

Eine makroregionale EU-Strategie für den Alpenraum.

Eine neue Chance für die Alpen?

von **Werner Bätzing**

Keywords: EU-Makroregionen, Alpenkonvention, Alpine Space-Programm, alpine Raumordnung, Alpenpolitik

Dieser Artikel bewertet vor dem Hintergrund des neuen Instruments der makroregionalen EU-Strategien und der damit verbundenen inhaltlichen Voraussetzungen die am 20.12.2013 beschlossene Erarbeitung einer EU-Strategie für den Alpenraum und die damit verbundenen spezifischen Herausforderungen und Probleme. Diese EU-Alpenraumstrategie ist nur dann sinnvoll, wenn sie der Situation Rechnung trägt, dass der weit abgegrenzte Alpenraum aus zwei sehr verschiedenartigen Teilräumen besteht (Kernraum Alpen und Umland der Alpen), die zwei unterschiedliche Ziele (Entwicklung und Ordnung) verlangen und bei denen das bevölkerungs- und wirtschaftsstarke Umland den Kernraum Alpen nicht dominieren darf. Diese alpenspezifischen Herausforderungen können jedoch das neue Instrument der makroregionalen EU-Strategien (derzeit "Experimentierfeld") gezielt weiterentwickeln und so realitätsnäher ausgestalten.

Einleitung

Der Europäische Rat hat am 20. Dezember 2013 beschlossen, dass eine "makroregionale EU-Strategie für den Alpenraum" (Abkürzung EUSALP) erarbeitet werden solle und hat dafür einen ehrgeizigen Zeitplan vorgelegt: Ab Juli 2014 soll bereits die öffentliche Konsultationsphase beginnen, im Juni 2015 soll diese Strategie mit Aktionsplan fertiggestellt sein, und die Umsetzung soll ab Herbst 2015 anlaufen.

Bereits im Vorfeld wurde heftig darüber diskutiert, ob eine solche makroregionale EU-Strategie für die Alpen sinnvoll sei oder nicht. Deshalb setzt sich dieser Artikel zum Ziel, diese Frage zu untersuchen und die Pro- und Contra-Argumente zu bilanzieren. Dabei ist zu betonen, dass dieser Artikel auf dem Diskussionsstand am 1. April 2014 beruht und spätere Entwicklungen nicht mehr berücksichtigt werden können.

Der Autor dieses Artikels beschäftigt sich seit über 35 Jahren mit den Alpen, hat die Entwicklung hin zur Alpenkonvention sowie die Arbeit der Alpenkonvention aktiv begleitet und ist derzeit als Experte im CIPRA-Projekt "Alpen.Leben" intensiv mit den Fragen der EUSALP befasst.

Warum makroregionale EU-Strategien? Zum Hintergrund eines neuen EU-Instruments

Für die meisten Menschen völlig überraschend wird im Jahr 2009 eine erste makroregionale EU-Strategie für den Ostseeraum (EUSBSR) verabschiedet. Im Jahr 2011 folgt eine solche für den Donauraum (EUSDR), und seitdem werden auf einmal zahlreiche weitere solcher Strategien in Europa diskutiert, die jeweils große Räume grenzüberschreitend zusammenfassen.

Die plötzliche Konjunktur dieses neuen EU-Politik-Instruments ist jedoch nur auf dem Hintergrund der EU-Geschichte zu verstehen. Um regionale Disparitäten innerhalb der EU besser reduzieren zu können, hatte die EU bereits in den 1990er Jahren mit der Idee von "Makroregionen" experimentiert (in "Europa 2000" und "Europa 2000+", siehe dazu BÄTZING 2012, Abschnitt 3), was dann Eingang in die Erarbeitung des "Europäischen Raumentwicklungskonzeptes/EUREK" fand (EU 1999). Allerdings wurde der Versuch, mittels Makroregionen eine neue "transnationale Ebene" der EU-Politik zwischen der EU und den Nationalstaaten zu installieren, kurzfristig verhindert, weshalb Makroregionen im 1999 verabschiedeten EUREK keine Rolle mehr spielen (siehe dazu BÄTZING 2003, S. 350 ff.). Angesichts der weiter wachsenden regionalen Disparitäten innerhalb der EU, die zusätzlich auch durch die EU-Erweiterungen erheblich verstärkt wurden, macht die EU mit der Verabschiedung der "Territorialen Agenda" 2007 (siehe dazu SCHÖN/SELKE 2007) und der Verankerung des Ziels des "territorialen Zusammenhalts" im Lissabon-Vertrag einen neuen Anlauf, um diese Probleme zu lösen (der aus dem Französischen kommende Begriff der "cohésion territoriale" meint im Deutschen gering aus-

Alpine Space - INTERREG IIBB
Area of Cooperation 2000 - 2006

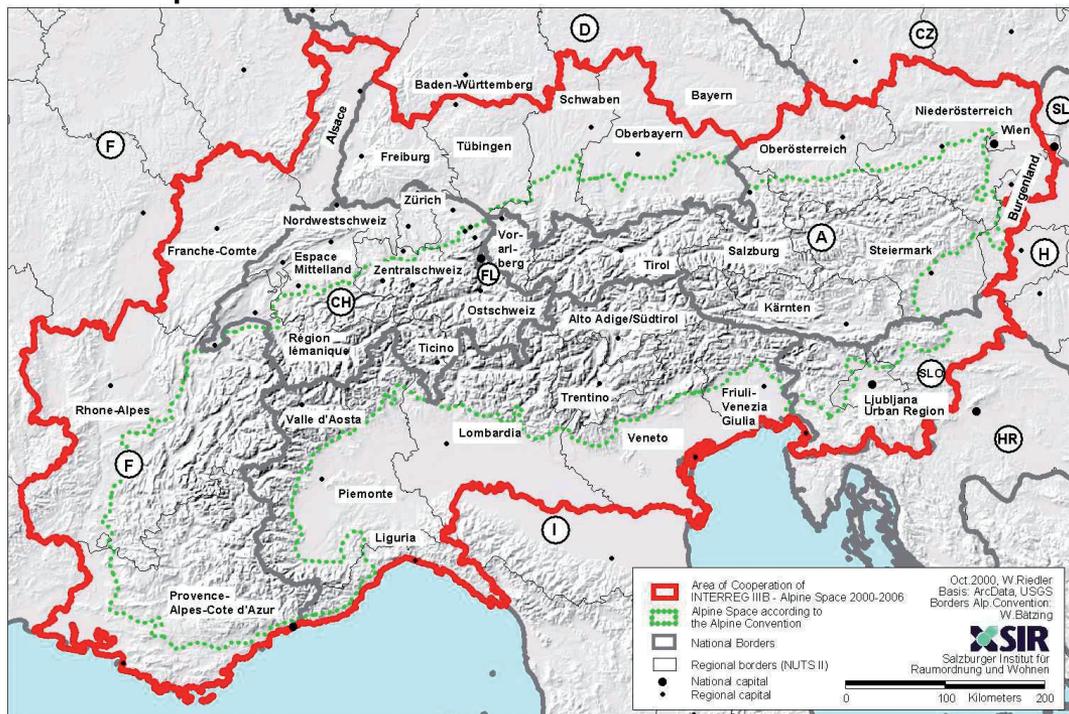


Abb. 1: Abgrenzung der Alpenkonvention und des EU-Interreg-Programms "Alpine Space".

geprägte räumliche oder regionale Disparitäten oder Unterschiede). Da aber die Mitgliedsstaaten konkrete Regelungen für eine Umsetzung ablehnen – dies würde die nationalen Politikspielräume erheblich einengen – bleibt dieses Ziel als allgemeine Absichtserklärung unverbindlich und deshalb wirkungslos.

Erst auf diesem Hintergrund wird verstehbar, warum das Instrument der makroregionalen EU-Strategien gegenwärtig eine solche Konjunktur erlebt: Es wird als eine Möglichkeit gesehen, das Thema der territorialen Kohäsion auf eine neue Weise anzugehen, nachdem andere Ansätze dafür nicht erfolgreich waren.

Für die Alpen-Diskussion ist diese Ausgangssituation nicht unwichtig: Die EU hat am Alpenraum selbst kein spezifisches Interesse, sondern die EUSALP soll einen Beitrag liefern, um dieses neue Instrument weiterzuentwickeln und praxistauglicher zu machen.



Abb. 2: Karte des Geltungsbereichs des EU-Programms "Alpine Space" mit den NUTS 2-Gebietseinheiten (Quelle: Alpine Space; bei der NUTS 2-Abgrenzung gibt es in wenigen Fällen leichte Differenzen). Dabei zeigt sich: Von den 35 Regionen liegen nur 9 vollständig in den Alpen (Gebiet der Alpenkonvention) und zwei weitere haben ihren Bevölkerungs- und Wirtschaftsschwerpunkt im Alpenraum. Dagegen gibt es 7 Regionen, die vollständig außerhalb der Alpen liegen, und 17 Regionen besitzen Alpenanteile, aber ihr Bevölkerungs- und Wirtschaftsschwerpunkt liegt eindeutig außerhalb der Alpen. Falls die EUSALP, die sich bei der Abgrenzung der Alpen an der Abgrenzung durch das EU-Programm "Alpine Space" orientiert, diese Gliederung übernimmt, würde sich der Kernraum Alpen von vornherein in einer klaren Minderheitsposition befinden. (Quelle: Alpine Space).

Warum wird die EUSALP von Akteuren im Alpenraum aufgegriffen?

Auf der Grundlage meiner Erfahrungen sehe ich drei sehr unterschiedliche Motive, weshalb Akteure im Alpenraum die Idee der EUSALP aufgreifen, und diese überlagern sich teilweise wechselseitig:

Das *erste Motiv* ist es, damit leichter an EU-Fördergelder heranzukommen, oder negativ ausgedrückt: Man befürchtet ohne eine EUSALP viele potenzielle EU-Gelder zu verlieren.

Das *zweite Motiv* wird v.a. von Frankreich vertreten: Vor dem Hintergrund eines stark zentralistischen Staatsverständnisses (Stadt = positiv, Land = Peripherie und negativ) wird die politische Verknüpfung zwischen den außeralpinen Metropolen und dem alpinen "Hinterland" im Rahmen einer großen gemeinsamen Makroregion Alpen als unmittelbar positiv und als "Fortschritt" gesehen.

Das *dritte Motiv* geht davon aus, dass der Prozess der seit 1994 völkerrechtlich verbindlichen Alpenkonvention und ihrer Protokolle derzeit zum Stillstand gekommen ist (wenig Interesse bei den meisten beteiligten Staaten und Regionen, lediglich Österreich engagiert sich konsequent für ihre Umsetzung und Weiterentwicklung) und dass es einen völlig neuen Anlauf mit einer völlig neuen Konzeption brauche, um in die Alpenpolitik wieder eine politische Bewegung hinein zu bringen.

Die Schwierigkeit bei dieser Diskussion besteht darin, dass eine Reihe von Akteuren ihre eigentlichen Motive hinter Verweisen auf Sachzwänge oder auf pragmatische Handlungsweisen verstecken. Dies erschwert eine sachliche Diskussion.

Inhaltliche Voraussetzungen und Leitideen für makroregionale EU-Strategien

Die EU hat fünf inhaltlich relevante Vorgaben für makroregionale EU-Strategien festgelegt:

1. Inhaltliche Bindung an das EU-Programm "Europa 2020 – eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum", was in erster Linie mittels der Förderung von Forschung und Entwicklung ("intelligent"), von umweltfreundlichen Technologien ("nachhaltig") und von lebenslangem Lernen/Hochschulbildung einschließlich einer besseren gesellschaftlichen Integration ("integrativ") erreicht werden soll (EU 2010).
2. Orientierung an den "drei Neins": Makroregionen sollen keine neuen Institutionen, keine neuen Regelwerke und keine neuen Fördermöglichkeiten schaffen ("no new institutions, no new legislation, no new funds" – siehe dazu BÄTZING 2012, Abschnitt 3.5). Sie sollen also provisorisch-pragmatische Gebilde sein, die von sich aus keine Eigendynamik entwickeln und deren Aktivitäten sich an einem starken Pragmatismus orientieren ("an emphasis on pragmatism and 'getting things done'", STEAD 2011, S. 163-165).
3. Als zentraler Bestandteil der Arbeit der Makroregionen wird die bessere Koordination zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften und den regionalen Akteuren sowie die kohärente Anwendung der bestehenden EU-Politiken definiert (STEAD 2011), also eine bessere vertikale Integration (Betroffene und politische Ebenen von der Gemeinde über den Landkreis bis hinauf zum Staat und der EU) und eine bessere horizontale Integration (Vernetzung Wirtschaft-Gesellschaft-Umwelt und Abbau räumlicher Disparitäten) aller Aktivitäten innerhalb einer Makroregion.

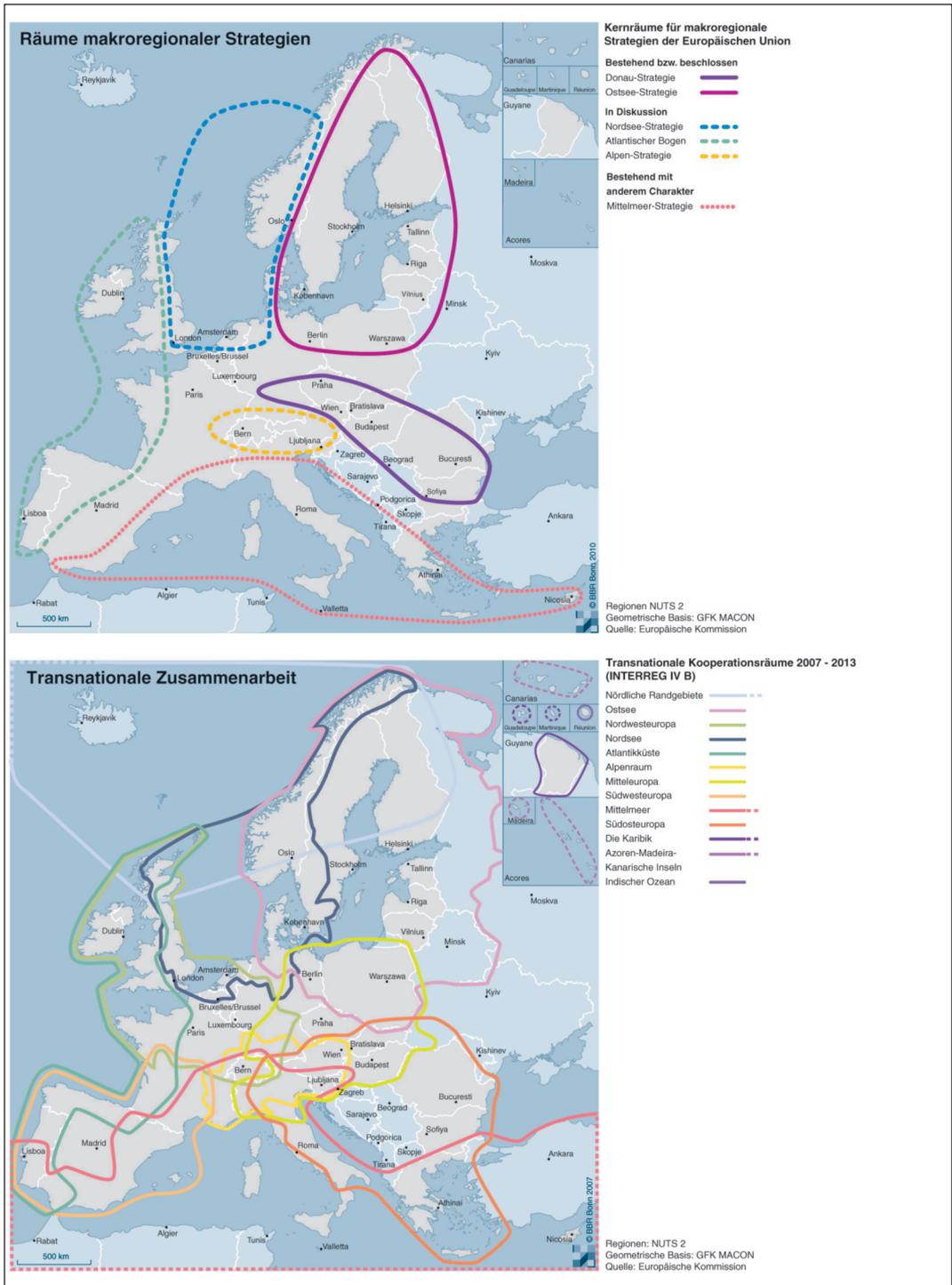


Abb. 3a: Grobe Skizze der bisher bestehenden und geplanten EU-Makroregionen (Ostseeraum, Donauraum, Alpenraum etc.). Es handelt sich bei dieser Abbildung allerdings um eine sehr grobe Skizze, die den Alpenraum ziemlich falsch einzeichnet und die die Überlappungen zwischen Alpenraum und Donauraum unterschlägt. (Quelle: BBR Bonn 2010).
Abb. 3b: Transnationale Kooperationsräume 2007-2013 (INTERREG IV B) der EU. (Quelle: BBR Bonn 2007).

4. Als Instrument der territorialen Kohäsion sowohl innerhalb der EU als auch mit Nicht-EU-Mitgliedern sind die Makroregionen im europäischen Maßstab groß angelegt (Ostseeraum: 147 Mio. Menschen, Donaauraum: 110 Mio. Menschen). Deshalb werden "die Alpen" in diesem Rahmen weit abgegrenzt, indem zum Kernraum Alpen auch das weitere Umland der Alpen hinzugerechnet wird, so wie es bereits beim EU-Interreg-Programm "Alpine Space" seit 1999 gehandhabt wird. In diesem "Alpine Space" leben 2011 66 Millionen Menschen, und seine Abgrenzung erfolgt nach höherrangigen politischen Grenzen (Staats- oder Regionsgrenzen), um keine politisch wichtigen Einheiten zu zerteilen. Eine solche Makroregion muss "one or more common feature or challenges" und "very specific and visible opportunities or problems" besitzen (SAMECKI 2009, S. 1-2).
5. Zur Realisierung einer breiten Koordination und Zusammenarbeit schreibt die EU den Makroregionen die Erarbeitung einer "Multi-Level-Governance"-Struktur vor. "Multi-Level" bezieht sich dabei auf die unterschiedlichen politischen Ebenen, und "Governance" meint den Einbezug der "Zivilgesellschaft" (also der betroffenen Bürger) und der verschiedensten Interessengruppen in die politische Ausgestaltung der makroregionalen EU-Strategie.

Auf diesen Grundlagen wurde im Januar 2014 ein "Steering Committee" zur Erarbeitung der EUSALP gegründet, das aus einem Vertreter der EU, aus sieben Vertretern der sieben Staaten mit Alpenanteil und aus sieben Regionsvertretern (je eine Region pro Staat) besteht, wobei die Alpenkonvention und das "Alpine-Space"-Programm der EU nur einen Beobachterstatus besitzen, die Beobachterorganisationen der Alpenkonvention in der EUSALP aber nur in einigen nachgeordneten Gremien einen Beobachterstatus haben.

Spezifische Herausforderungen bei der Erarbeitung der EUSALP

Es gibt drei spezifische Herausforderungen, die bei der Erarbeitung der EUSALP gelöst werden müssen:

Herausforderung 1: Die bisherigen makroregionalen EU-Strategien bezogen sich auf Räume, in denen es vorher keine Zusammenarbeit gab und in denen die Kooperation durch die EU, also von oben her ("top down") initiiert wurde. In den Alpen ist dies ganz anders, da es hier seit Jahrzehnten eingespielte Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gibt, von denen das internationale Vertragswerk der Alpenkonvention die am weitesten entwickelte Form darstellt. Während die EU bereits hochzufrieden ist, dass mit den sieben Regionsvertretern zum ersten Mal bei einer solchen Strategie Vertreter unterhalb der nationalen Ebene von Anfang an verantwortlich beteiligt sind (was als "bottom up"-Prozess interpretiert wird), kritisieren Akteure im Alpenraum, dass Vertreter der Zivilgesellschaft dabei nicht beteiligt sind (die CIPRA nimmt nur als Beobachter an den drei Subarbeitsgruppen teil) und dass die Betroffenen erst bei der Umsetzung einbezogen werden sollen. Hier prallen also unterschiedliche Vorstellungen von politischer Partizipation aufeinander. Es wird sich zeigen, ob durch die Impulse der wenigen Beobachtern, durch die geplante öffentliche Konsultationsphase und im Rahmen der Umsetzungsphase diese Unterschiede beseitigen werden können oder nicht. Weiterhin besteht ein erhebliches Problem darin, dass sich alle im Alpenraum etablierte Formen der Zusammenarbeit auf den Kernraum Alpen beziehen und dass es zwischen ihm und dem Umland bisher kaum eine Zusammenarbeit gibt. Diese ausgeprägte Asymmetrie stellt ein erhebliches Problem für die EUSALP dar.

Herausforderung 2: Die Alpenkonvention ist mit zwei gravierenden Problemen konfrontiert, die auch für eine EUSALP gelten, nämlich die Existenz ausgeprägter Sprach-/Kultur-/Mentalitätsgrenzen in

den Alpen und ausgeprägte sektorale Zuständigkeiten in der Politik. Die Sprach-/Kultur-/Mentalitätsgrenzen betreffen alle Aspekte öffentlichen und politischen Handelns und behindern immer wieder eine gemeinsame alpenweite Vorgehensweise stark, obwohl die Alpenkonvention viel Wert auf Diskussionen in der jeweiligen Muttersprache legt, für Übersetzungen viel Geld ausgibt und von ihren Mitarbeitern Mehrsprachigkeit verlangt. Und die Alpenkonvention ist – genau wie die EUSALP – integrativ ausgerichtet (Zusammenwirken Wirtschaft-Gesellschaft-Umwelt) und steht gerade deswegen quer zu den politischen Strukturen auf Ministerienebene, die sektoral organisiert sind, was sich als politische Blockade auswirkt (siehe dazu BÄTZING 1994 und HAßLACHER in CHILLA 2014). Wenn schon die Alpenkonvention mit ihrer langen Erfahrung und Geschichte mit diesen beiden Punkten große Probleme hat, wie will die EUSALP diese dann besser lösen? Indem das Steering Committee und die Subarbeitsgruppen auf Englisch tagen und die drei Subarbeitsgruppen eine Tendenz zu sektoralen Themen entwickeln, wächst gleich zu Beginn die Skepsis, dass diese beiden großen Probleme innerhalb des EUSALP-Prozesses nicht ernst genug genommen werden.

Herausforderung 3: Obwohl eine Makroregion ein gemeinsames Problem bzw. Potenzial besitzen soll, ist das Gebiet der Alpen in der EUSALP-Abgrenzung intern durch starke räumliche Gegensätze geprägt: Während im Kernraum der Alpen zahlreiche Gebiete mit demographischen und wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen haben (geringe Bevölkerungsdichte, starke Überalterung, schlechte Erreichbarkeiten, Abwanderung) liegen im Umland der Alpen zehn große und wirtschaftsstarke Metropolen mit europäischer und globaler Bedeutung, deren Bevölkerung bis 2030 doppelt so stark wachsen wird wie der EU-Durchschnitt (GIANNAKOURIS 2010). Die Großregion Alpen umfasst 389.000 km² und 66 Millionen Menschen, aber im Kernraum Alpen (192.000 km²) leben nur 15,2 Millionen Menschen, im Umland (197.000 km²) jedoch 51 Millionen Menschen – beide etwa gleich große Teilräume sind also unterschiedlich dicht besiedelt, und das Umland ist 3,4 mal so dicht besiedelt wie der Kernraum Alpen. Diese Ungleichheit hat in der Vergangenheit drei konkrete Ängste geweckt: Erstens besteht die Gefahr, dass in einer EUSALP das demographisch, wirtschaftlich und politisch so starke Umland der Alpen den Kernraum Alpen völlig dominiert und nach seinen Interessen umgestaltet. Zweitens besteht die Gefahr, dass *einheitliche* Umsetzungsprojekte für den Gesamttraum die spezifischen Probleme des Kernraumes Alpen nicht angemessen berücksichtigen können. Und drittens besteht die Gefahr, dass gerade die Verwendung von "weichen" Politikinstrumenten die stärksten und am besten organisierten Akteure, also die großen Metropolen, einseitig bevorteilen (HAUGHTON 2009, BÄTZING 2012).

Diese drei Herausforderungen stellen sehr hohe inhaltliche und strukturelle Anforderungen an die Erarbeitung einer EUSALP.

Grundsatzprobleme der Raumstruktur

Die Frage, auf welche Weise in Europa der Raum politisch gegliedert und strukturiert wird, scheint auf den ersten Blick eine Aufgabe zu sein, die rein sachlich zu lösen ist. Diese Position ist jedoch falsch, denn hierbei verstecken sich oft grundsätzliche normative Unterschiede, und dies trifft auch auf die Frage der EU-Makroregionen zu.

Die EU hat sehr lange am Thema Makroregionen herumgedacht, und es ist aufschlussreich, dass ihre Überlegungen in den 1980er und 1990er Jahren noch in eine ganz andere Richtung zielten als heute. Damals standen die großen Städte und Metropolen unangefochten und ohne große Konkur-

renz in Europa da, während die peripheren Gebiete, also die Gebiete weit abseits der großen Zentren, die zudem oft durch politische Grenzen zerschnitten waren, große Probleme machten. Deshalb standen in dieser Zeit die Peripherien und nicht die Metropolen als Makroregionen im Fokus der Politik, und sie sollten dadurch gestärkt werden, dass durch eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit innerhalb dieser Makroregion und eine "eigenständige Regionalentwicklung" ihre vorhandenen wirtschaftlichen und kulturellen Potenziale aufgewertet werden sollten. Vor diesem Hintergrund galt damals die Alpenkonvention als ein europäisches Vorzeigeprojekt (BÄTZING 2012).

Ab den 1990er, aber vor allem ab den 2000er Jahren ändert sich diese Sichtweise vollständig: Mit den wirtschaftlichen Krisen und der ausgeprägten Konkurrenzsituation auf globaler Ebene verlieren die Großstädte und Metropolen ihre früher unangefochtene Position und müssen sich jetzt im globalen Wettbewerb behaupten, was auch für sie keineswegs einfach ist. Die Politik reagiert darauf, indem die Probleme der Peripherien jetzt irrelevant werden und der Fokus auf die Metropolen als den "Motoren des Wachstums" gesetzt wird. Einer Peripherie wird jetzt nur noch eine positive Entwicklung zugestanden, wenn sie möglichst eng mit der nächstliegenden Metropole verflochten wird, und eine "eigenständige Regionalentwicklung" gilt im Zeitalter der Globalisierung als überholt.

Deshalb werden jetzt die Makroregionen anders als früher verstanden, nämlich als große Metropolregionen (als große Region um eine Metropole herum), und eine Makroregion *ohne* Metropole gilt jetzt als Ding der Unmöglichkeit. Diese Sichtweise ist heute so selbstverständlich geworden, dass jede andere Sichtweise als unlogisch oder als widersprüchlich erscheint, was jedoch falsch ist, wie der Verweis auf die EU-Geschichte gezeigt hat. Aus dieser neuen, neoliberalen Logik heraus ist es jetzt völlig selbstverständlich, dass die Alpen nicht mehr wie früher als eine große Peripherie, als periphere Makroregion abgegrenzt werden (so die Abgrenzung der Alpen durch die Alpenkonvention, die die außeralpinen Metropolen ausschließt), sondern dass sie jetzt als ein Raum definiert werden, der durch zehn große Metropolen und ihre jeweiligen "Hinterländer" geprägt wird.

Da diese Sichtweise so selbstverständlich geworden ist, sollen die Unterschiede zwischen beiden Positionen anschaulich gegenüber gestellt werden. Bei den Alpen als einer peripheren Makroregion liegt das zentrale Interesse darin, diesen Raum langfristig als gleichwertigen Lebens- und Wirtschaftsraum in Europa zu erhalten, was eine multifunktionale Nutzung und ein umweltverträgliches Leben und Wirtschaften beinhaltet. Werden die Alpen dagegen Teil einer großen Makroregion, die die großen Metropolen im Umland einschließt, dann werden die Alpen zum "Ergänzungsraum" der Metropolen: Die Funktion Wirtschaften findet im Kerngebiet der Metropolregion, also außerhalb der Alpen statt (hier optimale Erreichbarkeit, enge Verflechtung mit Forschung, viele hochqualifizierte Arbeitskräfte), und die benachbarten Alpen werden als Wirtschaftsraum nicht mehr benötigt, dafür aber für andere (monofunktionale) Aufgaben, für die im Kernraum der Metropole kein Platz mehr ist, nämlich für Wohnen in attraktiver Landschaft, für Naherholung/Freizeit/Sport der städtischen Bevölkerung und für ökologische Ausgleichsflächen (als Ausgleich der städtischen Umweltzerstörungen). Zwischen der Funktion der Alpen als gleichwertigem Lebens- und Wirtschaftsraum in Europa und als Ergänzungsraum der Metropolen gibt es also signifikante Unterschiede. Meines Erachtens sind die Konflikte um die Olympischen Winterspiele 2018/2022 in Garmisch-Partenkirchen nur auf diesem Hintergrund angemessen zu verstehen.

Das größte Konfliktfeld der Zukunft sehe ich bei den beiden Themen Wasser und Energie, bei denen unterschiedliche Interessen bereits heute sehr stark ausgeprägt sind. Beim Thema "Wasser" setzen sich die Alpenregionen für eine nachhaltige Nutzung ein, die regionalwirtschaftliche und ökologische

Aspekte ins Zentrum stellt, während die außeralpinen Metropolen ein großes Interesse daran haben dürften, mehr oder weniger kostenlos und direkt über die alpinen Wasserressourcen zu verfügen. Und beim Thema "Energie" sieht es ähnlich aus: Außeralpine Kräfte sprechen gern von "den Alpen als der grünen Batterie Europas" und sind an einer entsprechenden intensiven Nutzung interessiert, wobei die Interessen der Alpenbewohner und der Ökologie in den Hintergrund treten.

Die Verstädterung der Alpen – ein Gegenargument?

In der EUSALP-Diskussion wird gelegentlich darauf hingewiesen, dass die Alpen heute keine Peripherie mehr seien, sondern dass sie stark verstädtert seien und dass diese verstädterten Alpenräume eng mit den jeweiligen außeralpinen Metropolen verflochten seien. Und diese Situation sei ein weiteres Argument für eine EUSALP. Sehen wir uns dieses Argument näher an.

Wenn man den Kernraum Alpen in funktionale Verflechtungsgebiete mit den zehn außeralpinen Metropolen als Zentren untergliedert (Wien, München, Zürich, Genf, Lyon, Marseille-Nizza, Genua, Turin, Mailand, Ljubljana), dann sind die Alpen eine Peripherie, weil es im Alpeninnern keine Metropole gibt und sich selbst die größten Alpenstädte (Grenoble, Innsbruck, Bozen, Trient) in Abhängigkeit von einer außeralpinen Metropole befinden (BÄTZING 2015, in Vorbereitung). Eine solche funktionale Gliederung führt dann dazu, dass die Alpen in die Einzugsgebiete der zehn Metropolen zerfallen, zwischen denen es nur noch sehr dünn oder gar nicht mehr besiedelte Gebiete gibt. Diese sind auf Grund ihrer schlechten Erreichbarkeit nicht mehr Teil eines Metropoleneinzugsgebietes und deswegen heute benachteiligt. Es handelt sich bei solchen Zwischenräumen um "Niemandregionen", in denen bestenfalls einige Tourismuszentren eine ortlose Identität als "Heidiland" pflegen oder die potenziell als großer Wasserspeicher genutzt werden können.

Bei einer solchen Raumgliederung der Alpen mit ihrer Orientierung an den außeralpinen Metropolen wird es schwierig, das Leben und Wirtschaften im Alpenraum alpenspezifisch zu gestalten (dezentral-flächenhafte Nutzung der alpinen Ressourcen in umwelt- und sozialverträglicher Form), weil die verstädterten Alpenräume nur die räumliche Verlängerung der außeralpinen Metropolen in die Talräume der Alpen hinein darstellen und deshalb genauso wie im Flachland strukturiert werden und weil ein dezentrales Leben und Wirtschaften in den Alpen dabei keinen Stellenwert mehr besitzt. Das, was die Alpen jahrtausendlang als Lebens- und Wirtschaftsraum ausgemacht hatte, nämlich die Entwicklung von alpenspezifischen Lebens- und Wirtschaftsformen, die an der Reproduktion der menschlich genutzten und veränderten Alpengenatur orientiert waren, geht jetzt verloren: Die Alpen verschwinden als ein spezifischer Lebens- und Wirtschaftsraum in Europa (BÄTZING 2003).

Bei einer solchen Metropolenorientierung geht also der eigentliche Gebirgsraum der Alpen als multifunktionaler Lebensraum verloren, indem er zur "Niemandregion" wird oder indem er monofunktionale Metropoleninteressen (Tourismus, Wasser, Energie) erfüllt. Und die verstädterten Talräume der Alpen haben in erster Linie die Aufgabe, in enger Verflechtung mit den außeralpinen Metropolen deren globale Konkurrenzfähigkeit zu stärken, weshalb diese Außenverflechtungen immer stärker und die Bezüge zum Alpenraum oberhalb der Talböden (Binnenverflechtungen) immer schwächer werden.

Die Leitidee der Alpen als einer peripheren Makroregion sieht dagegen ganz anders aus: Hier besteht die vordringliche Aufgabe darin, den eigentlichen Gebirgsraum als multifunktionalen und dezentralen

Lebensraum dauerhaft zu erhalten, und bei den Alpenstädten und den verstädterten Alpentälern geht es in erster Linie darum, die funktionalen Verflechtungen mit den benachbarten Gebirgsregionen zu stärken (Tal-Berg-Verflechtungen) und so den Lebens- und Wirtschaftsraum Alpen insgesamt zu stärken. Größtes Problem sind in dieser Perspektive die zahlreichen politischen Grenzen im Alpenraum, die eine starke Trennwirkung besitzen und die ihn in eine Reihe von einzelnen Teilräumen zerlegen, die so klein sind, dass hier eine eigenständige Regionalentwicklung kaum noch möglich ist. Deshalb kommt in dieser Perspektive der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der zentrale Stellenwert zu, und dies ist nicht zufällig die Strategie der völkerrechtlichen und damit verbindlichen Alpenkonvention.

Diese Alpenerfahrungen korrespondieren eng mit den Erfahrungen der Zukunft ländlicher Räume in Deutschland: Da die Raumstruktur am System der "Zentralen Orte" ausgerichtet ist (im Zentrum eines Raumes steht immer ein Zentraler Ort; dies ist bei den Planungsregionen ein Oberzentrum, bei den Metropolregionen eine Metropole) werden die Peripherien stets durch zentralörtliche Grenzen zerschnitten und als jeweils relativ kleine Peripherie-Raumeinheiten unterschiedlichen Regionen zugeordnet und so stark geschwächt (SONDERSHAUS 2008, BÄTZING 2014). Die Fränkische Schweiz zerfällt so in fünf Teilräume in fünf verschiedenen Landkreisen, die Rhön wird gar auf drei Bundesländer aufgeteilt und die Alpen eben auf sieben Staaten. Es liegt auf der Hand, dass dadurch eine eigenständige Regionalentwicklung, bei der die dezentralen Ressourcen und die (klein)regionalen Identitäten im Zentrum stehen, sehr stark behindert wird, weshalb es eigene Raumstrukturen zur Aufwertung braucht (Regionalmanagement Fränkische Schweiz, Biosphärenpark Rhön, Alpenkonvention).

Allerdings muss an dieser Stelle sofort ein weiteres Argument angeführt werden: Die Aufwertung einer Peripherie im Sinne der eigenständigen Regionalentwicklung darf nicht als Autarkie oder gar Abschottung nach außen hin verstanden werden – die Alpen waren im Verlauf ihrer Geschichte nie ein völlig autarker Raum und sind dies auch heute nicht (BÄTZING 2003). Sondern Alpen und Gunstregionen, Land und Stadt sind in Europa wechselseitig miteinander verflochten: Ohne die Stadt ist das Land, ohne die Zentren sind die Peripherien nicht lebensfähig, und umgekehrt gilt genau das gleiche. Diese wechselseitige Komplementarität macht das Spezifikum der europäischen Raumentwicklung aus, bei der Stadt und Land lange Zeit gleichberechtigt nebeneinander stehen (BÄTZING in: HANZIG-BÄTZING/BÄTZING 2005, Kapitel 1). Wenn aber die Alpen zum Ergänzungsraum der Metropolen gemacht werden, dann ist diese wechselseitige Komplementarität nicht mehr möglich, denn dann gibt es keine Gleichberechtigung mehr, sondern nur noch einseitige Dominanz.

Die Betonung der eigenständigen Regionalentwicklung führt also nicht zur Abschottung der Alpen nach außen, sondern zur Leitidee der "ausgewogenen Doppelnutzung" (BÄTZING 2003, IV): Die Verflechtungen der Alpen mit den außeralpinen Metropolen ist für die Alpen notwendig und unverzichtbar, aber diese Verflechtungen müssen so gestaltet werden, dass sie die eigenständige Regionalentwicklung nicht stören oder konkurrieren, sondern im Gegenteil bereichern und aufwerten. Und dies ist nur möglich, wenn sich Alpen und außeralpine Metropolen "auf Augenhöhe", auf gleichberechtigte Weise gegenüber stehen und wenn die Alpen nicht von den Metropolen dominiert werden.

Zwischenbilanz

Die zentrale Herausforderung für die EUSALP besteht also darin, dass der weit abgegrenzte Alpenraum ein inhomogenes Gebilde mit sehr unterschiedlichen Problemen und Potenzialen darstellt. Wenn

man diesen Raum als einen einheitlichen Raum ansieht und eine einheitliche Strategie für ihn entwickelt – so die ersten Stellungnahmen aus dem Steering Committee –, dann besteht die große Gefahr, dass allein durch diese Struktur die Metropolen den Kernraum Alpen dominieren.

Was spricht für eine EUSALP?

Es gibt ein pragmatisches und ein inhaltliches Argument für die Erarbeitung einer EUSALP.

Das *pragmatische* Argument: Die makroregionalen Strategien werden derzeit ganz bewusst von der EU als Experimentierfeld verstanden, und die EU ist hier in einem gewissen Rahmen durchaus offen für neue Entwicklungen, weil das Problemfeld territoriale Kohäsion nicht gelöst ist, aber Lösungen dringend erforderlich sind. Diese Situation sollte unbedingt genutzt werden – nicht bloß für die Alpen, sondern mehr noch für eine Regionalentwicklung in der EU, die aktiv zum Disparitätenabbau beiträgt. Aus der Sicht der langen Erfahrungen im Alpenraum sind es vorrangig zwei Themen, die dabei eingebracht werden sollten: Erstens stellen die Alpen die EUSALP vor die Herausforderung, echte "bottom up"-Strukturen auszubilden (andernfalls würde die geforderte Multi-Level-Governance unglaublich werden), was für die makroregionalen Strategien eine wichtige Innovation wäre. Zweitens besitzen auch die anderen Makroregionen sehr unterschiedliche Teilräume, weshalb einheitliche Strategien nicht ausreichen. Die Alpen machen besonders eindrücklich deutlich, dass das gemeinsame makroregionale Ziel unbedingt weiter nach unterschiedlichen Teilräumen ausdifferenziert werden muss. Wenn die EU mit den makroregionalen Strategien schon die Ebene der "Makroregion" thematisiert, dann sollte sie sich auch inhaltlich wirklich auf diese Ebene einlassen und hier weiter teilräumlich ausdifferenzieren – andernfalls wären die makroregionalen Strategien nur ein sehr schematisches Instrument. Mit Einbezug dieser beiden Punkte würde das neue Instrument wesentlich realitätsnäher und könnte das Ziel der territorialen Kohäsion wesentlich besser erfüllen.

Das *inhaltliche* Argument: Während es für die eigenständige Regionalentwicklung im Alpenraum das Instrument der Alpenkonvention gibt, gibt es für die Probleme, die durch die zahlreichen funktionalen Verflechtungen zwischen dem Kernraum Alpen und dem Umland entstehen, keinerlei politische Lösungsstrukturen, die diesen Anforderungen gerecht werden. Hier besteht eine gravierende Lücke, die durch die EUSALP gefüllt werden kann, allerdings nur dann, wenn sie sich nicht inhaltlich an einem grenzenlosen Wachstum orientiert.

Anforderungen an die EUSALP aus Sicht der Alpen

Aus der Sicht der Alpen und der langen Erfahrungen, die hier mit überregionaler und grenzüberschreitender Zusammenarbeit gemacht wurden, ergeben sich sechs Anforderungen an die EUSALP:

1. Anerkennung der Ausgangssituation, dass im weit abgegrenzten Alpenraum zwei sehr unterschiedliche Teilräume mit unterschiedlichen Problemen und Potenzialen zu finden sind: Der Kernraum der Alpen als Peripherie und das Umland der Alpen als Region, die durch zahlreiche Metropolen geprägt ist. Während im Kernraum Alpen die eigenständige Regionalentwicklung gestärkt werden muss (raumordnerischer Fachbegriff: Entwicklungsziel prioritär), ist das Umland durch sehr dyna-

mische Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklungen geprägt, die allein über Marktprozesse zu kontraproduktiven Raumstrukturen führen würden, weshalb diese Entwicklung in geordnete Bahnen gelenkt werden muss (raumordnerischer Fachbegriff: Ordnungsziel prioritär).

2. Die EUSALP verfolgt weder das Ziel, im Kernraum Alpen eine eigenständige Regionalentwicklung zu fördern (das ist die Aufgabe der Alpenkonvention), noch die globale Konkurrenzfähigkeit der Metropolen zu erhöhen (das ist die Aufgabe der Metropolen), sondern ihre Aufgabe besteht darin, die Probleme der zahlreichen Verflechtungen zwischen dem Kernraum Alpen und dem Umland zum Vorteil *beider* Räume produktiv zu lösen.
3. Dies erfordert die Ausdifferenzierung der einheitlichen EUSALP-Strategie unter expliziter Bezugnahme auf die genannten zwei Teilziele (Entwicklungs- und Ordnungsziel).
4. Damit beide Teilräume gleichberechtigt miteinander umgehen können, braucht es eine Multi-Level-Governance-Struktur, die dieser Situation Rechnung trägt: Der Kernraum Alpen (vertreten durch die Alpenkonvention) und das Umland (vertreten durch die Metropolen) müssen sich gleichberechtigt gegenüber stehen. Dies ist mit einer einfachen Governance-Struktur (eine einheitliche Struktur für den Gesamttraum) nicht zu erreichen, sondern erfordert eine etwas komplexere Lösung (Aufbau von zwei Governance-Strukturen für die beiden Teilräume), die derzeit im Steering Committee jedoch noch strikt abgelehnt wird (siehe dazu BUßJÄGER/GSODAM 2013, BÄTZING 2014a).
5. Alle konkreten Maßnahmen der EUSALP, die sich an den drei Säulen der Resolution von Grenoble orientieren ("Nachhaltiges Wachstum", "Territoriale Entwicklung" und "Management von natürlichen und kulturellen Ressourcen"), müssen nach den beiden Teilräumen und ihren unterschiedlichen Zielsetzungen ausdifferenziert werden; andernfalls würden sie einseitig die Metropolen bevorzugen.
6. Die Probleme, die mit den unterschiedlichen Sprachen/Kulturen/Mentalitäten und die, die mit integrativen, nicht-sektoralen Maßnahmen verbunden sind, und die bereits die Arbeit der Alpenkonvention erheblich behindern, treten im EUSALP-Prozess erneut wieder auf und verlangen nach Lösungen, die weit über die bisherigen EUSALP-Ansätze hinausgehen.

Zur Zukunft der EUSALP

Die verschiedenen Interessenvertreter wie die Alpenkonvention, die CIPRA, die im Club Arc Alpin zusammengeschlossenen Alpenvereine und andere Akteure versuchen die Interessen des Kernraumes Alpen in den EUSALP-Prozess hineinzutragen, wozu auch die Phase der öffentlichen Konsultation aktiv genutzt werden wird. Derzeit (Stand: 1. April 2014) ist es offen, ob sich das Steering Committee der EUSALP für diese Position öffnet oder nicht. Im positiven Fall könnte daraus ein relevanter Impuls für die weitere Alpenentwicklung entstehen, im negativen Fall könnte die EUSALP zu einer Belastung für die Alpen werden. Es ist zu hoffen, dass beim Erscheinen dieses Artikels bereits erste positive Ergebnisse vorliegen werden.

Literatur

- BÄTZING, W. (2015, in Vorbereitung): Die Alpen. Neufassung. München.
- BÄTZING, W. (2014a): Leitideen für eine Multi-Level-Governance-Struktur für eine makroregionale Alpenraumstrategie. Vortrag am 8. Januar 2014 in Salzburg, 33 ppt-Folien: www.cipra.org/de/CIPRA/cipra-oesterreich/Projekte/alpen-leben-projekt-info/alpen-leben-experten-workshop-ii-2013-makroregionale-strategie-alpenraum/.
- BÄTZING, W. (2014): Die territoriale Neugliederung Bayerns durch die Gebietsreform der 1970er Jahre als Antwort auf die Herausforderungen der Moderne. In: Mitteilungen der Fränkischen Geographischen Gesellschaft Bd. 59, S. 151-164.
- BÄTZING, W. (2012): Makroregion Alpen und Alpenkonvention – Gegensatz oder ideale Ergänzung? Die europäischen Makroregionen zwischen Aufwertung von Peripherien und Stärkung von Metropolregionen. 25 S. In: www.raumnachrichten.de/diskussionen/1528-werner-baetzing-makroregion-alpen-und-alpenkonvention.
- BÄTZING, W. (2003): Die Alpen. Geschichte und Zukunft einer europäischen Kulturlandschaft. München.
- BÄTZING, W. (2001): Zur Abgrenzung der Alpen durch die Alpenkonvention mit einer aktuellen Tabelle der Gebietskörperschaften der Alpenkonvention mit NUTS- und EFTA-Codes des Vereins zum Schutz der Bergwelt. Jb. Verein zum Schutz der Bergwelt, München: 29-34.
- BÄTZING, W. (1994): Die Alpenkonvention – ein internationales Vertragswerk für eine nachhaltige Alpenentwicklung auf dem mühevollen Weg der politischen Realisierung. In: H. Franz (Hrsg.): Gefährdung und Schutz der Alpen. Wien, S. 185-206.
- BUBJÄGER, P./GSODAM, C. (Hrsg.) (2013): Multi-Level-Governance im Alpenraum. Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem. Wien (= Institut für Föderalismus Bd. 116).
- CHILLA, T. (Hrsg.) (2014): Leben in den Alpen. Verstädterung, Entsiedlung und neue Aufwertungen. Festschrift für Werner Bätzing zum 65. Geburtstag. Bern.
- CHILLA, T. (2013): Punkt, Linie, Fläche – territoriale Europäisierung. Frankfurt (= Luxemburg-Studien Bd. 5).
- CIPRA-Österreich (2011): Perspektiven für die Alpen: Was können Alpenkonvention und eine makroregionale Alpenraumstrategie dazu beitragen? Tagungsband der Nationalen Fachtagung von CIPRA Österreich am 19. September 2011. Wien.
- EU (2010): Europa 2020 – eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Brüssel, 03.03.2010.
- EU (1999): EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Luxemburg.
- GIANNAKOURIS, K. (2010): Regional population projections EUROPOP 2008. EUROSTAT, Luxemburg, Statistics in Focus no. 1.
- GÖRMAR, W. (2010): Makroregionale Strategien. Eine neue Dimension europäischer Zusammenarbeit? In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 8, S. 577-589.
- HANZIG-BÄTZING, E./BÄTZING, W. (2005): Entgrenzte Welten. Die Verdrängung des Menschen durch Globalisierung von Fortschritt und Freiheit. Zürich.
- HASSLACHER, P. (2003): Die Alpenkonvention. Instrument einer nachhaltigen Alpenentwicklung? In: Berichte zur deutschen Landeskunde Bd. 77, S. 133-149.
- HAUGHTON, G./Allmendinger, P./ Counsell, D./Vigar, G. (2009): The New Spatial Planning – Territorial Management with Soft Places and Fuzzy Boundaries. London.

- SAMECKI, P. (2009): Macro-regional strategies in the European Union. A Discussion Paper. Brüssel.
- SCHÖN, K./SELKE, W. (2007): Territoriale Agenda der EU – ein Ansatz für ein neues Planungs- und Entwicklungsverständnis in Europa. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 7-8, S. 435-440.
- SONDERSHAUS, F. (2008): Eigenständige Regionalentwicklung und nachhaltige Entwicklungsräume. Überlegungen zum Raumbezug eigenständiger Entwicklungskonzepte vor dem Beispiel des administrativ geteilten Raumes Fränkische Schweiz. In: Mitteilungen der Fränkischen Geographischen Gesellschaft Bd. 55, S. 15-47.
- STEAD, D. (2011): European Macro-Regional Strategies – Indicators of Spatial Rescaling? In: Planning Theory and Practice Bd. 12, S. 163-167.

Internet-Seiten

Auf den folgenden Internet-Seiten gibt es zahlreiche Informationen über den EUSALP-Prozess (Dokumente und Diskussionsbeiträge verschiedenster Art):

- Alpenkonvention: www.alpconv.org
- Alpine-Space-Programm (Interreg): www.alpine-space.eu
- Arbeitsgemeinschaft Alpenländer: www.argealp.org/alpenraumstrategie
- CIPRA: www.cipra.org
- Club Arc Alpin: www.club-arc-alpin.eu
- Österreichische Raumordnungskonferenz:
www.oerok.gv.at/raum-region/europaeische-raumentwicklung
- Projekt "Alpen.Leben" der CIPRA:
www.cipra.org/de/CIPRA/cipra-oesterreich/Projekte/alpen-leben

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Werner Bätzing
Geyerswörthstr. 12
96047 Bamberg
werner.baetzing@web.de
www.geographie.nat.uni-erlangen.de/personen/wbaetzing/