

Werner Bätzing:

Makroregion Alpen und Alpenkonvention – Gegensatz oder ideale Ergänzung?

Die europäischen Makroregionen zwischen Aufwertung von Peripherien und Stärkung von Metropolregionen

Alpine macro-region and Alpine Convention – Contrast or ideal complement?

The European macro-regions between positive revaluation of peripheries and emphasis on metropolitan regions

Keywords: Alpenkonvention, europäische Makroregionen, Raumstrukturen in Europa, Regionalentwicklung, Peripherien, Alpen

Keywords: Alpine Convention, European Macro-Regions, spatial structures in Europe, regional development, peripheries, Alps

Kurzfassung

Seit kurzem hat eine Diskussion über eine makroregionale Alpenraumstrategie begonnen, bei der unklar ist, worin ihre zentrale Zielsetzung besteht, auf welches Gebiet sie sich bezieht und wie ihr Verhältnis zur Alpenkonvention aussehen soll. Um zur Klärung dieser Fragen beizutragen werden zuerst die normativen Implikationen des EU-Begriffs „Makroregion“ herausgearbeitet: Er wurde von der EU Anfang der 1990er Jahre als Strategie zur Lösung spezifischer Problemsituationen sowohl in peripheren Räumen als auch in städtischen Zentren entwickelt, wird heute aber im Sinne einer Metropolregion inhaltlich ganz anders verstanden. Da der Alpenraum eine große Peripherie ohne Metropole ist, stellt sich die Grundsatzfrage, ob eine „Makroregion Alpen“ nur aus dem Zusammenschluss von Peripherien bestehen kann (so wie beim Geltungsbereich der Alpenkonvention) oder ob die umliegenden Metropolen dabei einbezogen werden sollten (so wie beim Geltungsbereich des „Alpine Space“ Interreg III B-Programm). Dieser Beitrag spricht sich auf der Grundlage einer mehr als 20 Jahre langen Erfahrung mit dem Prozess der Alpenkonvention für die Alpenabgrenzung der Alpenkonvention und für eine starke Stellung der Alpenkonvention innerhalb einer makroregionalen Alpenraumstrategie aus, damit die Alpen nicht zum Ergänzungsraum der benachbarten Metropolen entwertet werden. Allerdings braucht es auf Grund der funktionalen Verflechtungen zwischen Alpen und Voralpengebieten, die mit zahlreichen Konflikten verbunden sind, eine weitere Struktur der Problemlösung, wofür die weite Alpenabgrenzung des „Alpine Space“ als Gebietskulisse vorgeschlagen wird. Daraus ergibt sich eine Doppelstruktur: a: Die Entwicklung im Kerngebiet wird von der Alpenkonvention politisch gesteuert, b: Die Gestaltung der Beziehungen zwischen Kerngebiet und Umland wird von den im Alpine Space zusammengefassten Gebietskörperschaften und der Alpenkonvention gemeinsam politisch gesteuert. Eine solche Doppelstruktur erscheint auch für andere europäische Makroregionen sinnvoll zu sein.

Abstract

Recently, the field of Alpine politics has seen the beginnings of a discussion concerning a macro-regional strategy for the Alps. This discussion is, however, still lacking clarity on the point of its general objective target as well as leaving unspecified which specific area it refers to and what its relation to the Alpine Convention should look like. In order to help resolve these questions, this article will first deal with the normative implications of the EU term „macro-region“. It was first developed by the EU at the start of the 1990s as a strategy for solving specific problematic situations in peripheral regions as well as in central ones, but it is

now interpreted differently referring to metropolitan regions only. Since the Alpine region is a huge periphery without a metropolis, the question arises, whether an „Alpine macro-region“ can actually consist of a fusion of peripheries (as understood within the scope of the Alpine Convention) or if the surrounding metropolitan regions should be included (as done within the scope of the „Alpine Space“ in Interreg III B program). Based on more than twenty years' worth of experience with the process of the Alpine Convention, this article argues for the establishment of a sharply demarcated Alpine region as realized in the Alpine Convention, as well as a marked position of the latter within a macro-regional Alpine strategy. This point of view needs to be taken into consideration in order to circumvent degrading the Alps to a complementary area for the neighbouring metropolitan areas. However, the need for a further problem-solving structure arises – due to the functional (i.e. economical, ecological and cultural) and intricately interlaced relations between the Alps and the surrounding areas. These relations, though, are characterized by numerous conflicts. Therefore, the concept of „Alpine Space“ (in the sense of a wide demarcation of the Alpine region) is being proposed. This results in a double structure: a: The development in the core area is regulated politically by the Alpine Convention; b: The formation of the relations between the core area and the surrounding areas is being politically regulated by the regional administrative bodies which are subsumed under the Alpine Space as well as by the Alpine Convention. Such a double structure seems to be sensible, also with regard to other European macro-regions.

## 1 Einleitung

Weil zentrale Umweltprobleme im Alpenraum einen grenzüberschreitenden Charakter besitzen und deshalb auf nationaler Ebene allein nicht zu lösen sind, forderte die Internationale Alpenschutzkommission CIPRA bereits seit ihrer Entstehung im Jahr 1952 die Erarbeitung einer internationalen Alpenkonvention im Sinne eines völkerrechtlichen Vertrages. Aber erst dem politischen Engagement des damaligen deutschen Umweltministers Klaus Töpfer war es zu verdanken, dass auf der 1. Alpenkonferenz im Oktober 1989 in Berchtesgaden die sieben Umweltminister der Alpenstaaten und die Europäische Union den Beschluss fassten, eine Alpenschutzkonvention zu erarbeiten. Auf der 2. Alpenkonferenz 1991 in Salzburg wurde dann die „Rahmenkonvention“ unterzeichnet (die das allgemeine Vorgehen regelt) und die Erarbeitung von acht Durchführungsprotokollen (für einzelne Themenbereiche) beschlossen (Bätzing 1994, S. 185-188, OeAV 2012). Während des Prozesses der Erarbeitung dieses Vertragswerks wandelte sich jedoch sein Inhalt fundamental: Dachte man ursprünglich nur an ein sektorales Umweltschutzinstrument, so wurde im Jahr 1989 – im Vorgriff auf die UNCED-Konferenz von Rio de Janeiro 1992 – schnell klar, dass die anstehenden Probleme nur mit einem „integrativen“ Umweltschutz zu lösen seien, der im Sinne der Nachhaltigkeit wirtschaftliche und sozio-kulturelle Phänomene mitberücksichtigen musste. So wurde aus der sektoralen *Alpenschutzkonvention* eine integrative Alpenkonvention mit dem Ziel des Schutzes *und* der nachhaltigen Entwicklung der Alpen, was allerdings nicht problemlos ablief (Bätzing 1994). Die „Alpenpolitik“, die auf diese Weise erstmals entstand – vorher gab es lediglich nationale Berggebietspolitiken -, war und ist seitdem dadurch geprägt, dass die wechselseitige Vernetzung der Bereiche Wirtschaft – Gesellschaft – Umwelt im Sinne einer nachhaltigen Alpenentwicklung in ihrem Fokus steht.

Während die Alpenkonvention am Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre oft als europäisches Vorzeigeprojekt für eine positive Entwicklung in der Peripherie gefeiert wurde, steckt sie inzwischen seit Jahren in einer schweren politischen Krise, weil ihre Durchführungsprotokolle bislang nicht von Italien, der Schweiz und der EU ratifiziert wurden

(Hasslacher in CIPRA 2011, S. 8-10, OeAV 2012) und weil ihr politisches Gewicht in den Staaten mit Alpenanteil (außer in Österreich) inzwischen sehr gering geworden ist. Deshalb nutzen einige Politiker die neue Diskussion um makroregionale Strategien der EU (Aufwertung von durch Staatsgrenzen zerschnittenen Großregionen mittels Ausbau und Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit; Umsetzung: Ostseeraum-Strategie 2009, Donaauraum-Strategie 2011), um mittels der Forderung nach einer makroregionalen Alpenraumstrategie neue Bewegung in die festgefahrene Thematik der Alpenpolitik und der Alpenkonvention hineinzubringen.

Am Beginn dieser neuen Diskussion im Alpenraum steht die „Gemeinsame Erklärung anlässlich des Regionen-Gipfels zur Alpenstrategie“ vom 12. März 2010 in Mittenwald, die von hochrangigen Vertretern der Bundesländer bzw. Provinzen Bayern, Salzburg, Tirol, Vorarlberg, Bozen-Südtirol, Trient sowie vom Bundesamt für Raumentwicklung der Schweiz unterzeichnet wurde, und seitdem gibt es darüber in vielen betroffenen Gebietskörperschaften und in zahlreichen NGO's und Lobbygruppen heftige Diskussionen (Dokumente unter: [www.alpconv.org/theconvention/conv06\\_WG\\_h\\_de](http://www.alpconv.org/theconvention/conv06_WG_h_de)).

Bei diesen Diskussionen ist das Verhältnis zwischen der Alpenkonvention (190.000 km<sup>2</sup> und 14 Millionen Einwohner) und der zu erarbeitenden makroregionalen Alpenraumstrategie, die sich räumlich wohl am „Alpine Space“ des Interreg III B-Programms (450.000 km<sup>2</sup> und 70 Millionen Einwohner unter Einschluss großer Metropolen wie Wien, München, Mailand usw.) orientiert, unklar: Welches ist die „richtige“ Alpenabgrenzung für eine makroregionale Alpenraumstrategie (wobei die Gebietsabgrenzung zugleich die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen mit bestimmt)? Und soll durch diese neuen Impulse die Alpenkonvention deblockiert und damit aufgewertet werden, oder soll im Gegenteil die Alpenkonvention durch eine neue Makroregion Alpen ersetzt, also entwertet werden? Damit sind zwei Schlüsselfragen einer Strategie für eine Makroregion Alpen heftig umstritten. In dieser Situation veranstaltete CIPRA-Österreich, eine in Alpenpolitik und Alpenkonventionsfragen seit langem sehr aktive NGO, am 19. September 2011 im „Haus der Europäischen Union“ in Wien die Fachtagung „Perspektiven für die Alpen – was können Alpenkonvention und eine makroregionale Alpenraumstrategie dazu beitragen?“ (CIPRA 2011 und 2012). In seinem Referat, das hier in überarbeiteter und erweiterter Fassung publiziert wird, setzt sich der Autor mit diesen Grundsatzfragen auseinander und entwickelt am Schluss einen Vorschlag, der Bewegung in die festgefahrene Thematik bringen und zugleich die zentrale Position der Alpenkonvention bei der Alpenpolitik sichern soll. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der Autor bereits bei den Vorbereitungsarbeiten zur Alpenkonvention beteiligt war und ihre Entwicklung von Beginn an bis heute in kritischer Distanz begleitet (Bätzing 1994, Bätzing/Messerli/Scheurer 2004).

## 2 Zu den Hintergründen dieser Diskussion

Es kann festgestellt werden, dass über die Zukunft der Alpen im Kontext der europäischen Makroregionen seit kurzem von zwei Seiten aus intensiv diskutiert wird:

- a. Man kann die Alpenkonvention nicht als politische Insellösung in Europa sehen – die Leitidee der Alpenkonvention erfordert aus sich heraus einen Bezug zu den angrenzenden und umliegenden Regionen und zu Europa, der in der gegenwärtigen Struktur der Alpenkonvention nicht existiert, dessen Fehlen aber immer dringender spürbar wird.
- b. Die Europäische Union benötigt nicht nur europaweit gültige Rahmenbedingungen, sondern ihr Ziel des territorialen Zusammenhalts erfordert makroregionale Lösungen oberhalb der nationalen Ebene, über deren konkrete Ausgestaltung derzeit grundsätzlich diskutiert wird.

Daher ist also von *beiden* Seiten – von der Alpenkonvention *und* von der EU – aus ein ausgeprägtes Interesse an einer makroregionalen Strategie für die Alpen vorhanden. Dass es dabei Streit über das Verhältnis zwischen der Alpenkonvention und der Makroregion Alpen und über die „richtige“ Abgrenzung des Alpenraumes gibt, ist kein Zufall: Denn hierbei vermischen sich konkrete territoriale Aufgabenstellungen mit grundsätzlichen Vorstellungen über die zukünftigen Raumstruktur Europas. Oder anders ausgedrückt: Es mischen sich pragmatisch ausgerichtete Strategien zur Lösung sehr konkreter Probleme mit normativ geprägten Positionen zur allgemeinen Raumentwicklung in Europa. Es ist in der aktuellen Diskussion sehr wichtig, diese beiden Ebenen erst einmal sauber zu trennen, um sie dann in einem zweiten Schritt wieder zusammenzufügen.

Dazu muss zuerst geklärt werden, welche normative Leitidee – meist unausgesprochen – hinter der Idee der Makroregionen steht und wie sie sich im Laufe der Zeit verändert. Deshalb wird zuerst die Leitidee der Makroregionen rekonstruiert, bevor dann die aktuellen Fragen diskutiert werden.

### 3 Die Leitidee der Makroregionen von „Europa 2000“ bis hin zu den „makroregionalen Strategien“

#### 3.1 „Europa 2000“ aus dem Jahr 1991

Den Beginn der Diskussion um die Makroregionen stellt das Dokument „Europa 2000“ aus dem Jahr 1991 dar, das sich inhaltlich explizit auf die 1988 beschlossene EFRE-Verordnung und die EU-Ministerkonferenz von Nantes im November 1989 (EU 1991, S. 7) bezieht, also auf die Situation der zweiten Hälfte der 1980er Jahre und damit auf die Zeit vor der „Wende“ von 1989, was inhaltlich wichtig ist.

Zum damaligen Strukturwandel wird darin programmatisch festgehalten: „Die oben beschriebenen ...Veränderungen enthalten insgesamt sowohl Risiken als auch Möglichkeiten für die ausgewogene Entwicklung des Gemeinschaftsraumes. Zu den Gefahren gehört die mögliche Marginalisierung bestimmter Gebiete bzw. eine zunehmende Isolierung der Randgebiete mit entsprechenden Bevölkerungsbewegungen, Umweltschäden und Verkehrsproblemen sowie ruinöser Wettbewerb, wo Komplementarität besser angebracht wäre.“ (EU 1991, S. 6) Der zentrale Fokus liegt also auf der Verhinderung von Marginalisierung und Isolierung der Rand- oder Peripherieregionen, und diese stehen also im Zentrum.

Das ist das klassische Denken der Raumordnung der 1960er und 1970er Jahre: Großstädte und Ballungsräume entwickeln sich problemlos, Probleme machen dagegen die ländlichen Räume und hier vor allem die Peripherien. Seit Beginn der 1980er Jahre nimmt man jedoch wahr, dass nun auch Großstädte in die Krise geraten können (Probleme der altindustrialisierten Gebiete sowie verschärfte globale Konkurrenz), dass also der klassische Stadt-Land-Gegensatz zu kurz greift.

Diese Sichtweise schlägt sich auch im Dokument „Europa 2000“ an der Stelle nieder, wo elf „wichtigste Entwicklungen“ genannt werden (EU 1991, S. 9-19). Unter Punkt 3 „Probleme der Verstädterung“ wird auf Wachstumsprobleme von Stadtregionen und auf den verschärften Wettbewerb der Städte untereinander und ihre zunehmende Spezialisierung verwiesen (Überlastung von Städten, Niedergang, Konkurrenz), wobei die Entwicklung von Städtenetzen explizit als Chance genannt wird (EU 1991, S. 11). Damit wird die neue Entwicklung der 1980er Jahre politisch aufgegriffen.

Bei den elf „wichtigsten Entwicklungen“ werden also zwei zentrale räumliche Herausforderungen festgestellt:

a. Marginalisierung und Isolierung von Rand-/ Peripherieregionen → „Entwicklung des ländlichen Raumes“

b. Städtische Probleme → Entwicklung eines „Städteverbundnetzes“

Am Schluss des Dokuments werden unter dem Titel „Schlussfolgerungen der Konferenz in Turin“ (November 1990) *beide* Zielsetzungen noch einmal explizit wiederholt, wobei der politische Schwerpunkt jedoch deutlich auf die benachteiligten Regionen gelegt wird: „Die Vollendung des Binnenmarktes und die Wirtschafts- und Währungsunion stellen besondere Herausforderungen für benachteiligte Regionen dar, wobei sich deren Position noch verschlechtern könnte, wenn die Regionalpolitik nicht durch eine gemeinschaftliche Raumordnungspolitik ergänzt wird. Die Minister bekräftigen erneut die Notwendigkeit erweiterter Anstrengungen in einem konzertierten Ansatz auf Gemeinschaftsebene, um diese Probleme anzugehen.“ (EU 1991, S. 23)

Diese Gewichtung stellt auch Ernst Siebeck als Vertreter der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Regionalpolitik im Jahr 1993 ins Zentrum: „Für die Entwicklung des Gemeinschaftsraumes stellen sich vor allem zwei Probleme: die Isolierung der Randregionen und die Verkehrsüberlastung in den Zentralregionen, die beide negative Auswirkungen auf die Funktionen des Binnenmarktes und die Nutzung des Gemeinschaftsraumes haben.“ (Siebeck 1993, S. 572)

Allerdings findet sich im Dokument „Europa 2000“ noch kein direkter Hinweis auf mögliche räumliche Umsetzungsstrategien und auf die Idee der Makroregionen.

### 3.2 „Europa 2000+“ aus dem Jahr 1994

Die Ausgangslage ist die gleiche wie bei „Europa 2000“ – im Fokus stehen „Stadtgebiete, Ländliche Gebiete, Grenzgebiete“ (Abschnitt B: Entwicklungen in spezifischen Gebieten, EU 1994, S. 95-137) mit den gleichen Zielsetzungen „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Reduzierung der Isolation peripherer Regionen – Die ausgeglichene Entwicklung des Städtensystems – Bewahrung ländlicher Gebiete“ (so die Zwischenüberschriften in der Zusammenfassung, S. 19-21).

Jetzt wird aber zur Lösung dieser Probleme eine räumliche Strategie entwickelt, die davon ausgeht, dass weder EU-weite noch nationale Maßnahmen zur Problemlösung ausreichen (EU 1994, S. 9), so dass eine neue, zusätzliche räumliche Ebene eingeführt werden muss, die „transnational“ genannt wird. Bei diesen „transnationalen“ Regionen handelt es sich um Gruppen von Regionen, die über nationale Grenzen hinausgehen und die durch gemeinsame Probleme/Potenziale charakterisiert sind, die sich jedoch von Regionsgruppe zu Regionsgruppe signifikant unterscheiden (EU 1994, S. 11). Diese neue Struktur erscheint notwendig, um den Gefahren mangelnder Wettbewerbsfähigkeit und der Zunahme räumlicher Ungleichgewichte begegnen zu können (EU 1994, S. 16).

Auf Seite 25 präsentiert „Europa 2000+“ zu Beginn in Form einer Karte diejenigen Gebiete in Europa, in denen sich bereits solche Strukturen einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit herausgebildet haben. Es fällt auf, dass dies sehr unterschiedliche Regionen sind: Bei „Alpenkonvention“ und „Nordseekonferenz“ sind grenzüberschreitende Umweltprobleme, bei der „Ostseeregion“ außenpolitische Zielsetzungen der Auslöser der Zusammenarbeit, bei der „Eurégion“ (im Grenzgebiet Frankreich/Belgien/Luxemburg/Deutschland) die Probleme von Staatsgrenzen zwischen räumlich zusammenwachsenden Verdichtungsräumen, beim „Mittelmeerbogen“ die sozialen und wirtschaftlichen Gegensätze zwischen Nord- und Südufer usw. – es sind also sehr heterogene Ausgangssituationen und Probleme, die zu sehr unterschiedlichen Makroregionen führen. Der gemeinsame Gedanke ist dabei: Die jeweiligen Probleme können nicht in den bisherigen territorialen Raumstrukturen gelöst werden, sondern erfordern einen neuen, einen „transnationalen“ Ansatz. Auf Seite 171 wird dann ein Vorschlag für Makroregionen in Form einer Karte präsentiert, der sehr vorsichtig lediglich als

„Arbeitshypothese“ und als „akademische Übung“ benannt wird und dessen Hauptziel darin bestehen soll, ein „neues Verständnis“ räumlicher Verflechtungen zu ermöglichen und Anreize von unten her zum Aufbau von Verbindungen zwischen Regionen anzuregen (EU 1994, S. 171).

Auf welche Weise und mit welchen *konkreten* Zielsetzungen diese elf Makroregionen jeweils definiert und abgegrenzt werden, wird im Text *nicht* dargestellt, was ein sehr großes inhaltliches Manko darstellt. Es sind jedenfalls sehr heterogene Makroregionen:

- Die „Ballungsgebiete des Zentrums“ stellen eine stark durch viele Großstädte dominierte Makroregion dar.

- Die „Kontinentale Diagonale“ ist eine ländliche Binnenregion mit wenigen Großstädten.

- Der „Atlantische Bogen“ stellt eine ausgesprochen periphere Makroregion dar.

Diese Raumkonstruktion kann folgendermaßen interpretiert werden: Die inhaltlichen Leitideen von „Europa 2000“ und „Europa 2000+“ werden hier sichtbar, nämlich die Förderung von Städtenetzen, die Stärkung ländlicher Räume und die Aufwertung von Peripherien mittels des neuen Instruments der Makroregion, weshalb es verschiedene „Typen“ von Makroregionen gibt.

### 3.3 Zur Abgrenzung der Alpen in „Europa 2000+“

Im Gegensatz zur Ausgangskarte, in der die Alpenkonvention explizit genannt und der Alpenraum nach Geltungsbereich der Alpenkonvention eng abgegrenzt wurde, wird der „Alpenbogen“ als Makroregion jetzt weit abgegrenzt, indem die „transnationalen Voralpengebiete“ einbezogen werden, weil sie für die „transeuropäischen Netze“ so wichtig seien (EU 1994, S. 189). Hierbei stehen also die Alpen als *Transitregion* im Fokus – dass mit dieser sehr umfangreichen räumlichen Erweiterung des Alpengebietes aus Sicht der Verkehrspolitik jetzt auch zahlreiche Großstadtregionen zu den Alpen geschlagen werden, wird dabei nicht erwähnt.

Daraus erwachsen zwei Probleme: Da sich die Probleme/Potenziale der Alpen im Sinne der Alpenkonvention erstens sehr stark von denen der Voralpengebiete unterscheiden, stellt diese Abgrenzung der Makroregion Alpen einen Widerspruch zur Leitidee der Makroregionen (Zusammenfassung von Gebieten mit gemeinsamen Problemen/Potenzialen) dar, wie sie in „Europa 2000“ formuliert worden war. Und zweitens gerät der dünn besiedelte Alpenraum mit dieser weiten Alpenabgrenzung in demographischer, wirtschaftlicher und politischer Hinsicht in eine Minderheitsposition gegenüber den dicht besiedelten und wirtschaftlich dynamischen Großstadtregionen in der Nähe des Alpenrandes. Diese Kritik wurde bereits sehr früh formuliert (Bätzing 1997: 24-27, Schindegger 1997: 26-29), führte aber damals zu keinen politischen Konsequenzen.

In diesem Zusammenhang ist ein weiteres Problem zu erwähnen: „Europa 2000+“ stützt sich bei allen Aussagen zum „Alpenbogen“ auf die einschlägige Untersuchung, die zu diesem Zweck beim Pariser Büro „Inter G“ in Auftrag gegeben worden war (EU 1995). Diese Studie verwendet als Analysemaßstabebene die NUTS 3-Regionen, weshalb die Entsiedlungsphänomene im Alpenraum gar nicht sichtbar werden (diese werden erst auf Gemeindeebene sichtbar, Bätzing 2003, S. 272), und sie argumentiert mit einer „zentrenorientierten“ Logik (gute Erreichbarkeit der großen Zentren als Bewertungsmaßstab für die Entwicklung der Peripherie), weshalb die gesamte Thematik der Aufwertung endogener Potenziale - die im Rahmen der Alpenkonvention eine wichtige Rolle spielt - völlig unter den Tisch fällt. Das Hauptergebnis dieser Studie lautet deshalb: „Der Alpenbogen ist der zweite Wachstumspol in Europa, der als einziger im Vergleich zu den ‚Ballungsgebieten des Zentrums‘ bestehen kann“ (so die Zusammenfassung dieser Studie in „Europa 2000+“ auf S. 184). Diese Aussage ist für die Regionen Mailand, Wien, München, Zürich, Genf oder

Marseille-Nizza am Alpenrand durchaus angemessen, nicht jedoch für „die Alpen“, deren Situation durch eine schwierige wirtschaftliche Situation und eine schwierige Erreichbarkeit gekennzeichnet ist.

Es gab am 3. Juni 1994 im schweizerischen „Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit/BIGA“ in Bern eine Informationstagung „Europe 2000“, auf der die Ergebnisse dieser Studie für deutschschweizerische Experten vorgestellt wurden. Die beabsichtigte deutsche Übersetzung kam jedoch nie zustande, weil die damals beteiligten Experten der Meinung waren, dass die „französische“ Logik dieser Studie nicht ins Deutsche zu übersetzen sei und dass die Probleme der Alpenabgrenzung und die der inadäquaten Maßstabsebene zu groß seien.

Relevant ist in diesem Zusammenhang, dass das Alpen-Bild der EU durch diese Studie stark mitgeprägt wurde, dass diese Studie jedoch fundamentale Mängel besitzt und die Realität der Alpen auf eine Weise wahrnimmt, die sich von der Wahrnehmung zahlreicher Alpenexperten signifikant unterscheidet.

### 3.4 Das „Europäische Raumentwicklungskonzept“ von 1999

Die normativen Leitideen von „Europa 2000+“ fließen in den Prozess der Erarbeitung des „Europäischen Raumentwicklungskonzeptes/EUREK“ ein, der 1993 beginnt und 1999 abgeschlossen wird (ARL 2001, Dollinger 1998, Fischer 2003, Schindegger 2003). Das Thema der „Kohäsion“ wird dabei angesichts zunehmender räumlicher Disparitäten in der EU immer wichtiger. Die Antwort der Europäischen Kommission darauf lautet, den räumlichen Zusammenhalt der EU mittels eines „Europäischen Raumentwicklungskonzeptes/EUREK“ gezielt zu stärken. Und dabei soll den Makroregionen, also der transnationalen Ebene, eine besondere Rolle zukommen: „Die transnationale Ebene ist für die vollständige Integration der raumentwicklungspolitischen Optionen von *zentraler Bedeutung*. Auf dieser Ebene können klare Raumentwicklungsstrategien aufgestellt werden, die sowohl die Elemente der europäischen ‚Raumagenda‘ als auch die Elemente von Politikoptionen, die auf regionaler und lokaler Ebene in der verschiedenen Teilen des Gesamtgebietes durchgeführt werden, umsetzen. Diese integrierten transnationalen Strategien können nach ihrer Vollendung eine unterstützende Rolle in Form von Leitlinien spielen: zum einem für die *Differenzierung der gemeinschaftlichen Fachpolitiken* in den verschiedenen Regionen der EU, zum anderen für die *Koordinierung dieser Gemeinschaftspolitiken* und den entsprechenden nationalen Politiken“ (EUREK – Entwurf von Nordwijk 1998, S. 72, Hervorhebungen vom Autor). Diese Aussagen lassen sich folgendermaßen bewerten:

- a. Den Makroregionen kommt eine „zentrale Bedeutung“ für die zukünftige Entwicklung der EU zu.
- b. Die Makroregionen sollen integrative Raumentwicklungsstrategien im Gegenstromprinzip erarbeiten (Bezug zur europäischen Raumagenda wie zur regionalen/lokalen Ebene).
- c. Die Makroregionen sollen die gemeinschaftlichen Fachpolitiken ausdifferenzieren und auf jeweils regionsspezifische Weise koordinieren.

Vor allem dieser dritte Punkt ist eigentlich eine Revolution, indem er eine *regionsspezifische*, also föderalistische Dimension in das EU-Vertragswerk einbringt, dessen Fachpolitiken stets für das EU-Gesamtgebiet auf homogene Weise gelten. Und das neu konzipierte Interreg III-Programm verfolgt dann das Ziel, *diese* Entwicklung finanziell zu unterstützen.

Allerdings hat diese Revolution in der EU dann doch nicht stattgefunden – alle strategisch-grundsätzlichen Aussagen über die Makroregionen wurden in der Endfassung von Potsdam (EU 1999) wieder gestrichen, nicht jedoch das neue Interreg III-Programm, das dadurch aber inhaltlich irgendwie „in der Luft hängt“ (Bätzing 2003, S. 350-356).

Damit wird die Idee der Makroregion nach einer langen Blütezeit wieder stark abgewertet – und dies ist in meinen Augen der Grund dafür, dass es zehn Jahre lang darum sehr still wird. Lediglich im Bereich des Ostseeraumes wird diese Idee primär aus außenpolitischen Gründen von oben her weiter verfolgt, so dass aus der „Ostseeregion“ der „Ostseerat“ und die „Ostseekonvention“ wird. Wäre die Alpenkonvention in dieser Zeit nicht so stark im Inneren politisch blockiert gewesen (Bätzing 2003, S. 309-312), dann hätte sie in dieser Zeit vielleicht wichtige Impulse für die Idee der Makroregionen vermitteln können.

### 3.5 „Territoriale Agenda“ von 2007 und Makroregionen

Auch wenn die Idee der Makroregionen erst einmal scheitert und das neue EUREK unverbindlich bleibt und schnell politisch an Gewicht verliert (Arbter 2003, Faludi 2003) – das Problem der zunehmenden räumlichen Disparitäten und der mangelnden Kohäsion bleibt bestehen, weil die EU-weiten und die nationalen Maßnahmen allein zur Problemlösung nicht ausreichen. Also macht die EU mittels der „Territorialen Agenda“ einen erneuten Schritt in diese Richtung (Schindegger;Tatzberger 2007, Ahlke;Görmar;Hartz 2007, Schön;Selke 2007) und vertieft dies mit dem „Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt“ (EU 2008, dazu grundsätzlich: Faludi 2009); parallel dazu verankert sie das Ziel des „territorialen Zusammenhangs“ erstmals in einem europäischen Vertrag, im Lissabon-Vertrag, der am 01.12.2009 in Kraft tritt. Genau in diese Zeit (2009) fällt auch die Verabschiedung der „Ostseestrategie“ als erste EU-Strategie für Makroregionen, die jetzt neu in die Diskussion kommen und gezielt aufgewertet werden.

Allerdings sind diese neuen Ansätze durch wenig präzise inhaltliche Aussagen geprägt: Zwar werden zentrale Gedanken aus „Europa 2000“, „Europa 2000+“ und dem EUREK wieder aufgegriffen, aber die Umsetzung bleibt aus zwei Gründen relativ unbestimmt: Erstens wird lediglich eine bessere Koordination zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften und regionalen Akteuren sowie eine kohärentere Anwendung der bestehenden EU-Politiken gefordert, bei der „soft spaces“, „soft actions“, „fuzzy boundaries“ und „an emphasis on pragmatism and ‚getting things done‘“ im Mittelpunkt stehen (Stead 2011, S. 163-165; grundsätzlich dazu: Haughton et al 2009 und Chilla 2012), und es sollen darüber hinaus explizit keine neuen Institutionen, keine neuen Regelwerke und keine neue Fördermöglichkeiten geschaffen werden: „no new institutions, no new legislation, no new funds“ (Ahlke;Schön 2010, S. 539, Dubois et al 2009, S. 24; so auch explizit und mit Nachdruck Wolfgang Streitenberger als EU-Vertreter auf der zu Beginn genannten Tagung in Wien), so dass die Makroregionen sehr schwache Strukturen bleiben und alle weitergehenden Aufwertungen, wie sie in „Europa 2000+“ und im EUREK-Entwurf von 1998 diskutiert wurden, ausgeschlossen bleiben. Zweitens setzt sich ab den 2000er Jahren in Europa immer stärker ein neoliberales Denken durch (Stead 2011, S. 163). In räumlicher Perspektive bedeutet das die Aufwertung der europäischen Metropolen, die allein im globalen Wettbewerb eine Zukunftschance besäßen, und die Abwertung der ländlichen Räume und der Peripherien, die dabei chancenlos seien und die bestenfalls durch enge Anbindung an eine Metropole eine Entwicklungschance hätten. Dies stellt einen signifikanten Bruch mit der Perspektive der Zeit vor 1989 dar, bei der die Potenziale der Peripherien im Zentrum standen und bei der die Peripherien gleichwertig zu den Städtenetzen gesehen wurden (siehe dazu grundsätzlich Küpper 2008). Die EU betont zwar weiterhin die Notwendigkeit des „territorialen Zusammenhanges“, lässt dabei aber systematisch offen, ob Makroregionen weiterhin Peripherie-Makroregionen *und* ländliche *und* städtische Makroregionen sein können (Stärkung der Peripherien und der ländlichen Räume durch Zusammenschluss von durch Grenzen zerschnittenen Gebieten zu einer großen Makroregion, Beispiel Alpenraum, Nordseeregion) oder ob damit jetzt nur noch flächengroße

Metropolregionen gemeint sein sollen (Stärkung der Peripherien durch räumlichen Einbezug in eine Metropolregion).

Die Erweiterung des Alpenraums um die „Voralpengebiete“ in „Europa 2000+“ wurde damals mit den transeuropäischen Netzen, also mit der Verkehrsperspektive, begründet. Diese Abgrenzung wird heute jedoch – auf dem Hintergrund neoliberalen Gedankengutes seit 2000 – völlig anders verstanden, nämlich als eine Art perialpiner Metropolregion, bei der die großen Metropolregionen – München, Wien, Mailand, Turin, Zürich usw. – den Kern der Makroregion und die Alpen in der Abgrenzung der Alpenkonvention die (innere) Peripherie darstellen. Diese Interpretation erscheint im Rahmen des heutigen Zeitgeistes als völlig evident, aber sie unterscheidet sich eindeutig von der Leitidee von „Europa 2000+“.

Weil die Grundsatzfrage der räumlichen Konzeption von Makroregionen offen bleibt und weil sie keine neuen Strukturen ausbilden sollen, bleibt das Konzept der Makroregionen derzeit relativ diffus und unverbindlich – und dies stellt eine erhebliche Schwierigkeit für die aktuelle Alpendiskussion dar.

4. Zur aktuellen Diskussion: Welchen Beitrag können Alpenkonvention und makroregionale Alpenraumstrategien für eine nachhaltige Zukunft der Alpen leisten?

4.1 Was sind Makroregionen?

Einigkeit besteht darüber, dass es auf Grund der räumlichen Heterogenität in Europa neben EU-weiten und nationalen Rahmenbedingungen eine dritte räumliche Ebene braucht, um den territorialen Zusammenhalt innerhalb der EU zu gewährleisten. Zu diesem Zweck sollen Regionen gemäß funktionaler Zusammenhänge grenzüberschreitend zu Makroregionen zusammengefasst werden, die bislang durch politische Grenzen getrennt und deshalb in ihrer Entwicklung blockiert waren. Dabei betont der ehemalige EU-Kommissar für Regionalpolitik explizit, dass Makroregionen „one or more common features or challenges“ besitzen müssten und dass die Europäische Kommission nur solche Makroregionen unterstütze, die „very specific and visible opportunities or problems“ besitzen (Samecki 2009, S. 1-2).

Über die vier zentralen Umsetzungsformen herrscht Einigkeit (Dubois et al 2009, Ahlke/Schön 2010, Görmar 2010, BBSR 2011):

a. Abbau räumlicher Disparitäten nicht durch Umverteilungsmaßnahmen, sondern durch Förderung und Aufwertung der regionalen Potenziale und Stärken.

b. Lösung der bestehenden Probleme nicht auf sektorale (Fachpolitiken), sondern auf sektorenübergreifende, integrative Weise, indem die Wechselwirkungen zwischen Wirtschaft-Gesellschaft-Umwelt berücksichtigt werden.

c. Aufbau von Governance-Strukturen, die sowohl die betroffenen Bürger und regionalen Akteure als auch die verschiedenen Politik-Ebenen von der Gemeinde bis zur EU (Gegenstromprinzip) einbeziehen.

d. Aufbau einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, wobei neben nationalen Grenzen auch kulturelle und andere Grenzen (Sprache, Religion, Mentalität, Ethnizität) überwunden werden sollen.

Aber bei all diesen Gemeinsamkeiten gibt es zwei zentrale Differenzpunkte:

1. Bedeutet die Ausrichtung der Makroregionen an funktionalen Zusammenhängen die Schaffung von eigenen Makroregionen in der Peripherie bzw. in ländlichen Räumen oder stattdessen die Eingliederung von Peripheriegebieten in Metropolregionen als den eigentlichen Makroregionen?

2. Soll man für diese Makroregionen eine neue, eigene Struktur aufbauen, oder soll es lediglich um eine verbesserte Kooperation zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften und den regionalen Akteuren gehen ?

Diese beiden Grundsatzfragen sollen jetzt aus der Perspektive meiner über 20-jährigen Erfahrungen mit dem Prozess der Alpenkonvention beantwortet werden.

*Erstens:* Die Alpenkonvention stellt von ihrer Konstruktion her eine periphere Makroregion ohne Metropole dar, wurzelt also im Gedankengut der 1980er Jahre. Genau dies – was Ende der 1980er Jahre als besonders vorbildlich galt – gilt heute im Zeichen neoliberalen Denkens als überholt, weil man eine starke Metropole benötige, um die Peripherie mit zu entwickeln. Die Tagung des internationalen Alpen Forums 2010 in München „Metropolises and ‘their’ Alps“ drückt diese neue Perspektive bereits im Titel aus (ForumAlpinum 2010). Für die Notwendigkeit einer peripheren Makroregion sprechen jedoch wichtige inhaltliche Argumente:

Um die spezifischen endogenen Ressourcen und Potenziale der Alpen gezielt aufzuwerten, braucht es einerseits eine gewisse Mindestgröße, eine gewisse kritische Masse, die bei der aktuellen politischen Zersplitterung des Alpenraumes nur sehr selten erreicht wird. Erst die Zusammenfassung der einzelnen Peripherien zu einer Makroperipherie schafft die Voraussetzungen für die Aufwertung der alpenspezifischen Ressourcen, weil nur so die notwendige kritische Masse erreicht wird und weil nur so das Ziel der Aufwertung alpenspezifischer Ressourcen auch im Zentrum der Interessen einer solchen Makroregion steht. Gleiches gilt für die Bewältigung der alpenspezifischen, grenzüberschreitenden Umweltprobleme (in enger Verbindung mit der Aufwertung endogener Potenziale), die im Alpenraum einen großen Stellenwert besitzen, in der Perspektive der außeralpinen Gebiete jedoch lediglich einen „Sonderfall“ mit randlicher Bedeutung einnehmen.

Wenn die alpinen Peripherien dagegen eng mit „ihren“ Metropolen verflochten werden, dann stehen die Interessen der Metropolen (als städtisch geprägter Knotenpunkte) und nicht die der Alpen (als flächenhafter Region) im Zentrum. Die Gefahr ist dann groß, dass die Metropolen „ihre“ alpinen Peripherieregionen lediglich zu ganz bestimmten Zwecken als Ergänzungsraum (nur Funktionen Wohnen, Naherholung, Sport, Umweltschutz – Umweltschutz im Gebirge als Ausgleich der zu hohen städtischen Umweltbelastungen, nicht zur Lösung alpenspezifischer Umweltprobleme) und nicht als multifunktionalen und gleichwertigen Lebens- und Wirtschaftsraum nutzen (Bätzing 2010).

Diese beiden unterschiedlichen Perspektiven auf „die Alpen“ führen zu Interessensgegensätzen, die den Alltag in den betroffenen Gebieten mitprägen. Die heftigen Konflikte um die neu zu bauenden Infrastrukturen für die Olympischen Winterspiele 2022 zwischen München und Einwohnern der Gemeinde Garmisch-Partenkirchen sind m.E. nur auf diesem Hintergrund angemessen zu verstehen. Die Alpen besitzen beim Konfliktfeld „Ergänzungsraum versus gleichwertiger Lebens-/Wirtschaftsraum“ sehr lange und eindrückliche Erfahrungen. Diese Konflikte gibt es in anderen peripheren und ländlichen Regionen Europas ebenfalls, sie zeigen sich in den Alpen jedoch ganz besonders klar und deutlich.

*Zweitens:* Auf dem Hintergrund des ausgeprägten Pragmatismus, der mit den Makroregionen derzeit verbunden ist („soft actions“, „soft spaces“, „fuzzy boundaries“; Stead 2011, S. 163-165), gibt es einige Akteure im Alpenraum, die explizit fordern, nicht von einer „Makroregion Alpen“, sondern lediglich von „makroregionalen Alpenstrategien“ (im Plural) zu sprechen, die lediglich aus einem Bündel ausgewählter Themen bestehen, die gemeinsam bearbeitet werden und die je nach Thema unterschiedliche Gebiete betreffen. Eine solche Interpretation widerspricht jedoch den Intentionen der EU (Samecki 2009, S. 1-2). Die Erfahrungen mit solchen „soft spaces“ zeigen, dass sie oft unter dem Deckmantel einer „Deterritorialisierung“ eine neue „Re-Territorialisierung“ bewirken (Chilla 2012, S. 6), bei der die eigentlichen Ziele nicht offen genannt werden und die stärksten Akteure (im Fall der

Alpen wären dies die großen Metropolen) im Kontext unübersichtlicher Gemengelagen ihre Interessen „hintenherum“ am ehesten durchsetzen können.

Darüber hinaus zeigt die Geschichte der Alpenkonvention sehr deutlich, was passiert, wenn eine Makroregion lediglich auf der Koordination der betroffenen Gebietskörperschaften aufbaut und keine eigenen Strukturen (kein permanentes Sekretariat, keine eigenen Finanzmittel) besitzt – die eigentlichen Ziele können dann kaum oder gar nicht erreicht werden. Die Ursache liegt darin, dass die alpenspezifischen Probleme für die EU und für die beteiligten Staaten erstens nur einen relativ geringen Stellenwert besitzen (die Themen der regelmäßig stattfindenden Alpenkonferenzen werden seit langem kaum noch im Bereich der Politik und in der Öffentlichkeit wahrgenommen) und dass die Politik auf EU- und Staatsebene zweitens stark sektoral nach Fachpolitiken strukturiert ist, so dass das integrative Instrument der Alpenkonvention völlig quer zu diesen politischen Strukturen steht und sich dabei kaum durchsetzen kann (Bätzing 1994, Hasslacher 2003). Zusätzlich kommt erschwerend hinzu, dass inneralpine Gebietskörperschaften wie Graubünden, Wallis, Aosta gegenüber einer von oben kommenden Alpenkonvention misstrauisch sind, weil sie dadurch eine Einschränkung ihrer föderalen Spielräume befürchten. Dies alles sind jedoch keine alpenspezifischen, sondern typische Probleme in Europa (zum gleichen Problem innerhalb des Ostseeraumes: Deppisch/Albers 2012, S. 5).

Diese langen und eindeutigen Erfahrungen zeigen folgendes: Damit eine solche Makroregion überhaupt handlungsfähig werden kann, braucht es erstens ein Mindestmaß an neuen, eigenen Strukturen, damit sie *ihre* spezifischen Herausforderungen aktiv angehen und lösen kann (diese Position vertreten inzwischen eine Reihe von Experten, so auch Schymik 2011, S. 29). Zugleich aber müssen diese neuen makroregionalen Strukturen zweitens nach innen hin föderalistisch und partizipativ ausgestaltet werden (mikroregionale Ausdifferenzierung der makroregionalen Strategie, so wie es in der Alpenkonvention am Beispiel der Durchführungsprotokolle zwischenzeitlich einmal diskutiert wurde), um die unteren politischen Ebenen aktiv einzubeziehen.

Daher sprechen die Erfahrungen mit der Alpenkonvention sehr eindeutig dafür, dass die europäischen Makroregionen eine neue, eigenständige Struktur benötigen und dass sie Gebiete mit gleichen Problemen und Potenzialen umfassen müssen und nicht mit Metropolregionen verwechselt werden dürfen! Wenn diese Voraussetzungen nicht gegeben sind und wenn makroregionale Strategien nur sehr pragmatisch formuliert werden, dann können die Makroregionen ihre für Europa so wichtige und zentrale Aufgabe der „territorialen Kohäsion“ gar nicht erfüllen – sie bleiben dann zwangsläufig eine unverbindliche politische Absichtserklärung oder gar ein politisches Feigenblatt (dazu grundsätzlich: Hanzig-Bätzing; Bätzing 2005, S. 417).

#### 4.2 Zum Verhältnis von Alpenkonvention und Alpine Space

Nachdem mit der Frage „Was sind Makroregionen?“ die normative Dimension thematisiert wurde, soll jetzt zum Schluss noch die pragmatische Dimension angesprochen werden, also das zukünftige Verhältnis zwischen EU-Makroregion und Alpenkonvention. Dies ist auch deswegen zu klären, weil eine völlige Entwertung der Alpenkonvention oder gar ihre Auflösung politisch nicht realisierbar sein dürfte, auch wenn dies manchen Politikern als Ziel eventuell vorschwebt.

Einerseits dürfte nach den bisherigen Ausführungen deutlich geworden sein, dass eine Makroregion Alpen Gebiete mit gleichen Potenzialen/Problemen umfassen muss, wenn ihre Eigenständigkeit und ihre Handlungsfähigkeit gewährleistet sein soll. Das bedeutet, dass sich die Makroregion Alpen am Gebiet der Alpenkonvention und nicht am Gebiet des Alpine Space der EU orientieren muss. Allerdings besteht dabei das ungelöste Problem, dass die

so abgegrenzten Alpen auf Grund ihrer zahlreichen funktionalen Verflechtungen keine politische Insel in Europa sein können, dass die Alpenkonvention politisch aber eine Insellösung darstellt.

Andererseits sind sich alle politischen Akteure eigentlich darüber einig, dass bei einer makroregionalen Alpenraumstrategie mit der weiten Alpenabgrenzung des Alpine Space im Gegensatz zur Ostsee- und Donaustrategie keineswegs die *Gesamtentwicklung* dieser Makroregion im Sinn einer „integrativen Raumentwicklungsstrategie“ im Zentrum stehen sollte, denn das würde bedeuten, dass in einer solchen Alpenstrategie neben den eigentlichen Alpen auch die Zukunft der großen perialpinen Metropolgebiete mindestens gleichberechtigt Thema werden müsste. Aber dies wird ganz offensichtlich von allen politischen Akteuren nicht gewollt, sondern es soll bei der Alpenstrategie nur um die Alpen im engeren Sinn und um ihre Verflechtungen mit den benachbarten perialpinen Metropolen gehen. Das bedeutet aber, dass wir mit der Makroregion Alpen eine andere Art von Makroregion als im Ostsee- und Donaauraum vorzuliegen haben – offenbar ist es sinnvoll, in Europa unterschiedliche Typen von Makroregionen auszuweisen (so auch Stead 2011, S. 166 und Andeutungen bei Samecki 2009, S. 3).

Bereits auf dem Alpen Forum 2010 in München wurde über ein mögliches Verhältnis von Alpenkonvention und Alpine Space nachgedacht: Der Alpine Space böte die Möglichkeit, dass sich die Alpen mit den dynamischen Zentren im Vorland zum wechselseitigen Vorteil verbinden könnten (Messerli 2010, S. 12, Messerli in ForumAlpinum 2010, S. 120), und die Alpenkonvention könne gewährleisten, dass sich die einzelnen Alpenregionen im Alpine Space nicht durch „ihre“ Metropolen auseinander dividieren lassen (Messerli 2011, S. 25). Diese Überlegungen gehen allerdings davon aus, dass die Alpen nur dann eine wirtschaftliche Zukunft besitzen, wenn sie von den Verflechtungen mit außeralpinen Metropolen profitieren, und dass die außeralpinen Metropolen eine Verantwortung für die Entwicklung der Alpen als gemeinsamer „Allmend“ besitzen, weil sie diese als „Komplementärräume“ vielfältig nutzen (Messerli 2011, S. 25). Diese Argumente gehen jedoch normativ von der Idee der Metropolregionen aus – die Alpen als Ergänzungs- oder Komplementärräume der Metropolen – und sprechen den Alpen eine gleichberechtigte Entwicklung ab, so dass sie als Leitidee für die Alpen nicht sinnvoll erscheinen.

Deshalb soll jetzt eine andere Lösung vorgeschlagen werden: Die Makroregion Alpen sollte lediglich aus den Alpen im engeren Sinn, also dem Gebiet der Alpenkonvention bestehen, und alle Fragen der alpenspezifischen Problemlösungen und der alpenspezifischen Aufwertungen sollten in diesem Rahmen, also im politischen Kontext der Alpenkonvention, angegangen und gelöst werden, ohne dass die außeralpinen Metropolen dabei ein Mitbestimmungsrecht besitzen.

Daneben braucht es aber auf Grund der wechselseitigen Verflechtungen als zweite Aufgabe die Gestaltung der Beziehungen zwischen den Alpen (im Sinne der Alpenkonvention) und den Vorländern mit ihren großen Metropolen. Diese Beziehungen spielen in der Realität der Alpen tagtäglich eine große Rolle, aber es gibt bislang keine politische Struktur, innerhalb derer die damit verbundenen Probleme auf systematische Weise bearbeitet werden könnten. Hier wäre es jetzt vorstellbar, dass der weit abgegrenzte Alpine Space nach Interreg III B (als Vertreter der Vorländer und der außeralpinen Metropolen) gemeinsam mit der Alpenkonvention (als Vertreter der Alpen im engeren Sinne) diese Aufgabe übernimmt. Dadurch wäre es dann möglich, diese Verhandlungen auf eine gleichberechtigte Weise – mit „gleichlangen Spießen“, wie die Schweizer sagen – durchzuführen: Bei Diskussionen über die Raumentwicklung in Gebieten, in denen sich Metropolregionen und Alpengebiete überlappen – und solche Gebiete sind gar nicht selten – würden sich dann z.B. nicht mehr die Metropole München auf der einen Seite und Landkreis und Stadt Garmisch-

Partenkirchen auf der anderen Seite gegenüberstehen, wobei die Kräfteverhältnisse sehr ungleich wären, sondern München würde mit Garmisch-Partenkirchen als Teil der Alpenkonvention verhandeln.

Auf diese Weise könnte nicht nur die räumliche Zusammenarbeit zwischen außeralpinen Metropolen und Alpen, sondern könnten auch wichtige Konflikte (Wasser, Energie, Verkehr usw.) zwischen den Alpen und ihren Vorländern im Kontext des Alpine Space produktiv bearbeitet werden.

Eine solche Lösung könnte für die Strategie der europäischen Makroregionen wichtige grundsätzliche Anregungen geben – schließlich handelt es sich dabei nicht um Probleme, die nur in den Alpen vorkommen, sondern um typische Probleme *aller* Makroregionen in Europa, bei denen das Verhältnis zwischen dem Kernraum und den umgebenden Räumen ebenfalls gelöst werden müsste. Und vielleicht könnten die Alpen ja jetzt in den Jahren 2014-2020 auf Grund ihrer intensiven Erfahrungen mit diesem Problem diejenigen makroregionalen Impulse für Europa geben, zu denen sie in den 1990er Jahren auf Grund der leidvollen inneren Blockaden nicht in der Lage waren.

## Literatur

Ahlke, B; Görmar, W.; Hartz, A. (2007): Territoriale Agenda der EU und transnationale Zusammenarbeit. In: Informationen zur Raumentwicklung 7-8, S. 449-464.

Ahlke, B.; Schön, K. (2010): Herausforderungen und Rahmenbedingungen für eine Politik des territorialen Zusammenhaltes in Europa. In: Informationen zur Raumentwicklung 8, 525-542.

Arbter, R. (2003): Der EUREK-Prozess – back to stage in 2004 ? In: RAUM 52, 32-34.

ARL (2001): Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK). Hannover, 184 S. = Forschungs- und Sitzungsberichte 216.

Bätzing, W. (1994): Die Alpenkonvention – ein internationales Vertragswerk für eine nachhaltige Alpenentwicklung auf dem mühevollen Weg der politischen Realisierung. In: Franz, H. (Hrsg.): Gefährdung und Schutz der Alpen. Wien, 185-206. = Österreichische Akademie der Wissenschaften, Veröffentlichungen der Kommission für Humanökologie 5.

Bätzing, W. (1997): Kleines Alpen-Lexikon. Umwelt – Wirtschaft - Kultur.

München, 320 S. = Beck'sche Reihe 1205.

Bätzing, W. (1999): Die Alpen im Spannungsfeld der europäischen Raumordnungspolitik. Anmerkungen zum EUREK-Entwurf auf dem Hintergrund des aktuellen Strukturwandels im Alpenraum. In: Raumforschung und Raumordnung 57, 1, 3-13.

Bätzing, W. (2003): Die Alpen. Geschichte und Zukunft einer europäischen Kulturlandschaft. München, 431 S.

Bätzing, W. (2010): Die Alpen im Sog der europäischen Metropolen. In: Akademie Aktuell (München) 03/2010, 14-17.

Bätzing, W.; Messerli, P.; Scheurer, T. (2004): La Convention alpin. Entre législation internationale et mise en oeuvre fédéraliste: obstacles et perspectives. In: Revue de Géographie Alpine (Grenoble) 92, 107-126.

BBR (2005): Bericht 2005 – transnationale Zusammenarbeit. Bonn, 114 S. = BBR-Berichte 22.

BBSR (2011): Transnationale Zusammenarbeit und Europa 2020. Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn, 15 S. = BBSR-Berichte Kompakt 7.

Chilla, T. (2012): Europäisierung aus räumlicher Perspektive ? Konzeptionelle Beiträge und Potenziale. In: Europa Regional 18/2010, 1, S. 2-12.

CIPRA (2011): Perspektiven für die Alpen – was können Alpenkonvention und eine makroregionale Alpenraumstrategie dazu beitragen? Tagungsband der Nationalen Fachtagung von CIPRA-Österreich, 19.09.2011 in Wien. Wien, 59 S. = CIPRA Österreich Publikationen 3.

CIPRA (2012): [www.cipra.org/de/CIPRA/cipra-oesterreich/veranstaltungen/perspektiven-fur-die-alpen/](http://www.cipra.org/de/CIPRA/cipra-oesterreich/veranstaltungen/perspektiven-fur-die-alpen/) (20.02.2012).

Deppisch, S.; Albers, M. (2012): Transnationale Strategien zur Anpassung an Klimawandelfolgen versus lokalspezifische Anpassungserfordernisse ? Das Beispiel des Ostseeraumes. In: Raumforschung und Raumordnung DOI 10.1007/s13147-012-0152-4 (20.04.2012).

Dollinger, F. (1998): Das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) – entsteht eine europäische Ebene der Raumplanung ohne rechtliche Grundlage ? In: Mitteilungen und Berichte des Salzburger Instituts für Raumplanung 26, S. 119-127.

Dubois, A.; Hedin, S.; Schmitt, P.; Sterling, J. (2009): EU macro-regions and macro-regional strategies – a scoping study. Stockholm, 43 S. = Nordregio Electronic Working Paper 2009:4 [www.nordregio.se/en/Publications/Publications-2009/EU-macro-regions-and-macro-regional-strategies](http://www.nordregio.se/en/Publications/Publications-2009/EU-macro-regions-and-macro-regional-strategies) (20.04.2012).

Dühr, S. (2011): Baltic Sea, Danube and Macro-Regional Strategies – a model for Transnational Cooperation in the EU ? Paris, 54 S. = Notre Europe Study & Research 86 [www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Etude86-Macro-regional-strategies-eu.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etude86-Macro-regional-strategies-eu.pdf) (12.05.2012).

EU (1991): Europa 2000. Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft. Europäische Kommission, Luxemburg, 34 S.

EU (1994): Europa 2000+. Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung. Europäische Kommission, Luxemburg, 247 S.

EU (1995): Étude prospective des régions de l'arc alpin et périalpin. Commission européenne, Luxembourg. = Études de développement régional 17, 301 S.

EU (1999): EUREK - Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Europäische Kommission, Luxemburg, 87 S.

EU (2008): Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt – Territoriale Vielfalt als Stärke. Brüssel, 14 S. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/paper\\_terco\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_de.pdf) (12.05.2012).

Faludi, A. (2003): Ein unterbrochener Fortsetzungsroman? Die Zukunft des EUREK. In: Raumordnung im Umbruch. Wien, S. 34-40 = ÖROK-Sonderserie Raum + Region 1.

Faludi, A. (2009): Territorial Cohesion under the looking glass. Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion. Brüssel, 24 S. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/pdf/lookingglass.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/pdf/lookingglass.pdf) (12.05.2012).

Fischer, K. (2003): EUREK – Pilotprojekt für eine kohärente und koordinierte EU-Politik? In: Raumordnung im Umbruch. Wien, S. 8-15 = ÖROK-Sonderserie Raum + Region 1.

ForumAlpinum (2010): Metropolises and „their“ Alps. Tagungsband. Bayerische Akademie der Wissenschaft, München, 136 S.

Görmar, W. (2010): Makroregionale Strategien. Eine neue Dimension europäischer Zusammenarbeit? In: Informationen zur Raumentwicklung 8, 577-589.

- Hasslacher, P. (2003): Die Alpenkonvention. Instrument einer nachhaltigen Alpenentwicklung? In: Berichte zur deutschen Landeskunde 77, 133-149.
- Hanzig-Bätzing, E.; Bätzing, W. (2005): Entgrenzte Welten. Die Verdrängung des Menschen durch Globalisierung von Fortschritt und Freiheit. Zürich, 488 S.
- Haughton, G.; Allmendinger, P.; Counsell, D.; Vigar, G. (2009): The New Spatial Planning – Territorial Management with Soft Places and Fuzzy Boundaries. London, 288 S.
- Küpper, P. (2008): Metropolen-orientierte Politik und territoriale Kohäsion – Notwendigkeit oder Widerspruch? In: Raumforschung und Raumordnung 66, 4, S. 346-359.
- Messerli, P. (2010): Die Alpen und die Gebirge der Welt. Über den Sonderstatus und die Vorreiterrolle der Alpen bei der Entwicklung nachhaltiger Nutzungsregime. In: Akademie Aktuell 03/2010, 7-13.
- Messerli, P. (2011): Der Alpenraum muss eine neue Beziehung zum übrigen Europa aufbauen (Interview). In: Forum Raumentwicklung (Bern) 39, 1, 21-25.
- OeAV (2012): Dokumente der Alpenkonvention, zusammengestellt vom Österreichischen Alpenverein: [www.alpenverein.at/naturschutz/Alpenkonvention/index.php](http://www.alpenverein.at/naturschutz/Alpenkonvention/index.php) (20.02.2012).
- Samecki, P. (2009): Macro-regional strategies in the European Union. A Discussion Paper. Brüssel, 8 S.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/cooperation/baltic/pdf/macoregional\\_strategies\\_2009.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/cooperation/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf) (12.05.2012).
- Schindegger, F.; Tatzberger, G. (2007): Die neue Doktrin - Territoriale Agenda. Von der Raumentwicklungsplanung zur Territorialpolitik. In: RAUM (Wien) 68, 38-41.
- Schindegger, F.; Zanetti, G.; Deußner, R.; Doubek, C. (1997): Regionalentwicklung im Alpenraum. Vorschläge für die Behandlung des Alpenraumes im Rahmen der Europäischen Raumordnungspolitik. Bundeskanzleramt, Wien, 127 S. = Schriften zu Regionalpolitik und Raumordnung 31.
- Schindegger, F. (2003): Europäische Raumentwicklung – die neue Herausforderung. In: Raumordnung im Umbruch. Wien, S. 24-33 = ÖROK-Sonderserie Raum + Region 1.
- Schön, K.; Selke, W. (2007): Territoriale Agenda der EU – ein Ansatz für ein neues Planungs- und Entwicklungsverständnis in Europa. In: Informationen zur Raumentwicklung 7-8, 435-440.
- Siebeck, J. (1993): Die europäische Sicht der Raumordnung aus der Sicht der EG-Kommission. In: Informationen zur Raumentwicklung 9-10, 569-575.
- Schymik, C. (2011): Modellversuch Makroregion. Die Strategien für den Ostsee- und Donaauraum. Berlin, 31 S.: [www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011\\_SO1\\_shy\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_SO1_shy_ks.pdf) (06.03.2012).
- Stead, D. (2011): European Macro-Regional Strategies – Indications of Spatial Rescaling ? In: Planning Theory and Practice 12,1, S. 163-167.