

Friedrich SCHINDEGGER, Wien

In der Mitte Europas und doch am Rande – Herausforderungen für europäische Raumentwicklungs- und Regionalpolitik in den Alpen¹

Summary

With the forthcoming extension 2004 the Alpine space moves finally into the centre of political Europe. Within the system of the European regional development policies the Alpine region is one of the new macro-regions. However, due to the concentration on the issue of the Alpine convention, the common interests of the mountain area regarding the protection and the preservation of the ecological system have taken most of the attention so far.

Now, caused by the direct competition for the Alpine space, the cultural and economic differentiations and different spatial orientations of the several regions become politically relevant for the Alpine space. As a consequence from it, apart from the mountain area policies, also a regional policy is necessary, which, however, has to take into account the competition between the different regions and their centres also within the Alpine space.

This regional policy will have to rely less on promotions coming from the European and national level, but has to be carried on by the regions and their centres themselves. New co-operations are to be developed for the better exploration of the regional potentials by division of function between interconnected cities. The future social and economic development of the Alpine space will be influenced and determined primarily by the cities. Only with a network of cities the limited spatial resources of Alpine locations can be compensated. Only thus, they would be able to share the growth potential, which otherwise would be used alone by the neighbouring metropolises close to the Alps.

As a conceptual basis for it can serve the polycentric spatial development as the central idea of the European Spatial Development Perspective (elaborated by the Commission together with the member states).

¹ Der Text stützt sich auf einen auf der Jahrestagung des Österreichischen Umweltdachverbandes 2002 in Innsbruck am 18. April 2002 gehaltenen Vortrag.

Einführung

Schon Anfang der 1990er Jahre ist in der damaligen EG erkannt worden, dass die gemeinschaftliche Regionalpolitik – mit dem zweithöchsten Budgetanteil – einer konzeptionellen Grundlage bedarf. In der Folge haben Fragen der europäischen Raumentwicklung mehr und mehr Bedeutung bekommen, nicht zuletzt deshalb, weil auch die räumlichen Auswirkungen der anderen gemeinschaftlichen Politiken (allen voran Verkehrs- und Agrarpolitik) zunehmende Aufmerksamkeit erfahren haben. Schließlich hat die bevorstehende Erweiterung des Gemeinschaftsterritoriums die Bedeutung der räumlichen Dimension der europäischen Politiken noch einmal erhöht. Ein wesentliches Merkmal der Entwicklung einer spezifischen europäischen Perspektive ist die Definition neuer, nationalstaatliche Grenzen übergreifender Makroregionen. Eine dieser Regionen ist der Alpenraum, der sich selbst schon seit längerer Zeit als ein spezifischer Interessenraum artikuliert hat – mit dem „politischen Produkt“ der Alpenkonvention. Allerdings herrschte in diesem Zusammenhang das gemeinsame Interesse an Schutz- und Erhaltungsstrategien vor. Regionale Entwicklungspolitik im Alpenraum im europäischen Zusammenhang ist dabei ziemlich unterentwickelt geblieben.

1 Veränderung der politischen Geographie

Der Alpenraum rückt in das Zentrum des politischen Europa. Bis 1995 war er in der EU eine Randerscheinung auf dem Gebiet einiger Mitgliedstaaten, obwohl geographisch in der Mitte, politisch als Raum dennoch peripher und reduziert auf eine exterritoriale Barriere für die gemeinschaftsinternen Nord-Süd-Transporte. Das war auch im Wesentlichen die Wahrnehmung seitens des politischen Europa. Österreich stand damals der EU gegenüber – mit dem absolut größten Anteil am Alpenraum (nach der Alpenkonvention) und gleichzeitig dem größten Anteil des Alpenraumes innerhalb eines Staatsgebietes.

Nun ist der Alpenraum größtenteils EU-Territorium und steht damit auch im Brennpunkt kontroverser Interessen von Mitgliedstaaten, in zentraler Weise betroffen von sektoralen EU-Politiken (v.a. Regional-, Agrar-, Verkehrs-, Energie-, Umweltpolitik). Endgültig in das Zentrum der EU rückt der Alpenraum mit der bevorstehenden nächsten Erweiterung um die mitteleuropäischen Kandidatenländer. Auch das Territorium des Nichtmitgliedstaates Schweiz ist ja spätestens seit der vollen Teilnahme an den INTERREG-Programmen nicht mehr als „weißer Fleck“ zu betrachten.

Die zunehmende politische Integration des Alpenraumes in die EU – und innerhalb der EU – kommt auch in der Entwicklung der Geographie der transnationalen Kooperationsräume zum Ausdruck. War der Alpenraum in der vorigen Periode der Strukturfondsprogramme jeweils nur teilweise

erfasst, so ist er in der nun laufenden Periode (bis 2006) zur Gänze von einem einzigen INTERREG-III-B-Programm, „Alpenraum“, erfasst und im Übrigen mit seiner östlichen Hälfte zusätzlich auch vom INTERREG-III-B-Programm CADSES II. Diese Programm-Geographien sind ja nicht nur als technische Gebietsabgrenzungen und Budgettöpfe zu sehen, sondern sie bewirken gleichzeitig konkrete Partnerstrukturen und Netzwerke mit einem entsprechenden räumlichen Focus der transnationalen Zusammenarbeit.

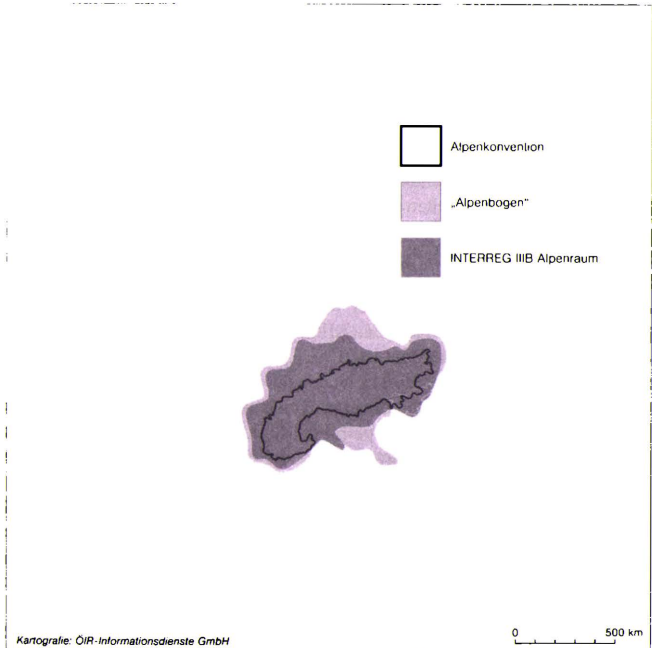


Abb. 1: Alpenraum-Abgrenzungen

Gleichzeitig hat sich – wohl aufgrund der wachsenden Einflussnahme der betroffenen Staaten – auch eine deutliche Veränderung der Abgrenzung des Operationsraumes Alpenraum ergeben. 1991 hatte die Europäische Kommission im Dokument „Europa 2000“ noch ein „Untersuchungsgebiet transnationaler und externer Wirkungen“ für den so genannten „Alpenbo-

gen“ vorgegeben. Die Untersuchungsergebnisse sind damals in Österreich – gerade wegen der enormen Ausdehnung von Mannheim bis Ancona – auf ziemlichen Widerstand gestoßen. Die jetzt gültige Abgrenzung des INTERREG-IIIB-Programmraumes umfasst sinnvollerweise nicht nur den Geltungsbereich der Alpenkonvention, sondern auch die gesamten NUTS-2-Regionen der alpennahen städtischen Agglomerationsräume.

2 Paradigmenwechsel der raumentwicklungspolitischen Strategie

Wenn auch in der realpolitischen Welt den Konzeptionen der Raumentwicklungspolitik nicht jene Schlüsselrolle zukommt, die man sich aus ihrer Eigenlogik heraus wünschen würde (was sie übrigens mit der Umweltpolitik gemeinsam hat), so ist es doch von Bedeutung, welche Paradigmen den politischen Konzepten und Strategien zugrunde liegen. Das gilt insbesondere für die europäische Ebene, auf der die Europäische Kommission mit ihrem ziemlich konsequenten Rollenverständnis sowie mit einer nicht zu leugnenden technokratischen Grundtendenz versucht, die gesamte Regionalpolitik der nächsten Programmperiode (nach 2006) neu und strategisch auszurichten. Der Paradigmenwechsel findet seinen klaren Ausdruck im Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK), das – eine ausgesprochene Seltenheit im Dschungel der Weißbücher, Konzepte und Richtlinien – ein von der Kommission und den Mitgliedstaaten gemeinsam erarbeitetes und angenommenes Dokument ist.

An diesem EUREK orientiert sich auch der Zweite Kohäsionsbericht, dort wo er auf die künftige Ausrichtung der Kohäsionspolitik Bezug nimmt. Die herkömmliche Strategie der europäischen Regionalpolitik hat sich vor allem an den regionalen Strukturschwächen und Entwicklungsnachteilen orientiert, und zwar mit einem System gestaffelter „Zielgebiete“ mit teilweise massiver Regionalförderung (Ziel-1-Gebiete). Die neue Sichtweise orientiert sich hingegen stärker an den Entwicklungsmöglichkeiten der Regionen, an der Ausschöpfung ihres Entwicklungspotenzials. Dies ist im Zusammenhang mit dem EUREK zu sehen, das zur Herbeiführung einer ausgewogenen und nachhaltigen Raumentwicklung der europäischen Politik drei miteinander verknüpfte grundlegende Ziele setzt:

- Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
- Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und des kulturellen Erbes sowie
- Ausgeglichenere Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Raumes

Der Paradigmenwechsel kommt insbesondere mit dem neuen dritten Ziel zum Ausdruck und legt also mehr Gewicht auf die Verbesserung der regionalen Selbststeuerungsfähigkeit im Wettbewerb der Regionen anstatt auf die Umverteilung von öffentlichen Mitteln zwischen diesen „von oben“ her.

Als das entsprechende räumliche Leitbild propagiert das EUREK die polyzentrische räumliche Entwicklung. Diese soll auf mehreren Ebenen angewendet werden:

- Auf der europäischen Ebene bedeutet das: Es geht nicht mehr um die Anbindung der europäischen Peripherien an den derzeitigen Kernraum, der zwischen London, Paris, Mailand, München und Hamburg lokalisiert wird, sondern um die Entwicklung weiterer weltwirtschaftlicher Integrationszonen.
- Auf der transnationalen Ebene bedeutet es: Städte sollen miteinander – auch grenzüberschreitend – funktionale Netzwerke entwickeln, insbesondere wird das für die Mittel- und Kleinstädte in peripheren Regionen empfohlen – das ist im Wesentlichen die Situation im „Alpenkonventionsraum“.
- Auf der nationalen Ebene bedeutet es – und das ist gerade im Alpenraum vielleicht doch noch nicht selbstverständlich – dass Städte und umgebender ländlicher Raum gemeinsam und als funktionell zusammengehörig zu betrachten sind.
- Die Anwendungen „nach unten“ sind offen, etwa für die Entwicklung innerhalb von Stadtregionen in die Richtung von Subzentren, welche die Kernstadt entlasten.

Die ersten „Übersetzungen“ des im EUREK nur verbal formulierten Leitbildes in europäische Karten zeigen übrigens, dass der Alpenraum verschiedenen bzw. keinen der neuen weltwirtschaftlichen Integrationszonen zugeordnet wird. Es ist anhand dieser ersten Bilder (in Planungsstudien) auch schon abzusehen, dass sich noch ein Wettstreit der Bilder entwickeln wird, die in Europa vermittelt werden, auch seitens der Politik selbst. Images von Standorten und Regionen werden zu zentralen Instrumenten einer Politik mit Symbolen.

Die Europäische Kommission hat mehrfach zum Ausdruck gebracht, dass mit der Neuorientierung der Kohäsionspolitik nach 2006 zusätzlich zu sozioökonomischen Bestimmungsgrößen auch territoriale Indikatoren herangezogen werden sollen und dass dabei das Leitbild der polyzentrischen Entwicklung eine wesentliche Rolle spielen soll. Außerhalb von Ziel-1-Gebieten – die ja im Alpenraum keine Rolle spielen – ist „die Festlegung von förderfähigen Gebieten ... zugunsten eines Modells aufzugeben, das den Mitgliedstaaten mehr Autonomie lässt. In dessen Rahmen werden die Tätigkeiten auf Gebiete konzentriert, die bestimmte Kriterien erfüllen (städtische Gebiete, Gebiete mit natürlichen Benachteiligungen, grenzübergreifende Gebiete).“ (EK 2002)

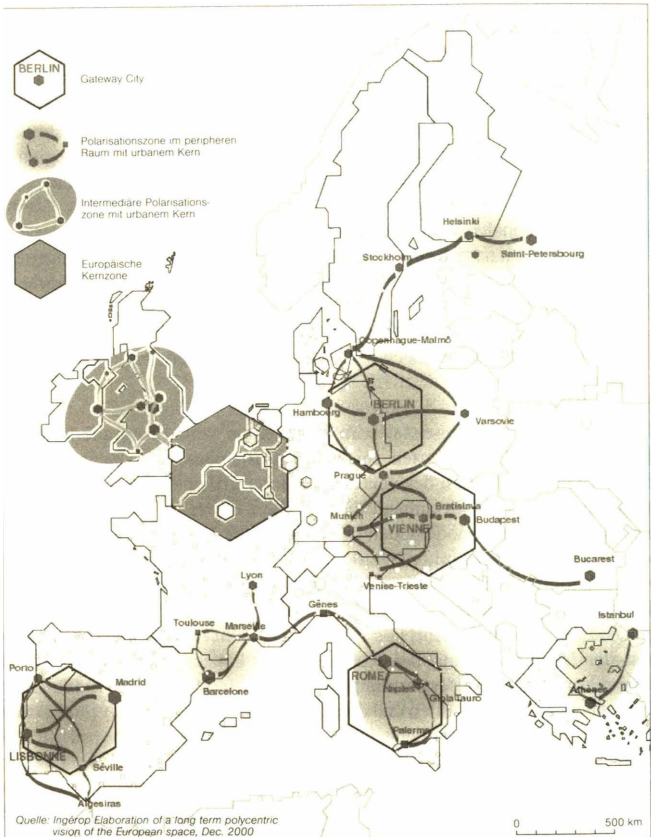


Abb. 2: Kern- und Polarisationszonen in Europas



Abb. 3: Neue Zonen der metropolitanen Kooperation in Europa

3. Der Alpenraum ist kein Sonderfall, sondern (nur) der höchste Teil des Kontinentes

Wenn man der Frage nachgehen will, was der Alpenraum im Verhältnis zum übrigen Europa in einem politischen Zusammenhang ist, sollte man zunächst nicht vergessen, dass diese Position vermutlich mehr davon bestimmt wird, welche Bilder die Leute im Kopf haben und weniger davon, was objektiv beschreibbare Realität ist. Damit ist der wichtige Punkt der Raumwahrnehmung angesprochen. Österreich ist – gemessen an den Nächtigungen pro Einwohner – das tourismusintensivste Land der Welt. Die zentrale Attraktion dafür liefern die Alpen. Der Tourismus lebt von den Bildern, im Gedächtnis und noch viel mehr in der Erwartung. Diese werden wesentlich gespeist von Mythen und Klischees, wie sie sich auch in Literatur und Musik, aber vor allem in der gebauten Welt niederschlagen. Meine These ist, dass das politische Denken im „flachen Europa“ deshalb von einem unprofessionellen Bild bestimmt wird, das von den Urlaubseindrücken der (nichtalpinen) Europäer gespeist wird. Touristen haben aber (notwendigerweise?) eine selektive Wahrnehmung. So kommt es, dass die Außenperspektive – etwas überspitzt formuliert – mit den vier bereits bekannten Begriffen umrissen werden kann: Dachgarten, Wasserschloß, Sportgerät und Verkehrsbarriere Europas. Soweit die von mir vermutete Außenansicht.

Aus der Innenansicht ist das Berggebiet des Alpenraumes natürlich nicht nur Naturreservat, Rohstofflager, Trainingsgelände und Stauzone, sondern ein „ganz normaler“ Lebens- und Wirtschaftsraum für 13 Millionen Menschen im Gebirge, für 70 Millionen Menschen im Programmgebiet des INTERREG-IIIB-Programmes Alpenraum, allerdings mit spezifischen Bedingungen und Problemen und demzufolge auch Interessen. Was in der sehr selektiven Außenperspektive übersehen wird, sind beispielsweise folgende Tatsachen. In Österreich weist der Alpenraum den gleichen Verstärterungsgrad und die gleiche Wirtschaftsstruktur auf wie die anderen Teile des Landes und hat sogar eine geringfügig niedrigere Agrarquote und die gleiche Arbeitslosigkeit. Er verfügt aber über einen sehr beschränkten Lebens- und Wirtschaftsraum (im österreichischen Alpenraum stehen dafür nur 25 Prozent der Gesamtfläche zur Verfügung). Auf diesen reduzierten Raum treffen die Raumansprüche der Siedlungsentwicklung, der Wirtschaft, des Verkehrs, des Tourismus und der Landwirtschaft. Gleichzeitig verzeichnet er die stärksten Bevölkerungszuwächse, die größte Wohnraumnachfrage und die größte wirtschaftliche Dynamik.

Zusammengefasst lässt sich die spezifische Situation des Alpenraumes vielleicht am besten mit einer Karte der Bevölkerungsdichte in Europa illustrieren. Die Bevölkerungsdichte im Alpenraum, bezogen auf die Gesamtfläche, ist vergleichsweise gering. Die drei westösterreichischen Bundesländer (= NUTS-2-Regionen) liegen in derselben Klasse wie der Norden

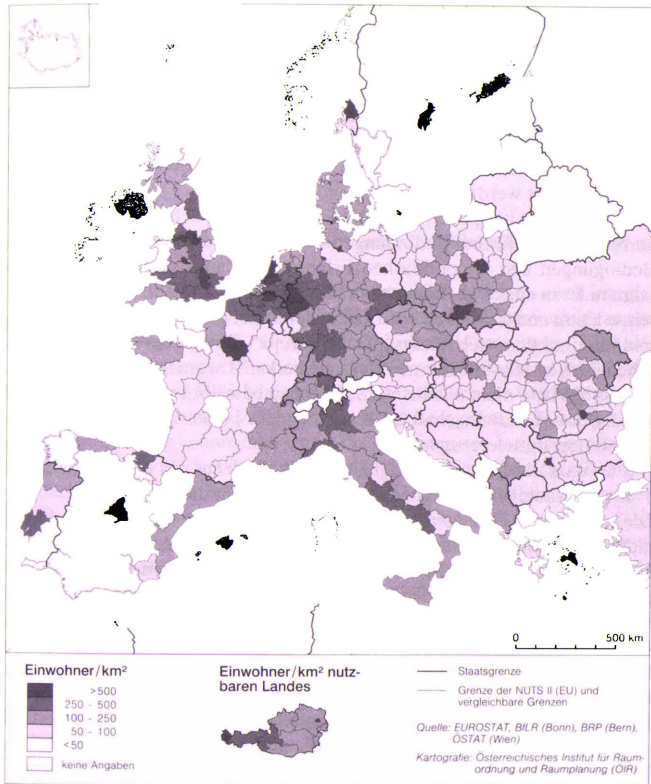


Abb. 4: Bevölkerungsdichte 1990

Finnlands und Schwedens. Bezieht man die Dichte jedoch auf den Dauer-siedlungsraum², so „springen“ diese Bundesländer in die Klasse der europäischen Metropolitan-Regionen (wie z.B. Paris und Rhein-Ruhr-Gebiet). Diese hohe Dichte ist ein Indikator für Nutzungskonflikte, wie sie sonst nur in großstädtischen Ballungsräumen auftreten. Die gleichzeitig geringe Dichte, bezogen auf den Gesamtraum, ist ein Indikator für relativ kleine

²Theoretisch besiedelbare Fläche: Gesamtfläche minus alpines Grünland, Wald, Ödland und Gewässer.

Marktpotenziale. Das heißt für die Regionen des Alpenraumes im Hinblick auf den regionalen Wettbewerb: Nachteile der Ballung ohne deren Vorteile und dazu wesentlich erhöhte Infrastrukturkosten. Die Frage ist allerdings: Werden diese Verhältnisse so auch in der Innenansicht der Alpenraumbewohner wahrgenommen? Oder ist es nicht so, dass die Klischees der Werbung nicht nur die Außenwirkung bestimmen, sondern auch die Selbstdarstellung an Ort und Stelle – bis sie schließlich auch von den Darstellern selbst geglaubt werden?

In einem weitestgehend bewohnten und bewirtschafteten Berggebiet herrschen spezifische Bedingungen. Diese besonderen geographischen Bedingungen und die politischen Erfahrungen damit machen den Alpenraum m.E. zu einem „Laboratorium“ für Europa. Das heißt: Was hier erfahren, erkannt und entwickelt wird, hat in der Regel grundsätzliche Bedeutung und Pilotfunktion auch für das „flache Europa“. Beispielsweise ist ja inzwischen auch in sehr alpenfernen Regionen erkannt worden,

- dass Verkehr nicht alleine mit Straßenbau bewältigt werden kann
- oder dass Landwirtschaft auch noch andere Funktionen haben kann als Nahrungsmittelerzeugung
- oder dass die Leistungsfähigkeit der Ökosysteme das eigentliche Limit für die Raumbewirtschaftung darstellt und nicht die Fläche.

Die spezifischen Bedingungen des Alpenraumes führen dazu, dass Probleme nicht nur schärfer, sondern auch früher auftreten als anderswo. Die österreichische Erfahrung zeigt, dass dies auch für die politischen Reaktionen auf die Probleme gilt. Sie wurden jeweils aus einer Minderheitenposition heraus entwickelt, setzten sich (auf verschiedenen Wegen) durch und haben sich schließlich als Innovationen mit Pioniercharakter für das übrige Europa erwiesen. Beispiele dafür sind: die Einführung der Direktzahlungen für Bergbauern schon vor mehr als 25 Jahren, eine Bürgerbewegung, die letztendlich zu einem Transitvertrag (eines Nichtmitgliedstaates) mit der EU geführt hat sowie die „Erfindung“ des sanften Tourismus durch lokale Pioniere in den Berggebieten.

Die besonderen geographischen Bedingungen und die politischen Erfahrungen damit machen den Alpenraum also zu einer „europäischen Sensor-Region“, zu einer „Vorreiter-Region“ für Europa. Der Alpenraum ist also gleichsam die besonders sensible Gipfelzone des Kontinents und kein abtrennbarer Sonderraum, er funktioniert nicht nach grundsätzlich anderen Prinzipien. So gesehen hat er auch mit seinen Vorlandregionen mehr gemein als mit anderen, weniger intensiv bewirtschafteten, europäischen Gebirgszügen. Dementsprechend ist m.E. der Alpenraum im europäischen Zusammenhang gerade aus österreichischer Sicht nicht als *ein* auszugrenzendes Gebiet, sondern als ein integrierter Bestandteil *mehrerer* europäischer Kultur- und Wirtschaftsräume zu verstehen.

Die Lösung der durch die spezifischen Bedingungen verursachten Probleme kann auch deshalb nicht etwa in der Form eines „Marktausschlussgebietes“ bestehen. Im Gegenteil, die Vorreiterrolle soll dazu führen, dass die relevanten Marktregulierungen, die Wettbewerbsregeln und die sonstigen Lenkungsmaßnahmen (etwa für den Straßengüterverkehr) für ganz Europa auf einen Standard gebracht werden, wie er zunächst im Alpenraum als notwendig erkannt und definiert worden ist.

4 Der Alpenraum ist keine Funktionseinheit, sondern eine (Teil-)Interessen-Gemeinschaft

Als Konsequenz daraus, dass der Alpenraum als integrierter – und integrierender – Bestandteil mehrerer europäischer Kultur- und Wirtschaftsräume zu verstehen ist, folgt, dass die Gemeinsamkeit des Alpenraumes – auch des „Alpenkonventionsraumes“ – nicht in seiner inneren Zusammengehörigkeit liegt, sondern in der Gleichartigkeit der spezifischen Bedingungen eines weitestgehend bewohnten und bewirtschafteten Berggebietes. In der Sprache der Raumforschung könnte man sagen, die gemeinsamen Interessen gründen nicht auf der räumlichen Kohärenz des Raumes mit dominanten internen Verflechtungen, sondern überwiegend auf der Homogenität bzw. regionalen Parallelität der raumstrukturellen Bedingungen. Im Einzelnen zeigen diese raumstrukturellen Gegebenheiten und die daraus abzuleitenden Problemlagen allerdings untereinander wieder so unterschiedliche Ausprägungen, dass Mario Broggi es auf die Aussage zuspitzt: „*die* Alpen gibt es nicht“ (BROGGI 2001, 17).

Zieht man die Dynamik des Strukturwandels mit in Betracht, dann scheint diese „Auseinanderentwicklung“ des Alpenraumes weiterhin fortzuschreiten. Werner Bätzing kommt aufgrund seiner eingehenden Analysen der alpinen Raumstrukturen beispielsweise zum Schluss, dass in absehbarer Zeit alle Alpenstädte zu Vorstädten außeralpiner Großstädte werden könnten. Der Alpenraum würde sich dann in deren einzelne Einzugsbereiche „auflösen“ und dazwischen identitätslose Niemandsländer übrig lassen (BÄTZING 1999, 194).

Dazu kommt noch, dass sich im Alpenraum schon über lange Traditionen besonders kleinräumige Identitäten entwickelt haben. Zwischen Höhen- und Tallagen, zwischen vorderen und hinteren Tallagen, vor allem aber natürlich zwischen benachbarten Tälern sind nicht nur physische, sondern häufig immer noch mentale Barrieren lokaler Selbstbezogenheit zu überwinden. Möglicherweise bedeutet dies für inneralpine Regionszentren ein zusätzliches Handicap – wenn auch ein zu überwindendes.

5 Berggebietspolitik und Europa der Regionen

Räumlich differenzierende oder regional orientierte Politik kann ihren Raumbezug aus zwei Quellen gewinnen: aus der Gemeinsamkeit dominanter Strukturaktoren (wie z.B. überwiegend peripheres Gebiet, Agrar-, Industrie- oder Berggebiet) oder aus einer Zusammengehörigkeit, die auf funktionalen Verflechtungen beruht (wie z.B. Arbeits-Wohnort-Beziehungen, Bezugs- und Absatzbeziehungen, Zuordnung zu zentralen Einrichtungen einer Stadt- oder Metropolitanregion als Kern).

Mit der Errichtung des Binnenmarktes hat sich nun – da ist sich die Regionalwissenschaft einig – eine direkte Wettbewerbssituation für die Regionen und ihre Kernräume ergeben. Damit werden für den Alpenraum neben seiner „Andersartigkeit“ gegenüber dem flachen Europa, die m.E. bisher im Vordergrund der politischen Interessenartikulation stand, nun eben auch die kulturellen und wirtschaftlichen Differenzierungen und unterschiedlichen räumlichen Orientierungen seiner Regionen politisch relevant.

Daraus lässt sich wohl schließen, dass je nach Problemstellung beide politischen Strategien nebeneinander zu verfolgen sind. Mit dem alpinen Ökosystem unmittelbar verknüpfte Aufgaben lassen zunächst die Berücksichtigung des Berggebietscharakters in den Vordergrund treten. Wirtschaftliche Entwicklungsüberlegungen werden sich – natürlich auf diesem Boden – aber doch stärker an Märkten und damit an verschiedenen Marktzentren orientieren müssen.

Das Ökosystem bildet selbstverständlich die Basis für die Aufrechterhaltung des Lebens- und Wirtschaftsraumes Alpenraum. Für dessen Erhaltung ist zweifellos die Berglandwirtschaft hauptverantwortlich. Wer persönlich mit Menschen vertraut ist, die diese Aufgabe heute wahrnehmen, wird überzeugt sein, dass sich auch in Zukunft dafür Menschen finden werden. Voraussetzung dafür wird natürlich sein, dass sie mit einem entsprechenden Einkommen rechnen können. Die Frage, wo dieses herkommen soll, betrifft genau die von W. Bätzing aufgeworfene Frage „Berggebietspolitik oder Europa der Regionen?“ (BÄTZING 1997, 36).

Da die Subventionen aus den zentralen Kassen der Agrarpolitik kaum auf dem heutigen Niveau bleiben werden, wird die Frage sein, wie viel aus anderen Quellen verdient werden kann. Es wird m.E. deshalb deutlicher als bisher in den Blick genommen werden müssen, wo die Hauptabnehmer für die Angebote Landschaftspflege, Direktvermarktung, Erholungsraum und Sportgelände lokalisiert sind: nämlich in den alpinen und rand-alpinen städtischen Räumen. Die Wertschöpfung, die in diesen Räumen erzielt wird, wird vermutlich mehr als bisher die Quelle sein müssen, aus der die Nutzung der Angebote der Berglandwirtschaft zu finanzieren sein wird. Die nachhaltige Sicherung des Wohlstandes, z.B. in den Metropolregionen von München und Mailand, ist deshalb im größten Interesse des Alpenraumes.

Die Städte und ihre zugehörigen Regionen werden auf vielfältige Art und Weise immer mehr miteinander verflochten. Das gilt natürlich auch für die alpinen und alpennahen städtischen Zentren und ihre zugehörigen Peripherien im Berggebiet. Der Begriff „Region“ ist zum Schlüsselbegriff für räumliche Integration einerseits und räumliche Differenzierung andererseits geworden, auf allen Ebenen. Auch die Sektoralpolitiken sehen sich aus Effizienzgründen immer mehr zu räumlicher Differenzierung gezwungen. Dies führt zu einem weiteren Paradigmenwechsel, der im Übrigen mit dem eingangs genannten zusammenhängt. Es geht darum, dass die Regionen sich aus der Beschränkung auf die Rolle des „Objektes“ befreien, als vielleicht sogar „von außen“ ernannte räumliche Einheit, die durch übergeordnete Organe „behandelt“ wird – und vielfach „sonderbehandelt“ werden möchte, nämlich mit Förderungen. In dem sich abzeichnenden Wettbewerb der europäischen Regionen ist jedoch eine „Subjektwerdung“ der Region erforderlich, d.h. der Aufbau der regionalen Handlungsebene durch Besetzung mit regionalen Akteuren. Mit und in Regionalmanagements, Regionsnetzwerken, Regionalkonferenzen u.ä.m. tritt die Region stärker selbst als Handelnde auf. M.E. ist nur so das Ziel der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit erreichbar. Natürlich sind das immer nur Annäherungen, voll erreicht wird autonome Handlungsfähigkeit der Region aus verschiedenen Gründen nie. Politik wird immer nur teilweise territorialisierbar sein.

Alpenraumpolitik wird die territoriale Dimension m.E. also in zwei Strängen verfolgen müssen. Der Alpenraum braucht beides: Berggebietspolitik und Regionalpolitik der Regionen. Und im zweiten Fall gibt es natürlich interne Konkurrenz. Wie schon früher ausgeführt, findet sich im Alpenraum neben der Gleichartigkeit von Interessen aufgrund spezifischer Berggebietsbedingungen gleichzeitig auch eine aufgesplitterte Zugehörigkeit zu verschiedenen Regionen. Auf der europäischen Ebene sind das die Einzugsbereiche der alpennahen Großstädte Wien, München, Zürich, Lyon sowie Turin und Mailand. Auf der Ebene darunter treten natürlich die europäischen Mittelstädte innerhalb des Alpenraumes sowie in dessen Nahbereich untereinander in Konkurrenz.

Häufig wird die Gleichzeitigkeit unterschiedlicher räumlicher Zugehörigkeiten und der damit verbundenen Interessen auf verschiedenen Ebenen nicht richtig wahrgenommen. Ein Vergleich soll das Verständnis erleichtern. Zu den ökologisch besonders sensiblen Räumen mit gewissen gemeinsamen Merkmalen, die jedoch deswegen keineswegs zusammen gehören, zählen auch die Küstengebiete. Die „Halbinsel“ Europa weist aufgrund ihrer Gestalt sogar extrem lange Küsten auf. Die peripheren Küstenregionen (vom Mittelmeer im Süden bis zur Barentsee im Norden) haben eine regionsübergreifende Lobby-Kooperation entwickelt (mit der „Conférence des régions périphériques et maritimes d'Europe, CRPM“). Andererseits und darüber

hinaus gehören diese Küstenregionen natürlich verschiedenen europäischen Großregionen an. So haben z.B. die Länder an der Ostsee ein gemeinsames Interesse an der Entwicklung des Ostseeraumes, und sei es in Konkurrenz etwa zum Nordseeraum. Deshalb haben die Ostseeküstenländer – schon 1992 – eine gemeinsame operative Institution gebildet: das „Committee on Spatial Development of the Baltic Sea Region“, hinter dem eine Konferenz der zuständigen Minister steht. Übrigens gilt das gemeinsam erarbeitete Programm „Vision & Strategies around the Baltic Sea, VASAB 2010“ seit zehn Jahren als Vorbild für alle anderen erst später eingeführten Kooperationsräume des INTERREG-Programmes. Die Vertretung gleichartiger Interessen ist also das eine, Kooperation innerhalb zusammengehöriger Räume das andere.

6 „Herunter von den Völkerrechtskonventionen“

Dieses Schlagwort meint natürlich nicht den Verzicht auf Zielsetzungen und Verpflichtungen der Alpenkonvention. Es geht mir vielmehr darum, auch noch andere Zugänge zur Raumentwicklung im Alpenraum aufzuzeigen und die Ausschließlichkeit des Zuganges über die Alpenkonvention aufzubrechen. Zwar wird mit der Ratifizierung der Durchführungsprotokolle demnächst eine längst überfällige und sicher hilfreiche, ja vielleicht notwendige Bedingung erreicht sein, hält man sich aber die Komplexität der alpinen Raumentwicklung unter den (eingangs erörterten) neuen Rahmenbedingungen vor Augen, so kann das keinesfalls hinreichend sein für eine effektive Verfolgung der Ziele der Alpenkonvention. Umsetzung bzw. Anwendung brauchen eben auch noch andere Ansätze.

Von einer internationalen Konvention darf man nicht alles erwarten, wenn – das Vertrauen in ihre Wirksamkeit im Wesentlichen darauf beruht, dass sie im Folgenden innerhalb der nationalen Verantwortungen gleichsam „top-down“ durchgesetzt werden soll – und das schließlich unter der Federführung der Umweltministerien, die in der Regel nicht zu den durchsetzungsstärksten Ressorts zählen.

Damit allein kann die sehr komplexe Dynamik der Raumentwicklung im Alpenraum nicht gesteuert werden. Diese ist ja den Einflüssen zahlreicher Politikfelder mit einem weiten Spektrum von Instrumenten und mehreren Ebenen von Akteuren ausgesetzt. Aller Erfahrung nach folgen diese meistens nicht einfach dem hierarchischen Prinzip der subordinativen Ausführung von „top-down“ angeordneten Normensetzungen – gerade nicht in föderativen Systemen. Es geht also um die Gewinnung zusätzlicher Akteure

und die Ergänzung durch „bottom up“-Elemente, wenn von einer „Regionalpolitik der Regionen“ die Rede ist.

In einem europäischen Kontext bedeutet dies im alpinen Raum in erster Linie grenzübergreifende Zusammenarbeit. Dafür bietet die Europäische Union im Rahmen des INTERREG-Programmes vielfältige Möglichkeiten, von denen ja auch die Schweiz erfasst wird. Die Nutzung dieser Angebote seitens der Alpen-Regionen und Alpen-Städte auch für Netzwerkkoooperationen scheint mir ein Gebot der Stunde, auch zwecks gemeinsamen Lobbyings (etwa dem Vorbild der oben erwähnten peripheren maritimen Küstenregionen folgend). Das INTERREG-III B-Programm für den Alpenraum sieht (in einer der drei Prioritäten des Programms) transnationale Projekte zur „Förderung des Alpenraumes als wettbewerbsfähiger und attraktiver Lebens- und Wirtschaftsraum im Rahmen der polyzentrischen räumlichen Entwicklung in der EU“ vor – mit einem Programmvolumen von insgesamt 123 Millionen Euro.

Dies richtet sich m.E. in erster Linie an die Städte, die in der Logik einer modernen Regionalpolitik als die Entwicklungsmotoren der Regionen verstanden werden. So konstatiert auch W. Bätzing, dass seit etwa 1980/85 die Städte und Agglomerationen „zum einzigen Faktor für das Wachstum von Bevölkerung und Wirtschaft im Alpenraum“ (BÄTZING 1999, 194) geworden sind. Deshalb tragen sie in seiner „Leitidee der ausgewogenen Doppelnutzung“ (BÄTZING 1999, 196) nicht nur die Verantwortung für die nachhaltige Entwicklung ihrer eigenen Standorträume, sondern auch für die nachhaltige Entwicklung ihres Umlandes.

Würde dies tatsächlich von Alpenstädten aufgegriffen, so würden sie neuerlich die o.a. raumentwicklungspolitische Laboratoriumsfunktion des Alpenraumes unter Beweis stellen, so wie dies z.B. das Gemeinденetzwerk „Allianz in den Alpen“ bereits tut.

7 Auf die Städte kommt es an

Dies führt zur letzten These dieser Ausführungen. Laut Manfred Perlik (PERLIK 1999, 156) leben knapp 60 Prozent der Alpenbevölkerung (und das bezieht sich nur auf den „Alpenkonventionsraum“) in Städten und Agglomerationsräumen, 66 Prozent der Arbeitsplätze befinden sich dort. Kein Platz mehr also für die „ländliche Idylle“ als ersehnte Gegenwelt? Platz könnte es schon geben, laut W. Bätzing (BÄTZING 1999, 194), v.a. zwischen den Einzugsbereichen der Großstädte. Meines Erachtens sind aber die ökonomischen und sozialen Voraussetzungen dafür nicht mehr vorhanden – wo auch immer. Wo die „ländliche Idylle“ noch angeboten werden soll, wird und muss sie deshalb wohl rekonstruiert und vielleicht sogar inszeniert werden, und zwar von den im so genannten ländlichen Raum lebenden

Menschen – die jedoch einer durch und durch urbanisierten Gesellschaft angehören. Denn auch dort wird es ohne Tankstelle, ohne Aufstiegshilfe, ohne Handymast, ohne Internet und ohne Abwasserkanal nicht gehen.

Schon 1994 wird dem Alpenraum von der Europäischen Kommission attestiert, dass er wegen seiner Modernität, seiner Vielfalt und seines Wohlstandes als „zweiter Wachstumspol“ zu betrachten ist und seine Stellung durch den Beitritt Österreichs und die Annäherung der Schweiz noch zusätzlich „gestärkt“ wird (EK 1994, 184). Die Karten des Alpenraumes zeigen innerhalb des Berggebietes nur Mittel- und Kleinstädte. Diese weisen geographisch bedingt sehr beschränkte Erweiterungsmöglichkeiten auf, sowohl was den Stadtkörper, als auch was die Ausdehnung des Einzugsbereiches betrifft.

Das Rennen um die Entwicklungschancen eines „zweiten Wachstumspols“ wird von den Städten in den Alpen nicht im Solistenwettbewerb gewonnen werden können, sondern nur im Duo, Trio, Quartett oder Quintett, je nachdem, d.h. aufeinander abgestimmt. Netzwerke zu bilden heißt nicht nur, Städte durch gute Verkehrseinrichtungen zu verbinden – zweifellos eine Voraussetzung –, sondern funktionale Verflechtungen aus bereits bestehenden Ansätzen heraus durch Kooperation gezielt zu nutzen und weiter zu entwickeln. Dazu gehören:

- Funktions- bzw. Arbeitsteilungen bestehender Einrichtungen, etwa in den Bereichen Ausbildung, Gesundheitswesen, Kultur, Freizeit, unternehmensnahe Dienstleistungen
- Gemeinsame Investitionen in Infrastruktureinrichtungen mit überörtlichen Funktionen
- Förderung von Joint-Ventures im halböffentlichen und privaten Bereich
- Gemeinsames Standortmarketing im Bereich der Investoren- und der Tourismuswerbung
- Gemeinsame Bewerbung für europäische oder globale Events.

Solche Kooperationen erstrecken sich je nach funktionaler Beziehung sowohl innerhalb der Regionen („natürlich“ grenzübergreifend) als auch in bestimmten Fällen regionsübergreifend. In jedem Fall geht es dabei darum,

- Synergieeffekte, das heißt bei jedem Partner größere Effizienz zu erzielen
- oder im Standortverbund Angebots- bzw. Ausstattungsniveaus zu erreichen, die die jeweiligen Partner alleine nicht erreichen würden.

Auf diese Weise können Städte „in einer höheren Liga mitspielen“, die ihnen sonst verschlossen bliebe. Gute Verkehrsverbindungen, die Reisezeiten ermöglichen, die mit den „innerstädtischen“ der Metropolregionen konkurrieren können, sind natürliche eine Voraussetzung. Die „Stadt Schweiz“ zeigt, was diesbezüglich möglich ist. Insofern sich die Kooperationen immer nur auf bestimmte Funktionen beziehen und der Wettbewerb zwischen den Partnern in anderen Bereichen natürlich aufrecht bleibt,

spricht man im Englischen man „Coopetition“, deutsch müsste das wohl „Koopkurrenz“ heißen. Das ist eine in der Wirtschaft längst geläufige Erscheinung, man denke nur an die Autoindustrie. Die politische Verwaltung muss das erst lernen.

Im Falle des Alpenraumes ist dies entscheidend, da nur so die Beschränkung der Raumressourcen alpiner Standorte überwunden werden kann. Die Städte innerhalb des Alpenraumes können nur so an dem Wachstumspotenzial teilhaben, das sonst alleine von den alpennahen Metropolen genutzt werden würde. Genau das ist mit polyzentrischer Entwicklung nach dem europäischen Leitbild für eine nachhaltige Entwicklung der Siedlungsstruktur gemeint.

Literatur

- BÄTZING, W. 1997: Kleines Alpenlexikon. München.
- BÄTZING, W. 1999: Der Strukturwandel der Alpenstädte von Zentralen Orten zu Vorstädten europäischer Metropolen und die Zukunft der Alpen. In: Arbeitsgemeinschaft Geographica Bernesia (Hrsg.): Die Zukunft der Alpenstädte in Europa. Bern, S. 185–199.
- BROGGI, M. 2001: Vorwort. In: CIPRA (Hrsg.): Zweiter Alpenreport. Bern, Stuttgart, Wien.
- EK 1994 = EUROPÄISCHE KOMMISSION 1994: Europa 2000+. Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung.
- EK 2000 = EUROPÄISCHE KOMMISSION 2000: Annahme des Zwischenberichts über den Zusammenhalt. In: inforegio news, Mitteilungsblatt Februar 2002, Nr. 95.
- PERLIK, M. 1999: Urbanisationszonen in den Alpen – Ergebnis wachsender Pendeldistanzen. In: Arbeitsgemeinschaft Geographica Bernesia (Hrsg.): Die Zukunft der Alpenstädte in Europa, Geographica Bernesia. Bern, S. 147–165.