

KARL HAUBNER

Die Zukunft des Alpenraumes

Konferenz des Europarates vom 18. bis 20. September 1978 in Lugano

1.

Bereits seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft gilt den räumlichen Disparitäten zwischen den Mitgliedsländern und innerhalb der Mitgliedsländer besondere Aufmerksamkeit. Seit einigen Jahren schenkt auch der Europarat diesem Problemkreis zunehmende Beachtungen, und zwar sowohl durch die Parlamentarische Versammlung als auch durch die Europakonferenz der Gemeinden und Regionen.

Diese beiden Gremien veranstalteten vom 18. bis 20. September 1978 in Lugano eine Konferenz der Alpenregionen über „Die Zukunft des Alpenraumes“ (gemeinsam mit der Kantonsregierung des Tessin und der Stadtverwaltung von Lugano).

Mit dem Alpenraum war nun keines der häufig genannten peripheren Gebiete, sondern eine Region im Zentrum Europas zum Gegenstand der Beratungen gewählt worden, doch können hier sowohl die räumlichen Ungleichgewichte, die

Belastungen, Verdichtungen, Verödungen als auch die Möglichkeiten einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Raumordnung studiert werden.

Ziel der Veranstaltung war die Gewinnung von Erkenntnissen über die räumlichen Entwicklungsprozesse im Alpenraum und dessen künftige Funktion sowie die Erarbeitung von Grundlinien einer neuen Politik und eines Aktionsprogrammes für diese Region. An der Veranstaltung nahmen rund 300 Vertreter der Parlamente, Gemeinden und Regionen des Alpenraumes sowie internationaler Organisationen und Verbände teil. Die Ergebnisse der Konferenz werden den betroffenen Ländern, Regionen und Gemeinden und ebenso den internationalen Gremien wie der Parlamentarischen Versammlung und der Europakonferenz der Gemeinden und Regionen des Europarates vorgelegt. Es wurde erhofft, daß auch die Europäische Raumordnungsministerkonferenz die Beratungsergebnisse verwenden wird.

Die Konferenz behandelte zwei Hauptthemen. Zum Hauptthema I „Aufnahmefähigkeit und Grenzen der Entwicklung des Alpenraumes“ wurden folgende Referate vorgelesen:

„Eine Politik für den Alpenraum im Dienste seiner Menschen“ [1 d]*;

Berichterstatter: Landesrat Dr. *Alois Partl*, Mitglied der Tiroler Landesregierung.

„Der Alpenraum als ein Vermächtnis für alle“ [1 e];

Berichterstatter: Staatsminister *A. Jaumann*, Mitglied der Bayerischen Staatsregierung.

„Entwicklungsgrenzen des Alpenraumes“ [1 f];

Berichterstatter: Prof. Dr. *Karl Ganzer*, Direktor der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn.

Dem Hauptthema II „Die Zusammenarbeit im Alpenraum auf interregionaler, nationaler und europäischer Ebene“ dienten folgende Referate:

„Bilanz und Perspektiven der interregionalen Zusammenarbeit im Alpenraum“ [1 g];

Berichterstatter: Nationalrat *B. Dupont* (Schweiz), Vizepräsident der Europakonferenz der Gemeinden und Regionen.

„Die Rolle des Alpenraumes im europäischen Aufbau“ [1 h];

Berichterstatter: Abgeordneter *Piero Bassetti* (Italien), Präsident des Initiativkomitees für regionale Zusammenarbeit im Alpenraum.

Ergänzende Diskussionsbeiträge lieferten Staatssekretär Dr. *Nussbaumer* (Österreich) in Vertretung des Präsidenten der Europäischen Raumordnungsministerkonferenz, und Abgeordneter *H. Dubedout* (Frankreich), Bürgermeister von Grenoble und Präsident der ALPEXPO.

* Die Bezeichnungen in [] beziehen sich auf die Literaturangaben am Ende des Beitrages.

Die Ergebnisse der Beratungen wurden zusammengefaßt durch Dr. *Karl Ahrens*, MdB, Vorsitzender des Organisationskomitees der Veranstaltung und Präsident des Ausschusses für Raumordnung und Kommunalfragen der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, der auch die Schlußsitzung mit der Annahme der Schlußerklärung leitete.

2.

Die Inhalte der Referate waren konkreter, als es die Titel vermuten lassen.

Die Referate von *Partl* und *Jaumann* befaßten sich mit Struktur, Entwicklungstrend und Lebensweise der alpinen Bevölkerung, mit Grenzen und Konsequenzen der Tourismusentwicklung und nicht zuletzt mit den Verkehrswegen, die den Zugang zum Alpenraum erleichtern oder diesen Raum durchqueren.

Partl wies darauf hin, daß die Alpen eine Fläche von etwa 180 000 qkm umfassen, mit 3 Millionen Einwohnern 1938 und 7,5 Millionen Einwohnern 1978. In diesem Zeitraum hat sich die von Siedlung, Wirtschaft und Infrastruktur benötigte Fläche vervierfacht. Dabei sind in den Alpen nur rd. 11 % der Fläche besiedelbar. Auf diese Nettosiedlungsfläche bezogen, ergab sich 1978 eine Dichte von 390 Einw./qkm, hauptsächlich konzentriert auf einige Täler. Ziel einer Siedlungspolitik müsse daher eine dezentrale Verdichtung im Sinne einer punktaxialen Siedlungsstruktur sein, mit Bündelung von Einrichtungen und angemessenen Freiräumen zwischen den „Punkten“. Andererseits müsse eine Mindestbesiedlungsdichte im ländlichen Raum erhalten bleiben, um die Bewirtschaftung der Flächen auch weiterhin zu ermöglichen. Allerdings seien in großen Gebieten aus der Landnutzung allein keine ausreichenden Einkommen zu erzielen und damit zusätzliche Einkommensquellen nötig. In Extremfällen müßten den Bauern als Einkommensausgleich Direktzahlungen der öffentlichen Hand gewährt werden. *Partl* sprach sich auch für eine Vermehrung des Waldes aus, wenn dies aus den Gründen der Erholung, des Bodenschutzes oder der Rohstoffgewinnung wünschenswert ist. Besonderes Gewicht maß *Partl* dem Fremdenverkehr zu, der 1978 rund 40 Millionen Urlauber und dazu rund 60 Millionen Tages- oder Wochenendausflügler in die Alpen geführt hat. Das wirtschaftliche Ergebnis aus dem Tourismus im Alpenraum wird für 1978 auf 12 Milliarden Schweizer Franken geschätzt. Somit liegt im Tourismus eine entscheidende Quelle für den regionalen Einkommensausgleich wie für eine hohe Beschäftigungsquote. Beklagt wird aber die zum großen Teil dominierende Rolle des Tourismus bzw. die allzu starke Abhängigkeit der Bevölkerung von dieser Erwerbsquelle. *Partl* meinte, daß bei örtlichem oder regionalem Überschreiten einer bestimmten Dichte des Fremdenverkehrs der Keim der Selbstzerstörung bereits vorhanden sei. Maßgebend müsse sein, ob bei neuen Investitionen die einheimische Bevölkerung Nutzen ziehen kann. Die Bewohner müßten ihren Raum selbst bestimmen dürfen. Ebenso müsse bei nicht lösbaren Zielkonflikten den ökologischen Belangen der Vorrang eingeräumt werden.

Jaumann erinnerte in seinem Referat zunächst an den Wertwandel der Alpen in den letzten 200 Jahren. Früher wurden die Alpen von Fremden gemieden, heute nahezu überschwemmt. Andererseits haben die Besonderheiten der Natur zu Gemeinsamkeiten unter der Bevölkerung der Alpen geführt, zum Beispiel im ländlichen Leben, im Kunsthandwerk, mehr noch in errungenen Freiheiten, so daß von einer alpinen Lebensweise gesprochen werden kann. Es gelte heute, sich auf diese Gemeinsamkeiten zu besinnen. – Im Mittelpunkt der Ausführungen von *Jaumann* standen Überlegungen zu den Verkehrsproblemen des Alpenraumes. Die Zugangswege zu den Alpen seien relativ gut, Verbesserungen möglich. Aus topographischen Gründen spielt der Flugverkehr innerhalb des Alpenraumes eine geringe Rolle. Das heute und in nächster Zukunft entscheidende Problem seien die Alpenquerungen. Auch wenn schon viel geschehen ist, so bilden die Alpen immer noch eine Barriere, zumal die Ansprüche an Schnelligkeit und Bequemlichkeit gestiegen sind. Da auch der Gütertausch zwischen Nord- und Südeuropa im Zusammenhang mit der Verfestigung der Europäischen Gemeinschaft zunehmen wird, genügen die heutigen Schienen- und Straßenwege den Bedürfnissen nicht. Der Ausbau und Neubau transversaler Strecken ist notwendig und für den Straßenbereich zum größten Teil auch schon eingeleitet. Für den Ausbau transalpiner Eisenbahnen besteht seitens des Internationalen Eisenbahnverbandes UIC ein „Internationaler Infrastrukturleitplan“. Der Modernisierung des Eisenbahnverkehrs kommt aus mehreren Gründen ein Vorrang zu. Es gilt, die Konkurrenzfähigkeit der Eisenbahn gegenüber der Straße zurückzugewinnen. Dies werde auch den Belangen der Ökologie und des Umweltschutzes und damit der hohen Sensibilität der Berglandschaft eher gerecht werden. Andererseits muß zur Erhaltung und Hebung des allgemeinen Wohlstandes – auch in den Ballungsgebieten – der alpinen Bevölkerung eine gewisse Belastung durch den Verkehr zugemutet werden. Da die Bewohner der Alpen ein Recht darauf haben, im Lebensstandard nicht hinter ihren Landsleuten im Flachland zurückzubleiben, muß auch der Verkehrsausbau unter Respektierung der Belastbarkeit der Natur zum Ausgleich beitragen.

Das Referat *Ganser* über Entwicklungsgrenzen des Alpenraumes berücksichtigte Ergebnisse eines Seminars über Probleme der Belastung und Raumplanung im Berggebiet, insbesondere in den Alpen, das vom 13. bis 16. Juni 1978 in Grindelwald (Schweiz) vom Europarat (Abteilung für Raumordnung und Denkmalschutz), dem Österreichischen Bundeskanzleramt (Sektion IV/6) und dem Delegierten für Raumplanung im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement veranstaltet worden ist. *Ganser* betonte, daß die ökologische Belastungsdimension aufgrund der jüngsten Diskussion nur ein Element sein kann neben wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Belastungen. Damit setzt die Bestimmung von Belastungen politische Zielvorgaben voraus. Die Frage, ob die Alpen ein multifunktionaler Lebensraum für die dort ansässige Bevölkerung (ohne Abhängigkeit von den Agglomerationen) oder im Rahmen einer großräumigen funktionalen Arbeitsteilung der Erholungsraum Europas

sein sollten, werde mehr und mehr zugunsten einer Eigenständigkeit des Alpenraumes beurteilt. Daher sollte es Grundsatz für die Entwicklung der Alpenregionen sein, multifunktionale Lebensräume im Interesse der dort lebenden Bevölkerung und unter Ausnutzung der dort gegebenen Produktivkräfte anzustreben. Entwicklungen, die diesem Ziel entgegenliefen, seien als Belastungen anzusehen. Anschließend durchmusterte *Ganser* die in jüngster Zeit diskutierten Indikatoren der ökologischen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Belastungen und kam zu dem Ergebnis, daß sowohl die Indikatoren als auch eventuelle Grenz- oder Richtwerte nur im politischen Bereich festgelegt werden können. Die Wissenschaft könne allerdings für besondere Risiken Anhaltspunkte vermitteln. Besonders bedeutsam seien die Kriterien der Akzeleration und der Irreversibilität. Bei der physikalischen wie der sozialen Erosion verliefen von einer bestimmten Belastung ab die Prozesse beschleunigt. Ebenso seien Situationen bekannt, von welchen eine Umkehr nicht mehr möglich sei, wie zum Beispiel eine Wiederaufforstung nach Bodenzerstörung, eine Schaffung mittelständischer Wirtschaftsstruktur nach ihrer Verdrängung durch Großunternehmungen. Da es allerdings nicht möglich sein werde, den genauen Punkt solcher Belastungsgrenzen zu ermitteln, müßten Bandbreiten aushelfen und die besondere Sensibilität des Alpenraumes bedacht werden. Andererseits sei zu vermuten, daß aus Gründen politischer und ökonomischer Sachzwänge die Fixierung von Belastungsgrenzen ein untaugliches Mittel sei, Belastungen zu verhindern. Nun sei bei den wesentlichen Triebfedern der Belastungen im Alpenraum, dem Fremdenverkehr, dem Wochenendverkehr und dem Freizeit- bzw. Ruhestandswohnen, kein Anzeichen eines Nachlassens der Nachfrage erkennbar. Auch eine planerisch gewollte Reduzierung der Nachfrage sei nicht erreichbar, ebenso wenig löse eine Abmilderung der Belastungen durch die Ausweisung geeigneter Mikrostandorte das Problem. Die Strategie solle daher auf eine großräumige Entzerrung der auf einzelne Alpenregionen mit hoher Konzentration zukommenden Nachfrage ausgerichtet sein. Diese Strategie müsse in der staatlichen Raumordnungsplanung, der Regionalplanung und der Flächennutzungsplanung unter jeweiliger Koordination der raumwirksamen Fachplanungen konkretisiert werden. Dies wiederum erfordere eine Stärkung der örtlichen und regionalen Gemeinschaften. Die großräumige Planung werde nur dann Erfolg haben, wenn sie vor örtlichen und regionalen Gemeinschaften getragen, vielleicht sogar erzwungen werde.

In seinem Bericht über „Bilanz und Perspektiven der internationalen Zusammenarbeit im Alpenraum“ hob *B. Dupont* (Schweizerischer Nationalrat, Abgeordneter im Großen Rat vom Wallis, Vorsitz in der Gemeinde Vouvry) zunächst die Vielzahl der Sprachen und Grenzen, der natürlichen, politischen, sozio-ökonomischen und kulturellen Bedingungen hervor. Diesen Unterschieden stehe eine Vielzahl gemeinsamer Probleme gegenüber, so daß in diesem europäischen Raum die Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg am aktivsten betrieben werde. Dies gelte besonders für die Zusammenarbeit der Regionalbehörden, weniger für

Staaten, am wenigsten für Gemeinden. – Auf staatlicher Ebene werden für einige Grenzgebiete gemeinsame Kommissionen oder Vereinbarungen zu einzelnen Projekten aufgezählt. Eine gemeinsame Raumplanung im alpinen Grenzgebiet scheint jedoch nur in der Deutsch-Österreichischen und Deutsch-Schweizerischen Raumordnungskommission begründet worden zu sein. – Zwischen den Gemeinden im alpinen Grenzraum vermutet *Dupont* zahlreiche und wohl auch erfolgreiche Kontakte, ohne daß ausreichende Informationen über Form und Inhalt der Zusammenarbeit zur Verfügung stehen. Erwähnenswert erschien lediglich die Kooperation französischer und italienischer Gemeinden in den Westalpen seit 1971. – Besonders fortgeschritten ist die Zusammenarbeit von Regionalbehörden in den Zentralalpen, darunter vornehmlich in der Arbeitsgemeinschaft der Alpenländer (ARGEALP), zu der sich die Länder Bayern, Salzburg, Tirol, Vorarlberg, der Kanton Graubünden, die Region Lombardei, die Provinzen Bozen und Trient 1972 zusammengeschlossen haben. Das Land Tirol stellt eine Geschäftsstelle zur Verfügung. Dieser ohne Rechtsbasis und ohne Geschäftsordnung fruchtbar tätigen Institution wird in Kürze eine ähnliche Arbeitsgemeinschaft in den Ostalpen (ARGEOST) folgen.

Neben etlichen anderen Einrichtungen von Regionalbehörden wird die Zusammenarbeit zwischen Interessengruppen oder Vereinigungen, hier besonders das „Initiativkomitee für regionale Zusammenarbeit im Alpenraum“, sowie zwischen wissenschaftlichen Institutionen hervorgehoben. Der Berichterstatter *Dupont* bedauerte, daß trotz der zahlreichen Institutionen die Kooperation noch nicht zu ausreichend konkreten Ergebnissen geführt hat. Eine angemessene rechtliche Grundlage für Vereinbarungen zwischen lokalen und regionalen Behörden könnte das geplante Rahmenabkommen des Europarates über die Zusammenarbeit in Grenzländern bilden.

Piero Bassetti (Italien) erläuterte den Fortschritt der Bemühungen zur europäischen Einigung an der Überwindung früherer Konflikte, zum Beispiel zwischen Deutschland und Frankreich, Österreich und Italien, oder an der Überwindung von Lagebeziehungen wie zum Beispiel zu Großbritannien. Diesem neuen politischen Gleichgewicht stehen aber nach wie vor wirtschaftliche Ungleichgewichte gegenüber. *Bassetti* ist der Meinung, daß dem nordwesteuropäischen Industriegebiet ein südeuropäisches Industriegebiet zwischen Triest und Barcelona folgen sollte. Zwischen diesen beiden Gebieten nehmen die Alpen eine besondere Aufgabe wahr, zum Beispiel im Gütertausch den eines Filters zwischen Nord und Süd. Bei einem Fortschreiten der europäischen Einigung wird ein Gleichgewicht zwischen den großen Regionen herzustellen sein, wobei keiner Region, auch nicht den Alpen, eine passive Rolle zugedacht werden darf. Eine Entwicklung in diesem Sinne strebt das von *Bassetti* geleitete Initiativkomitee für regionale Zusammenarbeit im Alpenraum an. Zur Zeit werden drei Ziele angestrebt: a) Entwicklung der internen ökonomischen und kulturellen Integration, b) Ausbau der Integration mit den benachbarten außeralpinen Gebieten, c) Beitrag zur Schaffung eines koordinierten Verkehrswegesystems. In diesem Rahmen

werden einzelne Projekte, wie zum Beispiel „Schutz des kulturellen Erbes“ oder „Landwirtschaft und Bodenschutz“, durchgeführt. In diesem Initiativkomitee wirkten bisher mit: zwei französische und vier italienische Regionen, drei österreichische Bundesländer, zwei jugoslawische Republiken, eine Delegation schweizerischer Kantone.

In einem größeren Diskussionsbeitrag wies Staatssekretär *Nussbaumer*, im österreichischen Bundeskanzleramt verantwortlich für die Raumordnung, auf die Bedeutung der Tagungsergebnisse für die vom 5. bis 7. Oktober 1978 in Wien geplante 4. Europäische Raumordnungsministerkonferenz hin. Die Probleme der Raumordnung im Alpenbereich seien vornehmlich in den Sektoren Nutzung der Produktivkräfte, Transitverkehr und Tourismus sehr vielschichtig. Die Fremdorientierung durch den Transitverkehr und den Tourismus erfordere großräumige Lösungen, ähnlich die Erhaltung der Berglandwirtschaft. Aber auch der Bedeutungsrückgang des Handwerks, die absehbare Unrentabilität des Abbaues mancher Bodenschätze, die Nutzung der Wasserkräfte, die Einrichtung notwendiger Schutz- oder Bewahrungszonen ergeben schwer zu tragende Belastungen. Wenn die Alpen nicht eine benachteiligte Randzone bleiben wollen, ist ein Innenausbau notwendig mit neuen Maßnahmen der Politikbereiche, mit regionaler und internationaler Zusammenarbeit, ebenso aber auch mit neuen Formen der Kooperation innerhalb der Berggebiete. Die bisherigen Ergebnisse der Europäischen Raumordnungsministerkonferenzen (Bonn, La Grande Motte, Bari) stützen diese Politik.

In einem weiteren Beitrag verwies *H. Dubedout*, Bürgermeister von Grenoble, auf die inzwischen schon zahlreichen Diskussionen und Studien über die Probleme im Alpenraum. Sicherlich sei das Bewußtsein für diese Probleme bedeutend gewachsen, doch seien endlich Taten nötig, gemeinsame und nicht konkurrierende Aktionen aller Betroffenen. Es seien Entscheidungen über die Richtung und Dimensionen der künftigen Entwicklung, über Makro- und Mikrostandorte u. a. m. nötig, sonst gehe die Kolonisierung der alpinen Umwelt weiter. In die Steuerung der Entwicklung sollten die Gemeinden und Regionen entscheidend eingeschaltet werden.

In der Diskussion der Referate wurde teils eine sehr vereinfachte Darstellung der Probleme gewählt, teils auf die Differenziertheit und Komplexität der Situation hingewiesen. Wie bei dem Thema „Alpenraum“ zu erwarten war, kam sehr viel Idealismus zum Ausdruck und fehlten radikale oder utopische Forderungen nicht. Zu dieser notwendigen Artikulation hatten die Veranstalter geschickterweise nicht nur Vertreter von Parlamenten und Behörden, sondern auch Vertreter zahlreicher Interessenverbände eingeladen. Dieses Beispiel verdient Nachahmung.

Der Vorsitzende des Organisationskomitees der Konferenz, *Karl Ahrens* (MdB), versuchte, die Ergebnisse der lebhaften Diskussion zusammenzufassen. Er stellte Übereinstimmung darüber fest, daß die Entwicklung der Alpen von innen her zu bestimmen sei und die Belange der Alpenbevöl-

kerung Priorität haben sollte. Für die Selbstverwaltung müßten aber auch entsprechende regionale politische Gremien vorhanden sein, wie zum Beispiel die Kantone der Schweiz mit ihrer reichen demokratischen Tradition. Eine solche regionale Stufe solle im gesamten Alpenraum geschaffen und den regionalen Parlamenten größere Entscheidungsbefugnis gegeben werden. Auf staatlicher Ebene sei Zusammenarbeit dringend notwendig, zumal ein Teil der Alpen im Bereich der Europäischen Gemeinschaft liegt. – Eines der wichtigsten Anliegen im politischen Bereich müsse die Vermeidung einer sinnlosen Konkurrenz zwischen Gemeinden und Regionen, nicht nur um die touristische Erschließung, sein. Das künftige Entwicklungspotential sei räumlich besser zu verteilen. Dafür sind allerdings gemeinsame Überlegungen und Abreden notwendig. – Zur Berglandwirtschaft stellte *Abrens* unterschiedliche Aussagen fest. Sicherlich wäre eine intakte Landwirtschaft die beste Lösung für den Alpenraum, doch bestehen hier ähnliche Probleme wie in anderen peripheren Räumen. Diese Probleme betreffen nicht nur den agrartechnischen oder wirtschaftlichen, sondern ebenso den sozialen oder familiären Bereich. Wenn nun die Berglandwirtschaft erhalten werden solle, so sei die Eindämmung der Bodenspekulation eine besonders vordringliche Frage. – Weitgehende Übereinstimmung stellte *Abrens* auch hinsichtlich der großen wirtschaftlichen Bedeutung des Tourismus fest. Angesichts der absehbaren weiteren Arbeitszeitverkürzung wird diese Bedeutung noch zunehmen. Der Tourismus müsse aber in die allgemeine Entwicklung integriert werden; einigen Erscheinungsformen, wie zum Beispiel dem Bau von Zweitwohnungen, seien Grenzen zu setzen. – Zur künftigen Verkehrsentwicklung hätten zahlreiche Redner auf die notwendige wirtschaftliche Entwicklung in Südeuropa hingewiesen. Eine solche Entwicklung und die weitere Integration Europas bewirkten eine kräftige Zunahme des Güteraustausches und damit einen Ausbau der Verkehrswege. Übereinstimmung bestehe, der Schiene hierbei einen Vorrang einzuräumen und die Verkehrswege besser in die Landschaft einzubetten. Eine günstige, wenn auch sehr aufwendige Lösung könnten die schon seit einiger Zeit diskutierten „Flachbahnen“ mit großen Tunnelstrecken unter den Alpen hindurch darstellen. – Die Forderung mehrerer Diskussionsredner nach vertiefter wissenschaftlicher Erforschung der Strukturen und Prozesse im Alpenraum und Austausch der Forschungsergebnisse sei sicherlich zu begrüßen, doch sei angesichts zahlreicher bereits vorliegender Untersuchungen das Problem der Umsetzung dieser Ergebnisse in politisches Handeln ein noch weitgehend ungelöstes Problem. Die Forschungsergebnisse müßten so aufbereitet werden können, daß sie in der Politik auch verwendet werden könnten. – Abschließend betonte *Abrens* den Modellcharakter der in dieser Konferenz angestellten Betrachtungen, deren Grundsätze eventuell auch auf andere Raumtypen übertragbar sein könnten. Da in Europa wohl kaum ein Raumtyp soviel allgemeines Interesse findet wie der Alpenraum, scheint es richtig gewesen zu sein, mit der Diskussion über diesen Raum zu beginnen.

3.

Die Hauptergebnisse der Konferenz von Lugano wurden in einer „Schlußerklärung“ (im Umfang von 9 Seiten) zusammengefaßt, die zunächst von Vertretern der betroffenen Staaten beraten und sodann in der abschließenden Veranstaltung allgemein zur Diskussion gestellt wurde. – In dieser Schlußerklärung werden zunächst die Aufgaben des Alpenraumes dargelegt, werden sodann Grundlinien einer neuen Politik für den Alpenraum erläutert, und werden schließlich aus diesen Grundlinien Elemente eines Aktionsprogramms für die Alpen skizziert.

Dem Alpenraum wird dabei eine doppelte Aufgabenstellung zugemessen: Lebensraum für seine Bewohner und zugleich Erbgut für alle Europäer zu sein. Für die zur Zeit etwa 7 Millionen Bewohner des Alpenraumes müßten Lebensbedingungen geschaffen werden, die jenen der Bevölkerung in der Ebene vergleichbar sind. – Die im landwirtschaftlichen Bereich eventuell vorhandenen Vorteile der Berggebiete sollten besser genutzt werden. Andererseits habe die Berglandwirtschaft ein Recht auf Kompensation ihrer naturbedingten Benachteiligungen, zum Beispiel durch Ausbau der Infrastruktur, Ausgleichsleistungen, Förderung der Produktqualität, Hilfen bei Verarbeitung und Vermarktung. Die Berglandwirtschaft müsse integrierender Bestandteil einer Raumplanungs-, Umweltschutz-, Wirtschaftsförderungs- und Sozialförderungs politik der Alpenregionen sein. – Der Tourismus bildet nach der „Schlußerklärung“ nach wie vor die wichtigste Voraussetzung für die Entwicklung der alpinen Regionen, müsse jedoch in erster Linie der einheimischen Bevölkerung zugute kommen. Überkonzentration der Infrastruktur, Überfremdung mit auswärtigem Kapital, finanzielle Bürden, Umweltschäden und Verfall wichtiger Strukturen müßten vermieden werden. – Da Tourismus und Landwirtschaft allein nicht genügend Arbeitsplätze bieten, müßten auch Industrie und Handwerk entwickelt, allerdings auf den gesamten Raum verteilt werden. Als normale Situation müsse die mehrschichtige Berufsarbeit mit zeitlich sich ergänzenden Saisonarbeiten angesehen werden. Hierfür sind die sozialen Grundlagen zu schaffen. – Lebensnotwendig sei die Erhaltung oder Wiederherstellung des ökologischen Gleichgewichtes in den Alpen. Daher sollten die alpinen Landschaften so weit als möglich ihre Ursprünglichkeit und Vielfältigkeit behalten, das heißt auch Vermeidung des Rückganges der Landwirtschaft und eines zu starkem Abbaues von Rohstoffen, von Überlastung durch Tourismus und von zu großen Verkehrsachsen, von störenden Energieleistungen und von umweltverschmutzenden Industrien. Besonderes Augenmerk soll der Gewässerpflege gewidmet werden. Es wird bezweifelt, daß weitere Wasserkraftwerke wesentliche Mehrleistungen erbringen könnten. Aus ökologischen Gründen sei auch eine geregelte Forstwirtschaft notwendig. Die Randbedingungen müßten so verbessert werden, daß die Alpen einen erheblich größeren Anteil an der europäischen Holzproduktion erhalten. – Die Transitfunktion der Alpen zwischen Nord- und Südeuropa wird in der „Schlußerklärung“ anerkannt. Zusätzliche Verkehrswege – mit Vorrang der Schiene – hätten jedoch auf ökologische Prioritäten Rücksicht zu nehmen und sollten

durch solche Gebiete geführt werden, die verkehrsmäßig zurückgeblieben sind.

Eine neue Politik für den Alpenraum hat von der bisherigen Konzentration der Entwicklung auf einige gut ausgerüstete Täler mit hohem Bevölkerungswachstum auszugehen. Um den negativen Auswirkungen einer solchen Entwicklung entgegenzuwirken, müsse eine Strategie des regionalen Gleichgewichts verfolgt werden. Die von der Abwanderung am stärksten betroffenen Regionen müßten begünstigt werden, ohne neue Ballungsgebiete zu schaffen. Dabei sei die Finanzausstattung der Gemeinden stärker an die Zielsetzung der Raumplanung zu binden; regionale oder sektorale Finanzhilfen sollten von der Aufstellung von Entwicklungsprogrammen auf den verschiedenen Ebenen abhängig gemacht werden. Zugleich sei die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiter auszubauen und die wissenschaftliche und angewandte Forschung über den Alpenraum zu fördern. Vorrangig sei ein ständiger Dialog zwischen Wissenschaftlern und Verantwortlichen. Allerdings komme es nicht so sehr auf die Erfindung neuer Planungstechniken oder neuer Rechtsinstrumente, sondern eher auf die Ausschöpfung vorhandener Möglichkeiten an.

Diese neue Politik soll sich in einem Aktionsprogramm für die Alpen auf allen Entscheidungsebenen konkretisieren. – Auf kommunaler Ebene wird generell eine Ortsplanung mit Flächennutzungsplänen gefordert. Die einheimische Bevölkerung sei schon bei der Planung von Entwicklungsprojekten zu informieren bzw. zu beteiligen. Es müßte Entschädigung für Gewinnverluste geleistet, ein Minimum an öffentlicher Infrastruktur aufrechterhalten, die interkommunale – auch grenzüberschreitende – Zusammenarbeit ausgebaut werden. – Für die regionale Ebene wird Aufstellung und Vollzug verbindlicher Regionalpläne mit Integration der Ortsplanungen gefordert. Dabei ist eine ausgewogene Verteilung der Infrastruktur und der wirtschaftlichen Aktivitäten anzustreben, die Entwicklung des Tourismus einzugliedern, der Bau von Zweitwohnungen zu bremsen. Bei der Entwicklung von Handwerk und Industrie seien Klein- und Mittelbetriebe mit attraktiven Arbeitsplätzen zu bevorzugen, die den alpinen Lebensbedingungen entsprechen. Auch die Berufsausbildung und die Erwachsenenbildung könnten zur Minderung der Abwanderung beitragen. Die Jugend der Ballungsräume könnte wieder an die Natur herangeführt werden, mit „grünen Klassen“ zur Revitalisierung aufgelassener Dorfschulen, Weckung des Interesses für eine Berufstätigkeit im Berggebiet und Nutzung von Chancen für eine Wiederbesiedlung verlassener Regionen. – Auch für die regionale Ebene wird eine Vertiefung der Zusammenarbeit auch über Grenzen hinweg gefordert. Hierbei sollen in stärkerem Maße als bisher die politischen Kräfte eingeschaltet werden.

Auf nationaler Ebene wird eine Verbesserung der Koordination von Fachplanung und Raumordnung, ein Ausbau der Regionalautonomie, die Schaffung von Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Bodenspekulation, die Berücksichtigung und Förderung der interkommunalen und interregionalen Zusammenarbeit und schließlich die Verbesserung der zwischenstaatlichen Kooperation gefordert.

Auf europäischer Ebene seien gemeinsame Zielsetzungen für die Raumordnung der Alpenregionen zu erarbeiten, Maßnahmen des Umweltschutzes zu harmonisieren, Maßnahmen zur Erhaltung der Berglandwirtschaft in eine neue europäische Agrarpolitik zu integrieren, Handelshemmnisse als Folge der Teilung des Alpenraumes in verschiedene Wirtschaftsgebiete abzubauen. In der europäischen Verkehrspolitik sei eine Harmonisierung mit Bevorzugung des Schienenverkehrs (besonders im Schwerlasttransport), eventuell mit Bau langer „Basis-Tunnels“, anzustreben. Der transalpine Verkehrsausbau dürfe nicht in Mittelkonkurrenz zum inneralpinen Ausbau stehen.

Abschließend appellieren die Vertreter der Gebietskörperschaften des Alpenbogens an das Ministerkomitee des Europarates, alsbald den Text einer europäischen Rahmenkonvention über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften anzunehmen. In gleicher Weise sind sie der Ansicht, daß das Studium der Entwicklung des Alpenbogens in das Arbeitsprogramm des Europarates aufgenommen werden soll. Auch seien durch den Europarat Vorschläge für den Ausbau einer alpenländischen Zusammenarbeit auszuarbeiten.

4.

Bei einer Würdigung dieser Konferenzergebnisse muß die Interessenlage der Mehrzahl der Teilnehmer bedacht werden. Anwesend waren Vertreter zahlreicher Nationen aus der kommunalen, regionalen, nationalen und supranationalen Politik und Verwaltung sowie Vertreter aus wissenschaftlichen Institutionen und schließlich aus Verbänden mit verschiedenartigsten Interessen. Die gemeinsame Sorge galt der weiteren Entwicklung des Alpenraumes. In Anbetracht der Differenziertheit der Interessen und des Herkommens kann die „Schlußerklärung“ der Konferenz von Lugano als ein brauchbares Ergebnis gewertet werden. Es sind darin zahlreiche wertvolle Anregungen für die praktische Politik enthalten. Die nicht unerheblichen romantischen, auch sozialromantischen, Vorstellungen werden sich in der für die Umsetzung in politisches Handeln notwendigen vertieften Diskussion als nicht tragfähig erweisen. Was allein jetzt nützt, ist die Erarbeitung und Realisierung von Raumentwicklungsplänen über Grenzen hinweg, die eine neue Verteilung der Gewichte und Verhinderung von Belastungen bewirken. – Für andere Raumtypen, wie zum Beispiel für Küstenregionen u. a. m., könnten die Konferenzergebnisse von Lugano maßgebliche Anregungen für eine sinnvolle Entwicklung durch Raumordnung vermitteln.

Literatur

- [1] Europarat, Parlamentarische Versammlung – Europakonferenz der Gemeinden und Regionen: Konferenz der Alpenregionen. – Die Zukunft des Alpenraumes – Vom 18. bis 20. September 1978 in Lugano.
 - a) Programm. = AS/COLL/Alp (78) 1.
 - b) Schlußerklärung. = AS/COLL/Alp (78) 10.
 - c) J. Billet (Grenoble) und Jaques Robert (Den Haag): Ein Szenario des Untragbaren, Prognosen für die Zukunft des Alpenraumes. = AS/COLL/Alp (78) 7.
 - d) Alois Partl (Innsbruck): Eine Politik für den Alpenraum im Dienste seiner Menschen. = AS/COLL/Alp (78) 2.

- e) *A. Jaumann* (München): Der Alpenraum als ein Vermächtnis für alle. = AS/COLL/Alp (78) 3.
 - f) *Karl Ganser* (Bonn): Entwicklungsgrenzen des Alpenraumes. = AS/COLL/Alp (78) 4.
 - g) *B. Dupont* (Vouvry und Bern): Bilanz und Perspektiven der interregionalen Zusammenarbeit im Alpenraum. MS in engl. Sprache: Present state of inter-regional co-operation in the alpine region and its prospects. = AS/COLL/Alp (78) 5.
 - h) *Piero Bassetti* (Rom): Die Rolle des Alpenbogens in der Europäischen Zusammenarbeit = AS/COLL/Alp (78) 6.
- [2] Europarat, Service de Presse: Die Zukunft des Alpenraumes. Konferenz der Alpenregionen in Lugano 18. bis 20. September 1978.
- a) Für den Chefredakteur (11. August 1978). = B (78) 37.
 - b) Zusammenfassung der Berichte (13. September 1978). = R (78) 7.
- c) 4. Europäische Raumordnungsministerkonferenz (in Wien vom 5. bis 7. Oktober 1978). = C (78) 40 (11. Oktober 1978).
- [3] Europarat: Seminar über Probleme der Belastung und der Raumplanung im Berggebiet, insbesondere in den Alpen, in Grindelwald vom 13. bis 16. Juni 1978. Auswertungsbericht im Auftrag der Seminarveranstalter von Prof. Dr. K. Ganser.
- [4] Probleme der Belastung und Raumplanung im Berggebiet. = Heft 3/1978 Raumplanung Schweiz. Herausgeber: EJPD, Der Delegierte für Raumplanung. September 1978.
- [5] Europarat, Parlamentarische Versammlung, Ausschuß für Raumordnung und Kommunalfragen: Bericht über die europäische Funktion der Alpen (Raumordnung und Schutz der Gebirgsgegenden). Berichtersteller: *Karl Ahrens* und *Joachim Weber*. = Doc. 3447, 3. Juli 1974.