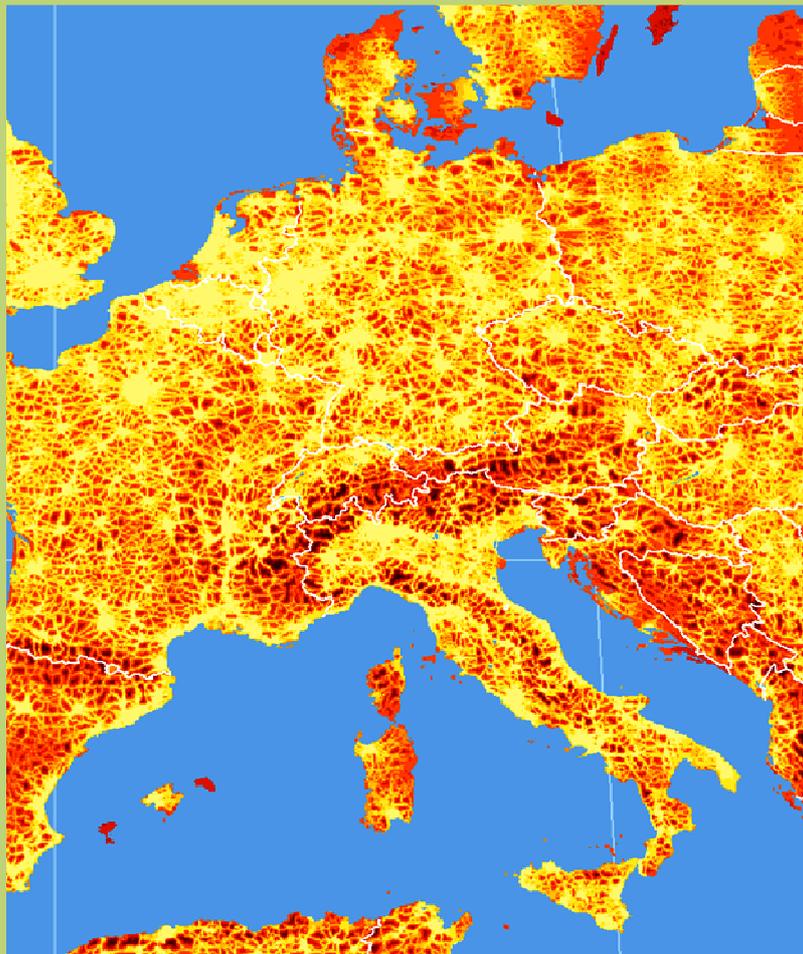


# Europäische Makroregionale Strategie für den Alpenraum (EUSALP)

## Welche Strategie?

Vorabveröffentlichung aus dem Jahrbuch 2014



**Verein zum Schutz der Bergwelt e.V.**



## Umschlagbild vorn:

### Karte der Erreichbarkeit (accessability) Mitteleuropas

Die Färbung zeigt die Zeit an, die ein Mensch braucht, um mit den verfügbaren Verkehrsmitteln, und wenn es diese nicht gibt, zu Fuß in die nächste größere Stadt (> 50.000 Einwohner) zu kommen. Der Alpenbogen sticht deutlich als langsamere Welt aus Mitteleuropa heraus. Hier sind die Städte weiter weg und viele Strecken dauern länger.

### Travel time in hours and days to the nearest city of 50,000 or more people



© European Union 2010

<http://bioval.jrc.ec.europa.eu/products/gam/index.htm>

## Umschlagbilder (J. Bodenbender) hinten von oben nach unten:

### Hochalpgelände in den Bündner Alpen/CH

Weideregion aus Bündner Schiefer nahe des Alpenhauptkammes im hinteren Safiental, südlich des Vorderrheintales. Im Mittelgrund die runsige Westflanke des Bruschnghorns (3056 m). Am Horizont Silvretta und die markante Pyramide des Piz Linard (3411 m).

### Schafhochalmen in der Schieferhülle der Hohen Tauern/A

Über den Bergen von Zell am See abschwendend nähern wir uns den Hohen Tauern und befinden uns über Uttendorf am Eingang des Stubachtales. Wir überschauen die Schafweideregion in der unteren alpinen Stufe, im Hintergrund der schnee- und gletscherbedeckte Zentralkamm mit dem Großen Wiesbachhorn (3564 m) in Bildmitte. Links des Großen Wiesbachhorn (3.564m) sieht man das Kleine Wiesbachhorn und noch weiter links den Hohen Tenn (3.368m), unweit daneben die Schneespitze (3.317m). Rechts des Großen Wiesbachhorns die Klockerin (3.425m), dann der Bärenkopf (3.398m).

### Pass-Alm an der Tiroler Grenze im nordöstlichen Karwendel/D/A

Blick vom bayerischen Gebiet (Lerchkogelalm) nach Südwesten auf das Tiroler Hochkarwendel. Eines der wenigen noch kaum erschlossenen (bis auf den rechts im Bild erkennbaren Wegebau südlich des Östl. Torjochs zur Delps-Alm auf Tiroler Gebiet) Almgebiete in den Nordalpen. Im Vordergrund der Lerchkogel-Hochleger (ca. 1600 m; bis zum Waldrand mit einem Schmalspurweg erschlossen) zwischen Östl. Torjoch (rechts; 1818 m) und Lerchkogel (links; 1687 m).

### Alle Bilder aus:

RINGLER, A. (2009): Almen und Alpen. Höhenkulturlandschaft der Alpen. Ökologie, Nutzung, Perspektiven.

Hrsg.: Verein zum Schutz der Bergwelt, München. Langfassung auf CD mit gedruckter Kurzfassung, jeweils mit zahlreichen Abb., Tab., Karten, ISBN 978-3-00-029057-2.

---

### Herausgeber und Bezugsadresse:

Verein zum Schutz der Bergwelt e.V.

Von-Kahr-Straße 2-4, 80997 München, Deutschland

Tel.: 0049/(0)89/211224-55; Fax: 0049/(0)89/14003-81827

e-Mail: [info@vzsb.de](mailto:info@vzsb.de); Internet: [www.vzsb.de](http://www.vzsb.de); Geschäftszeiten: Di + Mi: 14.00 bis 18.00 Uhr und

Fr: 9.00 bis 16.00 Uhr.

### Schriftleitung und Redaktion:

Dr. Klaus Lintzmeyer

Buchbichl 5, 83737 Irschenberg, Deutschland

Telefon und Fax: 0049/(0)8025/8705; e-Mail: [Lintzmeyer@aol.com](mailto:Lintzmeyer@aol.com)

All rights reserved. Alle Rechte vorbehalten.

© Verein zum Schutz der Bergwelt e.V., 15. August 2014

### Die Publikation ist online verfügbar unter:

[http://www.vzsb.de/pdf/VzSB\\_2014\\_EUSALP\\_und\\_Alpenkonvention.pdf](http://www.vzsb.de/pdf/VzSB_2014_EUSALP_und_Alpenkonvention.pdf)

---

# Europäische Makroregionale Strategie für den Alpenraum (EUSALP)

## Welche Strategie?

Vorabveröffentlichung aus dem Jahrbuch 2014



**Herausgegeben vom  
Verein zum Schutz der Bergwelt e.V.  
Von-Kahr-Straße 2-4  
D 80997 München  
[www.vzsb.de](http://www.vzsb.de)**

**2014**

---

**Selbstverlag des Vereins**

## Inhalt

Vorwort	5
BÄTZING, WERNER: Eine makroregionale EU-Strategie für den Alpenraum. Eine neue Chance für die Alpen?	8
ERLACHER, RUDI: Makroregionale Strategie Alpen und Alpenkonvention: Es muss nicht zusammenwachsen, was nicht zusammengehört! Ein Plädoyer	21

## Vorwort

### »2. ALLGEMEINER RAHMEN

Der Alpenraum weist zahlreiche spezifische Merkmale auf, die besondere Aufmerksamkeit verdienen. Dazu gehören u. a.:

1. Im Alpenraum leben ca. 70 Millionen Menschen. Zu diesem Raum gehören fünf EU-Mitgliedstaaten sowie zwei Nicht-EU-Staaten, die im Herzen eines einzigartigen und weltbekannten Gebirges im Zentrum Europas liegen...«

EUSALP-Konsultationspapier<sup>1</sup>

Der Alpenraum befindet sich seit jeher im Kaleidoskop der Übertreibungen und Zerrbilder. Er kam und kommt mit seiner Grandiosität und Attraktivität der Moderne und ihren Projektionen nicht aus, von keiner Seite. Das EUSALP-Konsultationspapier der EU-Kommission vom Juli 2014 vereinigt gleich, unkommentiert, 70 Millionen Menschen in diesem Alpenraum. Ja, das verdient Aufmerksamkeit! Es sind nämlich, im Perimeter der schon großzügig messenden Alpenkonvention, gerade mal 15 Millionen Bewohner des Alpenraums. Und „zu diesem Raum“ sollen nun sieben Länder gehören, „die im Herzen eines einzigartigen und weltbekannten Gebirges im Zentrum Europas liegen.“

Ist diese Melange von falschen Zahlen, überdehnten Räumen und deplatziertem Herzen, die sich hier blamiert, das „spezifische Merkmal“ der Makroregionalen Strategie?

Zu den Projektionen gehören eben auch die Alpen als „Herz Europas“. Auf der Konferenz der Alpenregionen im Schweizer Bad Ragatz haben am 29. Juni 2012 zahlreiche Alpenregionen die Entwicklung einer europäischen Strategie für den Alpenraum (EUSALP) gefordert: „Wir wollen den Alpenraum zur ‚Herzkammer‘ Europas ausbauen“ heißt es. In einem „Initiativpapier soll dargestellt werden, welchen Mehrwert eine europäische Strategie für den Alpenraum bedeutet.“<sup>2</sup>

In den folgenden Aufsätzen von PROF. WERNER BÄTZING und RUDI ERLACHER wird die Frage gestellt, für welchen Mehrwert die „Herzkammer“ Europas in einer Europäischen Makroregionalen Strategie Alpen schlagen soll. Damit stellt sich das Problem der Referenz. Woran soll der Mehrwert gemessen werden? Was versteht man in dieser Strategie unter Mehrwert? Denn das sagt auch etwas aus zum Charakter der „Strategie“ – „Cui bono?“ fragt der Lateiner: Wem nützt es?

Seit Jahrzehnten gibt es die Versuche, den Überhöhungen und Irrgängen, die sich längst in den alpinen Eventmärkten, in den verbauten Berglandschaften, in der verkitschten Kultur niedergeschlagen haben, einen Kontrapunkt zu setzen. Der Literaturwissenschaftler MATTHIAS STREMLow hat in seinem Buch „Alpen aus der Untersicht“ eine lange Anlaufbahn ausgerollt, um in eine gedeihliche Zukunft zu springen: „Was fällt Ihnen spontan zum Stichwort Alpen ein? Ein ländlich-idyllisches Berggebiet? Eine unberührte,

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/eusalp/pdf/core\\_doc\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/eusalp/pdf/core_doc_de.pdf) 1.8.2014.

<sup>2</sup> <http://www.argealp.org/meldungen/alpenraum-soll-herzkammer-europas-werden> 1.8.2014.

archaische Landschaft? Ein Erlebnisraum für Aktivsportarten? Ein gefährdetes Ökosystem? Ein strukturschwacher Raum oder eine Modellregion im Herzen Europas?<sup>3</sup>

In seinem Beitrag im Begleitband zur Ausstellung „Schöne neue Alpen“ der Gesellschaft für ökologische Forschung e.V. (1998) hat STREMLow das neue Alpenbild skizziert: Die Alpen „bilden nicht mehr als strukturschwache, ländliche Gebiete die Peripherie der wirtschaftlichen Zentren, sondern rücken als einheitliche Region ins Zentrum Europas. ... Die Alpen stellen ... eine vernetzte Region Europas dar, die sich durch raum- und strukturspezifische Probleme, die eigene Lösungsansätze fordern, von anderen Teilgebieten unterscheiden. In diesem Alpenbild scheint sich erstmals ein Übergang von städtisch geprägten Fremdbildern der Alpen zu einer inner- und außeralpin getragenen Vorstellung anzukündigen.“ Diese Vision der Alpen, so STREMLow, entgeht den vielfältigen überkommenen Alpenbildern, „durch welche die Alpen nach wie vor als etwas Besonderes ausgegrenzt werden“.<sup>4</sup>

STREMLow hat damit eine Denkungsart gebahnt, die für viele der zum Erhalt der Alpen tätigen NGOs zum Leitfaden geworden ist. Die zentrale Botschaft lautet: „Die Neubewertung wird im Symbol des Herzens augenfällig. Als Herz eines Europas der Regionen besitzen die Alpen auch in der räumlichen Semantik die nötige Ausstrahlungskraft, um die Funktion eines Modellgebietes für eine nachhaltige Entwicklung übernehmen zu können.“<sup>5</sup>

Diese Semantik ist anschlussfähig für die „Makroregionale Strategie Alpenraum der Europäischen Union“, die nun auf den Weg gebracht werden soll. Und die Hoffnung keimt auf: Werden jetzt die Alpen auch von der EU als ideale Modellregion in ihrem Herzen gesehen und ernst genommen? STREMLow hat seinen Text „Naturschauspiel, Erlebniskulisse oder Modellregion Europas? Gesellschaftliche Alpenbilder im Wandel“ vor 16 Jahre verfasst. Die Alpenkonvention, für die der Alpenraum „einer der größten zusammenhängenden Naturräume Europas und ein durch seine spezifische und vielfältige Natur, Kultur und Geschichte ausgezeichneter Lebens-, Wirtschafts-, Kultur- und Erholungsraum im Herzen Europas“ ist, diese Alpenkonvention, einst Hoffnungsträger, hatte nicht die Kraft, in dieser Zeit die naturwüchsig disparate Entwicklung zwischen übergeschnapptem Tourismus, schwindelerregendem Transitverkehr, unter- und übersubventionierter Berglandwirtschaft etc. einerseits und ungebremster Entsedelung andernorts nachhaltig zu modellieren. Vielleicht aber klappt es jetzt mit dem Rückenwind der EU? Die Avancen der EUSALP-Strategen, inner- und außeralpin, die Alpenkonvention in dieser Aufbruchsstimmung mitzuziehen, sind da. Und die Alpenkonvention? Ja, halb sinkt sie hin...

In dieser Situation kommen diese zwei hier veröffentlichten Zwischenrufe. Zwischenrufe von unterschiedlichen Seiten, aber damit umso drängender.

PROF. WERNER BÄTZING ist skeptisch gegenüber den tatsächlich wirkenden politischen und normativen Kräften der EUSALP. Sollte der „Alpenraum“ der Alpenraumstrategie nicht nur Übertreibung, sondern Strategie sein und tatsächlich 70 Millionen Menschen umfassen, wie es im Konsultationspapier kühn als „spezifisches Merkmal“ vorangestellt wird, dann greift die EUSALP weit über das Gebiet der Alpenkonvention hinaus, dann umfasst sie auch München, Wien, Mailand, also genau jene Metropolen, die eine Tendenz haben, sich als absolut zu setzen. BÄTZING: „Damit ist für mich die große Gefahr verbunden,

---

<sup>3</sup> STREMLow, MATTHIAS (1998): Die Alpen aus der Untersicht. Von der Verheissung der nahen Fremde zur Sportarena. Kontinuität und Wandel von Alpenbildern seit 1700. Bern.

<sup>4</sup> STREMLow, MATTHIAS (1998, 133): Naturschauspiel, Erlebniskulisse oder Modellregion Europas? Gesellschaftliche Alpenbilder im Wandel. In HAMBERGER ET AL. (1998): Schöne neue Alpen. Eine Ortsbesichtigung. München, S. 131-133.

<sup>5</sup> A.a.O.

dass die großen Metropolen die Alpen lediglich als ‚Ergänzungsraum‘ nutzen, dass die Metropolen dorthin also alle die Funktionen auslagern, für die in ihrem Kern kein Platz mehr ist: Wohnen, Freizeit, Naturschutz, Sport. Damit würden die Alpen als Lebens- und Wirtschaftsraum entwertet und direkt von außen kontrolliert werden.“<sup>6</sup>

RUDI ERLACHER glaubt dagegen nicht, dass, wie STREMLOW das anmahnt, die Alpen sich in einer EU der Regionen überhaupt von ihrem *Besonderen* emanzipieren und sich mit und gegen die Moderne sozusagen als *normaler*, authentischer Lebens- und Wirtschaftsraum neu erfinden können. Vom herzlich überdehnten Alpenraum des EUSALP-Konsultationspapiers über die Herzkammer der Alpenregionen bis zur beherzten Alpenkonvention und auch STREMLOWS Neubewertung der Alpen „im Symbol des Herzens“ sind ein Indiz und eine Metapher dafür: „Mit einer einfachen Methode versetzt uns die Natur in Erstaunen. Sie arbeitet im Großformat.“<sup>7</sup> Und „das Staunen war den Menschen jetzt wie vormals der Anfang“ für alles was daraus an Faszinierendem und Schönerem und zu Herzen gehenden sich zeigt und eben auch an Aberwitz. Dafür ragen die Alpen aus der Normalität heraus. Auch die „Alpen als Modellregion“ sind eine Projektion des *Besonderen* auf Europa.

ERLACHER sieht die Gefahr weniger von den Metropolen kommen, sondern von den Märkten, die in der Makroregion Alpen, wie auch in allen anderen Makroregionen der EU, strategisch für Wachstum sorgen sollen. Sie haben sich bereits und werden sich mit der EUSALP erst recht des *Besonderen* bemächtigen. Denn die moderne Gesellschaft ist in zwei Richtungen maßlos, und darin trifft ERLACHER mit BÄTZING zusammen: Im Erzeugen und Konsum von Spektakel und von Energie. Für beides bietet die dritte Dimension der Alpen die idealen Voraussetzungen. Die nun mit EU-Geldern befeuerten Märkte könnten nun erst Recht mit diesem *Besonderen* der Alpen in Resonanz geraten, bis es, in seiner eigenen überschießenden Energie, ganz in Geld zerfallen ist. Das wäre aber dann keine Rückkehr zur Normalität, sondern der alpine Infarkt, ein Verlust für Europa und die Welt – und zu allererst für die Alpen und ihre Bewohner selber.

Die hier von zwei Seiten verhandelte Kritik an der EUSALP sieht die Gefahr von drei Seiten: Die Metropolen bestimmen die Wertsetzungen und die Politik der Zukunft der Alpen, eine gepuschte Ökonomie überspannt das *Besondere*, bis der „Alpenbogen“ daran zerbricht. Seit dem 16. Juli 2014 bis zum 15. Oktober 2014 läuft die öffentliche Online-Konsultation der EU-Kommission zur EUSALP.<sup>8</sup> Fragen und Antworten verlaufen in engen Bahnen. Dennoch gibt es die Möglichkeit, Signale für einen vorsichtigeren Umgang mit den Alpen zu setzen. Diese Vorabveröffentlichung von zwei Aufsätzen aus dem erst zum Jahresende 2014 erscheinenden Jahrbuch 2014 des Vereins zum Schutz der Bergwelt soll Sie zur – kritischen – Teilnahme an dieser Konsultation ermuntern.

Der Vorstand des Vereins zum Schutz der Bergwelt

---

<sup>6</sup> SCHLOSSER, HANNES (2011): Die Alpen lösen ihre Probleme gemeinsam oder gar nicht. Antworten von Werner Bätzing auf Fragen von Hannes Schlosser in „Die Alpenkonvention – nachhaltige Entwicklung für den Alpenraum“ Nr. 65/2011.

<sup>7</sup> PESKOLLER, HELGA (1997, 9): BergDenken. Eine Kulturgeschichte der Höhe. Wien.

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/eusalp/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/eusalp/index_en.cfm) 1.8.2014.

## **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.

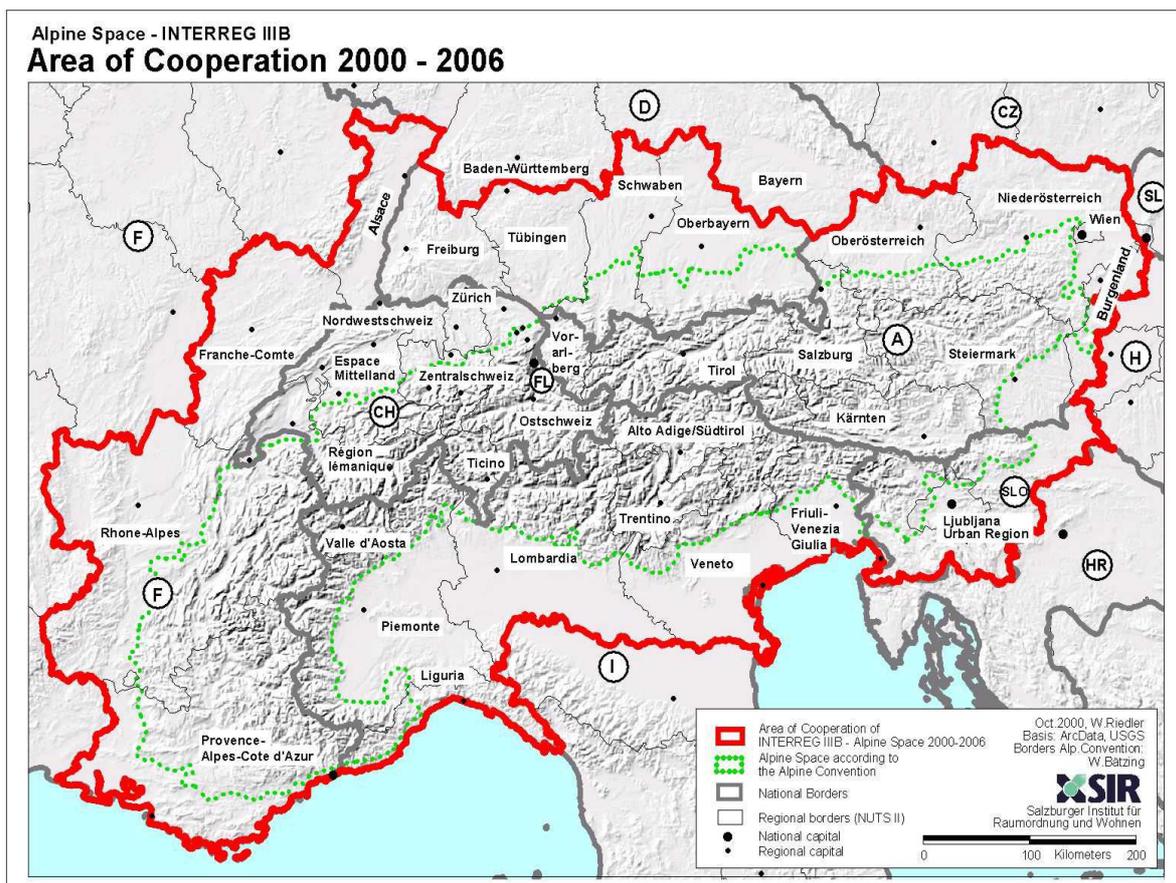
### **Warum makroregionale EU-Strategien? Zum Hintergrund eines neuen EU-Instruments**

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 Donaauraum (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 ausgeprägte 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.



**Abb. 1:** Abgrenzung der Alpenkonvention und des EU- Interreg-Programms „Alpine Space“.

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.

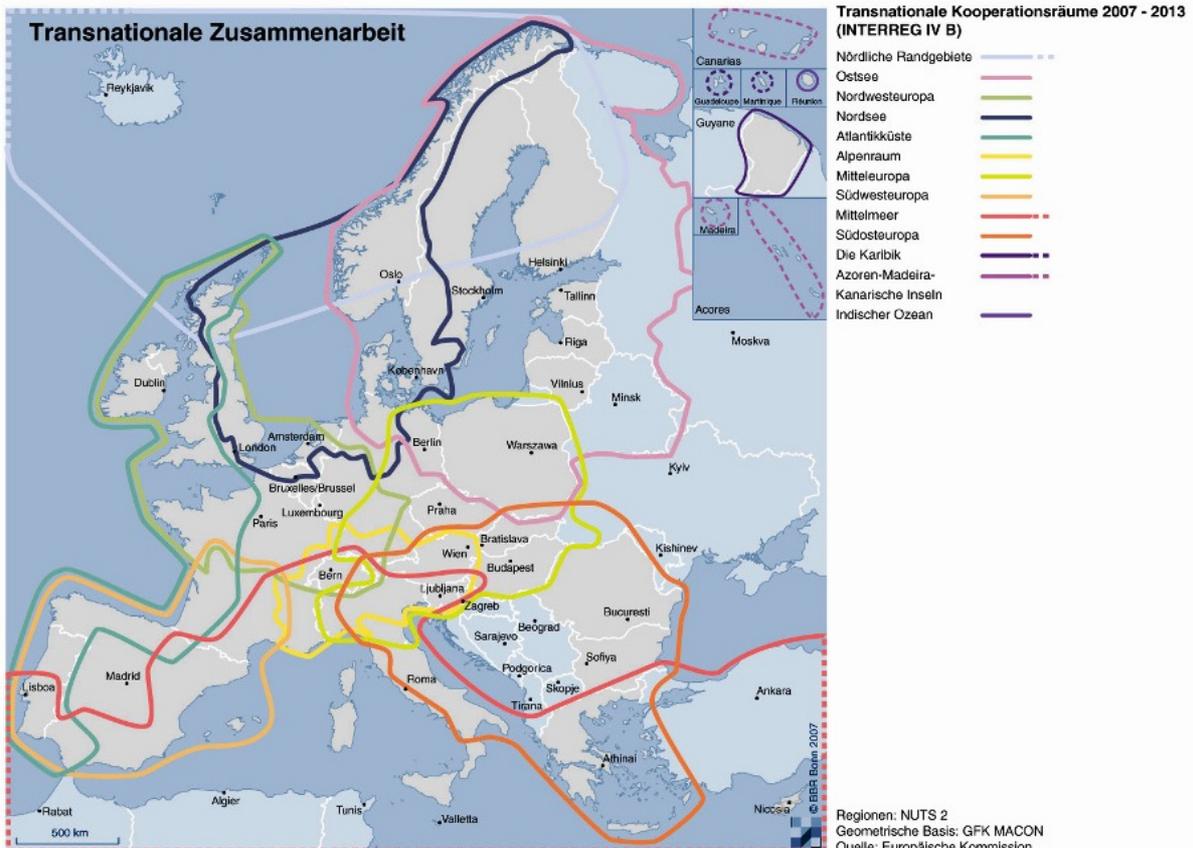
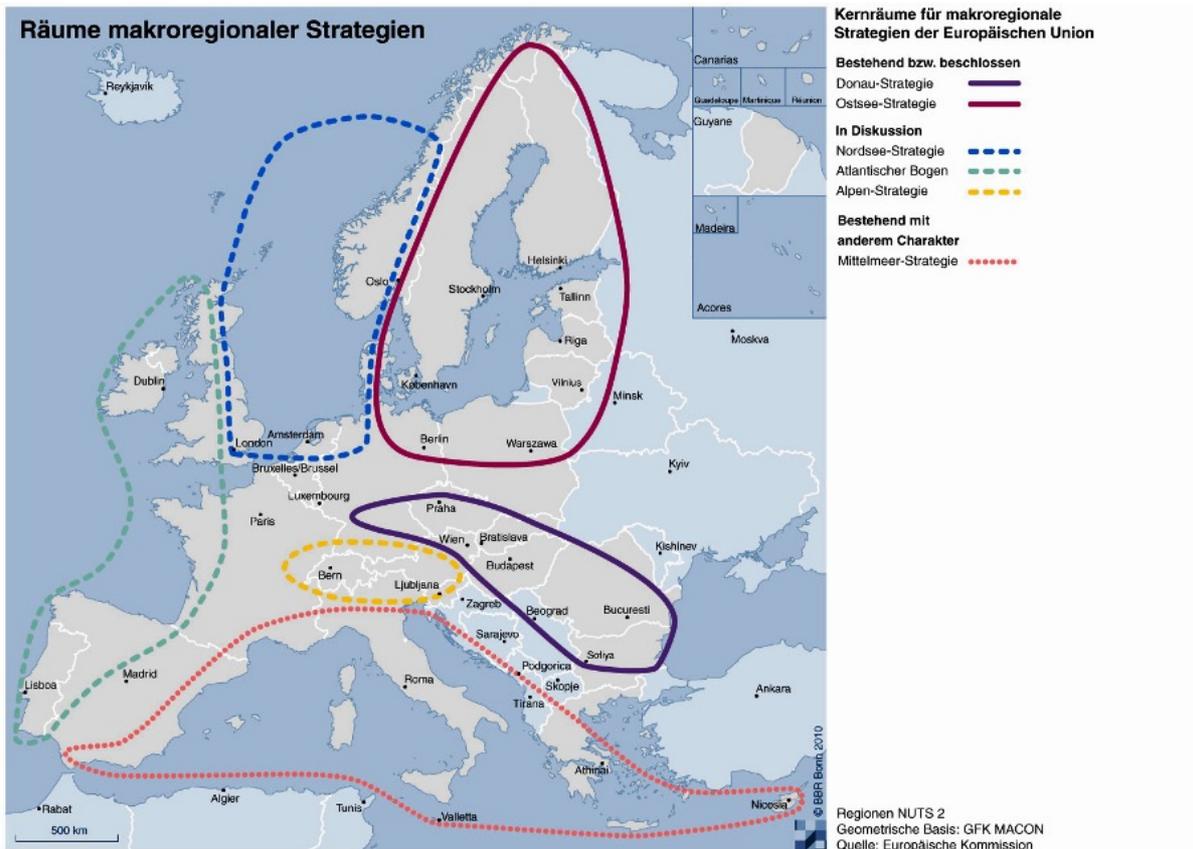


## **Inhaltliche Voraussetzungen und Leitideen für makroregionale EU-Strategien**

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.
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 hinzuge-rechnet 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



**Abb. 3a:** Grobe Skizze der bisher bestehenden und geplanten EU-Makroregionen (Ostseeraum, Donaunraum, 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 Donaunraum unterschlägt. (Quelle: BBR Bonn 2010).

**Abb. 3b:** Transnationale Kooperationsräume 2007-2013 (INTERREG IV B) der EU. (Quelle: BBR Bonn 2007).

## 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 Ministeriebene, die sektoral organisiert sind, was sich als politische Blockade auswirkt (siehe dazu BÄTZING 1994 und HABLACHER 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 km<sup>2</sup> und 66 Millionen Menschen, aber im Kernraum Alpen (192.000 km<sup>2</sup>) leben nur 15,2 Millionen Menschen, im Umland (197.000 km<sup>2</sup>) 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 Gesamtraum 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, als die großen Metropolen, einseitig bevorzugen (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 Konkurrenz 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 zent-

rale 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 jahr-

tausendlang als Lebens- und Wirtschaftsraum ausgemacht hatte, nämlich die Entwicklung von alpen-spezifischen 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 Verflechtun-

gen 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 unglaubwürdig 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 dynamische 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 Gesamt- raum) nicht zu erreichen, sondern erfordert eine etwas komplexere Lösung (Aufbau von zwei Governan- ce-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 Zielset- zungen ausdifferenziert werden; andernfalls würden sie einseitig die Metropolen bevorteilen.

6. Die Probleme, die mit den unterschiedlichen Sprachen/Kulturen/Mentalitäten und die, die mit integra- tiven, nicht-sektoralen Maßnahmen verbunden sind, und die bereits die Arbeit der Alpenkonvention er- heblich 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 zu- sammengeschlossenen 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/](http://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](http://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](http://www.alpconv.org)
- Alpine-Space-Programm (Interreg): [www.alpine-space.eu](http://www.alpine-space.eu)
- Arbeitsgemeinschaft Alpenländer: [www.argealp.org/alpenraumstrategie](http://www.argealp.org/alpenraumstrategie)
- CIPRA: [www.cipra.org](http://www.cipra.org)
- Club Arc Alpin: [www.club-arc-alpin.eu](http://www.club-arc-alpin.eu)
- Österreichische Raumordnungskonferenz:  
[www.oerok.gv.at/raum-region/europaeische-raumentwicklung](http://www.oerok.gv.at/raum-region/europaeische-raumentwicklung)
- Projekt „Alpen.Leben“ der CIPRA:  
[www.cipra.org/de/CIPRA/cipra-oesterreich/Projekte/alpen-leben](http://www.cipra.org/de/CIPRA/cipra-oesterreich/Projekte/alpen-leben)

### **Anschrift des Verfassers:**

Prof. Dr. Werner Bätzing  
Geyerswörthstr. 12  
96047 Bamberg  
[werner.baetzing@fau.de](mailto:werner.baetzing@fau.de)

## **Makroregionale Strategie Alpen und Alpenkonvention: Es muss nicht zusammenwachsen, was nicht zusammengehört! Ein Plädoyer**

von Rudi Erlacher

*Keywords:* Alpenkonvention, EUSALP, Europa 2020, Marktprozesse, Naturschutz.

Eine Makroregion der EU ist „ein Gebiet, das mehrere Verwaltungsregionen umfasst, aber genügend gemeinsame Themen aufweist, um ein einheitliches strategisches Konzept zu rechtfertigen“. Ziele sind im Sinne der Kohäsionspolitik der EU Zusammenhalt und Ausgleich und korrespondierend zum EU-Wirtschaftsprogramm Europa 2020 „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“. Nach den Makroregionen Donauraum und Ostseeraum gibt es nun eine breite Initiative für eine Makroregionale Strategie Alpenraum (EUSALP). Diese Strategie ist im Entstehen, seit 16. Juli 2014 gibt es bis 15. Oktober 2014 ein offenes Online-Konsultationsverfahren der EU<sup>9</sup>, zu dessen Teilnahme auch dieser Artikel ermuntern soll. Im Oktober 2013 war von den sieben Alpenraumstrategiestaaten und 15 alpinen Regionen die „Resolution von Grenoble“ zur EUSALP an die EU-Kommission zur Umsetzung adressiert worden. Darin sind die drei Säulen der Strategie fixiert: (1) Nachhaltiges Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation durch zielgerichtete ökonomische Aktivitäten, (2) Förderung einer territorialen Entwicklung, fokussiert auf umweltfreundliche Mobilität, akademische Kooperation, Dienstleistungen und Kommunikationsinfrastruktur (Konnektivität), (3) Förderung eines nachhaltigen Managements von Energie und natürlichen und kulturellen Ressourcen sowie Schutz der Umwelt und Erhalt der Biodiversität und natürlicher Gebiete. Diese Zielsetzung ist semantisch nahe an der Forderung in der Präambel der Alpenkonvention an deren Vertragsstaaten, „eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen sicher[zustellen]“. Die Idee liegt nahe, beide Seiten könnten sich gegenseitig befruchten. So hat die CIPRA gefordert, „die Alpenkonvention muss das Kernstück der EUSALP bilden. EUSALP und Alpenkonvention sollen sich ergänzen und dadurch neue Synergien schaffen.“ Dies übersieht aber die konträren Intentionen von Alpenkonvention und EUSALP: Erstere heißt nicht von ungefähr „Übereinkommen zum Schutz der Alpen“, die EUSALP ist dagegen auf Wachstum verpflichtet und erhält dazu aus den Fördertöpfen der EU-Kohäsionspolitik die finanziellen Mittel. Die Alpenkonvention ist eine rechtswirksame Vorgabe zum Schutz der Alpen, die EUSALP entwirft eine Strategie, innerhalb der sich insbesondere Marktprozesse entlang alpiner Potenziale entfalten sollen.<sup>10</sup> Nüchtern betrachtet erfordert eine mit EU-Mitteln befeuerte EUSALP eine gestärkte Alpenkonvention – nur sie kann von transnationaler Warte aus den Zielraum vor unerwünschten Folgen sichern. Denn nur die Alpenkonvention stellt „die Erhaltung und den Schutz der bedrohten alpinen Region auf eine völkerrechtlich verbindliche Grundlage“ – und nicht eine EUSALP, die ihre Effekte, intendierte wie nichtintendierte, zwar strategisch freisetzen, aber nicht regulativ einhegen kann. Dagegen wäre eine Alpenkonvention, „die keinen Gegensatz zur EUSALP“ darstellt, eine vom Schutzgedanken entkernte Alpenkonvention.

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/eusalp/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/eusalp/index_en.cfm) 29.7.2014.

<sup>10</sup> Den besten Überblick zur Stoßrichtung der EUSALP als Strategie eines „nachhaltigen Wachstums“ gibt die Einführung in das Konsultationsverfahren (ohne Autor, ohne Datum!): [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/eusalp/pdf/core\\_doc\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/eusalp/pdf/core_doc_de.pdf) 29.7.2014.

„The essence of strategy is choosing what *not* to do.“

Michael E. Porter<sup>11</sup>

## Eine Erkundungstour im unbekanntem Terrain

Am 26.3.2014 lud im Rahmen der vom Alpinen Museum des Deutschen Alpenvereins (DAV) gezeigten Ausstellung „Alpen unter Druck“<sup>12</sup> der Club Arc Alpin (CAA), die Dachorganisation der Alpenvereine<sup>13</sup>, zu einer Podiumsdiskussion mit dem Thema „Die Rolle der Alpen – Zentrum Europas oder Hinterland der Metropolen?“<sup>14</sup> ins Haus des Alpinismus auf der schönen Praterinsel in München ein. Es sollte vor einem breiten Publikum das neue Konzept einer „Europäischen Makroregionalen Strategie Alpen“ diskutiert und bekannt gemacht werden. Bisher wusste man alpenstrategisch nur von der „Alpenkonvention“ als völkerrechtlicher Vereinbarung der Staaten mit Alpenanteil und der EU<sup>15</sup>. Die Alpenkonvention soll das Besondere des Naturraums Alpen in der Mitte eines hochindustrialisierten Europa schützen. Gerade die Naturschützer haben großes Vertrauen in die Alpenkonvention, ging ihr doch ein 40-jähriger Entstehungsprozess voraus<sup>16</sup>, bis sie 1991 unterzeichnet und im Anschluss daran in den Parlamenten der Länder und von der EU ratifiziert worden ist, wenn auch bisher nicht alle Protokolle in allen Alpenstaaten und von der EU.

Insider sagen, die Alpenkonvention habe die hochgesteckten Erwartungen nicht erfüllt. Und so hofft man nun, mit einer „Europäischen Makroregionalen Strategie Alpen“ (EUSALP<sup>17</sup>) könnte es besser werden. Vorausgesetzt, diese Strategie lässt sich von den Ideen der Alpenkonvention befruchten und der Rückenwind der EU hilft dann nach – oder aber, so sagen andere, die EUSALP kauft der Alpenkonvention endgültig den Schneid ab?

Der Präsident des CAA, Klaus Jürgen Gran, schon seit geraumer Zeit mit der Genese der EUSALP befasst, entließ nach über zwei Stunden angestrengter Podiumsdiskussion das zahlreich erschienene Publikum ins Dunkel der Stadt mit den Sätzen:

*„Meine Damen und Herren, ich glaube, es ist niemand hier her gekommen am heutigen Abend in der Erwartung, dass sich sämtliche Nebel lichten. Das ist genau auch das Ergebnis, mit dem wir wahrscheinlich heute alle nach Hause geben.“*

Was aber sollten dann jene Leute sagen, die in den bisherigen Diskussionen um die EUSALP nicht involviert waren, nun im Nebel standen – und gar keine Nebelkerzen erwartet hatten? Wie konnte es sein, dass unter der Moderation des Journalisten Axel Klemmer die Runde der Alpenexperten von Professor Werner Bätzing, Kulturgeograf und Autor des Standardwerks „Die Alpen“<sup>18</sup> über den Leiter des Referats „Alpenraum-Netzwerke, Makroregionale Strategien und Förderangelegenheiten der Europäischen Union“ im Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz Dr. Peter Eggensberger, mit Markus Reiterer, Generalsekretär der Alpenkonvention, mit Dr. Christian Baumgartner, Vizepräsident der internationalen Alpenschutzorganisation CIPRA und Eva Nussmüller, in der EU-Kommission zuständig für Makroregionen bis hin zu Dr. Christian Salletmaier, General Programme Manager des EU-finanzierten

---

<sup>11</sup> PORTER 1996, 10.

<sup>12</sup> [http://www.alpenverein.de/kultur/sonderausstellung-im-alpinen-museum-ab-14-maerz-alpen-unter-druck-erschliessungsprojekte-in-den-alpen\\_aid\\_13778.html](http://www.alpenverein.de/kultur/sonderausstellung-im-alpinen-museum-ab-14-maerz-alpen-unter-druck-erschliessungsprojekte-in-den-alpen_aid_13778.html) 22.6.2014.

<sup>13</sup> Mitgliedsverbände des CAA sind die acht führenden alpinen Verbände des Alpenbogens: AVS, CAI, DAV, FFCAM, LAV, OeAV, PZS, SAC.

<sup>14</sup> <http://www.club-arc-alpin.eu/index.php?id=2>, 20.6.14.

<sup>15</sup> Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, Österreich, Schweiz, Slowenien, Europäische Union.

<sup>16</sup> BURHENNE 2012.

<sup>17</sup> „EU Strategy for the Alpine region“.

<sup>18</sup> BÄTZING 2003.

„Alpine Space Programme“, wieso konnte dieser erlauchte Kreis die Verständnis-Brücke zwischen einer Makroregionalen Strategie Alpen und einer damit zu gestaltenden Wirklichkeit nicht schlagen? Allein Franz Ferdinand Türtscher, Bürgermeister der Gemeinde Sonntag im Großen Walsertal, bot Erdung, als er z.B. von den Problemen der öffentlichen Anbindung seiner Gemeinde an die große weite Welt zu berichten wusste.



**Abb. 1:** Tagung des Club Arc Alpin (CAA) am 26.3.2014 zur Makroregion Alpen im Haus des Alpinismus des DAV in München. V.l.n.r.: Klaus Jürgen Gran, Dr. Christian Baumgartner, Franz Ferdinand Türtscher, Dr. Christian Salletmaier, Dr. Peter Eggensberger, Eva Nussmüller, Prof. Werner Bätzing, Markus Reiterer, Axel Klemmer. (Foto Archiv des Deutschen Alpenvereins).

Auch ich tappte im Nebel. Ich hatte selten in meinem Erwachsenenleben so wenig verstanden bzw. mich so deplaziert gefühlt. In der Runde der dergestalt Düpierten wurde im Anschluss an die Veranstaltung der Verdacht geäußert, man habe einer rechten Kopfgeburt beigewohnt, die noch auf der Suche nach ihrer Bedeutung ist. Um ihr, der Bedeutung, entgegenzukommen, fahndete ich nach Dokumenten, Kategorien und Kriterien für ein erstes Urteil: Was könnte die EUSALP sein? Insofern ist der nachstehende Text das Ergebnis einer umständlichen Erkundungsfahrt im unbekanntem Terrain. Ich musste viele dunkle Ecken ausleuchten und mir auch manches begriffliche Instrument neu erarbeiten, um eine Idee davon zu bekommen, was da gerade geschieht. Der Leser möge mir den etwas verwinkelten Bericht von der Tour verzeihen. Er soll auch etwas haben von den Rätseln der EUSALP...

Die folgende Zusammenfassung ist vorläufig, wie alles an der EUSALP vorläufig ist – bis auf das Datum, dass die Strategie bereits im Juni 2015 vom Europäischen Rat angenommen werden soll. Eine Zeitleiste habe ich für den besseren Überblick über das Geschehen diesem Artikel angehängt. Das Ergebnis meiner Recherche teilt nicht die Hoffnung, die Makroregionale Strategie Alpen könnte den Schutzcharakter der Alpenkonvention für den Alpenraum übernehmen. Das EU-Konzept der Makroregionalen Strategien (siehe Abb. 3) korrespondiert mit dem Europa-2020-Wirtschaftsprogramm für das nächste Jahrzehnt, ein ökonomisch orientiertes Wachstums- und Entwicklungsmodell im Zuge der wirtschaftlichen Stärkung der

EU im globalen Konzert.<sup>19</sup> Als Nebeneffekt erhofft man sich von den Makroregionalen Strategien eine tiefere Identifizierung mit dem Projekt Europa. Dass das alles sich „nachhaltig entwickelt“, kann man als Pflicht zur „Political Correctness“ voraussetzen.

Die Titel der drei EUSALP-Arbeitsgruppen, die den Dreiklang („the three key thematic pillars“) der Gründungs-Resolution der EUSALP von Grenoble vom 18.10.2013<sup>20</sup>, die ohne Einflussmöglichkeit der Zivilgesellschaft erarbeitet und beschlossen wurde, in die Strategie umsetzen sollen, sind eindeutig:

AG 1 „Nachhaltiges Wachstum, Vollbeschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation“.

AG 2 „Territoriale Zusammenarbeit und Entwicklung“.

AG 3 „Management von Energie und natürlichen und kulturellen Ressourcen“.<sup>21</sup>



**Abb. 2:** Plakat der Sonderausstellung mit Veranstaltungsreihe des DAV-Museums "Alpen unter Druck. Erschließungsprojekte in den Alpen" im Haus des Alpinismus in München (14.3.2014 - 25.2.2015). (Archiv des Deutschen Alpenvereins).

„In Gefahr und größter Not bringt der Mittelweg der Tod“, so heißt ein Film von Alexander Kluge aus dem Jahr 1974. Das könnte auch der Alpenkonvention passieren, die sich der EUSALP andient. Als völkerrechtliche Vereinbarung kann sie aufgrund ihrer Schutzstrategie gar nicht in einer wirtschafts- und wachstumsorientierten EUSALP-Strategie aufgehen. Aber sie kann sich in ihrer Symbolik und Denkungsart dem Wachstumsmodell der EUSALP anverwandeln. Die neue Semantik kann man jetzt schon beobachten.

Der Soziologe Niklas Luhmann hat den Begriff der „Legitimation durch Verfahren“ eingeführt.<sup>22</sup> Er beschreibt damit, dass

*„ein Faktor der Erzeugung von Legitimität im politisch-administrativen System ... jene durch (soziale) Verfahren [ist]... Die Rechtsnormen, welche die Rahmenbedingungen für Verfahren vorgeben, sind dabei ... nicht mit dem Verfahren selbst gleichzusetzen; die Rechtfertigung durch diese Rechtsnormen ist nicht schon Legitimation durch Verfahren.“<sup>23</sup>*

Die Legitimität der Alpenkonvention beruht wesentlich auf ihrer 40-jährigen Vorgeschichte.

In einem breit angelegten Natur- und Umweltdiskurs war seit 1952 auf ein „Übereinkommen zum Schutz der Alpen“ gedrängt worden. Mit ihrer Unterzeichnung 1991 und ihrem schwierigen Ratifizierungsprozess in den Folgejahren traf die Konvention, die „die Erhaltung und den Schutz der bedrohten alpinen Region auf eine

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_de.htm) & [http://de.wikipedia.org/wiki/Europa\\_2020](http://de.wikipedia.org/wiki/Europa_2020) 30.5.2014.

<sup>20</sup> THE STATES AND REGIONS OF THE ALPINE REGION 18.10.2013a,

THE STATES AND REGIONS OF THE ALPINE REGION 18.10.2013b.

<sup>21</sup> ALPEN.LEBEN 2014.

<sup>22</sup> LUHMANN 2001.

<sup>23</sup> [http://de.wikipedia.org/wiki/Legitimation\\_durch\\_Verfahren](http://de.wikipedia.org/wiki/Legitimation_durch_Verfahren) 24.5.2014.

*völkerrechtlich verbindliche Grundlage stellt*<sup>24</sup>, auf große öffentliche Aufmerksamkeit und Resonanz. Dieses lange und intensive Verfahren begründet die Legitimität der Alpenkonvention. Sie symbolisiert den Schutz der Alpen – aber auch das Besondere der Alpen, ihre „dritte Dimension“<sup>25</sup>, als besonders schützenswert.

Die EUSALP hat wegen der „drei Nos“ als Prämissen der Makroregionalen Strategien (kein neues Geld, keine neuen Institutionen, keine neuen Gesetze) keine spezifischen Rechtsnormen aufzubieten, sie ist nur „Verfahren“. Die Legitimität von EUSALP hängt also daran, dass sich in ihrer Genese ein relevantes soziales Verfahren konstituiert. Der „Segen“ der Alpenkonvention und die Teilnahme der NGOs sind also für die Generierung von Legitimität für die EUSALP von Bedeutung. Umgekehrt kommen aber die Alpenkonvention und die NGOs in den Sog einer Europa-2020-Strategie, die ihr Ziel in einem gleich dreifach in den Ring der globalen Konkurrenz geworfenen Wachstum sieht: „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“<sup>26</sup>

Dieses „Verfahren“ zur Stärkung der Legitimität der EUSALP ist prekär. Der Beitrag der Alpenkonvention und der NGOs würde sich auf Anwesenheit bei der Formulierung und Umsetzung der Strategie beschränken. Gegen die wesentlichen Inhalte der Alpenkonvention und der NGOs wäre die EUSALP immun. Aus der Richtung der EUSALP aber würden die Inhalte der Alpenkonvention strategisch von einer neuen Semantik überprägt werden. Das Besondere der Alpen würde zur Stärke eines Wachstumsmodells umgedeutet werden. Die „dritte Dimension“ der Alpen soll nicht mehr primär geschützt werden, sondern als Aktivposten einer prosperierenden Zukunft eine „herausragende“ Rolle einnehmen.

Das Schicksal einer Alpenkonvention, die sich an die Makroregionale Strategie Alpen bindet, wäre der Mittelweg einer völkerrechtlichen Vereinbarung, die die Alpen nur soweit schützt, wie dieser Schutz dem so kreativen wie innovativen und obligatorisch im Munde geführten „nachhaltigen“ Wachstum nützt. Ohne ihre „schützende Schale“ aber bliebe sie als normative Vorgabe für den Alpenschutz und als völkerrechtlich verbindliches Regulativ auf der Strecke. „Zurück auf Los“ ist aber keine Perspektive für den Schutz des Naturraums Alpen am Beginn des 21. Jahrhunderts.

Es ist schon so, wie Wolfer Mayrhofer vom Amt der Tiroler Landesregierung und österreichischer Ländervertreter in der Initiative der Alpenregionen und Alpenstaaten beim I. Workshop im Rahmen des Projektes Alpen.Leben von CIPRA Österreich am 25. September 2013 in Innsbruck dargelegt hat, dass einzelne Länder und Staaten „Vorurteile gegen die aktive Aufnahme der Alpenkonvention in die makroregionale Alpenraumstrategie“ haben, wenn sie mit „einem reinen Schutzgedanken in Verbindung gebracht würde“.<sup>27</sup> Als „Nachhaltigkeitsinstrument“ könnte man sie halt wenden und kneten wie es opportun erscheint.<sup>28</sup>

Aber vor einer Makroregionalen Strategie, die dem Wachstum verpflichtet ist, muss das „Übereinkommen zum Schutz der Alpen“, wie die Alpenkonvention offiziell immer noch heißt, halt jene Farbe bekennen, die man in den letzten Jahren bewusst hat verblassen lassen. Ansonsten droht einer widerstandslosen Al-

---

<sup>24</sup> So der Wortlaut des Ratifizierungsgesetzentwurfs, der 1994 im Deutschen Bundestag zu Abstimmung kam. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/12/072/1207268.pdf> (17.5.2014).

<sup>25</sup> MATHIEU 2011. Als bedeutende Initiativen, die sich der Universalie des Gebirges als „dritte Dimension“ widmen, seien hier genannt: Die Alpenkonvention 1991, das Gebirgskapitel in der Agenda 21 (UNO Erdgipfel in Rio de Janeiro 1992) und das UNO Internationale Jahr der Berge 2002.

<sup>26</sup> Die Ziele des EU-Wirtschaftsprogramms „Europa 2020“ sind „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“. [http://de.wikipedia.org/wiki/Europa\\_2020](http://de.wikipedia.org/wiki/Europa_2020) 30.5.2014.

<sup>27</sup> ESSL 2013.

<sup>28</sup> Vor der Beliebbarkeit und Instrumentalisierbarkeit des Begriffs der Nachhaltigkeit haben bereits 2010 Michael Müller und Hubert Weiger in einem ZEIT-Artikel gewarnt, damit „die Leitidee der Nachhaltigkeit nicht länger für alles und nichts missbraucht werden kann...“ MÜLLER; WEIGER ZEIT 2010#2.

penkonvention nur der Abgang in die Belanglosigkeit. Noch aber hofft man auf einen Bedeutungszuwachs, wie ihn z.B. der Referent für makroregionale Strategien in der EU im Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten in Wien, Andrea Nasi, verspricht:

*„Die vollwertige Einbindung der Alpenkonvention als einzigartiges Kompetenzzentrum in allen mit der Strategie zusammenhängenden Belangen in die Umsetzung der Strategie wird von ausschlaggebender Bedeutung für ihren Erfolg sein. Dies ist deswegen notwendig, weil die Alpenkonvention ein „centre of excellence par excellence“ ist...“<sup>29</sup>*

Und Roland Arbter, Mitarbeiter in der Abteilung „Koordination – Raumordnung und Regionalpolitik“ im österreichischen Bundeskanzleramt; u.a. tätig als nationaler Koordinator für die EUSALP in Österreich, setzt noch eins drauf. Im Artikel „EUSALP – eine Perle unter den makroregionalen Strategien?“ der Nr. 74 der Zeitschrift „Die Alpenkonvention - Nachhaltige Entwicklung für die Alpen“ schreibt er:

*„Seitens der EU-Kommission wurden die Erwartungen an eine EUSALP auch schon im Bild eines „Rolls-Royce unter den makroregionalen EU-Strategien“ transportiert. Etwas Besonderes müsse sie werden, eine makroregionale EU-Strategie im Alpenraum: Besonders fokussiert, besonders Mehrwert-orientiert, besonders willensstark getragen von den Alpenstaaten selbst und vor allem von den Regionen im Alpenraum. Sowie zum besonderen Nutzen für die BürgerInnen in den Alpen. Die Latte liegt also hoch...“<sup>30</sup>*

Wer dergestalt verhindern will, so mein dezidiertes Urteil, dass der Naturraum Alpen weiter unter die Räder der Märkte (und in den Sog von Lobhudeleien vom „centre of excellence par excellence“ bis vom „makroregionalen Rolls-Royce“) kommt, der muss verhindern, dass die Grenze zwischen der völkerrechtlich verbindlichen Alpenkonvention und einer wachstumsorientierten Strategie für die „Makroregion Alpen“ erodiert. Im Gegenteil: Vor der Folie dieser Strategie muss die Alpenkonvention als „Übereinkommen zum Schutz der Alpen“ neu belebt und verstärkt an ihrem Schutzanspruch ausgerichtet werden!

Und mit Erstaunen stelle ich nach meiner Erkundungstour durch die Dokumente der EUSALP fest, dass alle kritischen Diskurse, die sich um die Zukunftsfähigkeit unserer Wachstumsgesellschaft drehen, offensichtlich „draußen bleiben müssen“.<sup>31</sup> Über 40 Jahre Schockwellen der Erkenntnis, dass es nicht so weiter geht, beginnend mit dem Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit 1972 „Die Grenzen des Wachstums“ bis hin zur Warnung eines „Overshoot“ des CO<sub>2</sub> in der Atmosphäre im 5. Bericht des IPCC zum Klimawandel (2013/2014) bei einer weiterhin schrankenlos expandierenden globalen Ökonomie, alles ist vergessen vor der Aussicht, von der EU Gelder dafür zu bekommen, dass der Alpenraum nun strategisch gestärkt wird in diesem globalen „Overshoot“ des Wachstums.

## **Die Illusion der Harmonie von Markt und Demokratie**

Gleich zweimal konnte man in der Süddeutschen Zeitung einen Hinweis dafür finden, welches politische Konzept mit einer Makroregionalen Strategie intendiert sein könnte. Ein Fingerzeig kommt vom ehemalige Verfassungsrichter Dieter Grimm, der sich anlässlich von 65 Jahre Grundgesetz zu den „Großproblemen“ geäußert hat, „die an der Regelungskraft der Verfassung zehren“. Eines der drei genannten Defizite

---

<sup>29</sup> NASI 2013.

<sup>30</sup> ARBTER 2014.

<sup>31</sup> Eine Ausnahme habe ich gefunden: „Mit interessanten und kritischen Denkanstößen zur „nachhaltigen Entwicklung“ und zum „grenzenlosen Wachstum“ ließ Sigrid Stagl von der Wirtschaftsuniversität Wien [im Jänner 2014 auf dem CIPRA-ExpertInnen-Workshop in Salzburg] aufhorchen.“ (Essl 2014). Aber „aufhorchen“ ist zu wenig – dazu ist das Thema zu altbekannt und doch zu brandaktuell!

*„ist die zunehmende Informalisierung der Staatstätigkeit. Wir beobachten eine Verschiebung von harten auf weiche Steuerungsmittel, von der Entscheidung zur Verhandlung“.<sup>32</sup>*

Der ehemalige Feuilletonchef der SZ, Andreas Zielcke, hat in einem früheren Artikel bereits ausgeführt<sup>33</sup>, was der ehemalige Verfassungsrichter Grimm dann als Großproblem bestätigt hat: Es etabliert sich eine neue Methode der Lösung vielfältiger Probleme in einer neoliberalen Welt: Das „Gesetz“ wird von der „Regulierung“ ersetzt, die „Governance“<sup>34</sup> tritt an die Stelle staatlichen Entscheidens („from government to governance“). Diesem Denken geht es primär um „Nutzen und Ertrag, ... Praktikabilität und effiziente Problemlösung“. Andreas Zielcke bezieht sich in seinem Artikel auf den Aufsatz des finnischen Völkerrechtlers Martti Koskenniemi mit dem Titel „Miserable Comforters“<sup>35</sup>. Beide Texte sind online zugänglich und äußerst lesenswert!

Die Illusion hinter dieser Denkungsart ist die „Kapitalvergessenheit“: Es gibt nur noch Akteure „guten Willens“, die um die beste Lösung ringen. Der „Stachel des Profits“, der einer ganz anderen Logik folgt, kommt in diesen gut gemeinten Konzepten nicht vor – auch wenn die Realität davon bestimmt wird. „Es ist eine gefährliche Illusion zu glauben, die Demokratie würde der wirtschaftlichen Entwicklung folgen“, belehrt uns Thomas Picketty in seinem Buch „Das Kapital im 21. Jahrhundert“<sup>36</sup>:

*„Die ökonomische, technologische und kapitalistische Rationalität [hat] nichts mit der demokratischen Rationalität zu tun. Demokratie und soziale Gerechtigkeit erfordern andere Institutionen und Mechanismen als die Marktwirtschaft. ... Die Dynamik des Kapitalismus kennt keine Moralität. Sie entfaltet sich endlos weiter, solange die Institutionen der Demokratie sie nicht regulieren, wenn nötig radikal.“<sup>37</sup>*

Gerade von den NGOs wird die Transformation „from government to governance“ als Chance der Teilnahme an politischen Erkundungs- und Entscheidungsprozessen begrüßt. Die „Governance“ ist strukturell offen für die Zivilgesellschaft. Das ist das Versprechen. Die Realität sieht meist anders aus: Als „Beobachter“ sitzt man am Katzentisch der Meetings, Plattformen und Steering Groups, derweilen gibt die Ökonomie die Sachzwänge vor. Anstatt zu opponieren darf man nun partizipieren, aber ohne inhaltlich Essentielles verbindlich beitragen zu dürfen.<sup>38</sup>

## **Das Konzept der Makroregionalen Strategie der EU**

Mit der Makroregionalen Strategie erleben wir gerade, wie ein neues Instrument der Governance in der EU erfunden und installiert wird: Sie verfolgt die Idee der „territorialen Kohäsion“, ein transnationales Zusammenwachsen verschiedenster Akteure, von den innovativen Startups bis zu den kreativen NGOs. Der Prozess soll schlussendlich nicht nur die Makroregion, sondern auch die europäische Identität stär-

---

<sup>32</sup> JANISCH; PRANTL SZ 23.5.2014.

<sup>33</sup> ZIELCKE SZ 2.5.2014.

<sup>34</sup> „... man unterscheidet zwischen einem eng- und einem weitgefassten Governance-Begriff. Der enggefasste Begriff steht in Abgrenzung zu "Government" (Regierung) und betont das Zusammenwirken von staatlicher und privater Seite, während der weitgefasste Governance-Begriff jegliche Art politischer Regelung mit dem Ziel des „Managements von Interdependenzen“ – von einseitiger staatlicher Lenkung über kooperative Formen der Verhandlung bis hin zur gesellschaftlichen Selbststeuerung umfasst. ... Im Zusammenhang mit dem Europäischen Integrationsprozess wurden weitere Lenkungsstrukturen entwickelt, die in der Forschung auch unter "New Governance" geführt werden. <http://de.wikipedia.org/wiki/Governance> (17.5.2014).

<sup>35</sup> KOSKENNIEMI 2009, 411; „Comforters“ sind Schnuller.

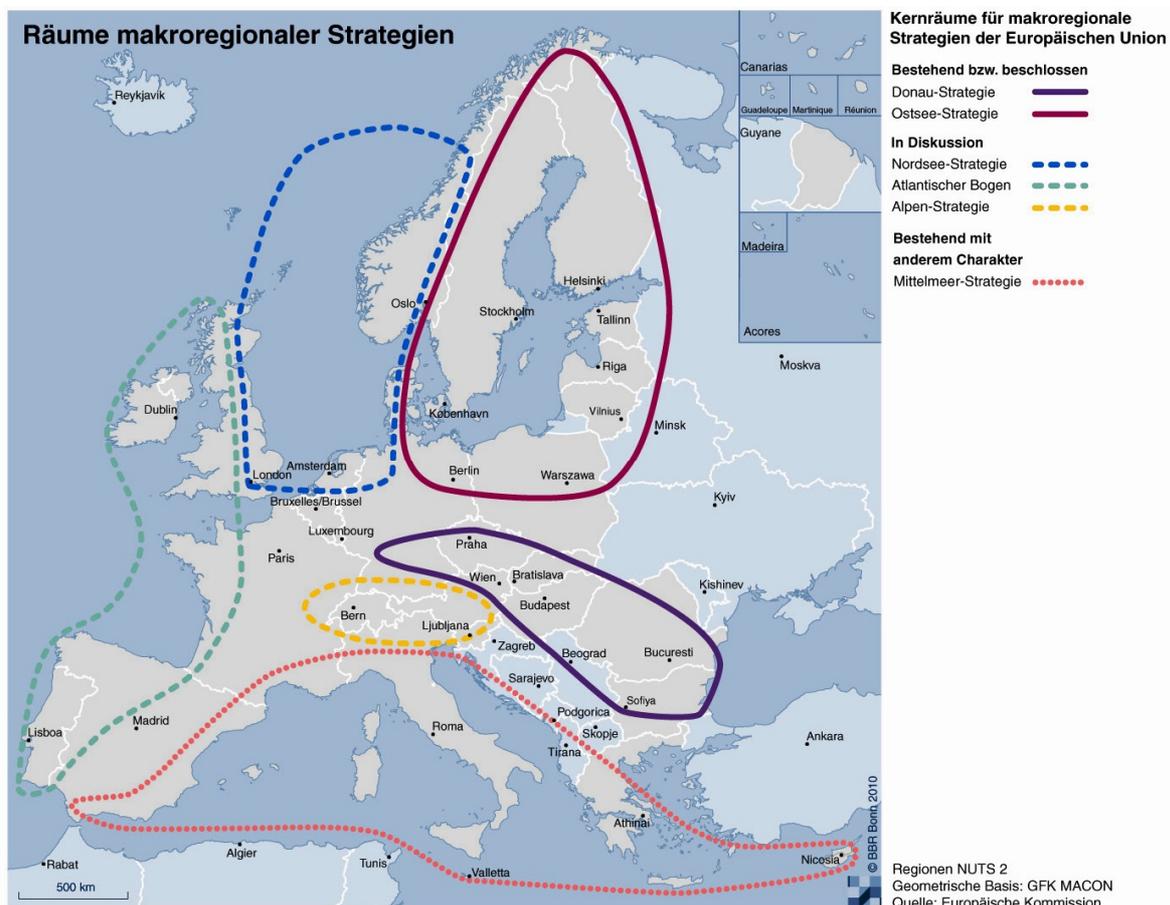
<sup>36</sup> PICKETTY 2014.

<sup>37</sup> LEICK Spiegel 2014#19.

<sup>38</sup> Siehe die Enttäuschung bei den NGOs, dass sie trotz willigem Co-Operationsangebot (CIPRA 17.12.2013) nicht angemessen an der EUSALP beteiligt werden – entgegen den Versprechungen der EU-Kommission einer „multi-level-governance“: <http://www.cipra.org/en/media-releases/ngos-and-networks-for-a-macro-region-alps> 22.6.2014.

ken, hier ein typisches Zitat aus professionellem Munde, das den Zweck der Makroregionalen Strategien mehr verrät als erklärt. Der Autor Carsten Schymik ist Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik / Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit:

„Makroregionale Strategien beziehen sich auf Makroregionen. Eine Makroregion kann als eine territorial und funktional definierte Großregion innerhalb der EU verstanden werden, in der eine Gruppe von Mitgliedstaaten zusammenarbeitet, um bestimmte strategische Ziele zu erreichen. Als Konzept ist die Makroregion innovativ, weil sie eine Kooperation auf transnationaler Ebene begründet und damit einerseits über den herkömmlichen Rahmen sub- oder binationaler Regionalpolitik hinausweist, aber andererseits nicht vorrangig auf Drittstaaten außerhalb der EU zielt. Gleichzeitig eröffnet die Makroregion neue Möglichkeiten des Zusammenwirkens verschiedener Akteure im politischen Mehrebenensystem der EU. Die Makroregion kann damit weder im Sinne des „Europa der Regionen“ noch im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik angemessen beschrieben werden. Vielmehr könnten die Ostsee- und die Donaustrategie signalisieren, dass innerhalb der EU eine neue Politikebene entsteht, die zwischen Nationalstaat und supranationaler Gemeinschaft angesiedelt ist und somit das existierende Mehrebenensystem der EU weiter ausdifferenziert.“<sup>39</sup>

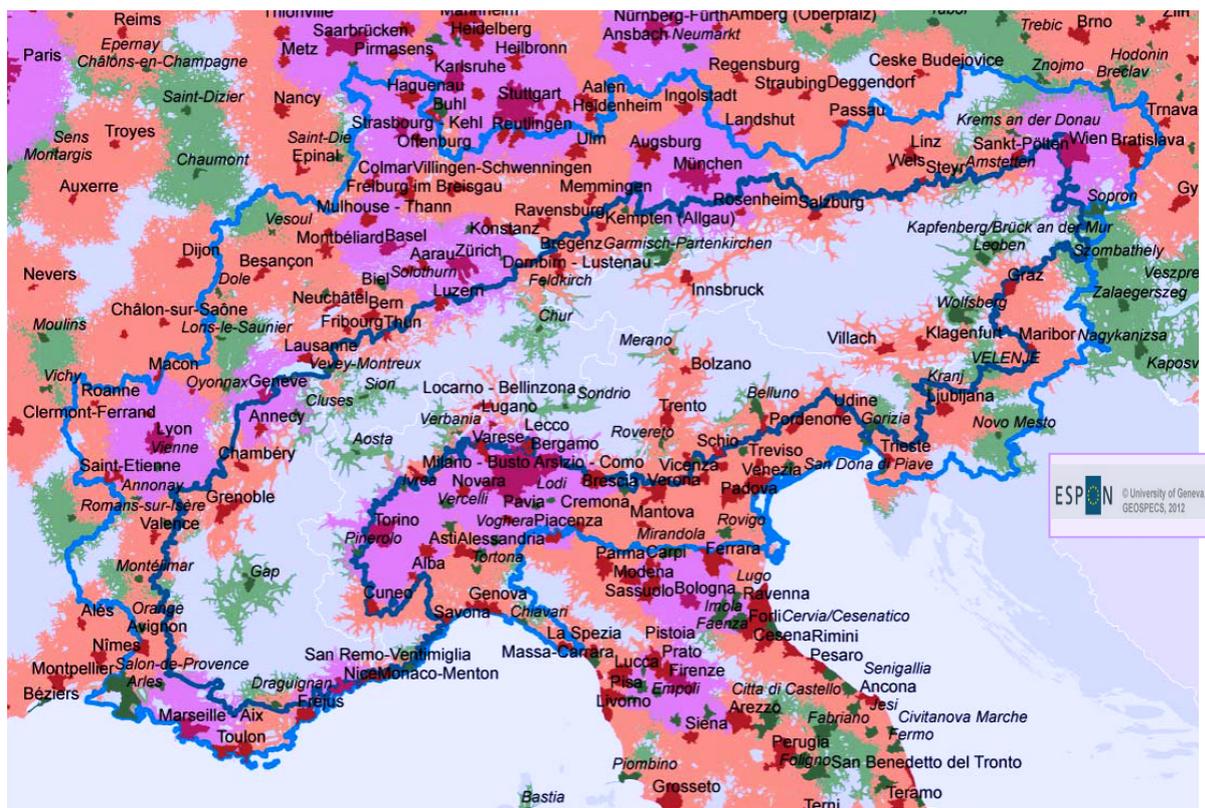


**Abb. 3:** Die bisherigen Kernregionen der Makroregionalen Strategien der EU. In der Realisation sind die Ostsee-Strategie und Donau-Strategie. Nun soll die Alpen-Strategie dazukommen. Da sich das Makroregionale Projekt über die ganze EU erstrecken muss, um seinem Anspruch gerecht zu werden, wird man nicht umhin können, auch die anderen Räume anzupacken, z.B. die Atlantik-Strategie („Atlantischer Bogen“). Eine gewisse Kuriosität kann man dem Projekt nicht absprechen, wenn man sich die willkürlich über Europa verteilten „Regionen“ und ihre Abgrenzung gegeneinander anschaut. Und Kerneuropa ist gar nicht dabei!

In den weniger verquastenen Worten der damaligen Europaministerin der Bayerischen Staatsregierung Emilia Müller, hier bezogen auf die Makroregion Donaauraum:

<sup>39</sup> SCHYMIK 2011.

„Die EU-Staaten müssen im globalen Wettbewerb mit den USA, mit China, Indien und den ASEAN-Staaten mithalten. Mit der Europa-2020-Strategie hat sich die Europäische Union auf einen eindeutigen Kurs festgelegt. Europa setzt auf Wirtschaftswachstum und Innovationen in Forschung und Entwicklung. Nur so können wir den Hochtechnologiestandort Europa und damit den Wohlstand unserer Bürgerinnen und Bürger dauerhaft sichern. Diesem Ziel dient auch die neue Makrostrategie der EU. Durch die gezielte Zusammenarbeit in geografisch, kulturell und wirtschaftlich verbundenen Großräumen schaffen wir nicht nur Wirtschaftswachstum und Wohlstand. Wir stärken auch die gutnachbarschaftlichen Beziehungen und fördern den europäischen Integrationsprozess. Damit stärken wir die EU nach innen und außen. ... Durch die Europäische Donaustategie kann der Donauraum zu einer europäischen Schlüsselregion des 21. Jahrhunderts werden – zu einer Schlüsselregion mit starker kultureller Identität und großer historischer Tradition. Oder, um es mit den Worten des früheren österreichischen Vizekanzlers Erhard Busek zu sagen: „Wenn nicht im Donauraum europäische Identität entwickelt wird, wo sonst?“<sup>40</sup>



Centres of Functional Urban Area (FUA) and corresponding areas within commuting distance (45 minutes) by road

- FUA population > 750,000 inh.
- FUA population > 100,000 inh.
- FUA population > 50,000 inh.

- Alpine Convention area
- Alpine Space Programme area

**Abb. 4:** Grenzen der Alpenkonvention, des Alpine Space Programme und die Verteilung der urbanen Gebiete im Gebiet der Alpenkonvention bzw. des Alpine Space Programme.<sup>41</sup> Die Grenzen des Alpine Space Programme könnten auch für die EUSALP gelten!

Konrad Lammers vom Europa-Kolleg „Hamburg Institute for European Integration“ an der Universität Hamburg kommt in seiner Analyse der Makroregionalen Strategie Donauraum zu dem nüchternen Ergebnis: Im Endeffekt handelt es sich um nichts anderes als eine Stärkung von marktgetriebenen Integrationsprozessen der Großregion:

<sup>40</sup> Staatsministerin Emilia Müller am 21.1.2011 in ihrer Rede „Bayern im Donauraum - Motor zur Integration Europas“ (MÜLLER 17.5.2014).

<sup>41</sup> GEMEINSAMES TECHNISCHES SEKRETARIAT – EUROPÄISCHE TERRITORIALE ZUSAMMENARBEIT – ALPENRAUM-PROGRAMM (HG.) 31.5.2013, S. 57.

„Anders als Aussagen zu den Zielen der territorialen Kohäsion erwarten lassen, ist bei der Donaustrategie nicht erkennbar, dass eine andere räumliche Struktur angestrebt wird, als ein marktgetriebener Integrationsprozess hervorbringen würde.“<sup>42</sup>

Die Methode der Governance wird dabei ausdrücklich hoch gehalten, gleich auf vielen Ebenen, so dass man von der „Multi Level Governance“ spricht, siehe Abb. 5.

Die Makroregionalen Strategien der EU erfüllen mit ihrem Konzept der „Multi Level Governance“ zusammen mit den oben bereits erwähnten „drei NOs“ (kein neues Geld, keine neuen Institutionen, keine neuen Gesetze) die von Koskenniemi und Zielcke beschriebene Struktur der

„pragmatischen Lenkungsform, wie man sie vor allem in der Wirtschaftswelt entwickelt hat. „Governance“ kommt der Technik der Unternehmenssteuerung nahe, sie ist unbelastet von Nationalität und Konvention, sie fragt weniger nach Regel oder Gesetzestreue als nach Ergebnissen, Output und Machbarkeit.“<sup>43</sup>



**Abb. 5:** Die Struktur der „Multi Level Governance“ makroregionaler Strategien.<sup>44</sup>

Solange es sich dabei um ein Aktivierungsprogramm handelt, das „Flaggschiff-Projekte“, siehe Abb. 5, motiviert, mag das noch hingehen. Zum echten Problem wird es dann, wenn diese „pragmatische Lenkungsform“ die Inwertsetzung bisher unverfügter Naturräume durch solche „Flaggschiff-Projekte“ intendiert. Wer verhindert dann solche Projekte? Sind Stoppschilder das Werkzeug einer Makroregionalen Strategie zur Generierung von Wachstum? Ich erinnere in diesem Zusammenhang daran, dass ein so schräges Projekt wie das Naturinformationszentrum Karwendel am Rande des Naturschutzgebiets Karwendel<sup>45</sup> ein EU-finanziertes INTERREG-III-A-Projekt ist, das der „Ständige Ausschuss der Alpenkonvention“ sogar als „nachhaltiges und innovatives Tourismusprojekt“ ausgezeichnet hat – welche Büchse der Pandora wird dann erst mit einer EUSALP über den Alpenraum ausgekippt werden?

<sup>42</sup> Konrad Lammers vom Europa-Kolleg Hamburg Institute for European Integration an der Universität Hamburg (LAMMERS 2011, 25).

<sup>43</sup> ZIELCKE 2014.

<sup>44</sup> <http://www.oerok.gv.at/?id=846> 24.5.2014.

<sup>45</sup> ERLACHER 2008.

## Das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) und die EUSALP

„Es war ja nicht so, dass der Neoliberalismus wie eine Gehirnwäsche über die Gesellschaft kam. Er bediente sich im imaginativen Depot des bürgerlichen Denkens: Freiheit, Autonomie, Selbstbestimmung bei gleichzeitiger Achtung von individuellen Werten, die Chance, zu werden, wer man werden will, bei gleichzeitiger Zähmung des Staates und seiner Allmacht. Und gleichzeitig lieferte ihm die CDU ihren größten Wert aus: die Legitimation durch die Erben Ludwig Erhards, das Versprechen, dass Globalisierung ein Evolutionsprodukt der sozialen Marktwirtschaft wird. Ludwig Erhard plus AIG<sup>46</sup> plus Lehman plus bürgerliche Werte – das ist wahrhaft eine Killerapplikation gewesen.“

Frank Schirrmacher<sup>47</sup>

„Die Alpenkonvention (AK), formal Übereinkommen zum **Schutz der Alpen**, ist ein völkerrechtlicher Vertrag über **den umfassenden Schutz und die nachhaltige Entwicklung der Alpen**“ so steht es in Wikipedia.<sup>48</sup>

Im Original der von den Vertragsparteien unterzeichneten Präambel der Rahmenkonvention aus dem Jahr 1991, völkerrechtlich in Kraft getreten 1995, heißt es im Artikel 2 (Allgemeine Verpflichtungen), Satz 1:

„Die Vertragsparteien stellen unter Beachtung des Vorsorge-, des Verursacher- und des Kooperationsprinzips eine ganzheitliche Politik **zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen** unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller Alpenstaaten, ihrer alpinen Regionen sowie der Europäischen Union unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen sicher.“<sup>49</sup>

Im Ratifizierungsgesetzentwurf, der 1994 im Deutschen Bundestag zu Abstimmung kam, heißt es unter Zielsetzung unmissverständlich:

„Das am 7. November 1991 in Salzburg von Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Österreich, der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft unterzeichnete **Übereinkommen zum Schutz der Alpen stellt die Erhaltung und den Schutz der bedrohten alpinen Region auf eine völkerrechtlich verbindliche Grundlage**. ... Die Vertragsparteien verpflichten sich in dieser Rahmenkonvention zu weitreichenden Umweltschutzmaßnahmen und zu einer Verstärkung ihrer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für den Alpenraum.“<sup>50</sup>

Die Alpenkonvention ist das Ergebnis eines normativen Prozesses, der 1952 mit der Gründung der CIPRA<sup>51</sup> in Rottach-Egern begonnen hat<sup>52</sup> und der 1991 in der Alpenkonvention zu einem völkerrechtli-

---

<sup>46</sup> AIG (American International Group, Inc.) war einer der größten international tätigen Versicherungskonzerne mit Hauptsitz in New York City. „2008 verbuchte das Unternehmen einen Verlust von 99,3 Milliarden Dollar, allein auf das vierte Quartal entfallen 61,7 Milliarden Dollar - der höchste Verlust eines Unternehmens in einem Quartal in der Wirtschaftsgeschichte.“ [http://de.wikipedia.org/wiki/American\\_International\\_Group](http://de.wikipedia.org/wiki/American_International_Group) 21.6.2014.

<sup>47</sup> Frank Schirrmacher in einem Rückblick auf die bürgerlich-konservative Politik der letzten Jahre, die sich dem Neoliberalismus – seinen Versprechungen und seinen Krisen – ausgeliefert hat, SCHIRRMACHER 2011.

<sup>48</sup> <http://de.wikipedia.org/wiki/Alpenkonvention> (17.5.2014).

<sup>49</sup> <http://www.alpconv.org/de/convention/framework/default.html#Prambel> (17.5.2014).

<sup>50</sup> <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/12/072/1207268.pdf> (17.5.2014).

<sup>51</sup> Die Internationale Alpenschutzkommission CIPRA (Commission Internationale pour la Protection des Alpes) ist eine nichtstaatliche Dachorganisation mit über 100 Organisationen im gesamten Alpenraum. Sie setzt sich seit ihrer Gründung 1952 für den Schutz und die nachhaltige Entwicklung der Alpen ein.

<http://de.wikipedia.org/wiki/CIPRA> 30.5.2014.

<sup>52</sup> BURHENNE 2012.

chen Ergebnis gekommen ist. Die leitende Idee war der Schutz der Alpen als naturräumliche Einheit.<sup>53</sup> Der Idee war die Erfahrung vorausgegangen, dass die naturwüchsige, marktgesteuerte Entwicklung die natürliche und (kultur)landschaftliche Substanz der Alpen in mehrfacher Sicht erodieren würde, durch Eroberung einerseits und durch Entsiedelung andererseits.

Dieser Schutzgedanke steht seither quer zu den ökonomischen Entwicklungsmaximen, an denen natürlich auch die ökonomischen und sozialen Schicksale der Alpenbewohner hängen: Die Alpen bieten ein reiches naturräumliches Potenzial insbesondere für den Tourismus. Dieser hat in den Anfängen im 19. Jahrhundert die Chance geboten, den naturräumlichen Restriktionen und der dadurch bedingten Armut zu entkommen. Später ist das energetische Potenzial der Wasserkraft hinzugekommen. Mit der Ausbeutung dieser Ressourcen wuchs die Gefahr, dass zerstört wird, was die Gesellschaft eines prosperierende Europas im Alpenraum sucht: eine weitgehend unverfügte Natur und Landschaft.<sup>54</sup> So kam es zu vielfachen Schutzanstrengungen. Diese konnten aber nicht verhindern, dass mit dem Wandel von Tourismus (Stichwort „Ischgl“, aber auch „sanfter Tourismus“) und Klima (Stichwort „Erneuerbare Energien“) altes und neues Potenzial entdeckt worden ist – Potenzial, das bisher weder touristisch noch energetisch noch ökonomisch ausgeschöpft ist. So haben sich neue Optionen und Legitimationen der Inwertsetzung bisher weitgehend unverfügter Naturräume aufgetan.<sup>55</sup> In den Entsiedelungsräumen ist aber weiterhin wenig passiert – was man aus Naturschutzsicht durchaus positiv bewerten kann.

Mit der EUSALP<sup>56</sup> bietet sich nun die Möglichkeit, in einem „Governance“-Prozess die gegensätzlichen Pole von wirtschaftlicher Nutzung dieses Potenzials und seines Schutzes in einem vordergründig kreativen und innovativen Prozess von „Wachstum und Wohlstand“ verschwinden zu lassen. Die Parole lautet: Vom Konflikt zur Synthese. Das Zauberwort, das die Gegensätze zusammen zwingen soll, ist die „nachhaltige Entwicklung“.

Eine Analyse des Entschließungsantrags des EU-Parlaments vom 23.5.2013 zur EUSALP zeigt, wie jener grundsätzliche Antagonismus zwischen marktgetriebenem Wachstum und normativ dagegengestelltem Schutz, der zur Alpenkonvention geführt hat, zu einem süßen Brei verrührt wird<sup>57</sup>:

*„Das Europäische Parlament*

...

*4. begrüßt die gegenwärtigen Entwicklungen in den Regionen des Alpenraums und den von ihnen gewählten, von unten nach oben gerichteten Ansatz, wobei diese Regionen wiederholt den Wunsch nach einer Alpenstrategie geäußert haben, mit der Herausforderungen, die den gesamten Alpenraum betreffen, wirksam gemeistert werden, sein beträchtliches Potenzial konse-*

<sup>53</sup> Ein Manifest des Alpenschutzes ist die „Berchtesgadener Resolution“ als Meilenstein zur Alpenkonvention aus dem Jahr 1989, in: DANZ; ORTNER 1993.

<sup>54</sup> Es ist die landschaftliche und naturräumliche Qualität „unberührter“ bzw. „unerschlossener“ Räume, auf die die Ursprünglichkeit und Faszination des Naturraums Alpen gemeinhin zurückgeführt wird. „Unberührte“ bzw. „unerschlossene“ Räume gibt es aber in Mitteleuropa so gut wie nicht mehr, streng genommen auch keine Wildnis. Der anthropogene Beitrag des Stickstoffes (Dünger!) und des Klimawandel tun ihr übriges. Dennoch steckt in diesen Worten der insbesondere ästhetischer Erfahrungsgehalt, der die „?????-Natur“ als das „Andere“ der naturwissenschaftlich-technisch-industriell-semiotisch verfügenden Moderne sinnlich erfahrbar und auch benennbar, wenn auch nicht recht begreifbar macht. Ich vertrete die Ansicht, man ist näher an der Wirklichkeit, wenn man die Räume, in denen diese „?????-Natur“ vorkommt, also das „Andere der Moderne“ erfahrbar wird, als „unverfügte“ Räume bezeichnet. Dazu gehören auch vormoderne Kulturlandschaften, die überlebt haben. Der Alpenraum ist – immer noch, siehe Abb. 4 – voll davon – und so soll es bleiben. Siehe dazu auch ERLACHER 2010 und ERLACHER 2012.

<sup>55</sup> Die Janusköpfigkeit des „sanften“ oder „alternativen“ Tourismus, der das Zeug zu einer endgültigen Enttabuisierung und Inwertsetzung und damit Erschließung der Bergwelt hat, wurde im Jahr 2009 vom Verein zum Schutz der Bergwelt im Symposium „Bergwelt ohne Tabu?“ thematisiert. Im Jahrbuch 2009/2010 des VzSB wird diese Entwicklung an Hand der Referate des Symposiums kritisch diskutiert.

<sup>56</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperate/alpine/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/alpine/index_en.cfm) (17.5.2014)

<sup>57</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0229+0+DOC+XML+V0//DE> 30.5.2014.

quenter genutzt und der Notwendigkeit Rechnung getragen wird, Verbesserungen in den Bereichen Mobilität, Energiesicherheit, Umweltschutz, soziale und wirtschaftliche Entwicklung, Kulturaustausch und Zivilschutz im Alpenraum zu erreichen;

...

14. ist der Ansicht, dass eine makroregionale Strategie für die Alpen die Koordinierung bestehender EU-Mittel, insbesondere im Rahmen der Kohäsionspolitik, beinhalten muss, damit Projekte umgesetzt werden, die sich gemeinsamen Herausforderungen in Bereichen wie Umweltschutz, Investitionen in Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, Land- und Forstwirtschaft, Wasser-, Energie-, Umwelt und Klimaschutzfragen und Verkehr stellen;

15. betont, dass eine mögliche makroregionale Strategie für die Alpen im Einklang mit den Europa-2020-Zielen stehen und somit die Einhaltung der Verpflichtung der EU zu einem intelligenten, nachhaltigen und inklusiven Wachstum sicherstellen würde;

...

17. betont, dass bei diesem neuen makroregionalen Rahmen für die Zusammenarbeit gewährleistet werden muss, dass die naturbedingten Nachteile von Regionen in Randlage, darunter Bergregionen, in Vorzüge und Chancen umgewandelt werden und die nachhaltige Entwicklung dieser Regionen gefördert wird...“

Es wird so getan, als gäbe es keine Gegensätze zwischen den Zielen des Wachstums und den Zielen des Schutzes. Es wird ein Kräfteparallelogramm aus Nutz und Schutz des alpinen Potenzials suggeriert mit einem kräftigen „nachhaltigen“ Lösungsvektor, der nur noch in die Zukunft abgeschossen werden muss.

Diese paradoxen Forderungen muss man nur im Statement von Emilia Müller (siehe oben) spiegeln, um die ökonomische Intentionalität der EUSALP zu erkennen:

*„Die EU-Staaten müssen im globalen Wettbewerb mit den USA, mit China, Indien und den ASEAN-Staaten mithalten. Mit der Europa-2020-Strategie hat sich die Europäische Union auf einen eindeutigen Kurs festgelegt. Europa setzt auf Wirtschaftswachstum und Innovationen in Forschung und Entwicklung. Nur so können wir den Hochtechnologiestandort Europa und damit den Wohlstand unserer Bürgerinnen und Bürger dauerhaft sichern.“*

Wesentlich klarer in der ökonomischen Orientierung im Vergleich zum Entschließungsantrag im EU-Parlament ist die Zielsetzung der EUSALP, wie sie im „Initiativpapier der Alpenregionen“ der ARGE ALP vom Juni 2012 formuliert ist.<sup>58</sup> Dieses Papier heißt deshalb „Initiativpapier“, da es wesentlich die seit 1972 in der ARGE ALP auf Regierungsebene zusammengeschlossenen Alpenregionen<sup>59</sup> sind, die die EUSALP initiiert haben<sup>60</sup>:

*„Die Regionen im Alpenraum setzen sich im Rahmen einer gemeinsamen Initiative für die Entwicklung und Umsetzung einer makroregionalen Strategie für den Alpenraum ein. Die Regionen sehen in einer solchen Strategie eine Chance, die gemeinsamen Herausforderungen des Alpenraums effektiv anzugehen und dessen große Potenziale besser zu nutzen. Ziel ist es, Innovation und Wirtschaftskraft dieser insgesamt prosperierenden Region auszubauen und zugleich eine nachhaltige Entwicklung des sensiblen Lebens-, Wirtschafts-, Natur und Erholungsraums Alpen sicherzustellen.“<sup>61</sup>*

---

<sup>58</sup> Initiativpapier der Alpenregionen (ALPENREGIONEN 29.6.2012).

Eine Zusammenfassung des Initiativpapiers der Alpenregionen hat Wolferger Mayrhofer von der Abteilung Außenbeziehungen des Landes Tirol am 8.1.2014 auf Einladung von CIPRA Österreich vorgetragen, siehe Mayrhofer 8.1.2014.

<sup>59</sup> ARGE ALP: 10 Regionen, Provinzen, Kantone bzw. Bundesländer aus den Staaten Österreich, Deutschland, Italien und der Schweiz: Freistaat Bayern, Autonome Provinz Bozen-Südtirol, Kanton Graubünden, Region Lombardei, Land Salzburg, Kanton St. Gallen, Kanton Tessin, Land Tirol, Autonome Provinz Trient, Land Vorarlberg.

<sup>60</sup> Als weitere „Initiativdokumente“ für die EUSALP gelten

- das Input-Paper der Alpenkonvention: STÄNDIGES SEKRETARIAT DER ALPENKONVENTION 7.9.2012.
- Das Papier des Alpine-Space-Programme: GEMEINSAMES TECHNISCHES SEKRETARIAT – EUROPÄISCHE TERRITORIALE ZUSAMMENARBEIT – ALPENRAUMPROGRAMM (HG.) 31.5.2013.

<sup>61</sup> ALPENREGIONEN 29.6.2012, 2.

Aber auch hier kommt man nicht ohne eine Beschwörung der Harmonie aus, in der das alles stattfinden soll:

*„Mit einer Europäischen Strategie für den Alpenraum soll ein Signal gesetzt werden für ein Europa der Synthese von Ökonomie und Ökologie, Tradition und Kreativität, Heimat und Weltoffenheit, Freiheit und Sicherheit, Markt und Staat, effektiver Verwaltung und breiter Einbeziehung seiner Bürgerinnen und Bürger.“<sup>62</sup>*

Was unter diesen Schalmeklängen der Synthese zu verstehen ist, steht in den Plänen zum Ausbau des Alpenraums als Energieraum:

*„Der Umstieg auf alternative Formen der Stromerzeugung in Deutschland und der Schweiz kann nur im Rahmen eines grenzüberschreitenden Konzepts der Gewinnung, Speicherung und Verteilung der Energie gelingen. Die günstigen Vorbedingungen, die der Alpenraum für die Gewinnung und Speicherung erneuerbarer Energien insbesondere im Hinblick auf Wasserkraft und Holz bietet, müssen durch eine abgestimmte Energiepolitik effektiv und nachhaltig genutzt werden und der Alpenraum als "Batterie Europas" ausgebaut werden.“<sup>63</sup>*

Die Nutzung der Wasserkraft war einer der basalen Konflikte zwischen Ökonomie und Naturschutz, der zur Alpenkonvention geführt hat. Der Großangriff auf die Natur und Landschaft wird nun umdeklariert als „Synthese“ von „Ökonomie und Ökologie“!

### **Trau, schau, wem – und was heißt alpine „Attraktivität“ in der globalen Konkurrenz?**

Am 18.12.2013 war der Tiroler Landeshauptmann Günther Platter in Brüssel und „rührt beim französischen Europaminister Thierry Repetin und EU-Kommissar Johannes Hahn die Werbetrommel für die Makroregion Alpenraum“ – so berichtet online das Amt der Tiroler Landesregierung:

*„LH Platter forciert Allianz der Alpenländer ‚Nach der Auftakt-Konferenz der Alpenregionen und Alpenstaaten vor rund einem Jahr in Innsbruck ist das der nächste, große Schritt. Die EU erkennt die Makroregion Alpen als wichtigen Mehrwert für die Gesamtentwicklung Europas an‘, freut sich LH Platter als einer der wesentlichen Mitinitiatoren.“<sup>64</sup>*

Eben dieser Tiroler Landeshauptmann Günther Platter stand zwei Tage später aus einem ganz anderen, aber durchaus auch „alpinen“ Grund im Fokus:

*„Anlässlich der ersten Fahrt der Ischgl Gondelbahn [am 20.12.2013, RE] bedankte sich Hörl [Chef der Österreichischen Seilbahner, RE] bei LH Günther Platter: ‚Dass diese Jungfernfahrt auf den Piz Val Gronda möglich wurde, ist das größte Weihnachtsgeschenk von Günther Platter. Nicht nur an die Ischgl, sondern auch an den gesamten Wintersport unseres Landes!‘“<sup>65</sup>*

Das sind der Fortschritt und das Wachstum, um die es geht.

Im Genehmigungsbescheid der Bahn zum Piz Val Gronda/Paznauntal/Tirol werden die Kategorien und Kriterien in Anschlag gebracht, mit denen Fortschritt und Wachstum von Maßnahmen identifiziert und gemessen werden:

---

<sup>62</sup> a.a.O.

<sup>63</sup> a.a.O. S. 3.

<sup>64</sup> AMT DER TIROLER LANDESREGIERUNG 18.12.2013.

<sup>65</sup> KRONEN ZEITUNG 23.12.2013.

*„Die Schaffung und Aufrechterhaltung eines attraktiven und international konkurrenzfähigen Angebotes und einer leistungsfähigen und zeitgerechten Infrastruktur ist Voraussetzung dafür, dass die Silvretta Seilbahn AG auch in Zukunft ihren Beitrag zur (Absicherung der) positiven Entwicklung der Region leisten kann (Wirtschaftsfaktor, Arbeitgeber, Verhinderung der Landflucht, positiver Pendlersaldo etc.). ... Entscheidend für die Qualität, Attraktivität und folglich für die Konkurrenzfähigkeit eines Schigebiets ist ... die Schaffung neuer „Attraktionen“, die für den Gast den besonderen Anreiz schaffen, gerade in diesem Schigebiet seine Freizeit zu verbringen.“<sup>66</sup>*

Und so stellt man sich ein „gegenständliches Projekt“ vor, das dem Gast (und auch den geneigten Reisejournalisten, s.u.) ein begeisterndes Erlebnis bietet, so dass er wiederkomme bzw. davon berichte:

*„Mit gegenständlichem Projekt wird ein solcher besonderer, attraktivitätssteigernder Anreiz geschaffen. Zum Einen stellt die Auffahrt mit einer Pendelbahn in dieser Größe (2 Fahrzeuge mit einem Fassungsvermögen von je 150 Personen, große Bodenabstände – Stütze 1: 90 m, Stütze 2: 70 m) für den Gast an sich ein besonderes Erlebnis dar, zum anderen tritt hier die Besonderheit der konkreten Ausgestaltung in den Vordergrund. Die offene Bauweise der Stationen, die architektonische Gestaltung sowie die Auffahrt über lediglich 2 Stützen stellen ein Charakteristikum und die Besonderheit dieser Bahn dar.“<sup>67</sup>*

Die Erschließung des Piz Val Gronda könnte Art. 6 (3) des Tourismusprotokolls der Alpenkonvention widersprechen – deshalb prüft nun auf Initiative des CAA der Überprüfungsausschuss der Alpenkonvention die Rechtmäßigkeit der Genehmigung.<sup>68</sup>

Auf der Arge-Alp-Regierungschefkonferenz am 26./27.6.2014 verkündet Landeshauptmann Günther Platter eine „starke politische Botschaft an die EU“:

*„Die Gründung der Makroregion Alpenraum wurde von den Regionen initiiert, nun geben wir das Zepter nicht mehr aus der Hand und werden uns bei der Erstellung und Umsetzung dieser EU-Strategie entsprechend einbringen.“<sup>69</sup>*

### **Das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) im Schatten einer EUSALP**

Die Alpenkonvention ist Gesetz, aber sie entwickelt wenig Kraft. Ihr sehr abstrakter Charakter behindert die Umsetzung in konkreten Verfahren, die sich jeweils am nationalen Recht orientieren. Die eigentliche Stärke der Alpenkonvention ist ihre Symbolik des notwendigen Schutzes eines verletzlichen Alpenraums und der über 40 Jahre währenden Bemühungen, diesen Schutz völkerrechtlich zu garantieren. Sie verweist symbolisch auf einen Idealzustand des Alpenraums, an dem die „Alpen unter Druck“ gemessen werden können. Zumindest in Ausstellungen und Diskursen – und hin und wieder an einem echten Verfahren wie aktuell am Piz Val Gronda.<sup>70</sup>

Aber auf dem Weg vom Gesetz zum Symbol ist sie gefährdet, vom Sog der Transformation vom „Gesetz“ zur „Regulierung“ erfasst zu werden, wie ihn Andreas Zielcke und Martti Koskeniemi konstatieren. In der Definition der Alpenkonvention, wie sie auf der offiziellen Website der Alpenkonvention neuerdings zu lesen ist (letzter geprüfter Stand 21.6.2014), ist der „Schutz der Alpen“ durch dessen „nachhaltige Entwicklung“ ersetzt, der Schutz ist auf die „Interessen der ansässigen Bevölkerung“ übergegangen:

---

<sup>66</sup> AMT DER TIROLER LANDESREGIERUNG, ABTEILUNG UMWELTSCHUTZ 19.12.2012, 27ff.

<sup>67</sup> A.a.O.

<sup>68</sup> Die Gesamthematik der Erschließung des Piz Val Gronda ist in mehreren Artikeln im Jahrbuch 2013 des Vereins zum Schutz der Bergwelt behandelt.

<sup>69</sup> <https://www.tirol.gv.at/meldungen/meldung/artikel/lh-platter-alpenlaender-senden-starke-politische-botschaft-an-die-eu/> 1.8.2014

<sup>70</sup> <http://www.club-arc-alpin.eu/index.php?id=2> 30.5.2014.

*„Die Alpenkonvention ist ein internationales Abkommen, das die Alpenstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, Österreich, Schweiz und Slowenien) sowie die EU verbindet. Sie zielt auf **die nachhaltige Entwicklung des Alpenraums und den Schutz der Interessen der ansässigen Bevölkerung**<sup>71</sup> ab und schließt die ökologische, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Dimension ein.“<sup>72</sup>*

Wenn der „Schutz der Alpen“ auf den „Schutz der Interessen der ansässigen Bevölkerung“ verlagert ist, dann ist das ein erster Schritt sich vom Originaltext der Alpenkonvention regulativ zu befreien. Das ist der Übergang von der „Responsibility“ gegenüber dem Schutzgut zur „Compliance“ mit jenen, die im Wesentlichen ein Interesse am Nutzen des Schutzgutes haben.

In diesem Zusammenhang der Frage nach der Abgrenzbarkeit und Widerständigkeit der Alpenkonvention gegenüber der EUSALP ist es interessant zu verfolgen, wie der „Schutz der Alpen“ aus dem „Übereinkommen zum Schutz der Alpen“ allmählich herausgerodiert ist. Das Endstadium ist zweifellos auf der offiziellen Seite der Alpenkonvention erreicht, s.o. Dort ist auf der Oberfläche der Website, also unter allen direkt anklickbaren Reitern, der „Schutz der Alpen“ als „allgemeine Verpflichtung“, wie es in der Rahmenkonvention 1991 in Auftrag gegeben worden ist, einfach verschwunden, perdu!

Auf der Website des Bayerischen Umweltministeriums ist die Zwischenversion gestrandet. Immerhin lautet die Überschrift noch „Alpenkonvention - Übereinkommen zum Schutz der Alpen“. Aber dann heißt es unter „Ziele der Alpenkonvention“:

*„In der Rahmenkonvention verpflichten sich die Vertragsparteien durch eine sektorübergreifende, ganzheitliche Politik ein umweltverträgliches Wirtschaften im Alpenraum zu gewährleisten. Der langfristige Schutz der natürlichen Ökosysteme und die nachhaltige Entwicklung der wirtschaftlichen und kulturellen Interessen der ansässigen Bevölkerung sind dabei ihre wichtigsten Ziele.“<sup>73</sup>*

Da ist der „Schutz der Alpen“ dem „Schutz der natürlichen Ökosysteme“ gewichen und die „nachhaltige Entwicklung der wirtschaftlichen und kulturellen Interessen der ansässigen Bevölkerung“ ist erfunden und zum gleichrangigen Ziel aufgestiegen. Immerhin geht es noch um die „nachhaltige Entwicklung der wirtschaftlichen Interessen der Ansässigen“ und nicht um den „Schutz der Interessen der ansässigen Bevölkerung“ – auch wenn diese sich bedanken werden, wenn man ihnen die Entwicklung ihrer wirtschaftlichen und kulturellen Interessen nun politisch vorkauen will. Schließlich sind die „Interessen der Ansässigen“ kein Ökosystem, das man nachhaltig entwickeln kann...

Die „Interessen der ansässigen Bevölkerung“ als allgemeines Schutzgut kommen in der ganzen Rahmenkonvention nicht vor. Nur einmal ist bezüglich des Wasserhaushalts von den „Interessen der ansässigen Bevölkerung“ die Rede. Sehr wohl aber wird das „Interesse der Allgemeinheit“ betont. So sollen z.B. Maßnahmen für die Berglandwirtschaft ergriffen werden „mit dem Ziel, **im Interesse der Allgemeinheit** die Bewirtschaftung der traditionellen Kulturlandschaften und eine standortgerechte, umweltverträgliche Landwirtschaft zu erhalten und unter Berücksichtigung der erschwerten Wirtschaftsbedingungen zu fördern.“ Der Trend ist offensichtlich: Der „Schutz des Gemeinwohls“ weicht dem „Schutz der Interessen

---

<sup>71</sup> Der „Schutz der Interessen der ansässigen Bevölkerung“ ist in diesem Zusammenhang ein merkwürdiges Konstrukt. Diese Interessen können ja auch gegen die „nachhaltige Entwicklung des Alpenraums“ gerichtet sein. Diese Definition der Alpenkonvention wird dann paradox, wenn sie nicht folgendes annimmt bzw. bedeutet: a) Die Interessen der ansässigen Bewohner sind von vornherein konform mit der nachhaltigen Entwicklung oder b) die Alpenkonvention schützt die ansässigen Bewohner vor Interessen, die nicht mit einer nachhaltigen Entwicklung konform gehen. a) ist so gut wie ausgeschlossen, b) wäre ein unwürdiger Paternalismus.

<sup>72</sup> <http://www.alpconv.org/de/convention/default.html> (21.6.2014).

<sup>73</sup> <http://www.stmuv.bayern.de/ministerium/eu/alpenkonvention/index.htm> 22.6.2014.

der Ansässigen“, das Common good muss gegenüber dem Partikularen zurückstehen. Ich will das hier nicht weiter kommentieren.

Vor der Folie dieser Erosion der Alpen und der Texttreue in der praktizierten Alpenkonvention droht ihr die größte Gefahr aus einer wie auch immer begründeten „Integration“ in die EUSALP – denn ein rechtlich garantierter Schutz der Alpen wie ein „Ideal“ des „Naturraums Alpen“ sind nicht integrierbar in eine Strategie, die dem Wachstum in der globalen Konkurrenz verpflichtet ist. Da wird es der Alpenkonvention nicht helfen, wenn der Entschließungsantrag des EU-Parlaments in Punkt 8 darauf hinweist, „wie wichtig es ist, die Inhalte der Strategie an die Alpenkonvention und die nachfolgenden Protokolle anzugleichen“. Der Schutzgedanke einer in die EUSALP integrierten Alpenkonvention würde endgültig auf dem Weg „from government to governance“ im Nirwana der „Interessen“ verschwinden, sei es der „ansässigen Bevölkerung“ oder anderer Projekte oder Unternehmungen, ganz einfach, weil er begrifflich und inhaltlich nicht hineinpasst. Und worüber man nicht reden kann, davon muss man schweigen.

### **Exkurs: Das Verschwinden des gesetzlich normierten Alpen- und Naturschutzes aus den Diskussionen**

Wie sich dieses Verschwinden der Gesetzeskraft zeigt – ein Verschwinden, das jetzt schon um sich greift und das nicht nur die Alpenkonvention betrifft, sondern überhaupt den Schutz der Natur in einer Welt der permanenten Konkurrenz um Geld, Aufmerksamkeit und Ressourcen, das lässt sich an einer erstaunlichen Formulierung in einem ganzseitigen Reisebericht der Süddeutschen Zeitung (SZ) zu jenem Piz Val Gronda ablesen, zu dem im Dezember 2013 die neue Bahn eröffnet worden ist.

Führende Zeitungen wurden damals vom Ischgler Tourismusbüro eingeladen. Daraus entstanden dann in der ZEIT, in der SZ und in der FAZ große Reiseberichte über die neuen Freeride-Optionen Richtung Fimbartal, die mit der Bahn auf den Piz Val Gronda eröffnet worden sind. Das ging nicht ohne Seitenhiebe auf den Naturschutz, der das bisher verhindert hat. Die angereisten Journalisten waren offensichtlich von den Seilbahnoberen entsprechend eingeseift worden.

In der SZ schrieb Dominik Prantl einen ganzseitigen Artikel mit dem doppelsinnigen Titel „Hang zur Freiheit“ – er meinte damit zum einen die Freeride-Hänge Richtung Fimbartal und den „Hang zur Freiheit“ der Freerider (vulgo „Variantenfahrer“), die sich von nichts, auch nicht vom Naturschutz aufhalten lassen.<sup>74</sup> Der Autor kommt darin auch auf die Jahrzehnte zu sprechen, in denen der Naturschutz gegen die Erschließung des Piz Val Gronda gekämpft hat. Notabene: mit allen rechtlichen Mitteln. Und der Naturschutz hat auch immer wieder Recht bekommen, denn sonst wäre die Bahn ja schon viel früher gebaut worden.

Angesichts der Tatsache, dass der Naturschutz nach 30 Jahren dann doch und – nachdem nun die Fakten geschaffen worden sind –, auch für immer verloren hat, stellt Prantl die Frage an den Naturschutz

*„... ist ein dermaßen hartnäckiges Ankämpfen gegen die Erschließung nicht tatsächlich ein wenig albern?“*

In dieser Frage steckt weit mehr als Verachtung und Provokation. Die Frage ist nur möglich, wenn sich der Widerstand nicht mehr am Recht orientiert, sondern zu einer Frage des zivilgesellschaftlichen Partizipierens oder Durchsetzens ausgedünnt wird. Das schützende Gesetz hat sich da bereits transformiert in jene Grauzone des „Regimes“, in dem Probleme von Menschen guten Willens so oder auch anders gemagt werden können. Andreas Zielcke:

*„Aus Verantwortlichkeit wird „Compliance“ (hat jemand den Verhaltenskodex gebrochen, heißt es, er war „non-compliant“, als ginge es nur um eine neutrale Verhaltensalternative).“*

Aus dieser Sicht war der „rechthaberische“ Naturschutz am Piz Val Gronda über drei Jahrzehnte „non-compliant“ – und deshalb aus der Sicht des SZ-Autors halt ein bisschen verbiestert und „albern“.

In einer Welt, in der „die ökonomische, technologische und kapitalistische Rationalität nichts mit der demokratischen Rationalität zu tun hat“ (Piketty) – man könnte hinzufügen: auch mit der ökologischen Ra-

---

<sup>74</sup> PRANTL SZ 30.1.2014.

tionalität nichts zu tun hat, müssen die demokratischen und demokratisch gesetzten Institutionen zum Schutz der Alpen gegen die Dynamik des Marktes und des Wachstums selbst geschützt werden. Im bisherigen Prozess der Alpenkonvention ist diese anfängliche Trennung der Rationalitäten bereits aufgeweicht worden. Um die Akzeptanz der „ansässigen Bevölkerung“ für die Alpenkonvention zu erhöhen, hat man die Alpenkonvention immer weiter vom Schutz hin zu einem notwendig diffusen Wohlstands- und Wachstumsbegriff verändert. Würde sich die Alpenkonvention mit einer EUSALP **verbrüdern**<sup>75</sup>, die sich am Wachstumsmodell im Rahmen der globalen Konkurrenz orientiert, dann würde diese „wenn nötig radikale“ demokratische Regulierung des Schutzes der Alpen endgültig der Geschichte angehören. Die realen Kräfte, die man einmal einhegen wollte, kann man in der Ausstellung „Alpen unter Druck“ im Alpinen Museum des DAV besichtigen. Die Schlüsselfrage für den Alpenraum, wo die Anwendung von Marktprinzipien noch zu rechtfertigen ist und wo die Grenzen überschritten werden<sup>76</sup>, ist nicht Thema der EUSALP. Obwohl wir wissen, dass es gerade in den Alpen Räume gibt, die „Allmenden der Gesellschaft“ sind und bleiben müssen, um ihren weitgehend „unverfügbaren“ Charakter nicht zu verlieren. Im Folgenden wird ein naheliegendes Szenario entfaltet, in dem genau dieses bisherige „common good“ der weitgehend unverfügbaren Alpenräume marktwirtschaftlich erobert wird. Es handelt sich dabei nicht um eine Erfindung des Autors, sondern führt nur andernorts beschriebene Konzepte und Trends mit Begründungen zusammen, die jetzt im Rahmen der EUSALP heranreifen.

## Die Eroberung und Inwertsetzung der alpinen Räume

„... for a real transition from the Green Economy to the Green Society: the parks as the new engine of the economy, a trigger element for the next cultural revolution, as a model to follow, not to considered as abstract places or just green areas, but realities in which coexist nature, civilization and productive realities and opening the park to citizens and businesses.“<sup>77</sup>

Die Makroregionalen Strategien der EU tragen den Begriff „Strategie“ nicht umsonst in ihrem Namen. „Strategie (von altgriechisch *strategós* „Feldherr, Kommandant“) ist ein längerfristig ausgerichtetes Anstreben eines Ziels unter Berücksichtigung der verfügbaren Mittel und Ressourcen.“<sup>78</sup> Es ist offensichtlich, dass es sich um eine Aktivierungs- und nicht um eine Verhinderungsstrategie handelt. Die „verfügbaren Mittel und Ressourcen“ des Alpenraums sollen den Zielen des Europaprogramms 2020<sup>79</sup> dienen: „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum mit einer besseren Koordinierung der nationalen und europäischen Wirtschaft“.<sup>80</sup> Im EUSALP-Entschließungsantrag des EU-Parlamentes vom 23.5.2014 heißt es, dass

---

<sup>75</sup> „Als Verbrüderung (auch Fraternisierung oder Fraternisation von lateinisch *frater* ‚Bruder‘) wird die Zusammenarbeit von zwei oder mehreren Individuen, Personenverbänden und Staaten bezeichnet. Durch die Verbrüderung verpflichten sich die Beteiligten zur Brüderlichkeit untereinander. Die Verbrüderung ist ein gegenseitiges Versprechen zum gleichsamem Handeln mit zweck- und wertrationaler Zielsetzung, die den „Habitus“, also das innewohnende Verhalten, der Beteiligten aufeinander einschwört, durch die Einführung von Rechts-, Sicherheits- und Friedenskultur in der Gemeinschaft, zumeist begleitet von Ritualen.“

<http://de.wikipedia.org/wiki/Verbr%C3%BCderung> 30.5.2014.

<sup>76</sup> SANDEL 2012, ERLACHER 2013.

<sup>77</sup> „The Alpine Convention guest of the International Parks Festival“ Zitat aus „The information note of the Italian Presidency of Alpine Convention. June 2014“.

<sup>78</sup> <http://de.wikipedia.org/wiki/Strategie> 28.5.2014.

<sup>79</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_de.htm) 28.5.2014.

<sup>80</sup> [http://de.wikipedia.org/wiki/Europa\\_2020](http://de.wikipedia.org/wiki/Europa_2020) 28.5.2014.

„15. eine mögliche makroregionale Strategie für die Alpen im Einklang mit den Europa-2020-Zielen stehen und somit die Einhaltung der Verpflichtung der EU zu einem intelligenten, nachhaltigen und inklusiven Wachstum sicherstellen würde“<sup>81</sup>

und im Initiativpapier der Alpenregionen ist klar benannt:

„Die Alpenregionen wollen damit [mit der EUSALP] auch einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020 leisten.“<sup>82</sup>

Das „Herzstück von Europa 2020“ ist dabei die

„Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung, ... mit der die Wettbewerbsfähigkeit der EU gestärkt, Wachstum und Arbeitsplätze geschaffen und der Übergang zu einer kohlenstoffarmen und ressourceneffizienten Wirtschaft ermöglicht werden. ... Das Rückgrat der europäischen Wirtschaft sind dabei die Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU) ... [Sie] nehmen folglich in dieser Strategie, die eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung ihrer Gründung, Entwicklung und Internationalisierung aufzeigt, einen bedeutenden Platz ein.“<sup>83</sup>

Das ist der finanzielle Aktivierungs- und Förderrahmen, in dem sich die Makroregionalen Strategien der EU, die ja ihrerseits kein neues Geld akquirieren, sondern nur „strategisch“ lenken dürfen, bewegen. Das Fördervolumen für die gesamte EU von 2014 - 2020 beträgt ca. 325 Mrd. EURO.<sup>84</sup> In der Verordnung Nr. 1301/2013 des EU-Parlamentes und des Rates vom 17.12.2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung<sup>85</sup> sind die Förderziele festgehalten, die für die EUSALP von Relevanz sind, so z.B.:

„(8) Es ist erforderlich, Innovationen und die Entwicklung von KMU [kleine und mittlere Unternehmen, RE] in aufstrebenden Bereichen in Zusammenhang mit europäischen und regionalen Herausforderungen zu fördern, wie etwa die Kultur- und Kreativwirtschaft und innovative Dienste, die dem neuen gesellschaftlichen Bedarf Rechnung tragen, oder im Zusammenhang mit Produkten und Dienstleistungen in Verbindung mit einer alternden Gesellschaft, Gesundheit und Pflege, Öko-Innovationen, der kohlenstoffarmen Wirtschaft und Ressourceneffizienz;

...

(11) Die Tätigkeiten zur Förderung des nachhaltigen Tourismus, des Kultur- und des Naturerbes sollten Teil einer Territorialstrategie für spezifische Bereiche ... sein, damit sie einen möglichst großen Beitrag zur Unterstützung eines umweltfreundlichen Wachstums leisten können.“

Als Beispiel für so eine strategische Intervention, die sich die EUSALP gerade auf die Fahnen schreibt, greife ich den Pillar 3 der Grenoble-Resolution vom 18.10.2013 auf:

---

<sup>81</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0229+0+DOC+XML+V0//DE> 30.5.2014.

<sup>82</sup> Alpenregionen 29.6.2012, 2.

<sup>83</sup> <http://www.euroconsults.eu/foerdernews/8675-industriepolitik-im-zeitalter-der-globalisierung.html> 29.5.2014.

Ich zitiere hier den Dienstleister EUROCONSULT, der sein Geld damit verdient, Aspiranten im EU-Förderschungel an frisch sprudelnde EURO-Finanzquellen zu führen: „In unserer EU-Förderbibliothek/EU-Dokumentenpool können Sie weit über 300 gut sortierte Dateien zum Thema „Europäische Fördermittel“ nach Themen oder auch Regionen suchen und finden. Mehrere Kompendien geben Ihnen einen kompletten Überblick über alle wichtigen EU-Förderprogramme. Wenn Sie alles gelesen haben, sind Fördermittel für Sie kein EU-Förderschungel mehr, sondern ein offenes Buch ;-)“. <http://www.euroconsults.eu/> 29.5.2014. Der augenzwinkernde Smiley ist nicht von mir hinzugefügt, sondern steht – wohl nicht umsonst – im Original!

<sup>84</sup> <http://efre.rlp.de/foerderperiode-2014-2020/> 28.5.2014.

Die Verteilung von 325 Mrd. EURO kreiert eine eigene Parallelwelt, mit einer eigenen Semantik der Antragsstellung, der Begründungen, der Legitimation, von Spin-Doktoren, die sich auskennen und einflüstern – und natürlich auch die Interessenlage des regelmäßigen Flusses der Revenue aus dem EU-Förderschungel.

<sup>85</sup> [http://efre.rlp.de/fileadmin/mwvlw/Dokumente/2014-2020/VO\\_EU\\_1301\\_2013\\_vom\\_17.12.2013\\_EFRE\\_VO.pdf](http://efre.rlp.de/fileadmin/mwvlw/Dokumente/2014-2020/VO_EU_1301_2013_vom_17.12.2013_EFRE_VO.pdf) 28.5.2014.

*„Promoting sustainable management of energy and natural and cultural resources and protecting the environment and preserving biodiversity and natural areas.“<sup>86</sup>*

In der Subgroup (Arbeitsgruppe) 3 mit dem Titel „Management von Energie und natürlichen und kulturellen Ressourcen“<sup>87</sup> soll der Pillar 3 präzisiert werden. Folgende „Prioritäten“ sind das Ergebnis der Arbeitsgruppe:

1. *„Turning Alpine natural and cultural heritage to an asset of a high quality living area.“*
2. *„Making the Alpine region a hotspot of energy efficiency and sustainable production of renewable energy.“*
3. *„Shifting to an inclusive Alpine risk management.“<sup>88</sup>*

Bei (1) sollte man sich einige Begriffe genau anschauen:

Die Makroregionale Strategie „wendet das natürliche und kulturelle alpine „Erbe“ „to an asset“ einer „high quality living area“.“

Die Bedeutung von „asset“ changiert zwischen „Vorzug“ (benefit, valuable quality) und „Aktivposten“, „Kapital“ im finanziell/kommerziellen Sinn.<sup>89</sup> Die Übersetzung mit „Aktivposten“, den man in Wert setzen kann, trifft es wohl am besten, d.h., das Programm lautet:

Die Makroregionale Strategie „wendet das natürliche und kulturelle alpine Erbe zu einem Aktivposten einer „high quality living area““. Aktivposten im doppelten Sinne: Natur, Kultur und Landschaft sind ein Benefit des Alpenraums, den man strategisch „kapitalisieren“ soll. Der Begriff des Erbes legt dabei nahe, dass dies legitim und eine Art Auftrag ist: Natur ist nicht mehr das, was von sich aus ist und wird, alpine Kultur ist nicht mehr authentisch zu bewahren, sondern beide sind Erbmasse, über die man profitabel verfügen kann und soll.

Die Bedeutung von (2) ist offensichtlich:

Mit der Makroregionalen Strategie „machen wir aus der Alpenen Region einen Hotspot der Energieeffizienz und der nachhaltigen Produktion von erneuerbarer Energie.“

Nota bene: Die Alpine Region ist natürlich nicht nur „Hotspot“ für die Energieeffizienz, sondern auch „Hotspot“ für die „nachhaltige Produktion erneuerbarer Energie“.

(3) Auch hier lohnt sich der genaue Blick: Der entsprechende Auftrag im Pillar 3 heißt: *„protecting the environment and preserving biodiversity and natural areas“*.

*Protecting* und *preserving* sind eindeutig: *sichern* und *erhalten*!

Was aber soll laut Pillar 3 der Grenoble-Resolution geschützt und erhalten werden, s.o.? *„environment and biodiversity and natural areas“*.

Und was ist daraus geworden? *Risk-Management*, also *Gefahren-Management*.

---

<sup>86</sup> THE STATES AND REGIONS OF THE ALPINE REGION 18.10.2013a.

<sup>87</sup> ALPEN.LEBEN 2014.

<sup>88</sup> Report on the EUSALP subgroups Meeting, Lucerne (CH), 28April 2014.

<sup>89</sup> <http://dict.leo.org/> 28.5.2014.

D.h., aus dem Schutz/Erhalt von Umwelt, Biodiversität und Naturräumen vor und gegen die Aktivitäten der Menschen wurde der Schutz der Menschen vor den Gefahren der Natur.<sup>90</sup>

Nicht dass der Schutz der Menschen gerade im Alpenraum unwichtig wäre – aber mit dem „Shift“ von *Protecting/Preserving* zum *Risk-Management* hat man gleich den Alpenschutz aus der EUSALP entsorgt – und man hat den Dreh hinbekommen vom „Unterlassen“ zum „Tun“<sup>91</sup>, vom „common good“, an dem man durch „so-sein-lassen“ keine KMUs in Bewegung setzen kann, zum Risiko-Management, mit dem sich Gewaltiges anstellen und viel Geld verbauen und verdienen lässt.<sup>92</sup>

Es ist offensichtlich, dass es bei (1) bis (3) um die Aktivierung und Inwertsetzung des kulturellen, landschaftlichen, energetischen und auch des Gefahren-Potenzials der alpinen Regionen geht. Der Begriff des „Hotspots“ der Energiegewinnung soll euphemistisch Anleihe nehmen beim positiv besetzten „Alpenraum als Hotspot der Biodiversität“. „Erbe“ erinnert an das Weltkultur- und Weltnaturerbe. Und dass eine ökonomische Aktivierung eines Naturraums nur mit seiner „nachhaltigen Entwicklung“ legitim ist, liegt auf der Hand. Und wer wollte nicht in einer „high quality living area“ leben, die durch „inclusives Risk-Management“ vor den Unbilden der Natur gesichert ist?

Man kommt sich vor, wie in einem Kurs für Neurolinguistische Programmierung (NLP)<sup>93</sup>: Think Pink, alles wird gut!

### **Die alpine Höhenkulturlandschaft: Von der Primärproduktion zur Inszenierung**

Eine Idee, wie man die alpine Höhenkulturlandschaft, die Almen und Alpen<sup>94</sup>, in eine „high quality living area“ wenden könnte, wurde schon vor Jahren von einer Expertengruppe im Auftrag des Österreichischen Lebensministeriums im Projekt „ALP Austria - Ein Projekt zur Sicherung der Almwirtschaft in Österreich“ ausgearbeitet und vielbändig dokumentiert.<sup>95</sup> Die Almwirtschaft soll sich neben der Primärproduktion und den Subventionen kreativ dem Tourismus öffnen und sich ein weiteres finanzielles Standbein erfinden. Zur Attraktionssteigerung werden „Kraftplätze auf der Alm“, „Wellness auf der Alm“, „Kunst auf der Alm“, „Alm und Sport“ und ähnliche Lifestyle-Innovationen auf der Alm vorgeschlagen:

---

<sup>90</sup> Im Jahr 2012 veröffentlichte das Bayerische Umweltministerium (STMUG) den „Ökoplan Alpen 2020“. Er sollte, wie es im Untertitel heißt „Bayerische Umweltschwerpunkte in einer Europäischen Strategie für den Alpenraum“ (STMUG 2012) formulieren:

„Angestoßen durch Bayern wird derzeit alpenweit über eine Europäische Alpenstrategie nach dem Muster der Ostsee- und Donaustrategie diskutiert. ... Aus diesem Anlass hat das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit für seinen Aufgabenbereich mit dem vorliegenden Ökoplan Alpen 2020 Ziele und Maßnahmenvorschläge für die kommenden Jahre entwickelt. Angesprochen sind die Themen Schutz der Ressourcen Boden und Wasser, Erhaltung der einzigartigen Biodiversität einschließlich der Umweltbildung, Sicherung des Lebens- und Siedlungsraums, Klimaschutz und Energieversorgung im Alpenraum.“ (a.a.O., S. 2) Protecting und Preserving der Natur stehen da gleichrangig neben der Sicherung des Siedlungsraums. „Vordringliches Ziel des ÖKOPLANES ALPEN 2020 ist die Erhaltung und wenn möglich Verbesserung des ökologischen Zustands und der natürlichen Ressourcen der Alpen unter Beachtung der Bestimmungen der Alpenkonvention.“ (a.a.O., S. 6) Die Wirklichkeit der EUSALP aber gravitiert hin zu den Fördertöpfen und damit zu den Taten und nicht zum Unterlassen.

<sup>91</sup> Die CIPRA hat 1995 eine Jahreskonferenz in Triesenberg (Liechtenstein) veranstaltet mit dem programmatischen Titel „Tun und Unterlassen“, siehe Tagungsband CIPRA 1995.

<sup>92</sup> HAMBERGER ET AL. 1998, 58.

<sup>93</sup> „Die Bezeichnung „Neuro-Linguistisches Programmieren“ soll ausdrücken, dass Vorgänge im Gehirn (= Neuro) mit Hilfe der Sprache (= linguistisch) auf Basis systematischer Handlungsanweisungen änderbar sind (= Programmieren).“ [http://de.wikipedia.org/wiki/Neuro-Linguistisches\\_Programmieren](http://de.wikipedia.org/wiki/Neuro-Linguistisches_Programmieren) 29.5.2014.

<sup>94</sup> RINGLER 2009.

<sup>95</sup> <http://www.almwirtschaft.com/Alp-Austria/das-projekt-alp-austria.html> 28.5.2014.

„Das Angebot kann von einfachen und urtümlichen bis zur luxuriösen Wellnesshütte reichen, wesentlich ist jedoch die Bewahrung der Authentizität.“<sup>96</sup>

Das Konzept liegt seit 2006 ausformuliert im Band „ALP Austria - Programm und Plan zur Entwicklung der Almwirtschaft“ vor, man muss nur noch beherzt zugreifen.<sup>97</sup> Das sind die Kreativität und Innovation, die bisher in den alpinen Regionen ein Mauerblümchendasein geführt haben und nun strategisch entfaltet werden sollen!

Susanne Aigner und Gregory Egger vom Umweltbüro Klagenfurt begründen ihren Vorschlag „Tourismus – ein wirtschaftliches Standbein für die Almwirtschaft in Österreich“<sup>98</sup>, mit dem sie die Ideen des ALP-Austria-Programms aufnehmen, mit den Überlegungen von Pine & Gilmore über die „Progression des ökonomischen Wertes“ vom Produkt zur Inszenierung (6): „*Work is a Theatre and Every Business a Stage.*“<sup>99</sup>

Allein Österreich hat über 9000 Almen – es gäbe viel zu tun, packen wir’s an!

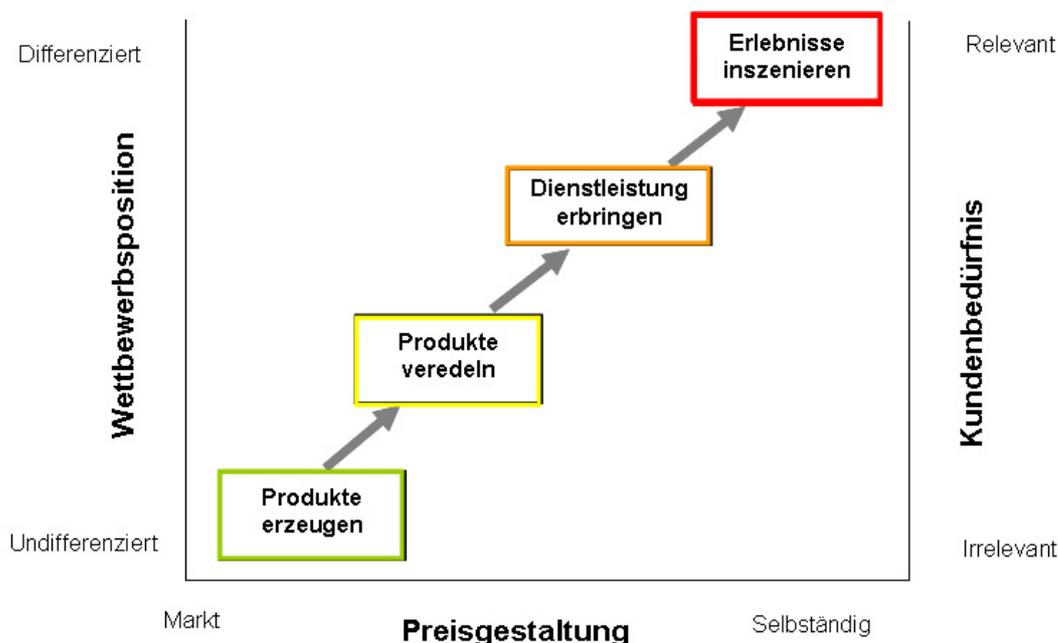


Abb. 6: Progression des ökonomischen Wertes nach Pine & Gilmore 1999.<sup>100</sup>

Eine krasse Neuerfindung des Alpenraums, ganz auf der Linie der Wertschöpfung durch Inszenierung, stammt von der Österreichischen Hoteliervereinigung (ÖHV)<sup>101</sup>. Ihre im Jahr 2008 veröffentlichte Analyse: „Hot Spots – Die Zukunft des alpinen Tourismus“<sup>102</sup> beginnt beim drohenden Klimawandel und endet beim kulturellen Kapital der neuen Klientel:

„Eine kaufkräftige Schicht ist Treiber eines neuen moralischen Marktes, der Ökologie mit Ökonomie versöhnt, Genuss mit Nachhaltigkeit. Klimaneutrale Angebote, Passivhotels, CO<sub>2</sub>-zertifizierte Reisen und Destinationen, die sich mit nachhaltiger Energie versorgen, werden selbstverständlich. Der Klimawandel stimuliert nicht nur die Green Industry, sondern auch den Tourismus.“

<sup>96</sup> RESSI ET AL. 2006, 101.

<sup>97</sup> A.a.O. 191ff.

<sup>98</sup> AIGNER, EGGER 2009/2010.

<sup>99</sup> PINE, GILMORE 1999.

<sup>100</sup> AIGNER, EGGER 2009/2010, 24.

<sup>101</sup> <http://www.oehv.at/> 29.5.2014.

<sup>102</sup> ÖSTERREICHISCHE HOTELIERVEREINIGUNG (ÖHV) 2008.

Dazu werden drei Szenarien entwickelt, die paradigmatisch sein sollen für den Alpentourismus in Zeiten des Klimawandels, zwei touristische Best-Case-Szenarien: „Four Seasons“ und „Green Rich“ und ein Worst-Case-Szenario, genannt „Rotlicht“.

Im Szenario „Four Seasons“ sind 50% der Gäste Hitzeflüchtlinge. Ihnen ist es an den mediterranen Gestaden zu heiß geworden.

*„Der Klimawandel brachte einen enormen Schub und katapultierte eine Handvoll Top-Destinationen in die touristische Champions League Europas. ... Four Seasons zündet ein Feuerwerk an kreativen Ideen und hybriden Produkten.“* Der Berg wird zur 365-Tage-Bühne und „Sommer-Skilauf wird auch bei 20° Plus angeboten – ermöglicht durch modernste (nachhaltige) Beschneigungs-Technologien. Rund um den hoch gelegenen Speichersee zieht die europaweit bekannte Anti-Allergie-Oase Allergiker aus allen Ländern an.“

Die Destination „Green Rich“ steht für den „ökologischen Aufbruch“, wie ihn Österreichs Touristiker verstehen. Man beschneit immerhin

*„über 1.000 m Höhe ohne chemische Zusätze. Wassertreten in den Hochtälern gilt als neuer Trendsport. Zur Entspannung sitzt man im Open-Air-Kino hoch oben auf dem Berg, auf Designer-Stühlen und bei Kräuterlikör und schaut auf die vorbeiziehenden Wolken. Keltische Kraftplätze werden als Chillout-Zone genutzt.“*

Weniger zimperlich geht es im Worst-Case-Szenario "Rotlicht" zu:

*„Aufgrund der Wetter-Extreme bricht der Tourismus drastisch ein. Allein der Billig-Tourismus bietet noch eine Existenzgrundlage. Was als Marktsegment übrig bleibt, sind Ballermann-Gäste, Koma-Trinker („All-Inclusive“). Aber: jede Krise ist auch eine Chance. Zwei arbeitslose Kellner kamen auf die Idee, die Klima-Katastrophen aktiv zu vermarkten: etwa Felsstürze aus der Nähe zu verfolgen (Crash Watching)...“*

Das Verdienst der österreichischen Zukunftsforscher ist die Radikalität der Prognosen – der klimatischen und der touristischen. Dem Marktopportunismus sind keine Grenzen gesetzt, etwas „Nachhaltigkeit“ und etwas „Rotlicht“ kommen immer gut: Das Credo der Touristiker:

*„Die einzelnen Szenarien können nicht eins zu eins übernommen werden, sie geben vielmehr ineinander über und sind daher komplementär zu sehen.“<sup>103</sup>*

Auch wenn sich eine Minderheit an Postmaterialisten und Suffizienzaposteln diesen Aberwitz als strategisches Ziel einer EUSALP nicht vorstellen können. Wir haben hier „nachhaltige“ Szenarien vor uns, die das Turning des „Alpine natural and cultural heritage to an asset of a high quality living area“ schon hinter sich haben, in der Semantik einer kommenden Epoche. Und: Es gehört ja auch ein Porsche Cayenne zu den modernen Vorstellungen eines „high quality living“. Da braucht man sich nichts vormachen: Wir stehen vor einem Generalangriff („Strategie“) zur Inwertsetzung und Transformation der alpinen Räume, auch jener, die bisher weitgehend unverfügt sind. Das Gegengewicht dazu kann nur eine Alpenkonvention sein, die nicht im ökonomischen und symbolischen Sog der EUSALP und ihren „Ermöglichungs- und Aktivierungsräumen“ steht.

---

<sup>103</sup> Die Passage zu den Szenarien der Österreichische Hotelierversicherung sind zum Teil zitiert aus ERLACHER 2009/2010, 62ff., alle direkten Zitate aus ÖHV 2008.

## Es ist nur konsequent, wenn das EU-Parlament verhindert, dass die EUSALP mit der Alpenkonvention vermengt wird

Die CIPRA schreibt in ihrem Grundsatz-Papier zur EUSALP vom 10.10.2013<sup>104</sup>:

*„Die Alpenkonvention muss das Kernstück der EUSALP bilden. EUSALP und Alpenkonvention sollen sich ergänzen und dadurch neue Synergien schaffen. ... Zwischen der Alpenkonvention und der EUSALP darf kein Gegensatz entstehen.“*<sup>105</sup>

Eine Alpenkonvention, „die keinen Gegensatz zur EUSALP“ darstellt, wäre eine vom Schutzgedanken entkernte Alpenkonvention. Die Vorstellung „Alpenkonvention und EUSALP sollten sich ergänzen und nicht konkurrieren“<sup>106</sup> geht an der Wirklichkeit der divergenten Rationalitäten des marktgetriebenen Wachstums einerseits und der Ökologie und Ästhetik des Naturraums andererseits vorbei. Sie lassen sich nicht in einem konkurrenzfreien Ergänzungsverhältnis unterbringen.<sup>107</sup>

Insofern ist es nicht ein Verrat an der Alpenkonvention, sondern eine Klarstellung, wenn in der Debatte im EU-Parlament am 23.5.2013 im gemeinsam von den Parteien PPE<sup>108</sup>, S&P<sup>109</sup>, ALDE<sup>110</sup> und Verts/ALE<sup>111</sup> eingebrachten Entschließungsantrag von den „ökonomistisch“ orientierten Parteien<sup>112</sup> der im folgenden zitierte Punkt 5 massiv in Frage gestellt und in der Abstimmung schlussendlich fallen gelassen worden ist:

*„Das Europäische Parlament ...*

*5. ist der Auffassung, dass sich der geographische Rahmen einer Strategie für die Alpen auf das von der Alpenkonvention abgedeckte Gebiet konzentrieren muss, um ihn vom erweiterten Alpenraum mit seinen größeren Städten und Industriezentren abzugrenzen...“*<sup>113</sup>

Der Punkt 5 wäre die Voraussetzung gewesen, dass man den Schutzcharakter der Alpenkonvention in der Makroregionalen Strategie für die Alpen, deren Perimeter wesentlich weiter gefasst ist (Abb. 4), unterbringen kann, obwohl das überhaupt nicht intendiert ist (und auch nicht funktionieren würde).

Am deutlichsten hat Erminia Mazzoni von der PPE aus Italien die Entwicklungsmaxime der Makroregionalen Strategie für die Alpen versus den Schutzcharakter der Alpenkonvention in der Debatte vertreten:

*„Wir sind in der Krise, wir müssen mehr investieren, ... die makroregionale Strategie ist ein Verwaltungsmodell, eine politische Ausrichtung, ... Die makroregionale Strategie für die Alpen hat das Ziel, den Reichtum, das Erbe des Alpenraums in den Mittelpunkt zu stellen, es geht um eine Öffnung, nicht um eine Schließung, es geht nicht um eine Isolierung, es geht dar-*

---

<sup>104</sup> CIPRA INTERNATIONAL 10.10.2013.

<sup>105</sup> A.a.O. S. 3.

<sup>106</sup> A.a.O. S. 3.

<sup>107</sup> „Während Nachhaltigkeit ein Harmoniemodell darstellt (Überlappung der Rationalitäten), handelt es sich bei nachhaltiger Entwicklung um ein Konfliktmodell ... Die Änderung institutioneller Rahmenbedingungen greift tief in bestehende Interessenslagen ein. Rationalitäten sowie geeignete institutionelle Rahmenbedingungen sind gegen bestehende Interessen neu zu definieren und durchzusetzen. ... Langfristorientierung sowie der Spannungsbogen von Harmonie (Nachhaltigkeit) und Konflikt (nachhaltige Entwicklung), von Konsens und Dissens stellen somit konstitutive Elemente des Konzeptes Nachhaltigkeit dar.“

BELZ; BILHARZ 2005, 3.

<sup>108</sup> Fraktion der Europäischen Volkspartei u.a. CDU, CSU, ÖVP.

<sup>109</sup> Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten & Demokraten im Europäischen Parlament, u.a. SPD und SPÖ.

<sup>110</sup> Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa, u.a. FDP.

<sup>111</sup> Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz, u.a. die GRÜNEN aus Österreich und Deutschland.

<sup>112</sup> PPE, S&D und ALDE.

<sup>113</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P7-RC-2013-0190+0+DOC+XML+V0//DE> 23.5.2014.

*um, dass es insgesamt eine Entwicklung geben kann, dieses Gebiet soll nicht abgeschottet werden, vielmehr soll es sich einer Logik der Entwicklung und Integration öffnen. Dies ist auch die Antwort auf den Einspruch auf den Antrag, den Paragraph 5 außer Kraft zu setzen. Der Paragraph 5 enthält eine beispiellose Anweisung: Lasst uns die Berge abschließen und in Sicherheit bringen. Das ist nicht der Mechanismus, das ist nichts, was neue Ressourcen freimacht...“<sup>114</sup>*

### **Fazit: Die EUSALP wird kommen – eine Herausforderung für die Alpenkonvention, die sie auf Strafe des Untergangs annehmen muss**

Wie aber kann eine Alpenkonvention, die selbst schon auf dem Weg „from government to governance“ ist, im Schatten einer EUSALP, die gewiss nicht mehr abgewendet werden kann, ihren Schutzcharakter für den Alpenraum verteidigen bzw. wieder herstellen?

Nach meiner Ansicht bietet die EUSALP die Möglichkeit der Klärung der Verhältnisse: Die EUSALP steht für unser globales Wachstums- und Wohlstandsmodell<sup>115</sup>, die Alpenkonvention mit ihren Protokollen (neben anderen gesetzlichen Regelungen wie Natura 2000-Richtlinien, Wasserrahmenrichtlinie, Hochwasserschutzrichtlinie und anderen Festlegungen wie Biodiversitätsstrategien, Alpenplan in Bayern, UVP-Verfahren, Strategische Umweltprüfung (SUP), Umweltinformationsgesetz, Aarhus-Konvention, zum Klimaschutz etc.) für den Schutz des einzigartigen Natur- und Landschaftsraums der Alpen. Wenn es eine EUSALP gibt, dann muss die Alpenkonvention ihren Schutzcharakter nicht mehr damit legitimieren, dass sie auch die – ökonomischen – Interessen der Alpenbewohner schützt – und damit paradox wird: Auch jene Ischgl, die jetzt die Erschließung des Piz Val Gronda durchgesetzt haben, sind Ansässige, ebenso die Bayrischzeller, die den Ausbau des Sudelfelds zu einer Schneekanonenbatterie planen – und es haben sich die zuständigen Gemeinden diesen Absichten nicht widersetzt. Dieser Disparität, die Interessen der Ischgl und Bayrischzeller zu schützen und zugleich den Piz Val Gronda und das Sudelfeld, entkommt man mit einer klaren Trennung von EUSALP und Alpenkonvention. Beide Seiten sind legitim, aber die Interessen und Werte sind strukturell anders geartet. Der Konflikt, der daraus resultiert, und seine Bewältigung sind das Geschäft der Demokratie mit ihren Verfahren und Gesetzen. Die Arbeit am Konflikt muss nicht und darf auch nicht schon in die Institutionen und Strategien hineinverlagert werden. Beiden Seiten steht es zu, ihre Sachzwänge, ihre Werte, ihre Pläne im gesellschaftlichen Prozess zu formulieren und durchzusetzen. Die Trennung erlaubt die klare Sprache, die klare Sprache erhellt die – gegensätzliche – Materie. Nur so sind Lernprozesse möglich. Dann werden Diskussionsrunden um „die Rolle der Alpen“ in Europa auch wieder verständlich. Alles andere sind „Miserable Comforters“, die die Auseinandersetzung in einer konflikthaftern Welt verschwemmen und verdrängen – mit katastrophalen Folgen für diese Welt.

Aus dieser Sicht ist eine EUSALP, mit der in den Worten von Emilia Müller die Makroregion Alpen sich im globalen Konkurrenzkampf strategisch positioniert, nichts Verkehrtes, im Gegenteil. Denn dieser klare Schnitt erlaubte es auch der Alpenkonvention, wieder zu ihren Wurzeln zurückzukehren: Den Schutz der Alpen! Und wenn sie diesen Gedanken direkt in die Ausgestaltung der EUSALP hineinträgt, wenn die NGOs in diesem Sinne in den Subgroups mitarbeiten und zwar in allen, damit es nicht ganz so krass wird,

---

<sup>114</sup> Zum Teil eigene Übersetzung. Text der Debatte:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20130523&secondRef=ITEM-006&language=DE&ring=P7-RC-2013-0190> 23.5.2014.

Video der Debatte ab Min. 8:41:50:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getVod.do?mode=chapter&language=DE&vodDateId=20130523-08:31:30-426> 23.5.2014.

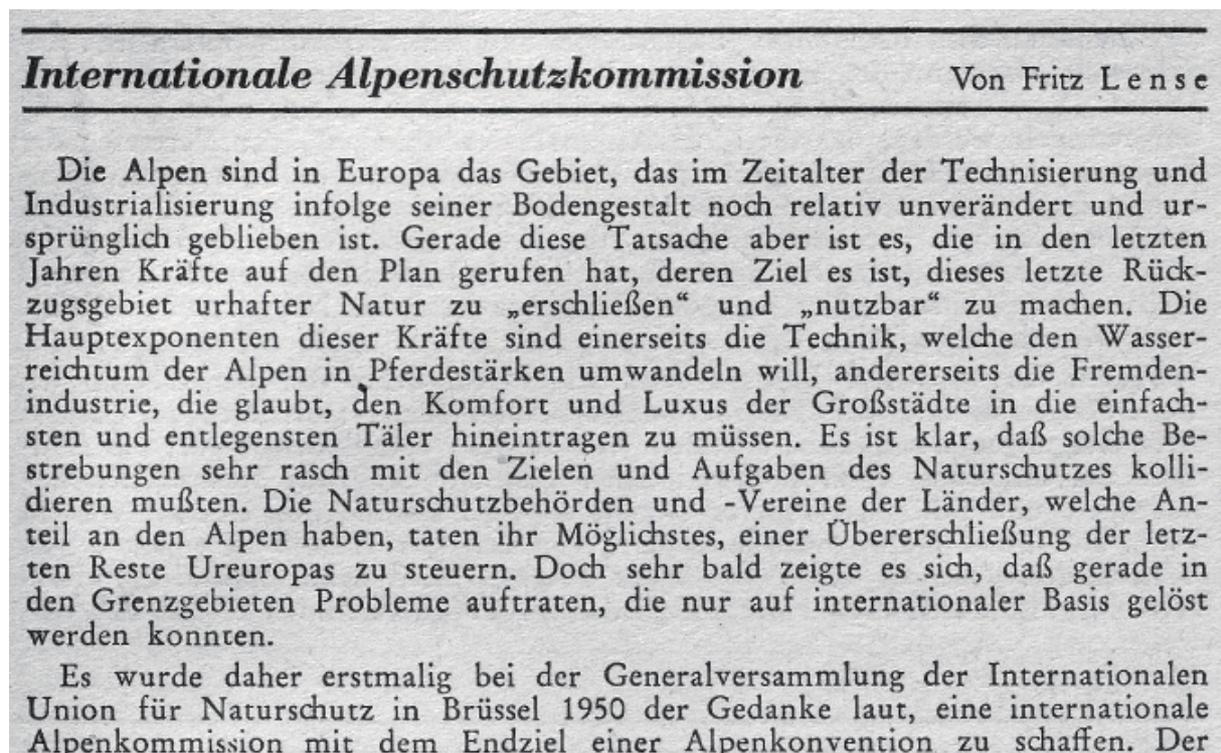
<sup>115</sup> Dieses Modell wird als dominant konstatiert – hier ist nicht der richtige Ort, die notwendige Kritik dieses Modells zu führen, siehe z.B. PAECH 2014.

dann ist das gewiss eine ehrenwerte Sache. Aber man darf sich nicht der Illusion hingeben, man könnte den Charakter der Makroregionalen **Strategie** damit ändern.

Auf der XI. Alpenkonferenz der Alpenkonvention 2011 in Brdo pri Kranju (Slowenien) wurde eine „Deklaration zur Makroregion Alpen“ beschlossen.<sup>116</sup> Diese Deklaration sollte die „Rolle der Alpenkonvention als seit langem bestehendes rechtliches, strategisches und politisches Bezugssystem und Programm, das mit den Zielen der EU abgestimmt ist“ im Rahmen der Ausarbeitung der EUSALP bekräftigen. Dazu bieten „die fachlich zuständigen MinisterInnen der Alpenkonvention ihre Gesprächsbereitschaft [an], um die Inhalte der Alpenkonvention mit ihren vielfältigen nachhaltigen Entwicklungs- und Innovationsansätzen bestmöglich in den Prozess der Entwicklung einer Makrostrategie für die Alpen einzubringen“. Zur „Vertiefung dieser Diskussion“ kann die Alpenkonvention laut Deklaration eine „Kombination von geomorphologischen, sozio-ökonomischen und administrativen Kriterien [beisteuern], die sowohl ländliche als auch städtische Bereiche des Alpenraums einbeziehen“. Das war's. Vom Schutz der Alpen kein Wort!

Was soll man von diesem Geschwurbel halten? Die Botschaft der XI. Alpenkonferenz 2011 an die EUSALP-Strategen ist so vage wie unmissverständlich: Wir waschen Euch gewiss nicht den Pelz, geschweige dass wir Euch in Eueren Kriterien nass machen!

Vor so viel Kriterienopportunismus ist es hilfreich, sich der Aktualität von nun über 60 Jahre alten Gedanken aus der Gründungsversammlung der Internationalen Alpenkommission CIPRA am 5. Mai 1952 in Rottach-Egern zu erinnern und zu stellen (Abb. 7):



**Abb. 7:** Berichte in den "Blätter für Naturschutz" (Heft 3/4 von 1952) des Bund Naturschutz in Bayern über die Gründungsversammlung der Internationalen Alpenkommission am 5. Mai 1952 in Rottach-Egern von Fritz Lense (Bergwacht Bayern / Bund Naturschutz in Bayern).<sup>117</sup>

An diesen Gedanken und Voraussetzungen hat sich nichts geändert! Wieso auch? Die Rationalitäten klafften vor 60 Jahren nicht anders auseinander als heute. Die Ausstellung „Alpen unter Druck“ im Alpinen

<sup>116</sup> XI ALPENKONFERENZ 8./9.3.2011.

<sup>117</sup> BURHENNE 2012, 20.

Museum des DAV zeigt, wie sich die Entwicklung verschärft, in der Tiefe und der Breite. Immer neue Formen der Eroberung und Nutzung der alpinen Räume werden erfunden und praktiziert. Das Spektrum reicht von den subtilen Soft Skills des „sanften Tourismus“ bis zu den Eventknallern rekordverdächtiger Aussichtsplattformen und Hängebrücken, halbsbrecherischer Mountainbike-Trails und Klettersteige, Alpine Coaster, Flying Foxes and so on.

Hat man den Konflikt aber einmal weggeredet, dann setzt sich die Rationalität des Marktes hinter dem Rücken der Akteure nur umso radikaler durch. Das war bisher die Schwäche der Alpenkonvention. Nun kommt die EUSALP und lässt der Alpenkonvention auf Strafe des Untergangs keine andere Chance, als dass sie die Herausforderung annimmt. Sie muss sich neu an ihrem alten Auftrag ausrichten: Die Alpenkonvention ist, wenn man die Verhältnisse realistisch fasst, der „naturräumliche“ Gegenpol zur EUSALP. Denn die EUSALP bündelt nun „die Kräfte ... urhafte Natur zu erschließen und nutzbar zu machen“ zu einer mit Subventionen befeuerten Strategie.

„The essence of strategy is choosing what *not* to do.“ Michael E. Forster, einer der führenden amerikanischen Managementtheoretiker weiß, worauf es ankommt. Eine auf Wachstum gepolte EUSALP muss als ersten strategischen Akt den Schutz der unverfügbaren Räume der Alpen abwählen. Auch die Alpenkonvention muss wissen, was im Zuge der EUSALP strategisch **nicht** passieren darf: Dass auf der Agenda der EUSALP das Logo des „Übereinkommens zum Schutz der Alpen“ steht. Nur eine gestärkte, selbstbewusste und getrennt agierende Alpenkonvention kann verhindern, dass aus einer dem Wachstum verpflichteten Makroregionalen Strategie Alpen eine Killerapplikation für den Alpenraum wird.

## Anhang: Zeitplan und Hinweis auf das EUSALP-Konsultationsverfahren der EU

Chronologie der EU-Makroregionen, im Besonderen der EUSALP (Stand August 2014). Eine detaillierte Zeitleiste der EUSALP, von der CIPRA zusammengestellt, ist online abrufbar.<sup>118</sup>

2004	Die Osterweiterung der Europäischen Union markiert den historischen Ausgangspunkt für die Entstehung der Makroregionalen EU-Strategien.
2005	Die Idee einer Strategie für den gesamten Ostseeraum entsteht im Europaparlament.
2007	Lissabon-Vertrag der EU: enthält u.a. das Ziel der territorialen Kohäsion.
Juni 2009	Der Europäische Rat beauftragt die EU-Kommission eine 2. Makroregion Donauraum auszuarbeiten.
Okt. 2009	Vom Europäischen Rat verabschiedete Ostseestrategie (EUSBSR) (= 1. Makroregion)
März 2010	Vorschlag der EU-Kommission für ein Wirtschaftsprogramm der Europäischen Union Europa 2020
Juni 2010	Beschluss des EU-Parlaments des Programms Europa 2020 (eine Wachstumsstrategie); Ziel: „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ mit einer besseren Koordinierung der nationalen und europäischen Wirtschaft. Europa 2020 ist das Nachfolgeprogramm der Lissabon-Strategie, die von 2000 bis 2010 verfolgt wurde.
März 2011	Beschluss/Deklaration der XI. Alpenkonferenz in Brdo/SLO zur Makroregion Alpen
Juni 2011	Vom Europäischen Rat verabschiedete Donauraumstrategie (EUDRS) (= 2. Makroregion)
29. Juni 2012	ARGE ALP-Initiativpapier der Alpenregionen – Makroregionale Strategie für den Alpenraum.
2013	Aktionsplan der EU-Kommission zur Ostseestrategie
Mai 2013	Entschließungsantrag zur EUSALP im EU-Parlament.
18. Oktober 2013	Gründungs-Resolution der EUSALP (Makroregion Alpen) von Grenoble
20. Dez. 2013	Auftrag an die EU-Kommission, bis 2015 die EUSALP auszuarbeiten.
20. Mai 2014	Bericht der EU-Kommission zur Governance makroregionaler Strategien.
27. Juni 2014	Resolution der Regierungschefs der Alpenregionen zur EUSALP.
Juni 2014	Stand der beschlossenen und geplanten Makroregionen mit Anzahl der beteiligten Länder, siehe Abb. 3.
<b>16. Juli - 15. Okt. 2014</b>	<p><b>Online-Konsultationsverfahren der EU zur Alpenraumstrategie (EUSALP)</b></p> <p>Wie bei den bisher beschlossenen Makroregionen Ostsee- und Donauraum führt die EU-Kommission auch für die geplante Makroregion Alpen (EUSALP) ein Internet-basiertes Konsultationsverfahren durch:</p> <p><a href="http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/eusalp/index_en.cfm">http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/eusalp/index_en.cfm</a></p> <p>Das „Konsultationspapier“, das durch das Verfahren leitet:</p> <p><a href="http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/eusalp/pdf/core_doc_de.pdf">http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/eusalp/pdf/core_doc_de.pdf</a></p> <p>Zur Online-Befragung auf Deutsch:</p> <p><a href="http://ec.europa.eu/eusurvey/runner/EUSALP_DE">http://ec.europa.eu/eusurvey/runner/EUSALP_DE</a></p> <p><b>Anmerkung:</b></p> <p>Ein Konsultationsverfahren, das sich an den Bürger und seine Urteilskraft wendet, bedarf einer genauen Hinführung zum Thema. Das „Konsultationspapier“ ist aber eine einzige Zumutung. Es erwartet ihn eine Mischung aus inhaltlicher Ignoranz,</p>

<sup>118</sup> CIPRA 27.2.2014.

	<p>sprachlichen Klischees und formaler Achtlosigkeit. Wesentliche Parameter, wie der erweiterte Perimeter des „Alpenraums“ werden dem Bürger einfach hingeworfen, aber nicht erläutert:</p> <p><i>„Im Alpenraum leben ca. 70 Millionen Menschen. Zu diesem Raum gehören fünf EU- Mitgliedstaaten sowie zwei Nicht-EU-Staaten, die im Herzen eines einzigartigen und weltbekannten Gebirges im Zentrum Europas liegen.“</i></p> <p>70 Millionen Menschen leben im erweiterten Perimeter, wie er oben in Abb. 4 gezeigt wird – der aber noch nicht festgelegt ist – im Alpenraum sind es ca. 15 Millionen! Jeder denkende Mensch, der die Debatte über den Perimeter der EUSALP nicht kennt, wird mit solchen unkommentierten Aussagen vor den Kopf gestoßen: Was soll ein Alpenraum mit 70 Mio. Menschen!? Ebenso wenn Abkürzungen wie KMU (kleine und mittlere Unternehmungen) nicht erläutert sind.</p> <p>Ein tatsächliches Interesse der Verantwortlichen an dieser Bürgerbefragung kann man der Präsentation nicht entnehmen.</p>
1. - 2. Dezember 2014	Präsentation der Ergebnisse der EU-Konsultation zur EUSALP auf einer geplanten alpenweiten Stakeholder-Konferenz in Mailand.
Juni 2015	Geplanter Beschluss des Europäischen Rates zur Alpenraumstrategie (EUSALP); der (erweiterte) Alpenraum wäre die 3. Makroregion.

## Literatur

- XI. ALPENKONFERENZ (8./9.3.2011): Deklaration der XI. Alpenkonferenz zur Makroregion Alpen.  
[http://www.alpconv.org/de/organization/conference/XI/Documents/20120113\\_declaration\\_macroregion\\_fin\\_de.pdf](http://www.alpconv.org/de/organization/conference/XI/Documents/20120113_declaration_macroregion_fin_de.pdf) (22.6.2014).
- AIGNER, SUSANNE; EGGER, GREGORY (2009/2010): Tourismus – ein wirtschaftliches Standbein für die Almwirtschaft in Österreich, in: VEREIN ZUM SCHUTZ DER BERGWELT E.V. (2009/2010): Jahrbuch 2009/2010, München, S. 27-28).
- ALPEN.LEBEN (2014): Für einen gestärkten Alpenraum – Aktuelle Entwicklungen der Umsetzung einer makroregionalen Alpenraumstrategie.  
[http://www.cipra.org/de/cipra/oesterreich/files/Alpen.Leben\\_Tagung\\_170614\\_de\\_Final.pdf/@@download/file/Alpen.Leben\\_Tagung\\_170614\\_de\\_Final.pdf](http://www.cipra.org/de/cipra/oesterreich/files/Alpen.Leben_Tagung_170614_de_Final.pdf/@@download/file/Alpen.Leben_Tagung_170614_de_Final.pdf) (24.5.2013).
- ALPENREGIONEN (29.6.2012): Initiativpapier der Alpenregionen – Makroregionale Strategie für den Alpenraum. Die Alpen – Innovation und Wirtschaftskraft in einer intakten Umwelt.  
<http://www.argealp.org/content/download/1088/7086/version/2/file/Initiativpapier+deutsch.pdf> (18.5.2014).
- AMT DER TIROLER LANDESREGIERUNG (18.12.2013),  
<https://www.tirol.gv.at/meldungen/meldung/artikel/lh-platter-forciert-allianz-der-alpenlaender/> (17.5.2014).
- AMT DER TIROLER LANDESREGIERUNG, ABTEILUNG UMWELTSCHUTZ (19.12.2012): Bescheid „Pendelbahn Vesil inkl. Schipiste 2011“ (Erschließung des Piz Val Gronda).  
[https://cms.gruene.at/fileadmin/tirol/download/gebi/14\\_107\\_174\\_170912\\_Verteiler\\_1\\_.pdf](https://cms.gruene.at/fileadmin/tirol/download/gebi/14_107_174_170912_Verteiler_1_.pdf) (18.5.2014).
- ARBTER, ROLAND (2014): EUSALP – eine Perle unter den makroregionalen Strategien? In: Die Alpenkonvention - Nachhaltige Entwicklung für die Alpen Nr. 74 01/2014, herausgegeben vom Alpenkonventionsbüro der CIPRA Österreich.
- BÄTZING, WERNER (2003): Die Alpen - Geschichte und Zukunft einer europäischen Kulturlandschaft. München.
- BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND GESUNDHEIT STMUG (2012): ÖKOPLAN ALPEN 2020. Bayerische Umweltschwerpunkte in einer Europäischen Strategie für den Alpenraum. München.  
<http://www.stmuv.bayern.de/ministerium/eu/makroregionale/doc/oekoplan.pdf> (31.7.2014).
- BELZ, FRANK-MARTIN; BILHARZ, MICHAEL (2005): Nachhaltiger Konsum: Zentrale Herausforderung für moderne Verbraucherpolitik. München.  
<https://www.alexandria.unisg.ch/export/DL/41721.pdf> (23.5.2014).
- BURHENNE, WOLFGANG (2012): Die Gründung der Internationalen Alpenkommission CIPRA 1952 – Rückblick eines Gründungsmitgliedes nach 60 Jahren. In Jahrbuch des Verein zum Schutz der Bergwelt 2011/2012, S. 15-52.  
[http://www.vzsb.de/pdf/Burhenne\\_VzSB-JB\\_2011-12\\_Gruendung\\_CIPRA\\_1952.pdf](http://www.vzsb.de/pdf/Burhenne_VzSB-JB_2011-12_Gruendung_CIPRA_1952.pdf) (18.5.2014).
- CIPRA INTERNATIONAL (Hg.) (1995): Tun und Unterlassen. Elemente für eine Nachhaltige Entwicklung in den Alpenraum. Schaan.
- CIPRA INTERNATIONAL (10.10.2013): Neue Solidarität zwischen Alpen und umliegenden Regionen. CIPRA-Positionspapier zu einer europäischen Strategie für den Alpenraum (EUSALP). Verabschiedet von der Delegiertenversammlung der CIPRA International am 10. Oktober 2013.  
[http://www.cipra.org/de/positionen/118/1171\\_de/at\\_download/file](http://www.cipra.org/de/positionen/118/1171_de/at_download/file) (18.5.2014).

CIPRA ET AL. (17.12.2013): Common Input - New co-operation between the Alps and their surrounding areas for sustainable development.

[http://www.cipra.org/en/media-releases/ngos-and-networks-for-a-macro-region-alps/131212commoninputestrategie.pdf/at\\_download/file](http://www.cipra.org/en/media-releases/ngos-and-networks-for-a-macro-region-alps/131212commoninputestrategie.pdf/at_download/file) (22.6.2014).

CIPRA (27.2.2014): Zeitleiste – Makroregionale Alpenraumstrategie.

[http://www.cipra.org/de/cipra/oesterreich/projekte/alpen-leben/files/zeitleiste.pdf/@@download/file/ZEITLEISTE\\_27022014.pdf](http://www.cipra.org/de/cipra/oesterreich/projekte/alpen-leben/files/zeitleiste.pdf/@@download/file/ZEITLEISTE_27022014.pdf) (30.5.2014).

DANZ, WALTER; ORTNER, STEFAN (1993): Die Alpenkonvention – eine Zwischenbilanz. Ergebnisse der Jahresfachkonferenz 01. - 03.10.1992 in Schwangau/Oberbayern/Deutschland. München.

ERLACHER, RUDI (2008): "Nostra Culpa": Wie wir Naturschützer die Bergwelt des Karwendels am Rande der Karwendelgrube im Cyberspace versenkt haben..., in: Verein zum Schutz der Bergwelt (2009/2010): Jahrbuch 2009/2010, München, S. 84-104.

[http://www.vzsb.de/pdf/Erlacher\\_Nostra\\_Culpa08.pdf](http://www.vzsb.de/pdf/Erlacher_Nostra_Culpa08.pdf) (22.6.2014).

ERLACHER, RUDI (2009/2010): Bergwelt ohne Tabu! Alte und neue Trends in der Vermarktung der Bergwelt, in: Verein zum Schutz der Bergwelt (2009/2010): Jahrbuch 2009/2010, München, S. 61-70.

ERLACHER, RUDI (2010): Landschaft als Produkt. Der kritische Brief eines Naturschützers an einen Erlebnisraumdesigner. In: DAV, OeAV, AVS (2010): BERG 2010: Alpenvereinsjahrbuch 2014, S. 44-49.

ERLACHER, RUDI (2012): Zur Rolle des Naturschutzes nach der Energiewende. In: Verein zum Schutz der Bergwelt (VzSB 2012): Jahrbuch 2011/2012.

[http://www.vzsb.de/pdf/Erlacher\\_VzSB-JB\\_2011-12\\_Naturschutz\\_&\\_Energiewende.pdf](http://www.vzsb.de/pdf/Erlacher_VzSB-JB_2011-12_Naturschutz_&_Energiewende.pdf) (22.6.2014).

ERLACHER, RUDI (2013): Was man für Geld nicht kaufen kann. Anmerkungen zur Vermarktung der Bergwelt, in: Verein zum Schutz der Bergwelt (2013): Jahrbuch 2013, München, S. 249-259.

ESSL, JOSEF (2013): Wichtige Rolle für Alpenkonvention in EU-Alpenraumstrategie. In: Die Alpenkonvention - Nachhaltige Entwicklung für die Alpen Nr. 73 04/2013, herausgegeben vom Alpenkonventionsbüro der CIPRA Österreich.

ESSL, JOSEF (2014): CIPRA Österreich stellt inhaltliche Weichen für eine Makroregion Alpen. In: Die Alpenkonvention - Nachhaltige Entwicklung für die Alpen Nr. 74 01/2014, herausgegeben vom Alpenkonventionsbüro der CIPRA Österreich.

EU PARLAMENT UND RAT (17.12.2013): Verordnung Nr. 1301/2013 vom 17.12.2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006.

[http://efre.rlp.de/fileadmin/mwvlw/Dokumente/2014-2020/VO\\_EU\\_1301\\_2013\\_vom\\_17.12.2013\\_EFRE\\_VO.pdf](http://efre.rlp.de/fileadmin/mwvlw/Dokumente/2014-2020/VO_EU_1301_2013_vom_17.12.2013_EFRE_VO.pdf) (28.5.2014).

GEMEINSAMES TECHNISCHES SEKRETARIAT – EUROPÄISCHE TERRITORIALE ZUSAMMENARBEIT – ALPENRAUMPROGRAMM (HG.) (31.5.2013): Strategieentwicklung für den Alpenraum. Abschlussbericht.

[http://www.alpine-space.eu/fileadmin/media/Downloads\\_in\\_about\\_the\\_programme/SDP\\_Final\\_Report\\_Deutsch.pdf](http://www.alpine-space.eu/fileadmin/media/Downloads_in_about_the_programme/SDP_Final_Report_Deutsch.pdf) (24.5.2014).

HAMBERGER, SYLVIA; BAUMEISTER OSWALD; ERLACHER, RUDI; ZÄNGL, WOLFGANG (1998): Schöne neue Alpen. Eine Ortsbesichtigung. München.

JANISCH, WOLFGANG; PRANTL, HERIBERT (SZ 23.5.2014): „Deutschland hätte sehr viel zu verlieren“. Der ehemalige Verfassungsrichter Dieter Grimm über die EU, die NSA, Google und die Grenzen deutscher Grundrechte.

KOSKENNIEMI, MARTTI (2009): Miserable Comforters: International Relations as New Natural Law. In: European Journal of International Relations (2009).  
<http://blogs.sciences-po.fr/recherche-theories-relations-internationales/files/2010/11/ejir-09.pdf>  
(17.5.2014).

KRONEN ZEITUNG 23.12.2013: Lift ist schönstes Geschenk.

LAMMERS, KONRAD (2011): Territoriale Kohäsion und Donaustrategie – eine ökonomische Analyse neuer Konzepte der EU-Integration.  
[https://europa-kolleg-hamburg.de/fileadmin/user\\_upload/documents/Vitae\\_Dokumente/-1110\\_Lammers\\_TerritorialeKohaesion.pdf](https://europa-kolleg-hamburg.de/fileadmin/user_upload/documents/Vitae_Dokumente/-1110_Lammers_TerritorialeKohaesion.pdf) (17.5.2014).

LEICK, ROMAIN (Spiegel 2014#19): „Das Kapital frisst die Zukunft“. Wohin treibt der Kapitalismus im 21. Jahrhundert? Der französische Wirtschaftswissenschaftler Thomas Piketty über die wachsende Konzentration der Vermögen.

LUHMANN, NIKLAS (2001): Legitimation durch Verfahren. F/M.

MATHIEU, JON (2011): Die dritte Dimension. Eine vergleichende Geschichte der Berge in der Neuzeit. Basel.

MAYRHOFER, WOLFGER (8.1.2014): Das Initiativpapier der Alpenregionen „Makroregionale Strategie für den Alpenraum“.  
[http://www.cipra.org/de/cipra/oesterreich/projekte/alpen-leben/files/wolfgfer\\_mayrhofer\\_mrsa\\_initiative\\_regionen\\_staaten.pdf/at\\_download/file](http://www.cipra.org/de/cipra/oesterreich/projekte/alpen-leben/files/wolfgfer_mayrhofer_mrsa_initiative_regionen_staaten.pdf/at_download/file) (23.5.2014).

MÜLLER, EMILIA (21.1.2011): Bayern im Donaauraum - Motor zur Integration Europas.  
<https://www.bayern.de/Reden-Staatskanzlei-1362.10337672/index.htm> (17.5.2014).

MÜLLER, MICHAEL; WEIGER, HUBERT (ZEIT 2010#2): Bedrohung für das Klima. Wachstum bedeutet Selbstzerstörung. Aller Effizienztechnik zum Trotz: Wird die Wirtschaft des "immer mehr" nicht infrage gestellt, kommt es zur Klimakatastrophe.

NASI, ANDREA (2013): Die Alpenkonvention als hervorragendes Kompetenzzentrum für die künftige EU-Alpenraumstrategie. In: Die Alpenkonvention - Nachhaltige Entwicklung für die Alpen Nr. 73 04/2013, herausgegeben vom Alpenkonventionsbüro der CIPRA Österreich.

ÖSTERREICHISCHE HOTELIERVEREINIGUNG (ÖHV) (2008): Hot Spots – Die Zukunft des alpinen Tourismus.  
[http://www.ztb-zukunft.com/pdf/OEHV\\_zukunftsbrochuere.pdf](http://www.ztb-zukunft.com/pdf/OEHV_zukunftsbrochuere.pdf) (29.5.2014).

PAECH, NIKO & PAECH, BJÖRN (2014): Klimaschutz, Postwachstumsökonomie und Resilienz. in: Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt 2014, München, in Druckvorbereitung.

PICKETTY, THOMAS (2014): Capital in the Twenty-First Century. Harvard University Press.

PINE, B.J.; GILMORE, J.H. (1999): The experience Economy. Work is a Theatre and Every Business a Stage. Harvard Business School Press, Bosten, MA.

PORTER, MICHAEL E. (1996): What Is Strategy? In: Harvard Business Review November–December 1996, S. 1-20.  
<http://weaddvalue2.web12.hubspot.com/Portals/188908/docs/hbr.what%20is%20strategy.pdf>  
(21.6.2014).

PRANTL, DOMINIK (SZ 30.1.2014): Hang zur Freiheit. In Ischgl gibt es eine neue Seilbahn. Sie führt direkt ins Tiefschneegebiet – und zum Streit über die Zukunft des Tourismus.

RESSI, WOLFGANG; GLATZ, SUSANNE; EGGER, GREGORY; BOGNER DANIEL (2006): ALP Austria - Programm zur Sicherung und Entwicklung der alpinen Kulturlandschaft. - Programm und Plan zur Entwicklung der Almwirtschaft.

[http://www.almwirtschaft.com/images/stories/fotos/alpaustria/pdf/RessiGlatzEggerBogner\\_Programm\\_Plan.pdf](http://www.almwirtschaft.com/images/stories/fotos/alpaustria/pdf/RessiGlatzEggerBogner_Programm_Plan.pdf) (28.5.2014).

RINGLER, ALFRED. (2009): Almen und Alpen: Höhenkulturlandschaft der Alpen – Ökologie, Nutzung, Perspektiven. Hrsg. Verein zum Schutz der Bergwelt, München ([www.vzsb.de](http://www.vzsb.de)). Langfassung (1448 S.) auf CD in gedruckter Kurzfassung (134 S.), jeweils mit zahlreichen Abb., Tab. Karten, ISBN 978-3-00-029057-2.

SANDEL, MICHAEL J. (2012): Was man für Geld nicht kaufen kann. Die moralischen Grenzen des Marktes. Berlin.

SCHIRRMACHER, FRANK (FAZ 15.08.2011): „Ich beginne zu glauben, dass die Linke recht hat“ - Im bürgerlichen Lager werden die Zweifel immer größer, ob man richtig gelegen hat, ein ganzes Leben lang. Gerade zeigt sich in Echtzeit, dass die Annahmen der größten Gegner zuzutreffen scheinen.

<http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/buergerliche-werte-ich-beginne-zu-glauben-dass-die-linke-recht-hat-11106162.html> (21.6.2014).

SCHYMIK, CARSTEN (2011): Modellversuch Makroregion. Die EU-Strategien für den Ostsee- und den Donaunraum. Berlin.

[http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011\\_S01\\_shy\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S01_shy_ks.pdf) (17.5.2014).

STÄNDIGES SEKRETARIAT DER ALPENKONVENTION (7.9.2012): Contribution of the Alpine Convention to the process towards a Macroregional Strategy for the Alps (an “Inputpaper”).

[http://www.alpine-space.eu/fileadmin/media/EUSAR/AlpConv\\_Input\\_paper\\_en.pdf](http://www.alpine-space.eu/fileadmin/media/EUSAR/AlpConv_Input_paper_en.pdf) (24.5.2014).

THE STATES AND REGIONS OF THE ALPINE REGION (18.10.2013a): Political resolution towards a European Union Strategy for the Alpine region.

[http://www.alpine-space.eu/fileadmin/media/EUSAR/Grenoble\\_political\\_resolution\\_ENG.pdf](http://www.alpine-space.eu/fileadmin/media/EUSAR/Grenoble_political_resolution_ENG.pdf) (24.5.2014).

THE STATES AND REGIONS OF THE ALPINE REGION (18.10.2013b): Intervention Document for the Implementation of a European Union Strategy for the alpine Region.

[http://www.alpine-space.eu/fileadmin/media/EUSAR/Grenoble\\_Intervention\\_document\\_ENG.pdf](http://www.alpine-space.eu/fileadmin/media/EUSAR/Grenoble_Intervention_document_ENG.pdf) (24.5.2014).

ZIELCKE, ANDREAS (SZ 2.5.2014): Sieg über das Gesetz. Was hat das Abkommen zum Investitionsschutz zwischen den USA und Europa mit der Amputation der Ukraine zu tun? Oder mit der Überwachung der NSA? Die neue Weltordnung entstellt das Recht und hebt die Demokratie aus.

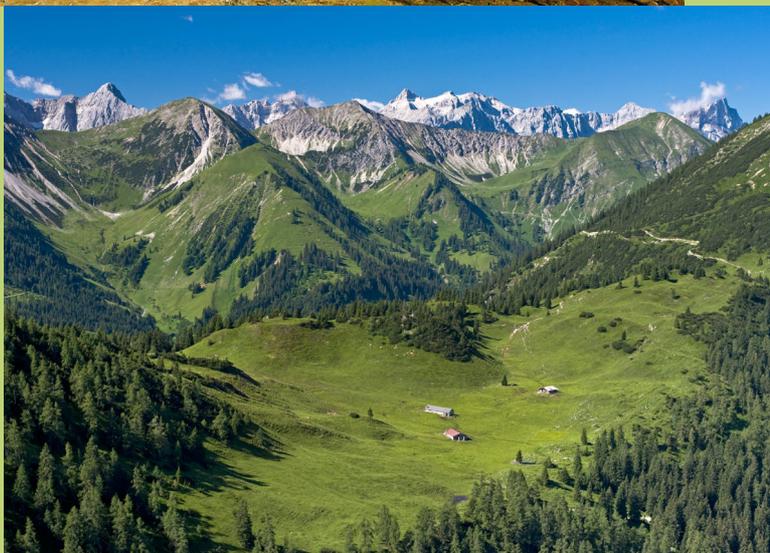
<http://www.sueddeutsche.de/politik/transatlantisches-freihandelsabkommen-ttip-sieg-ueber-das-gesetz-1.1948221> (23.5.2014).

Manuskript abgeschlossen: 1.8.2014

#### **Anschrift des Verfassers:**

Dipl.-Physiker Rudi Erlacher  
Enzenspergerstr. 5  
81669 München  
089/48004731  
[rudolf.erlacher@t-online.de](mailto:rudolf.erlacher@t-online.de)

Der Autor ist Geschäftsführender Vorsitzender des Vereins zum Schutz der Bergwelt e.V. ([www.vzsb.de](http://www.vzsb.de)) und hat den Artikel im Einvernehmen mit der Vorstandschaft verfasst.



**Verein zum Schutz der Bergwelt e.V.**  
**Von-Kahr-Straße 2-4**  
**D 80997 München**  
**Tel.: 0049/(0)89/211224-55 • Fax: 14003-81827**  
**[info@vzsb.de](mailto:info@vzsb.de) • <http://www.vzsb.de>**