkeit abgesprochen und den Aspekt einheitlicher Information für Planungsbehörden stark in den Vordergrund gestellt.

Hinzuweisen ist allerdings auf einen kleinen, aber nicht unwesentlichen Widerspruch, der ebenfalls eine Rolle gerade im deutschen Engagement gespielt hat: Die Subsidiarität, die die EU meint, hat nicht viel mit dem Föderalismus Deutschlands, Österreichs oder gar der Schweiz zu tun. Subsidiarität bedeutet ja, daß alles, was die untere Ebene nicht schafft, auf einer höheren Ebene erledigt wird; Überforderung führt somit zu übergeordneter Kompetenz. Subsidiarität bleibt daher im Grundsatz ein zentralistisches Konzept. Im Gegensatz dazu besteht im Föderalismus bekanntlich eine strikte

verfassungsmäßige Arbeitsteilung, eine vertikale Gewaltenteilung, in der bestenfalls Kontrollschleifen eingebaut sind - das heißt, Überforderung führt daher hier üblicherweise nicht zu übergeordneter Kompetenz, man kann von einem im Grundsatz dezentralen System sprechen.

"Europa 2000" stellt sich in der genaueren Analyse vorrangig als Orientierungsrahmen dar. Handlungsrahmen ist das Dokument nur dort, wo es unter starker Reduktion auf Kohärenzkriterien Aspekte der materiellen Infrastruktur behandelt, welche im Rahmen der Strukturfonds Bedeutung haben. Einige aus Sicht der Raumordnungspolitik zentrale Gesichtspunkte fehlen jedoch nahezu völlig, so zum Beispiel die Beschäftigung mit gegenwärtigen wie wünschenswerten zukünftigen Siedlungskonfigurationen, und nicht zuletzt ist in dem Bericht auch nichts von europäischen Gedanken zum politischen Umgang mit den Berggebieten zu finden. Daß heißt zugleich, daß man speziell den Alpenraum betreffende konstruktive Überlegungen vergeblich sucht.

2.3. Die "Transregionalen Studien"



Abb. 2: Die Untersuchungsgebiete der "Transregionalen Studien" im Rahmen der Europäischen Raumordnung

Bereits im Dokument "Europa 2000" wurde der Rahmen für die weitere Vorgangsweise vorgegeben: Sogenannte "Transregionale Studien" wurden in die Wege geleitet, um den Raum- und Sachbezug zu präzisieren. Sieben dieser Studien sollten sich jeweils einem bestimmten europäischen Großraum widmen - in der Diktion Brüssels sind dies die atlantische Region, die zentrale Hauptstadtregion, die westliche sowie die zentrale Mittelmeerregion, die Küstenregion der Nordsee, die sogenannte kontinentale Binnenregion, die neuen deutschen Bundesländer und schließlich auch "die" Alpenregion. Die Abgrenzung wurde "aufgrund ihrer räumlichen Nähe und der sich entwickelnden gegenseitigen Beziehungen" der genannten Räume getroffen. Drei weitere Studien hatten die Außenbeziehungen der Gemeinschaft zu anderen europäischen und randeuropäischen Großräumen zum Thema - Skandinavien, der europäische Osten sowie die Umrahmung des Mittelmeers im Süden und Osten, also der Raum Maghreb/Naher Osten.

Vorrangiges politisches Ziel der Vergabe dieser Studien war die Entwicklung einer Kontinuität in der Behandlung des Themas auf der europäischen Ebene: So war beispielsweise bereits in "Europa 2000" unter anderem eine periodische Folge weiterer Berichte zur Europäischen Raumordnungspolitik angekündigt, zu deren erstem auf diese Art die "Munition" gesammelt werden sollte. Ziel war aber laut Originaltext auch noch etwas anderes, was die Perspektive besser als viele Analysen illustriert und auch als typisch etwa für den Brüsseler Zugang zu den Alpen herangezogen werden kann:

"Damit der Aufbau von Beziehungen zwischen den Regionen von der Basis ausgeht, und um neue Denkweisen zu ermutigen, die die nationalen Grenzen überwinden, hat die Kommission eine Reihe von Untersuchungen in die Wege geleitet, die die in diesem Bericht behandelten Fragen zum Thema haben und sie aus dem Blickwinkel der betreffenden Regionen oder Gruppen von Regionen behandeln." (Europäische Kommission 1995, S. 22)

Was "die Basis" erstens mit den ausführenden Planungs- und Beratungsbüros sowie wissenschaftlichen Institutionen gemein hat und wie zweitens derart heterogene Regionengruppen zu einem einheitlichen Blickwinkel gelangen mögen, läßt sich "Europa 2000" allerdings nicht entnehmen.

2.4. Die "Alpen-Studie" als Illustration bestehender europäischer Einschätzungen

Wie dieses theoretisch wie offensichtlich auch praktisch reichlich schwierige Vorhaben der "Simulation eines basisgeleiteten Ansatzes" umgesetzt wurde, soll hier dem Thema entsprechend am Beispiel der sogenannten "Alpen-Studie" kurz beleuchtet werden. Die "Prospektivstudie über die Gebiete des Alpenbogens und Alpenrandbereichs" (vgl. Kommission 1993) wurde unter Federführung des in Paris beheimateten Planungsbüros INTER G erarbeitet. Bereits diese gegen Konsortien mit größerer regionaler Kompetenz erfolgte Auftragsvergabe führt den in Europa 2000 erhobenen Anspruch, Fragen aus dem Blickwinkel der Regionen zu behandeln, eher ins Absurde.

Als Ausgangspunkt der Arbeit nennen die Autoren der Studie selbst drei Fragen:

- Die Folgen der europäischen Integration im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion;
- die Folgen des Zusammenbruchs und der Öffnung des Ostblocks;
- die Folgen der Integration der Alpenländer im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums.

Als Ziel der Studie wurde die Erstellung eines Tendenzszenarios, beruhend hauptsächlich auf Daten des NUTS-3-Niveaus und auf Zeitreihen von 1980 bis 1990, festgelegt. Diesem werden zwei Alternativszenarien gegenübergestellt: Ein sogenanntes "Szenario der Eurocities oder Eurometropolen" (auch "die Neuen Hansestädte" übertitelt), welches auf der Annahme einer verstärkten Integrationsdynamik und zumindest anhaltendem Wachstum fußt, welches sich laut der Studie "in den in diesem Gebiet sehr zahlreichen Eurocities verwirklicht"; sowie ein sogenanntes "Szenario der Eurogebiete od. Euregionen" (Untertitel "Ein Alpenmodell für Europa"), wo dieselbe Dynamik in Wechselwirkung mit dem als spezifisch beschriebenen "wirtschaftlichen Alpenmodell" und einem starken Bewußtsein für Umwelt- und Lebensqualitätsaspekte zum Raummodell eines neuen Entwicklungstyps führen soll.

Als Schlußfolgerungen sind der "Alpenbogenstudie" vor allem die folgenden Aussagen zu entnehmen: Der Bereich des Alpenbogens sei ein zweiter EU-europäischer Wohlstandspol und sei als solcher als Vervollständigung des europäischen Rückgrats zu verstehen, was eigentlich die Aussage eines "zweiten Pols" postwendend widerlegt. Dieser sinnigerweise mit dem Begriff "Alpentransversale" belegte Zusammenhang wäre laut Studie bisher nur durch die "schweizerische und österreichische Isolierungspolitik" teilweise verdeckt gewesen. Nun, wo es durch die Umwälzungen zu tatsächlich intensiveren Austauschbeziehungen auch in Ost-West-Richtung käme, wird zusätzlich zur vorwiegend verkehrstechnischen Anknüpfung des norditalienischen Raumes als "europäische Rückgrat" eine stärkere Integration und eine größere Rolle von Mailand auch für Räume im Westen und Nordosten vorhergesagt.

Spätestens hier ist die Frage zu stellen, was denn aus der Brüsseler Perspektive unter dem "Alpenbogen und dem Alpenrandbereich", wie der Raum in diesem Zusammenhang benannt wurde, genau verstanden wird. Das Untersuchungsgebiet der Alpen-Studie wurde folgendermaßen festgelegt: jeweils das gesamte Staatsgebiet von Liechtenstein, Österreich und der Schweiz, aus Deutschland die Länder Bayern und Baden-Württemberg, aus Frankreich die Regionen Elsaß, Franche Comté, Rhone-Alpes und die Alpendepartements von Provence-Alpes-Côte d'Azur sowie aus Italien die Regionen von Piemont im Westen über Aosta, Lombardei, Venetien, Trentino-Südtirol bis Friaul-Julisch-Venetien im Osten, dazu noch Emilia Romagna und die Marken. Insgesamt ist damit ein Raum mit einer Ausdehnung von etwa 450000 km² und einer Einwohnerschaft von 70 Millionen Menschen skizziert, wie die Studie anmerkt. (Zum Vergleich: Die Abgrenzungen des Alpenraums nach geographischen Kriterien, wie sie Bätzing in seinen Arbeiten verwendet bzw. wie

sie ähnlich im Rahmen der Alpenkonvention Verwendung finden, umfassen etwa 40% dieser Fläche und etwa 15-20% dieser Bewohnerzahl.)

Dieser großzügige Wurf ist nun unzweifelhaft eine Abgrenzung, die aus pragmatischer Sicht einige wichtige Erfordernisse erfüllt.

- Sie ist erstens unter der Vorgabe einer flächendeckenden Behandlung des gesamten Raumes kompatibel zu den übrigen "Großräumen" - nicht zu mediterran im Süden, nicht zu nahe an Brüssel bzw. den "Ballungsgebieten des Zentrums", nicht zu kontinental Richtung Westen, was immer unter diesem Begriff verstanden wird, und Richtung Osten endet Europa zumindest aus der vorherrschenden Pariser Perspektive immer noch weitgehend in Wien.
- Der zweite Punkt von zentraler Bedeutung bei der Abgrenzung war die implizite Absicht, den allgegenwärtigen nationalen Egoismen und dem Reklamieren von Partikularinteressen möglichst von Beginn weg den Boden zu entziehen. Wäre eine derartige Studie auf nationaler Ebene erarbeitet und dann zusammengeführt worden, so wäre die Gefahr der jeweils nationalen Ausrichtung und in der Folge eines Produktes des kleinsten gemeinsamen Nenners sehr wahrscheinlich gewesen. Aus diesem Blickwinkel mußten also die in Frage kommenden drei "Großen" in der EU, Italien, Deutschland und Frankreich etwa gleichwertige Anteile an der Untersuchungsregion erhalten.

Allerdings bietet die konkrete Handhabung dieses Konzeptes der antizipativen Konfliktvermeidung nicht nur wegen der zwangsläufig resultierenden Realitätsferne der auf dieser Basis erarbeiteten Szenarien Anlaß zu Kritik:

Im Rahmen der Studie wird geradezu zwanghaft versucht, "Zusammenhangsmomente" für diese vor allem politisch-taktisch zustandgekommene, vorgegebene Abgrenzung des Untersuchungsgebiets zu formulieren und diese wissenschaftlich zu unterfüttern. Dazu wird unter anderem der Begriff eines "Snow Belt" - wie immer diese aussehen sollte - ins Spiel gebracht, jedoch gleich angemerkt, daß dies als "Definition" zu kurz greifen würde. Für Analyse und Handlungen bezieht sich die Studie letztlich hingegen auf ein bildhaftes, sehr konstruiertes Gegensatzpaar: Erstens das Gebirge, zweitens die großen Flüsse. Dabei wird in der Studie "dem Gebirge" eine Leadership-Funktion in Hinblick auf spezifische sozioökonomische Verhaltensweisen der Bevölkerung, "dem Flußraum" die Funktion "des" Wirtschaftsraumes des Alpenrückgrats zugeschrieben.

Dies ist nun weit über die ebenso zulässige plakative Frage hinaus, was denn Ancona, Saint-Etienne oder Heilbronn wirklich mit den Alpen zu tun haben, sicher nicht mit der Realität in Übereinstimmung zu bringen. Bezeichnenderweise versuchen sich die Autoren selbst auf geradezu dialektische Weise aus der Affäre zu ziehen, indem sie von einer "autonomen, aber dennoch eng mit

den Wirtschaftsräumen in der Ebene verknüpften Wirtschaft" sprechen. Selbstverständlich ist die Wirtschaft des Alpenraums (im engeren wie im weiteren Sinn) vom weltweiten Strukturwandel ebenso betroffen wie die Wirtschaft jedes anderen europäischen Großraumes. Entscheidend für das "Alpenverständnis" sind aber zwei fundamentale, im Rahmen der Alpen-Studie ignorierte Tatsachen:

- "Die Alpen" sind ebensowenig wie in naturräumlicher Hinsicht auch nach sozioökonomischen Kriterien kein homogener Raum - kennzeichnend und geradezu konstituierend ist vielmehr die große Vielfalt. Empirisch nachvollziehbar wird dies unter anderem durch die detaillierten Untersuchungen, die Werner Bätzing zuletzt auf Gemeindeebene durchgeführt hat (Bätzing et al. 1993, 1994). Diese ergaben grenzüberschreitend vergleichbare empirische Belege für die sehr große Bandbreite von der Intensivlandwirtschaft bis zur Verödung, von schwerindustriell bis zu kleingewerblich dominierten Regionen, Auspendler- wie Einpendlerregionen, Dienstleistungszentren auf allen qualitativen Ebenen, von der Schistation bis zur Universitätsstadt. All dies aber schon auf den eigentlichen Alpenraum bezogen!
- Nun werden durch die Abgrenzung der EU-Alpenbogenstudie auch große Agglomerationen mit Kernen wie Lyon, Straßburg, Turin, Mailand, Stuttgart, München, Nürnberg oder Wien zur Gänze zum Alpenraum geschlagen. So erscheint der Gedanke, daß einerseits deren Wirtschaftsstruktur für das gesamte Untersuchungsgebiet repräsentativ sein sollte, andererseits ein in den Augen der Studienverfasser "von Solidarverhalten und dem Streben nach Unabhängigkeit" geprägtes alpines Sozialmodell ebenfalls für den Gesamttraum Gültigkeit haben soll, doch eher unrealistisch. Die Unterschiede innerhalb des Alpenraumes resultieren vielmehr aus den naturräumlich bedingten Grenzen der möglichen Nutzungsintensitäten, welche in weiten Bereichen des engeren Alpenraumes einer ähnlich starken Entfaltung der marktbestimmten Entwicklungsdynamik wie in weiten Teilbereichen der EU entgegenstehen.

Die wiederholten Hinweise auf eigenständige, "typische" Problemlagen und Rahmenbedingungen im Alpenbereich finden in der Interpretation der datenbasierten Analysen selbst kaum eine Entsprechung. Typisch für den von außen gestarteten Versuch einer "Betrachtung von innen" baut die Studie vielmehr speziell bei den zahlreichen qualitativ formulierten Schlußfolgerungen mehrfach auf fragwürdige und teilweise sehr klischeehafte Grundaussagen zu den Alpen auf. Dies, obwohl die Autoren gerade diesen Punkt gleich zu Beginn selbst kritisch anmerken: "Im Gegenteil zu anderen Gebieten sind die Regionen des Alpenbereiches an Bildern überschüssig, denen man manchmal erliegt." Dennoch ist die Studie selbst ein Glanzlicht im die Alpen mystifizierenden Schrifttum. Durch den weit über den eigentlichen Alpenraum und auch den Alpenrandbereich hinausgreifenden Bezugsraum der "Alpenstudie" werden die wirklich spezifischen "Alpenprobleme" eher zugedeckt als aufgezeigt. Daneben stützt sich die Studie in ihren gehaltvolleren Teilen fast ausnahmslos auf die nicht für den Gesamttraum repräsentative französische Literatur. Während diesbezügliche und auch andere Verbesserungsvorschläge des mitarbeitenden Schweizer Teams durch Auftraggeber und

Auftragnehmer großteils abgelehnt wurden, beschränkte sich die Einbeziehung Österreichs gleich von vornherein auf die allgemeine Datenrecherche, wobei hier infolge der Konzentration auf eine einzige bundesstaatliche Institution z.B. keinerlei direkter Informationstransfer aus den zur Gänze inneralpinen Bundesländern stattfinden konnte.

Auf dieser Basis ist es naheliegend, daß die Suche nach relevanten Schlußfolgerungen für den eigentlichen Alpenraum im engeren Sinn in der Studie vergeblich bleibt. Insbesondere findet sich kein Hinweis zur eigentlich zwingenden Thematisierung eines eigenen Weges der politischen Gestaltung: Die aufgrund der enormen Nutzungskonkurrenz bei beschränkten Flächen eskalierenden Konflikte, etwa zwischen sozioökonomischen und ökologischen Zielen, können nicht nach denselben Kriterien behandelt werden, wie das in weniger sensiblen Räumen vielleicht immer noch angemessen erscheint.

All dies im Hintergrund ist es nicht verwunderlich, daß die "Alpenstudie" von den eigentlich Betroffenen nicht sonderlich ernst genommen wird - wie es beispielhaft im folgenden Zitat des für den Bereich Raumordnung zuständigen Tiroler Landesrats Konrad Streiter aus dem Jänner 1995 zum Ausdruck kommt: "Eine Hinterfragung (...) ist umso wichtiger, als die im Auftrag der EU-Kommission erstellte transregionale Studie über den Alpenbogen eine Betrachtungsweise erkennen läßt, deren Schwerpunkt sehr stark auf den wirtschaftsstarke Räumen des Alpenvorlandes liegt und kein ausreichendes Verständnis für die spezifischen Probleme und Anliegen des eigentlichen Alpenraumes erkennen läßt."

Die kritische Aufnahme der Studie blieb nicht auf die beiden zentralen Alpenstaaten Schweiz und Österreich beschränkt. Während wiederholt "habsburgische Achsen" und "Verbindungen im germanischen Raum zwischen Süddeutschland und Budapest" strapaziert werden, findet etwa der zu einem Gutteil alpin geprägte Staat Slowenien kaum überhaupt Erwähnung. Die Kritik von slowenischer Seite erscheint im Zusammenspiel mit der Beschwörungsformel vom Ende der Grenzen in Europa nachvollziehbar, die dem Auftrag entsprechend nur selektiv Eingang in die konkrete Arbeit des Autorenteam gefunden hat. Von slowenischer Seite wurde vor allem auf den Gesichtspunkt des neuerlich dominanten statischen Denkens und auf die offensichtlich mangelnde Kenntnis einfachster Tatsachen im Zusammenhang mit Raumnutzung und -erschließung dieses Staates Bezug genommen. Die damit verbundene Skepsis gegenüber Brüssels Aktivitäten und die Forderung, Ziele dieser Art besser auf der Ebene des Europarats zu verfolgen und dazu die Rolle der CEMAT zu stärken, erscheint verständlich. Die Einrichtung einer informellen Raumordnungsministerkonferenz der EU wird wegen des Spannungsfeldes zur CEMAT in diesem Zusammenhang äußerst kritisch bewertet, wobei überdies die Mehrgleisigkeit infolge verwandter Arbeiten in der CEI (Zentraleuropäische Initiative) und auf der Ebene der ECE der UNO thematisiert wird.

Nicht ganz überzeugt von der Qualität der Alpenraumstudie scheinen im übrigen auch die Auftraggeber in Brüssel gewesen zu sein. Selbst der Generaldirektor für Regionalpolitik äußerte sich dergestalt, daß die Ergebnisse der Studie zu optimistisch gewesen wären - wobei er aus diesen Ergebnissen und seiner skeptischen Einschätzung vor allem Entwicklungsbedarf für das großteils außeralpine Burgenland ableitete - entsprechend der Fördergebietskulisse der EU für Österreich. Es überrascht nicht, daß die ursprüngliche Absicht der Veröffentlichung der "Alpenstudie" nach all dem nicht in die Tat umgesetzt wurde. Zusammenfassend handelt es sich bei der Alpenstudie eher um eine verbalisierte Geodesign-Variante - dieser inhaltliche Eindruck durch die entsprechend plakativen Visualisierungen im Rahmen der Studie verstärkt, die nicht nur in der Wortwahl deutlich Bezug auf die entsprechenden Produkte speziell seitens DATAR in den Jahren zuvor nehmen (vgl. Abb. 3).

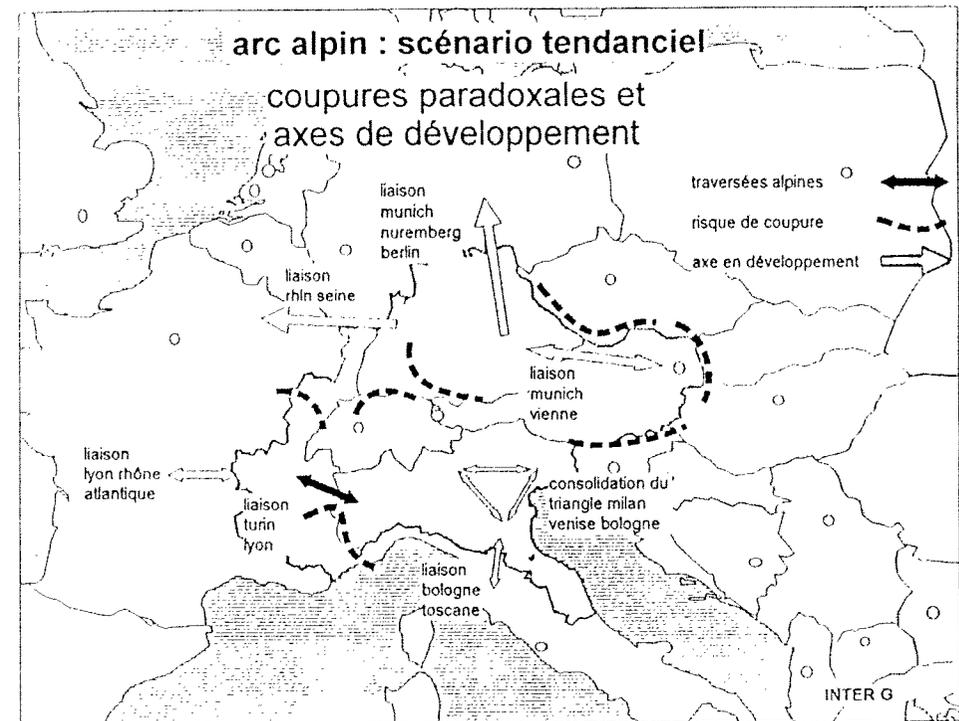


Abb.3: Der Alpenbogen aus Sicht der EU (Quelle: Europäische Kommission 1993)

Was ist nun der Stellenwert dieser aufwendig angelegten Studie im Rahmen der Europäischen Raumordnung? Dem in "Europa 2000" postulierten Ziel kann das Produkt kaum entsprechen - weder repräsentiert die Studie die Perspektive der Basis im betroffenen Großraum, noch ist sie ein ermutigender Ausgangspunkt für neue Denkweisen. Zu den eigentlichen Intentionen aus Sicht einer europäischen Raumordnungspolitik kann das Werk damit nicht viel beitragen; als Orientierungshilfe bei der tatsächlichen Problembewältigung vor Ort ist es völlig ungeeignet. Allerdings ergibt sich aus der offenbar repräsentativ wiedergegebenen Qualität des bisherigen europäischen Unverständnisses für alpine Problemlagen, daß ein konsequentes und stichhaltiges Auftreten der davon unmittelbar Betroffenen und ihrer Repräsentanten nicht folgenlos bleiben würde.

2.5. Die Fortführung der Institutionalisierung in der Europäischen Raumordnung

Nach der Vorstellung von "Europa 2000" ist der institutionelle Prozeß im Hintergrund weitergelaufen. In den entsprechenden Zeitraum fällt die Konferenz von Maastricht (Dezember 1991) mit dem Unionsvertrag und damit auch die Ausformulierung neuer raumwirksamer Kompetenzen der Gemeinschaft hinsichtlich Umwelt und Transeuropäische Infrastrukturnetze inklusive der entsprechenden Finanzierungsinstrumente. Folglich waren vor allem die voraussichtlichen Auswirkungen dieser TEN auf Raumstruktur und Regionalentwicklung Thema des Ministertreffens in Lissabon im Frühjahr 1992. Die nach Maastricht intern veränderten Rahmenbedingungen haben gemeinsam mit den durch die Ostöffnung und den Zerfall Jugoslawiens bedingten Brüchen im kontinentalen Rahmen zur Dringlichkeit einer Fortschreibung von Europa 2000 beigetragen.

Noch vor dem Abschluß der Arbeiten an den transregionalen Studien wurde von Seiten Deutschlands im Ausschuß für Raumentwicklung eine neue Initiative auf Basis eines Bundestagsbeschlusses vom 26.3. 1993 ergriffen. Die im EU-Vergleich forciert föderale deutsche Position zum gesamten Themenkomplex lautete, daß Europäische Raumordnung nur zur Selbstbindung der EU-Örgane und nicht, wie von der Kommission implizit angestrebt, zur Bindung der Mitgliedsstaaten da sein könne. Ziel sollte die Stärkung föderalen Denkens und im Sinne eines qualitätsfördernden Wettbewerbs sanfter Druck auf diejenigen Mitgliedsstaaten sein, in deren politischen Systemen der Raumordnung noch einen geringeren Stellenwert zukommt. Das deutsche Konzept sah vor, daß die Mitgliedsstaaten selbst Leitbilder erarbeiten sollten, aus deren Zusammenführung dann ein raumordnungspolitisches Konzept der EU erstellt werden könnte, welches dann mit der Kommission abzustimmen wäre. Das sozusagen kommissionseigene Produkt "Europa 2000+", eben die Fortschreibung von "Europa 2000", sollte demnach nur mehr als eine Art Raumordnungsbericht fungieren - also in seiner politischen Bedeutung abgeschwächt werden.

Warum ist dieser Vorstoß inhaltlich nur teilweise erfolgreich gewesen? Nun, die Mitgliedsstaaten waren zwar interessiert, haben die Idee aber nicht aktiv mitgetragen, vor allem die kleinen Mitglieder haben zu starken Einflüssen der "Großen" gefürchtet, und schließlich hat auch die Kommission den

Ansatz zur eigenen Entmachtung nicht übersehen und die Ausarbeitung beider Dokumente für sich reklamiert. So kommt es nun auch - alle Papiere kommen federführend von der Kommission, die nach einer Art "Kleinster gemeinsamer Nenner-Prinzip" immer noch das insgesamt größte Vertrauen der Mitglieder hat - auch aufgrund der hier und kaum sonstwo möglichen Einflußnahme abseits demokratischer Gepflogenheiten.

Völlig folgenlos ist der Vorstoß nicht geblieben, vielmehr sollte auch er papierenen Niederschlag finden. Schon bei der im November 1993 in Lüttich durchgeführten ersten informellen Raumordnungs-Ministerkonferenz wurde dem Ausschuß für Raumentwicklung der Auftrag für eine "Europäische Raumordnungsperspektive" gegeben. Dieses strategische Papier sollte gemeinsam mit der Kommission erarbeitet werden, für die Mitgliedsstaaten nicht bindend sein und quasi die Umlegung der Aussagen des übergreifenden Dokumentes "Europa 2000+" auf die Ebene der sektoralen Gemeinschaftspolitiken möglich machen.

2.6. Europa 2000+: Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung

Nachdem schon Mitte 1994 in Korfu die ersten Papiere zu diesen beiden parallelen Vorhaben diskutiert werden konnten, wurde von "Europa 2000+" (Europäische Kommission 1995) als erster Fortschreibung des Europäischen Raumordnungskonzepts beim Ministertreffen von Leipzig im September 1994 ein erstes Endprodukt vorgelegt, das im März 1995 in Straßburg behandelt werden soll. Es enthält demographische und ökonomische Trendanalysen, Untersuchungen der Raumrelevanz internationaler Investitionen und transeuropäischer Infrastrukturvorhaben sowie der Bedeutung von Zusammenarbeit in Natur- und Ressourcenschutz. Thematisch werden städtische, ländliche und grenzüberschreitende Räume und Lösungsansätze für deren jeweilige spezifische Probleme gesondert behandelt. Die bestehenden nationalen Systeme im Bereich der Raumplanung und eine Analyse des räumlichen Einflusses öffentlicher Finanzinstrumente sowie schließlich Zusammenfassungen der bereits genannten transregionalen Studien runden das Produkt ab.

In "Europa 2000" gab es praktisch keine direkte Erwähnung des Alpenraums. Indirekt waren aus Sicht des Alpenraumes von den Aussagen dieses Dokuments vor allem die Infrastrukturvernetzung und die Forcierung der Rolle regionaler Zentren in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Bedeutung. Durch Europa 2000+ werden diese Punkte zum Teil noch vertieft: Transeuropäische Verkehrsnetze bedingen regionale Erschließungsverbesserungen zur Vermeidung einer weiteren Zuspitzung bereits bestehender Erreichbarkeitsdisparitäten; Mittelstädte sollen mittels gezielter Entwicklung und Zusammenschluß zu Netzwerken gestärkt werden (und ihre Region mit ihnen), und schließlich sollen durch grenzüberschreitende Kooperationen die Vorteile der Integration in die Reformstaaten, also auch Slowenien, weitergegeben werden.

Darüberhinaus kommt der Alpenraum aber auch als eigenständiger Teil der Arbeit vor - angesprochen wird er allerdings nur auf der Basis einer Zusammenfassung der Alpenbogenstudie. Kern ist dabei die Prognose, daß ohne Änderungen des bisherigen Vorgehens Probleme bezüglich der Vereinbarkeit des wirtschaftlichen Wohlstandes und der Schaltstellenfunktion als Zwischenglied der internationalen Handelsströme mit den ökologischen Erfordernissen unausweichlich wären. Diese Erfordernisse seien bedingt durch sensible Umweltbedingungen, Übernutzung und nicht angemessenen Schutz der natürlichen Ressourcen. In diesem Zusammenhang kommt auch die Alpenkonvention zur Sprache, und zwar als Instrument einer "koordinierten Regionalplanung" im Alpenraum. Als mögliche Artikulationsform für den durch die Alpenkonvention bekundeten politischen Willen der Vertragspartner zur Zusammenarbeit werden dabei folgende Elemente genannt:

- Aufstellung eines gemeinsamen Rahmenplans zur Entwicklung der Alpen
- Harmonisierung der Verkehrspolitik, um sie mit den Umweltbeschränkungen in Einklang zu bringen
- Förderung nationaler und lokaler Behörden zur Verbesserung der Kontrolle der Flächennutzung (Wohnungsbau, Tourismus, Infrastruktur)
- Sicherung einer wirtschaftlichen Grundlage für alpine Land- und Forstwirtschaft
- Festlegung gemeinsamer Leitlinien für den Umweltschutz (Schutzgebietsausweisung, gemeinsame Ziele)
- Festlegung detaillierter Raumentwicklungspläne für die von den Alpenübergängen betroffenen grenzüberschreitenden Gebiete.

Die über die schlichte Koordination von Regionalplanungen hinausgehenden Funktionen der Alpenkonvention finden also teilweise Erwähnung. Der starken Betonung der Entwicklungsperspektiven "voralpiner Städte" wird jedoch keine auch vermarktbarere Perspektive für inneralpine Regionen zur Seite gestellt. Diese Tendenz, Gunsträume zu stärken und Ungunsträume zu marginalisieren, wird zum vielzitierten Disparitätenabbau kaum etwas beitragen können und schmälert die Akzeptanz der Europäischen Raumordnungspolitik in inneralpinen Regionen empfindlich.

Während Europa 2000+ also vor allem Ausgangslage und mögliche Entwicklungstrends auf empirischer Grundlage diskutiert, soll durch die auf der deutschen Initiative von 1993 beruhende "Gemeinsame Raumordnungsperspektive" direkter zur Koordination raumrelevanter EU-Politiken (TEN, Strukturfonds, Agrarpolitik, Umweltpolitik, Wettbewerbspolitik) sowie zur Koordination transnational wirksamer Maßnahmen der einzelnen Staaten beigetragen werden - letzteres vor allem in Grenzregionen und in sogenannten "sensiblen Konfliktzonen". Nach der Vorlage eines ersten ausführlichen Inhaltsverzeichnis sollte es sich um ein flexibles Rahmendokument ohne den Anspruch einer Gesamtplanung handeln, schrittweise weiterzuentwickeln und auf selektierte Schwerpunktthemen konzentriert. Aus österreichischer Sicht wichtig erscheint vor allem die als prioritär angesehene Auseinandersetzung mit Grundsatzfragen zu vorrangigen Konfliktfeldern:

Mindeststandards der Infrastrukturausstattung, räumliche Prioritätensetzung für neue Infrastrukturen, Verträglichkeit von Wettbewerbsbedingungen mit der Substanzsicherung, Möglichkeiten der Entwicklung ohne Standortvorteile, Eigenständigkeitsfragen in Grenz- und Peripherregionen, und - nicht zuletzt - Fragen integrierter Politik in Berggebieten sollten die Hauptzielsetzungen sein. Aspekte der begrenzten Mittelausstattung der Akteure und auch die Trennung realistischer Zielsetzungen im eigenen Wirkungsbereich von Idealvorstellungen müßten verstärkt berücksichtigt werden, so der Tenor der österreichischen Beiträge. Eine derartige schwerpunktsetzende Vorgangsweise - ob nun regional oder sachbezogen - wäre der europäischen Realität jedenfalls angepaßter als eine zwanghafte Flächendeckung.

In der Folge wurde ein Entwurf als "Politische Leitlinien der Europäischen Raumentwicklung" (Committee on Spatial Development 1994) ebenfalls beim Ministertreffen in Leipzig vorgelegt. Als Zielsetzungen stehen nun ein polyzentrisches Städtesystem, ein "grünes TEN" von Naturräumen und Schutzgebieten sowie schließlich die umweltverträgliche Ausgestaltung der Infrastrukturnetze im Raum. Der Gedanke der nachhaltigen Entwicklung wurde hier weitreichend integriert und auch die Idee raumordnerischer Pilotprojekte findet sich wieder. Als Gesamtziel einer Europäischen Raumordnungspolitik wird das Beitragen zur Verträglichkeit der Durchführung von Gemeinschaftspolitiken mit gebietsmäßigen Auswirkungen mit dem global gültigen Metaziel einer dauerhaften und ausgewogenen Entwicklung angeführt.

Wie soll es nun weitergehen? Laut der damals designierten, mittlerweile zuständigen Kommissarin Wulf-Matthies vom 6. Jänner 1995 bedarf die Europäische Raumordnungspolitik auf der Regierungskonferenz 1996 der vertraglichen Verankerung - laut "Europa 2000+" unter voller Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips. Dafür wird eine größere Dynamik der weiteren Arbeiten nötig sein - selbst wenn diese Dynamik auf EU-Ebene derzeit deutlich größer als z.B. in Österreich bis zum Vorfeld des Beitritts ist. Bei der praktischen Arbeit an der Europäischen Raumordnungsperspektive sind mit Sommer 1995 die Trendszenarien und die Alternativszenarien der einzelnen Mitgliedsstaaten fertiggestellt, ebenso das sogenannte "Kompendium über die Planungssysteme und -politiken in den Mitgliedsstaaten". Der erste konsistente Entwurf in Gestalt eines "Europäischen Raumentwicklungskonzeptes" soll mit Ende 1995 vorliegen und wäre sodann von den Mitgliedsstaaten und der Kommission im "Raumentwicklungsausschuß" zu beschließen. Dies ist noch aus einem anderen Grund ein wichtiger Termin für die grenzüberschreitende Raumordnung im Alpenraum, da ebenfalls Ende des Jahres in der Schweiz die neuen "Grundzüge der Raumordnung" im Bundesrat beschlossen werden sollen. Für das kommende Jahr wird dann die Fertigstellung der Europäischen Raumordnungsperspektive zu erwarten sein.

3. DIE ALPENKONVENTION - EIN ÜBERBLICK

3.1. Genese und Biographie der Alpenkonvention

"Die wohl bedeutendste Aufgabe der Alpenkommission muß es sein, eine Internationale Alpenkonvention auszuarbeiten und für deren Annahme durch die beteiligten Länder Sorge zu tragen." Diese Worte aus den Gründungsdokumenten der CIPRA, der Internationalen Alpenschutzkommission, von 1951/52 waren die Wurzel des langen und wechselvollen Prozesses, dessen Erfolgchancen durch viele Jahre nicht absehbar waren.

Vor allem aufgrund der sprunghaft wachsenden energiewirtschaftlichen und touristischen Ansprüche rückten in der unmittelbaren Nachkriegszeit die grenzüberschreitenden Naturschutz- und Umweltprobleme im Alpenraum ins Bewußtsein. Die CIPRA bearbeitete in den ersten beiden Jahrzehnten nach ihrer Gründung aus der Internationalen Naturschutzunion IUCN zahlreiche Detailprojekte in diesem Spannungsfeld. Bei dieser sachlichen Kleinarbeit im Alpenschutz zeigte sich der immer gleiche entscheidende Mangel: Es fehlte für die zahlreichen sektoralen Politikbereiche mit entscheidendem Einfluß auf den Alpenraum an einem international verbindlichen Handlungs- und Gestaltungsrahmen - auch aus der Praxis wurde ein zwischenstaatlichen Vertrag auf der Basis des einklagbaren Völkerrechts, eben eine Konvention, als bestmögliche Lösung erkannt.

Nach mehreren vergeblichen Versuchen in der zweiten Hälfte der Siebzigerjahre, auf der Basis von Resolutionen etc. zu einer Zusammenarbeit im Alpenraum zu gelangen (vgl. u.a. C.E.M.T. 1976, Europarat 1978), begann die CIPRA 1986 mit der konkreten Entwicklung eines Leitbildes für eine "Alpenschutzkonvention" (vgl. zur Geschichte ausführlich: CIPRA 1992). Schon aus den ersten konkreten Gesprächen wurde deutlich, daß ein Vorgehen ausschließlich auf nationalstaatlicher Ebene auf Skepsis der Betroffenen und der lokalen und regionalen Vertreter stoßen würde. Leider gelang es zu diesem Zeitpunkt nicht, die Alpenkonvention - der Begriff "Schutz" wurde aus der Erkenntnis der nötigen Integration von Bewahren und Entwickeln bald eliminiert - als politische Initiative der alpinen Regionen, Länder und Kantone zu verankern. Trotz der vor allem aus diesen politisch-institutionellen Schwierigkeiten resultierenden Bedenken betreffend der späteren Umsetzbarkeit wurde beschlossen, die Arbeit fortzusetzen - eine alpenweite Bestandsaufnahme bei externen Experten und Fachstellen hatte den von der CIPRA festgestellten Mangel eines verbindlichen grenzüberschreitenden Instruments nachdrücklich bestätigt. Die Präsentation dieser alarmierenden Aussagen bei einer Konferenz in Lindau 1988 erbrachte auch erstmals großes Medienecho für einen neuen, integrierten Alpenschutz und entsprechende Instrumente.

Auf politischer Seite machten sich Vertreter der europäischen Ebene als erste für eine Alpenkonvention stark, so der Europarat und das Europäische Parlament. Ende 1988 entschieden sich auch die Regionalen Arbeitsgemeinschaften COTRAO (Westalpen), ARGE ALP (Zentralalpen)

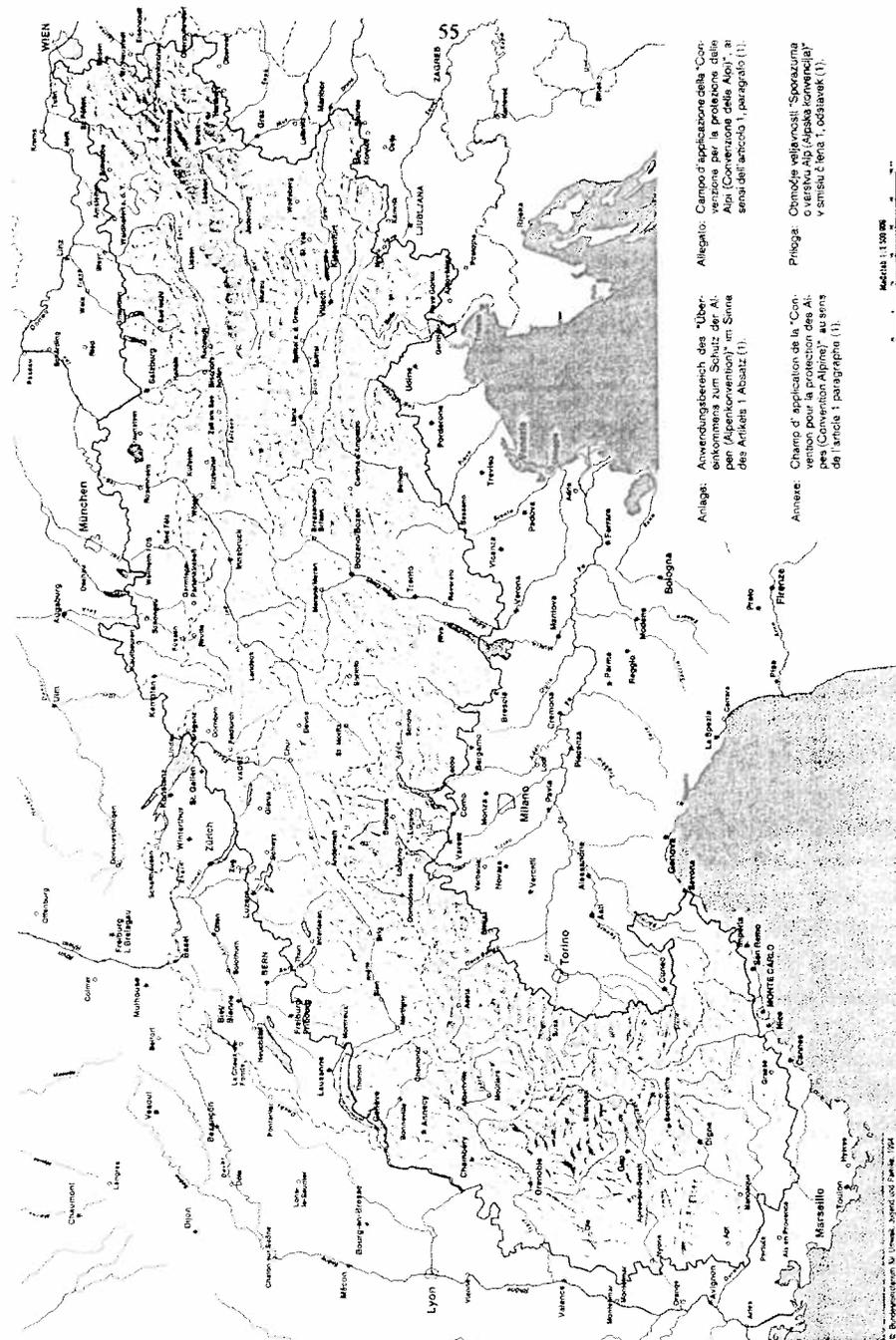


Abb. 4: Anwendungsbereich der Alpenkonvention

und ALPEN ADRIA (Ostalpen) als - allerdings einflußarme - Sprachrohre der regionalen Ebene doch für die Mitwirkung und Kooperation mit den Umweltverbänden. Erst zuletzt kam auch in die - für die anvisierte Entwicklung eines Staatsvertrags entscheidende - nationale Ebene Bewegung: Nach einem positiven Beschluß Bayerns konnte der deutsche Umweltminister Anfang 1989 seine Kolleginnen und Kollegen aus den Alpenstaaten zu einer ersten "Alpenkonferenz" einladen und kam damit gleichlautenden österreichischen Vorbereitungen knapp zuvor. Während die CIPRA unter Anhörung von Politik, Wissenschaft und Umweltschutz ein "Leitbild für eine Alpenkonvention" entwickelte, arbeitete das Bonner Umweltministerium einen bereits diplomatisch geglätteten Resolutionsentwurf aus. Auf dessen Basis verabschiedeten die Umweltminister der Alpenstaaten bei ihrer 1. Alpenkonferenz in Berchtesgaden 1989 eine umfassende Grundsatzresolution. Der "Geist von Berchtesgaden" wurde zu einem vielzitierten Symbol für die stärkere Betonung der Gemeinsamkeiten im Alpenraum.

Die Minister setzten eine "Arbeitsgruppe Hoher Beamter" ein und beauftragten diese mit der Ausarbeitung einer Rahmenkonvention auf Grundlage der "Resolution von Berchtesgaden". Österreich übernahm die Leitung dieser Gruppe und die Ausrichtung einer 2. Alpenkonferenz für 1991 und konnte so maßgeblichen Einfluß auf die Ausgestaltung der organisatorischen Abläufe sowie die Formulierung der Ziele der Alpenkonvention behalten.

Im Lauf des Jahres 1990 wurde zugleich auch schon mit der Erarbeitung von fünf sachbereichsbezogenen Durchführungsprotokollen - zu Naturschutz und Landschaftspflege, Raumplanung, Berglandwirtschaft, Verkehr und Tourismus - begonnen. Deutschland übernahm wie schon beim politischen Prozeß eine Vorreiterrolle und legte bereits Anfang 1991 einen ersten Entwurf zum Naturschutzprotokoll vor. Dieses Vorpreschen stärkte allerdings auch das Mißtrauen der romanischsprachigen Vertragspartner und der inneralpinen Regionalvertreter bezüglich einer eventuellen deutsch- und außenlastigen Fremdbestimmung durch die Alpenkonvention und war damit insgesamt dem Fortkommen der Alpenkonvention eher hinderlich.

Bei der 2. Alpenkonferenz in Salzburg 1991 konnte die Rahmenkonvention durch sechs Alpenstaaten und die damalige EG unterzeichnet werden. Die Schweiz verknüpfte ihre endgültige Zustimmung mit der Vorlage der ersten fünf Protokolle in für sie akzeptabler Form. Bis heute haben fünf der inzwischen neun Vertragspartner die Rahmenkonvention auch ratifiziert, zuerst Österreich im Jänner 1994, danach Liechtenstein (April 1994), Deutschland (Juni 1994), die EU (Dezember 1994) und Slowenien (März 1995). Am 6. März 1995 konnte die Alpenkonvention völkerrechtlich verbindlich in Kraft treten. Schon im Dezember 1994 wurden bei der 3. Alpenkonferenz in Chambéry nach langen und mühsamen Abstimmungsprozessen und fundamentalen Differenzen über die rechtlich korrekte Vorgangsweise schließlich die ersten drei Protokolle - Naturschutz und Landschaftspflege, Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Berglandwirtschaft - mehrheitlich unterzeichnet. Nicht unterzeichnet (und auch die Inhalte nicht angenommen) hat Österreich, wo man zuvor ein

substantielles Verkehrsprotokoll auf dem Tisch sehen will, nicht unterzeichnet haben auch die Schweiz wegen mangelnden Konsenses zwischen Bund und (Berg-)Kantonen sowie Liechtenstein, das auf die Zustimmung seiner beiden Nachbarn warten möchte.

3.2. Am Vorabend der Umsetzung - Perspektiven und Probleme

Mit der partiellen Einigung über erste Durchführungsbestimmungen tritt die Alpenkonvention, mehr als 40 Jahre nach den ersten Ideen, fast zehn Jahre nach dem aktiven Beginn der Arbeiten, in die Umsetzungsphase ein. Als internationales Vertragswerk für eine zukunftsverträgliche, nachhaltige Alpenentwicklung im speziellen und für den Umgang mit sensiblen Teilräumen des intensiv und vielfältig genutzten Kontinents Europa im allgemeinen setzt die Alpenkonvention trotz aller Schwächen, die einem solchen konsens- und kompromißorientierten Instrument des Völkerrechts wohl immanent sind, neue Maßstäbe.

Ob die Umsetzung diesen Maßstäben ebenfalls gerecht werden kann, wird nun vor allem vom Engagement der vorrangig Betroffenen und ihrer Vertreter in Politik, Verwaltung, Verbänden und Interessenvertretungen im Alpenraum abhängen. Die Festschreibung des verträglichen Umganges der Alpenbewohner selbst mit ihrem Lebensraum ist mit den bereits akkordierten Protokollen und dem mittlerweile ebenfalls unterschriftsreifen Protokoll "Bergwald" ja bereits weit fortgeschritten. Die Umsetzung in die Gesetzesmaterie auf Staats- bzw. Länder-/Regionenebene wird zum Teil bereits vorseitend durchgeführt (dies insbesondere in Slowenien und Liechtenstein), zum Teil wird sie spätestens mittelfristig zu leisten sein, sobald die Protokolltexte mit ihren Verpflichtungen ihrerseits den Ratifikationsprozeß durchlaufen haben.

Die an den Verhandlungen beteiligten Vertreter der außeralpinen Wirtschaftszentren und -interessen lassen allerdings zunehmend wenig Ernsthaftigkeit in puncto Selbstbeschränkung erkennen - dies betrifft jedoch Themen von existenzieller Bedeutung für die Zukunft des Alpenraums, nämlich Verkehr, Tourismus, Energie- und Wasserwirtschaft. Dies sorgt zusehends für Unmut unter den unmittelbar Betroffenen und könnte die Alpenkonvention als Modell einer Zusammenarbeit für eine verträgliche Entwicklung letztlich stark entwerten, wenn nicht sogar zur Bedeutungslosigkeit verurteilen. Um Bedeutung als Instrument im lokalen und regionalen Kontext zu erlangen, ist ein Gleichgewicht bei der Einschränkung der Nutzungsintensität zwischen alpinen und außeralpinen Nutzergruppen unerlässlich: als reines Top-Down-Instrument wäre die Alpenkonvention nur von symbolischem Wert. Dazu aber wird es noch großer Anstrengungen bedürfen.

Insbesondere in Anbetracht dieses Grunderfordernisses der Akzeptanz vor Ort einerseits und der Selbstbeschränkung externer Nutznießer andererseits wurde die EG bzw. EU von Anfang an als Vertragspartner voll miteingebunden, wobei das politische Interesse zum Teil überraschend groß, die Bereitschaft zur konkreten Mitarbeit allerdings zum Teil mäßig ist. Von den zuständigen Stellen wird

die Ratifikation der Alpenkonvention als Bestandteil der Verpflichtungen der EU aus dem V. Aktionsprogramm für den Umweltschutz angesehen, wobei die EU hier durchaus fortschrittlicher und auch dynamischer agiert als einige ihrer Mitgliedsstaaten. Es war angesichts der Schlüsselrolle der EU und ihrer Strukturpolitik für die Entwicklung im Alpenraum naheliegend, auf der Basis der Alpenkonvention und ihrer Abgrenzung ein eigenes Ziel im Rahmen der Regionalförderung vorzuschlagen. Eine Umsetzung der in der Alpenkonvention verankerten und sachlich richtigen Kriterien einer nachhaltigen Wirtschaftsweise im Alpenraum wäre ohne entsprechende Ausrichtung und Ausdifferenzierung des Förderungswesens nur schwer möglich. Die Bemühungen um dieses bislang noch hypothetische "Ziel 7: Erhaltung des Lebens- und Wirtschaftsraumes Alpen durch die Sicherung des alpinen Ökosystems" hat durch die Schaffung einer eigenen Zielgebietskategorie für die arktische Landwirtschaft mit dem Beitritt von Schweden und Finnland neuen Auftrieb erhalten (vgl. z.B. Schindegger 1994). Sie hat nicht zwingend die Zielsetzung, zusätzliche Mittel zu mobilisieren, sondern eine sachlich präzise Umschichtung etwa aus dem 5b-Bereich zu bewerkstelligen und die vorhandenen Mittel solcherart gezielter in die sensiblen Bereiche des Alpenraums zu lenken. Unter dieser Voraussetzung erscheinen auch die zuständigen EU-Stellen eher diskussionsbereit zu sein (vgl. Landaburu 1995).

4. DIE ALPENKONVENTION - GEGENENTWURF ODER BAUSTEIN FÜR DIE EUROPÄISCHE RAUMORDNUNG?

Wie in Abschnitt 2.6. erwähnt, basiert die Wahrnehmung des (sehr großzügig definierten) Alpenraums in den bisherigen Dokumenten der EU-Raumordnungspolitik stark auf einer Dualität von (vorwiegend) rand- bzw. voralpinen Gunstlagen und (vorwiegend) inneralpinen Ungunstlagen in wirtschaftlicher Hinsicht. Dabei handelt es sich um eine reichlich konstruierte Grundlage: Sie korrespondiert zwar im Grundsatz mit den empirischen Erkenntnissen über die zunehmende Polarisierung in Richtung Verstädterung einerseits und Verödung andererseits (vgl. Bätzing 1993, 1994), gibt aber die komplexe Verzahnung dieser beiden Extreme sowie der Zwischentypen nicht annähernd wieder.

Die EU hat sich im Rahmen ihrer Raumordnungspolitik bisher vorwiegend mit der Situation der städtisch-dienstleistungsorientierten Gunsträume auseinandergesetzt, die mit den großen Tälern einen Teil des Alpenraums (und weite Teile des Alpenrandes) prägen. Die Entwicklungsperspektiven und Probleme sind hier denjenigen anderer wachstumsorientierter Teilräume und Regionen der Union nicht unähnlich, das vorgeschlagene Instrumentarium aus dem EU-Fundus wird daher recht undifferenziert übertragen. Die Beschäftigung mit dem nicht geringen Rest der akut von der Verödung bedrohten Regionen - sie stellen inzwischen etwa ein Viertel der Alpenfläche dar - fällt wohl auch mangels erfolgsversprechender Lösungsansätze im konventionellen EU-Instrumentarium wesentlich zurückhaltender aus. So wird bei den zahlreichen auf eindimensionalen Kriterien beruhenden Abgrenzungen keinerlei Bezug auf derart komplexe sozioökonomische Differenzierungen genommen. Ähnlich ist es auch mit der wenig adäquaten Gießkanne der 5b-Förderungen, welche in Österreich über ganze Bundesländerteile hinweg flächig verteilt werden.

Von den mehrfach vorliegenden grenzüberschreitenden Überlegungen zur künftigen Entwicklung europäischer Gebirgsräume (z.B. "Charta der Bergregionen" des Europarats) ist die Alpenkonvention am weitesten fortgeschritten und dank des klar umrissenen Raumbezugs auch viel eher umsetzbar. Sie verfolgt auch am entschiedensten und konkretesten eine der bisherigen Vorgehensweise der EU entgegengesetzte Strategie: Im Zentrum steht die integrative Betrachtung von Schutz- und Nutzfragen anstelle der wirtschaftsorientierten Optimierung ihrer Segregation, dies vor dem Hintergrund der für Gesamteuropa exemplarischen Vielfalt des Alpenraums und der zunehmend gesamthaften Bedeutung von Umweltschutz im gesellschaftlichen Kontext.

Die starke Bezugnahme auf die Alpenkonvention, die im Rahmen des Nachfolgeprozesses zum UNO-Umweltgipfel in Rio de Janeiro 1992 bei der Weiterbearbeitung der "Mountain Agenda" auffällt, macht deutlich, daß der Versuch des Verankerns einheitlicher Mindeststandards in einem derart vielfältigen Raum Modellcharakter hat. Den verbreiteten negativen Konkurrenzierungsphänomenen infolge der gerade im Alpenraum von Staat zu Staat unterschiedlich