



Empfehlungen an die Steering Group für eine erfolgreiche Umsetzung der EUSALP aus der Sicht von Alpen.Leben

Politisches Papier

Der Mehrwert der Alpenkonvention und die Bedeutung der Zivilgesellschaft in einer zukünftigen Makroregion Alpen

Die Alpenkonvention ist mit ihren bestehenden Strukturen und ihrem alpenweiten Know-how jedenfalls in der Lage, die EUSALP maßgeblich und positiv mitzuentwickeln und zukunftsorientierte Inhalte zu liefern. Von diesem Wissen kann der gesamte EUSALP-Prozess profitieren. Für Alpen.Leben wäre es seitens der Europäischen Kommission daher ein verantwortungsvoller Schritt und ein wichtiges Signal, der Alpenkonvention eine führende Rolle in der Entwicklung und Umsetzung der EUSALP zuzusprechen.

Gleiches gilt für die Zivilgesellschaft, deren Rolle im laufenden Prozess durchaus als unterrepräsentiert bezeichnet werden kann. Insbesondere die CIPRA mit ihren über 100 Mitgliedsorganisationen, ihrem über viele Jahre aufgebauten großen Fachwissen und ihrer guten Vernetzung im gesamten Alpenraum kann als geballtes „Kompetenzzentrum“ in der nachhaltigen Alpenentwicklung wie auch im Bereich des Alpenschutzes einen wesentlichen Beitrag zu einer positiven Ausgestaltung der EUSALP leisten.

Für Alpen.Leben kann der EUSALP-Prozess nur dann mittel- und langfristig erfolgreich sein, wenn die Alpenkonvention und die Zivilgesellschaft thematisch eine führende und gestaltende Rolle einnehmen werden. Daher spricht Alpen.Leben an die Steering Group in den folgenden Punkten klare Empfehlungen aus, wie eine erfolgreiche Umsetzung der EUSALP möglich ist und in gleichem Maße einen Mehrwert für die Alpenkonvention bedeutet.

Führende Rolle für die Alpenkonvention, v. a. in Säule 3

Die Durchführungsprotokolle, Deklarationen und Aktionspläne der Alpenkonvention sind auf eine nachhaltige Entwicklung und den Schutz des Alpenraumes aufgebaut. Sie befassen sich bereits seit über zwei Jahrzehnten umfassend mit spezifischen (Alpen-)Themen, die im aktuellen EUSALP-Prozess größtenteils erst mühsam erarbeitet, in weiterer Folge integriert und zuletzt verankert werden muss(t)en. Für die EU-Kommission muss es deshalb die logische Konsequenz sein, der Alpenkonvention in allen drei Themenfeldern eine wichtige Rolle zuzusprechen und sie insbesondere aufgrund ihrer Kernkompetenz in Säule 3 (nachhaltiges Management von Energie, natürlichen und kulturellen Ressourcen) mit einer entsprechenden Führungsrolle zu betrauen.

Geltendes Recht der Alpenkonvention muss Recht bleiben

Die Alpenkonvention ist in allen Alpenstaaten und der Europäischen Gemeinschaft rechtlich verankert. Durch die Ratifikation der Durchführungsprotokolle seitens der Europäischen Gemeinschaft, die auch Bestandteil des Europarechts sind, wird insbesondere der EU-Kommission als Wächterin der Verträge eine große Verantwortung übertragen. Es muss deshalb gewährleistet sein, dass es im EUSALP-Prozess zu keiner Schwächung und Aushöhlung der Alpenkonvention und ihrer Inhalte kommt – an den rechtlichen Normen der Durchführungsprotokolle darf nicht gerüttelt werden. Im Gegenteil sollte die EU-Kommission größtes Interesse daran haben, die Alpenkonvention

als Teil der makroregionalen Alpenraumstrategie zu stärken und die Durchführungsprotokolle als wichtige Eckpfeiler bei der Erarbeitung von Themenschwerpunkten heranzuziehen.

Die Alpenkonvention als wesentliches Bindeglied zum EUSALP-Abgrenzungsrahmen

Der Vorschlag der EU-Kommission für ein entsprechendes Abgrenzungsgebiet der Makroregion stellt sowohl den geographischen Rahmen von Alpine Space als auch den Perimeter der Alpenkonvention dar. Die Alpenkonvention nimmt somit einen funktionalen Raum im EUSALP-Prozess ein. Offen ist hingegen, in welchem geographischen Rahmen Maßnahmen und Aktivitäten im Zuge der Makroregion gehandhabt und wie bzw. in welcher Form prioritäre Aktionsfelder festgelegt werden. Aus der Sicht von Alpen.Leben ist klar: Je größer der geographische Rahmen, desto divergierender werden die Zielsetzungen innerhalb der Makroregion ausfallen. In einer (zu) großen Region würden andere Ziele und Schwerpunkte gesetzt und möglicherweise andere Lösungen geboten als in einem auf den Alpenkernraum begrenzten Aktionsraum. Daher wird ein Bezugsrahmen für Zielfestlegungen der zu knüpfenden Maßnahmen mit dem Perimeter der Alpenkonvention gleichzusetzen, gleichzeitig jedoch eine flexible Handhabung - je nach den spezifischen Erfordernissen - des Anwendungsbereichs der EUSALP zu ermöglichen. Damit soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die funktionalen Beziehungen zwischen dem Kerngebiet des Alpenraums und dessen Umland von Maßnahme zu Maßnahme variieren und die spezifischen Erfordernisse des jeweiligen Handlungsfeldes im Einzelfall festgelegt werden müssen. Mit dieser Vorgangsweise kann garantiert werden, dass es im Rahmen der EUSALP zu keiner Schwächung bzw. Aushöhlung der Alpenkonvention und ihrer Durchführungsprotokolle kommt. Das Interesse seitens der EU-Kommission muss darin liegen, den Alpenraum über die Inhalte der Alpenkonvention zu stärken und mit der Makroregion Alpen ein Bindeglied zwischen Alpenkonventionsperimeter, Alpine Space und EUSALP zu schaffen, mit dem ein Austausch zwischen den Berggebieten und dem Alpenvorland mit seinen Metropolen auf gleicher Augenhöhe sichergestellt wird.

Die Alpenkonvention als Basis einer Governance der Makroregion Alpen

Vorschläge seitens der EU-Kommission und Bayerns, wie eine Multi-Level-Governance für eine Makroregion Alpen aussehen könnte, liegen bereits auf dem Tisch. Auffallend dabei ist, dass beide Vorschläge derzeit verstärkt eine Top-down-Hierarchie mit einem Schwerpunkt auf hoher politischer sowie Verwaltungsebene verfolgen, wodurch eine Integration der Alpenkonvention als auch der Zivilgesellschaft nicht gegeben ist. Will aber die EU-Kommission dem oft zitierten Bottom up-Ansatz gerecht werden, müssen sowohl Alpenkonvention als auch die Zivilgesellschaft als wichtige Governance-Bestandteile betrachtet werden. Gerade die Alpenkonvention verfügt über eine funktionierende und bewährte Governance-Struktur und entspricht damit auch dem von der EU-Kommission vorgegebenen 3. No, nämlich keine neuen Strukturen zu schaffen. Es wäre deshalb seitens der EU-Kommission zielführend, den aktuell vorliegenden Entwurf einer Governance mit der bestehenden Governance-Struktur der Alpenkonvention zu verschneiden. Im Folgenden werden – basierend auf dem EU-Vorschlag – Möglichkeiten aufgezeigt, wie die Alpenkonvention und die Zivilgesellschaft erfolgreich in eine Governance-Struktur der EUSALP integriert werden können.

Die Einbindung der Alpenkonvention in die verschiedenen Ebenen einer Governance-Struktur der EUSALP

1) EU-Ebene

Das Dach einer EUSALP-Governance bildet die EU-Ebene mit dem Europäischen Parlament, dem EU-Rat, Wirtschafts- und Sozialausschüssen und dem Ausschuss der Regionen. VertreterInnen der Alpenkonferenz der Alpenkonvention, die alle zwei Jahre auf Umweltministerebene tagen, können

bereits auf EU-Ebene eingebunden werden und dabei alpenspezifische Themen zur Diskussion stellen.

2) Ministerebene – Mitgliedstaaten/Nicht-EU-Mitglieder

Auf Ministerebene innerhalb eines Staates ist im EU-Vorschlag eine strategische Koordinierung sowie Führung und Entscheidungsfindung mit wechselndem Vorsitz vorgesehen. Insbesondere auf dieser Ebene können die Umweltminister (= Alpenkonferenz) einen Platz einnehmen, da gerade auf dieser politischen Ebene alpenrelevante Themen besprochen und festgelegt werden.

3) Nationale Kontaktstellen

Dieses Gremium soll von hochrangigen Beamten besetzt werden und eine nationale federführende und operative Koordinierungsplattform (Bund, Land, Regionen, Kantone, Fachministerien, Verbände usw.) bilden. Die Nationalen Kontaktstellen sind eng mit der Ministerebene, den einzelnen Mitglied- bzw. Nicht-EU-Mitgliedstaaten sowie der EU-Kommission verflochten und stellen auch ein Bindeglied zur Hochrangigen Gruppe und zur Zivilgesellschaft/Öffentlichkeit dar. Der Ständige Ausschuss der Alpenkonvention, der aus den hohen Beamtendelegationen der Vertragsparteien besteht, überwacht die Ziele sowie die Grundsätze und die Leitgedanken der Alpenkonvention. Er erstattet zudem der Alpenkonferenz über den Fortgang der Alpenkonvention Bericht, womit eine direkte Verbindung zur EU-Ebene gewährleistet ist, fungiert aber auch als wichtiger Informationsgeber und Schnittstelle zur Ministerebene und zu den Hochrangigen Gruppen.

4) Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention und Focal Point Alpenkonvention

Das Ständige Sekretariat der Alpenkonvention nimmt eine wichtige Stabstelle sowie einen Dreh- und Angelpunkt in allen Fragen der Alpenkonvention und ihren Durchführungsprotokollen ein. Es gilt, diese wichtige Netzwerkrolle in die EUSALP-Governance zu integrieren, um als ein Bindeglied zur Alpenkonferenz, zum Ständigen Ausschuss, zu den thematischen ExpertInnen (z. B. Arbeitsgruppen, Plattformen usw.) sowie zur Zivilgesellschaft/Öffentlichkeit zu fungieren. Das Ständige Sekretariat der Alpenkonvention kann eine Führungsrolle für Säule 3 übernehmen. Schon allein deshalb wäre es notwendig, die Alpenkonvention am gesamten Diskussions- und Wissenstransfer zu beteiligen.

In beinahe jedem Alpenstaat ist ein eigener Focal Point Alpenkonvention in den Umweltministerien eingerichtet, der u. a. eine wichtige Erörterung und Festlegung der Alpenkonventionsziele im eigenen Bundesstaat durchführt. Diese Informations-, Diskussions- und Strategieplattform – unter Einbindung der betroffenen Ministerien, Länder, Sozialpartner und NGOs – kann, ähnlich dem Ständigen Sekretariat, eine wichtige Netzwerkfunktion übernehmen.

5) Thematische ExpertInnen (Action Groups)

Die EU-Kommission wie auch Bayern sehen die Einrichtung einer thematischen ExpertInnengruppe vor, deren Zuständigkeit bei der Ausarbeitung von Themen sowie in der Erörterung von Querschnittsfragen liegt. Sie ist auch dafür vorgesehen, zu den verschiedenen Themenbereichen Lenkungsgruppen einzurichten sowie den EUSALP-Prozess inhaltlich aktiv zu begleiten. Die Alpenkonvention ist prädestiniert dafür, in dieses ExpertInnengremium miteinbezogen zu werden: Seit mehr als zwei Jahrzehnten befasst sich die Alpenkonvention in ihren Arbeitsgruppen und Plattformen mit jenen Themenbereichen, die aktuell im EUSALP-Prozess erarbeitet werden, sie verfügt deshalb im Forschungs- und Wissenstransfer über ein großes alpenspezifisches Know-how. Mit den Alpenzustandsberichten oder dem Alpenbeobachtungs- und Informationssystem (ABIS) liegen außerdem seit Jahren viele wichtige alpenspezifische Daten vor, die bei der Erarbeitung und Festlegung von Themen einen wichtigen Input leisten können.

6) Die Einbindung der Zivilgesellschaft/Öffentlichkeit

Der bisherige Verlauf des EUSALP-Prozesses ist verstärkt von einem Top down-Ansatz geprägt, denn im Entscheidungsfindungsprozess war und ist die Zivilgesellschaft/Öffentlichkeit bis dato nicht

vertreten. Auch in diesem Zusammenhang könnte sich eine EUSALP-Governance an der Struktur der Alpenkonvention orientieren, denn hier fungiert mit der Beteiligung von 17 unterschiedlichen Beobachterorganisationen ein gut strukturierter Bottom up-Ansatz:

- Angesiedelt im Umweltministerium, verfügt Österreich mit dem Nationalen Komitee für die Alpenkonvention über eine einmalige Informations-, Diskussions- und Strategieplattform, die sich aus Ministerien, Ländern, Sozialpartnern und NGOs zusammensetzt. Dadurch ist nicht nur eine enge Vernetzung, sondern auch eine gut funktionierende horizontale wie vertikale Kommunikationsstruktur gegeben.
- Ziel des EUSALP-Prozesses muss es sein, die Themeninhalte insbesondere auch auf Gemeindeebene herunterzubrechen. Das Gemeindefeld „Allianz in den Alpen“ kann diesbezüglich nicht nur als ein wichtiger Wissenstransporteur fungieren, sondern auch einen wichtigen Input zur Umsetzung leisten.
- Die CIPRA mit ihren Mitgliedsorganisationen befasst sich bereits seit 1995 mit spezifischen Alpenthematik und Belangen der Alpenkonvention und verfügt deshalb nicht nur über ein großes Know-how, sondern auch über ein über den gesamten Alpenbogen funktionierendes Netzwerk. Die CIPRA kann als wichtiges und umfassendes Informations- und Kommunikationsscharnier sowie als wichtiger Multiplikator in der Bevölkerung fungieren.

Die aktuell vorliegenden Entwürfe einer Governance seitens der EU-Kommission sowie von Bayern beinhalten bereits positive Ansätze. Um aber die Kriterien einer Good Governance zu erreichen, sind noch substantielle Verbesserungen erforderlich. Ein wesentliches Ziel muss es deshalb sein, ohne Vorbehalte und Vorurteile alle wesentlichen Akteure, inklusive der Alpenkonvention und der Zivilgesellschaft, in eine Governance zu integrieren, ihnen Führungsrollen zuzusprechen und mit relevanten Entscheidungsbefugnissen auszustatten. Nur dann kann sichergestellt werden, dass die EUSALP in ihrem weiteren Fortkommen einen positiven Verlauf nimmt.

Weitere Empfehlungen für eine erfolgreiche Gestaltung und Umsetzung der EUSALP

Gut Ding braucht Weile – dem Konzept Makroregion Alpen Zeit zum Reifen geben

Dass ein komplexer Prozess wie jener der EUSALP Zeit zur Entfaltung und Entwicklung benötigt, liegt auf der Hand. Aus diesem Grund erscheint es zum aktuellen Zeitpunkt ratsam, den vorliegenden sehr ambitionierten Fahrplan in Richtung Makroregion in seiner Geschwindigkeit etwas zu drosseln. Denn: Zu viele Fragen sind noch offen für dieses – auch über den Alpenbogen hinausgehende – Zukunftsprojekt. Staaten, Regionen, Kantone und Gemeinden sind größtenteils noch auf der Suche nach optimalen Lösungen der konkreten Umsetzung. Vieles wurde bis dato im Kleinen diskutiert, entschieden und umgesetzt – plötzlich soll vieles im Großen erfolgen. Dieser Prozess bzw. seine möglichen Auswirkungen sind für eine große Zahl handelnder Personen Neuland und müssen erst erlernt bzw. in aller Vollständigkeit begriffen werden. Zudem ist das Konzept der makroregionalen Alpenraumstrategie auf Ebene der Gemeinden oder gar in der Bevölkerung noch nicht wirklich angekommen bzw. wurde von den Verantwortlichen noch nicht dorthin getragen. Auch das internationale Vertragswerk der Alpenkonvention wurde nicht von Heute auf Morgen umgesetzt. Es liegt wohl in der Natur der Sache, dass derartigen internationalen Abkommen und Vereinbarungen ein langer, intensiver und notwendiger Diskussionsprozess vorangeht – diesen sollte man auch der Makroregion Alpen gönnen.

EUSALP-Prozess mit Einbindung aller Beteiligten fortführen und Europa zukunftsfähig machen

Keinesfalls darf der Diskussionsprozess rund um die EUSALP mit dem Konsultationsverfahren und der anschließenden Einarbeitung in ein Strategiepapier Mitte des Jahres 2015 enden. Hier bedarf es einer dynamischen Vorgehensweise, die einerseits eine basisorientierte Governance-Struktur mit allen

Stakeholdern inklusive der Zivilgesellschaft vorsieht und andererseits die Idee einer Makroregion Alpen offen nach außen trägt und dabei ausreichend Platz für Visionen zulässt. Europa benötigt einen grundlegenden Strukturwandel, der auf ein solidarisches, soziales und umweltverträgliches Verhalten abgestimmt ist und kontroversielle Konzepte wie z. B. Suffizienz nicht tabuisieren darf. Vielmehr muss zukünftig der eigentliche Fokus auf die Themen „Lebensqualität“ und „Gerechtigkeit“ aufgebaut werden. Dabei gilt es naturgemäß auch, das Berggebiet/Alpengebiet als Lebensraum für Natur und Mensch zu erhalten und als Wirtschafts-, Kultur-, und Sozialraum zu stärken – natürlich im Wissen, dass der Alpenraum in den Kontext des Umlandes und der EU eingebunden werden muss, in gleicher Weise aber auch mit den eigenen Interessen wahrgenommen wird. Ein wesentlicher Erfolg einer makroregionalen Alpenraumstrategie wird mit Sicherheit davon abhängen, wie der „Brückenbau“ zwischen dem Alpenkerngebiet und dem Alpenvorland mit seinen wirtschaftsstarken Metropolen umgesetzt wird und auf gleicher Augenhöhe die gemeinsamen Herausforderungen angegangen und bewältigt werden.

Maximale Transparenz

Was eine für alle Seiten einen Mehrwert bringende Umsetzung einer makroregionalen Alpenraumstrategie braucht, ist das Ziehen an einem gemeinsamen Strang mit einem maximalen Maß an Transparenz und Offenheit. Nur dann wird es gelingen, dass eine Makroregion Alpen auch tatsächlich etwas Neues und Innovatives im Sinne von inspirierend, machbar und konkret mit sich bringt.

Ob Alpenkonvention, Alpine Space oder CIPRA, sie alle beteiligen sich aktiv am EUSALP-Prozess und können mit ihrer langjährigen Erfahrung einen wichtigen Input leisten, um das nach wie vor sperrige Konstrukt einer Makroregion Alpen Leben einzuhauchen. Es liegt an der EU-Kommission und an den beteiligten Staaten/Regionen/Kantonen nach Abschluss des Konsultationsprozesses als auch bei der Erarbeitung des Action Plans und in der anschließenden Umsetzungsphase eine transparente und offene Vorgehensweise zu wählen, mit allen Stakeholdern einen aktiven Dialogprozess zu führen, um schließlich den von Alpen.Leben aufgezeigten Mehrwert zu erreichen.

Alpen.Leben
bei CIPRA Österreich
11.11.2014