

# Alpenkonvention

Nachhaltige Entwicklung für die Alpen

- 1 ... Editorial    2 ... Stille Diplomatie zur Rettung des Verkehrsprotokolls  
5 ... Wichtige Rolle für Alpenkonvention in EU-Alpenraumstrategie    9 ... Kommentar Peter Haßbacher    9 ... Ökologischer Verbund und Schutzgebiete    11 ... Anpassungsstrategien an den demographischen Wandel    12 ... Literaturtipp

## Editorial

Liebe Leserinnen und Leser!

Die Makroregionale Strategie der Europäischen Union für den Alpenraum und die Zukunft des Verkehrsprotokolls standen schon das ganze Jahr über im Mittelpunkt unserer Beiträge und sie tun es in diesem Heft mehr denn je. Entscheidende Weichenstellungen stehen in den nächsten Wochen bei beiden Themen bevor.

Dem Vernehmen nach werden die Staats- und Regierungschefs der EU bei der Ratstagung am 19. und 20. Dezember in Brüssel die EU-Kommission mit der Ausarbeitung eines Alpenraumprogrammes samt Aktionsplans beauftragen. Damit ist die Schaffung einer Makroregion Alpen wohl unumkehrbar auf Schiene gebracht.

Wir berichten in diesem Heft von einem Workshop, den CIPRA Österreich am 25. September in Innsbruck im Rahmen des Alpen.Leben-Projekts organisiert hat. Dabei hat Andrea Nasi vom österreichischen Außenministerium mit einer sehr klaren Aussage aufhorchen lassen: „Die vollwertige Einbindung der Alpenkonvention als einzigartiges Kompetenzzentrum in allen mit der Strategie zusammenhängenden Belangen in die Umsetzung der Strategie wird

von ausschlaggebender Bedeutung für ihren Erfolg sein.“ Diese Aussage ist erfreulich und spiegelt ein Umdenken bei einigen Playern im makroregionalen Match wieder. Unabhängig von den Schwerpunkten eines Alpenraumprogramms und seiner Gebietskulisse – ohne Alpenkonvention macht ein derartiges Projekt wenig Sinn. „Für die Entwicklung des alpinen Kerngebietes könnte in diesem Rahmen die Alpenkonvention zuständig sein, die Gestaltung seiner Beziehungen und Verflechtungen mit den Metropolen dagegen sollte in einer Zusammenarbeit der Alpenkonvention als themenübergreifendes Kompetenzzentrum mit den anderen betroffenen Partnern erfolgen“, schreibt Andrea Nasi weiter in seinem Beitrag in diesem Heft.

Zugleich gilt, dass es dabei für die Alpen um keine Bringschuld der angrenzenden Regionen samt den Metropolen geht. Der eingeforderte zentrale Platz der Alpenkonvention ist auf Dauer nur dann gerechtfertigt, wenn aus den Alpen selbst sowie aus den Gremien der Alpenkonvention entsprechende inhaltliche Impulse kommen.

In der Frage der italienischen Erklärung anlässlich der Ratifizierung des Verkehrsprotokolls hat eine Stellungnahme der Rechtsservicestelle Alpenkonvention bei CIPRA Öster-



© Hannes Schlosser

Die Redaktion und CIPRA Österreich wünschen Ihnen erholsame Feiertage und ein erfolgreiches Neues Jahr im Sinne der Alpenkonvention.

reich für nicht unerwartete Klarheit gesorgt: die „Erklärung“ ist ein „Vorbehalt“, der dieses Protokoll in seiner wichtigsten Bestimmung auszuhebeln droht. Am 6. Februar 2014 läuft jene Frist ab, bis zu der die anderen Vertragsstaaten diesen Vorbehalt beeinspruchen können. Als NGO nehmen wir zur Kenntnis, dass staatliche Stellen in „stiller Diplomatie“ einen Ausweg aus dem Dilemma suchen und öffentliche Erklärungen meiden. Als NGO haben wir eine andere Aufgabe: klar und deutlich auszusprechen, welche Gefahren dieser Vorbehalt in sich birgt und entschieden zu fordern, dass vor dem Stichtag 6. Februar 2014 dieses Damoklesschwert beseitigt sein muss.

Ihr  
Hannes Schlosser

# STILLE DIPLOMATIE ZUR RETTUNG DES VERKEHRSPROTOKOLLS

von Hannes Schlosser

*Die umstrittene Erklärung, mit der Italien die Ratifikation des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention ergänzt hat, ist als unzulässiger Vorbehalt einzustufen. Zu diesem Ergebnis kommt eine Stellungnahme der Rechtsservicestelle-Alpenkonvention bei CIPRA Österreich (RSS). Wir fassen die bisherige Auseinandersetzung zusammen, stellen die Argumente der RSS vor und fragen nach Konsequenzen und Auswegen aus der Krise.*

*„Italien erklärt, dass die Bestimmungen von Art. 11 des vorliegenden Protokolls nicht die Möglichkeit präjudizieren, auf italienischem Staatsgebiet Straßenbauprojekte für Fernverbindungen, einschließlich der für den Ausbau des Warenverkehrs mit den Ländern nördlich der Alpen erforderlichen Infrastrukturen, zu verwirklichen. [...]“*

*Auszug aus dem Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich vom 13. Februar 2013, Nr. 37, Teil III.*

Mit dieser „dichiarazione interpretativa“ (Auslegungserklärung) hat Italien seine lange erhoffte und immer wieder verschobene Ratifizierung des Verkehrsprotokolls (VerkP) versehen. Anlässlich der Hinterlegung seiner Ratifikationsurkunde am 7. Februar 2013 wurde diese Erklärung beigefügt und damit selbst zum völkerrechtlich relevanten Dokument. Am 6. Februar 2014 endet jene Frist, innerhalb der die anderen Vertragsparteien die Möglichkeit haben, diese Erklärung zu beeinspruchen.

So groß die Freude über die endlich erfolgte Ratifizierung des VerkP vielerorts war, so groß sind seit Bekanntwerden dieser Erklärung die Bedenken, dass es sich dabei im juristischen Sinn um einen Vorbehalt handeln könnte. Damit, so die Sorge, könnte Italien ein, wenn nicht das Herzstück der Alpenkonvention aushebeln, insbesondere im Zusammenhang mit den nie ad acta gelegten Plänen zum Weiterbau der „Alemagna“-Autobahn A 27.

Obwohl es keine bekanntere Textstelle in allen Alpenkonventionsdokumenten gibt, sei der Artikel 11 (1) des VerkP hier zitiert:

*„Die Vertragsparteien verzichten auf den Bau neuer hochrangiger Straßen für den alpenquerenden Verkehr.“*

## HERZSTÜCK DER ALPENKONVENTION

In allen heuer erschienenen Heften unserer Zeitschrift „Die Alpenkonvention“ haben wir uns bemüht, die Diskussion um die Bedeutung der italienischen „dichiarazione interpretativa“ voranzubringen. Immer ge-

tragen von der Absicht, eine potenzielle Aufweichung und Gefährdung des Verkehrsprotokolls hintanzuhalten. Dabei haben wir auch prominente Stimmen zu Wort kommen lassen. Etwa den damals noch im Amt befindlichen Generalsekretär der Alpenkonvention **Marco Onida**, der im Heft 70 die Ratifizierung des VerkP durch Italien als einen der größten Erfolge seiner Amtszeit bezeichnete. In der Debatte zwischen Erklärung oder Vorbehalt entschied sich Onida eindeutig für ersteres und begründete die italienische Vorgangsweise als „mehr psychologisch denn realpolitisch“: „Es ist darum gegangen, dass niemand das Gesicht verliert. Die gleichen Leute, die zehn Jahre gegen das Verkehrsprotokoll gekämpft haben, können nicht plötzlich sagen, es ist alles in Ordnung. Sie haben gesagt, okay, aber wir möchten doch eine Erklärung anfügen, die zeigt, wir sind noch immer selbst für die italienischen Straßen zuständig.“

Am 14. März 2013 hat **Philipp Bittner** vom Völkerrechtsbüro des Außenministeriums in einer informellen Stellungnahme eine andere Position bezogen: „Bei der italienischen Erklärung handelt es sich also nach einer ersten Beurteilung um einen Vorbehalt.“ Zugleich empfahl Bittner einen Dialog mit Italien auf diplomatischem Weg, dessen Ziel „eine Zurückziehung oder Einschränkung der Erklärung durch Italien“ sein müsse. Bittner machte auch deutlich, dass ein potenzieller Einspruch Österreichs innerhalb eines Jahres ab Hinterlegung erfolgen müsse – also spätestens am 6. Februar 2014.

Anfang Juli des Jahres baten wir den neuen Generalsekretär der Alpenkonvention **Markus Reiterer** zum Interview, nachdem zwischenzeitlich die EU das VerkP ratifiziert hatte. Reiterer hob hervor, dass über die Frage „Erklärung oder Vorbehalt ... mit großer Ernsthaftigkeit diskutiert“ werde (Heft 72). „Es gibt auch genügend Völkerrechtler, die sich in den Hauptstädten mit der Erklärung der Italiener auseinandersetzen. Politisch ist das Wichtige: Italien hat ratifiziert. Die Beurteilung dieser Erklärung obliegt den Vertragsstaaten, die kann ich als Generalsekretär nicht treffen, auch wenn ich dazu eine persönliche Meinung habe.“ Reiterer machte auch deutlich, dass es sich dabei um kein italienisch-österreichisches Problem handle und erklärte weiter: „Was die Sache etwas relativiert, ist die Tatsache, dass die Ratifikation des Verkehrsprotokolls durch die EU ohne irgendeine Erklärung oder Vorbehalt erfolgt ist. Es hat, wie wir hören, im europäischen Meinungsbildungsprozess keinerlei Bedenken gegeben seitens einzelner EU-Mitgliedsstaaten, die auch Alpenkonventionsstaaten sind. Wir haben also einen sehr klaren und reinen Ratifikationsbeschluss durch die EU. Das ist schon ein Hinweis darauf, dass das Verkehrsprotokoll – zumindest was die EU-Kompetenzen betrifft – ohne irgendeine Erklärung gilt.“

## RECHTSSERVICESTELLE ANGEFRAGT

In dieser politisch brisanten Situation hat CIPRA Österreich-Vorsitzender **Peter Haßbacher** die Rechtsservicestelle-Alpenkonvention bei CIPRA Österreich (RSS) um eine Stellungnahme zu zwei Fragestellungen gebeten:

1. Handelt es sich bei der Erklärung Italiens um einen Vorbehalt?
2. Ist die Erklärung Italiens durch die Genehmigung des Verkehrsprotokolls durch die EU obsolet geworden?

Diese Stellungnahme liegt vor und kann nachgelesen werden unter [www.cipra.org/de/CIPRA/cipra-oesterreich](http://www.cipra.org/de/CIPRA/cipra-oesterreich)

Zentral ist in der Stellungnahme der RSS folgende Aussage enthalten: *Im Ergebnis besagt die italienische Erklärung, dass Art. 11 Abs. 1 VerkP der Möglichkeit nicht entgegenstehe, auf italienischem Staatsgebiet hochrangige Straßenbauprojekte für den alpenquerenden Verkehr zu verwirklichen. Dies widerspricht dem in Art. 11 Abs. 1 VerkP enthaltenen absoluten Verzicht. Die Erklärung kann somit nur dahingehend interpretiert werden, dass Italien bezweckt, die Rechtswirkung des Art. 11 Abs. 1 VerkP in der Anwendung auf sich selbst auszuschließen, womit ein Vorbehalt im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. d WVK vorliegt.*



Die ALEMAGNA – seit Jahrzehnten symbolisiert dieser Name den Widerstand gegen den Bau neuer hochrangiger Straßen im Alpenraum (das Bild zeigt die Aufschrift „Alemagna“ auf einem der alten Straßen-Wärterhäuser zwischen Toblach und Cortina d’Ampezzo).

© Josef Essl

Zum Verständnis dieser Aussage muss auf die Bedeutung der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) kurz eingegangen werden. Die WVK regelt das Recht der Verträge zwischen Staaten, wurde am 23. Mai 1969 beschlossen und ist seit dem Beitritt des 35. Vertragsstaats am 27. Januar 1980 in Kraft. Relevant ist in unserem Zusammenhang der Art. 19 Artikel WVK. Demnach kann ein Staat bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrags oder beim Beitritt einen Vorbehalt anbringen, sofern nicht

- a) der Vertrag den Vorbehalt verbietet,
- b) der Vertrag vorsieht, dass nur bestimmte Vorbehalte gemacht werden dürfen, zu denen der betreffende Vorbehalt nicht gehört, oder
- c) ... [wenn] der Vorbehalt mit Ziel und Zweck des Vertrages unvereinbar ist.

Für das gesamte Prozedere ist auch noch relevant, dass ein Vorbehalt als akzeptiert gilt, wenn die anderen Vertragsstaaten nicht innerhalb eines Jahres dagegen Protest einlegen.

**„... MIT ZIEL UND ZWECK DES PROTOKOLLS NICHT VEREINBAR“**  
Zurück zu den Einschätzungen der Stellungnahme der RSS. Diese

kommt zum eindeutigen Befund, dass es sich bei der italienischen Erklärung um einen *unzulässigen Vorbehalt* im Sinne der WVK handelt und begründet dies u.a. so: *Vor allem aufgrund seiner präzisen Formulierung ist Art. 11 Abs. 1 VerkP eine der Kernbestimmungen des Verkehrsprotokolls und ein wesentlicher Aspekt von dessen Ziel und Zweck. Die eindeutige Verpflichtung, das bestehende hochrangige Straßennetz für den alpenquerenden Verkehr nicht zu erweitern, zielt darauf ab, ein Ansteigen dieses Verkehrs und der dadurch bedingten Umweltbelastungen hintanzuhalten. [...] Der italienische Vorbehalt formuliert eine pauschale Ausnahme für zukünftige Projekte, ohne diese in irgendeiner Weise zu spezifizieren oder einzugrenzen. Dies untergräbt nicht nur jeden Versuch einer aufeinander abgestimmten Verkehrspolitik im Sinne des Art. 7 VerkP, sondern widerspricht auch der Systematik des Verkehrsprotokolls, die den Bau hochrangiger Straßen nur äußerst begrenzt zulässt. So formuliert Art. 11 Abs. 2 VerkP genaue Voraussetzungen für die Verwirklichung eines hochrangigen Straßenprojektes für den inneralpinen Verkehr. Art. 8 Abs. 2 S. 3 VerkP gestattet Ausnahmen von Art. 11 Abs. 1 VerkP lediglich, sofern diese am 31. Oktober 2000 in rechtsverbindlichen Texten festgeschrieben waren. Untermauert wur-*

*de dies auf politischer Ebene durch die Erstellung eines Verzeichnisses der zum 31. Oktober 2000 rechtsverbindlich festgelegten Projekte. Diese präzisen Ausnahmebestimmungen werden durch den italienischen Vorbehalt vollkommen ausgehebelt und Ziel und Zweck des Verkehrsprotokolls damit unterminiert. [...] Im Sinne von Art. 19 lit. c WVK ist sie somit als Vorbehalt zu qualifizieren, der mit Ziel und Zweck des Protokolls nicht vereinbar und folglich unzulässig.*

#### UNZULÄSSIGER VORBEHALT

Obwohl ein unzulässiger Vorbehalt nichtig ist und „nicht die geregelte Rechtswirkung eines zulässigen Vorbehalts“ entfaltet, empfiehlt die Stellungnahme der RSS den anderen Vertragsparteien, innerhalb der Frist von zwölf Monaten ab Hinterlegung „die Unzulässigkeit des italienischen Vorbehalts zu behaupten“. Allerdings droht bei einem solchen Schritt die Konsequenz, dass dann das gesamte VerkP zwischen dem betreffenden Staat und Italien nicht in Kraft tritt – eine Perspektive, die in niemandes Interesse wäre. Kurioserweise wären die Konsequenzen einer Einstufung als zulässigem Vorbehalt in der Praxis ähnlich, wie bei dem von der RSS präferierten unzulässigen Vorbehalt. Sowohl bei einer stillschweigenden Annahme, wie auch bei einem Einspruch gegen einen als zulässig eingestuften ita-

lienischen Vorbehalt, wäre die primäre Konsequenz, dass Art. 11 Abs. 1. VerkP bilateral keine Anwendung findet.

Die RSS empfiehlt daher zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit und einem intakten VerkP Konsultationen: *Geboten ist primär ein intensiver Dialog mit Italien, vor allem auch in den Gremien der Alpenkonvention, in welchem die Ablehnung des Vorbehaltes zum Ausdruck gebracht werden sollte. Italien hätte die Gelegenheit, eine möglicherweise andere Intention der Erklärung darzulegen. In diesem Fall müsste Italien den Vorbehalt gemäß Art. 22 WVK gänzlich oder zumindest teilweise zurückziehen, was gemäß Art. 23 Abs. 4 WVK der Schriftform bedürfte. Ein Zurückziehen des Vorbehaltes mit völkerrechtlicher Außenwirkung ist jedenfalls erforderlich [...] Geklärt werden sollte darüber hinaus, ob Italien bei der Formulierung des Vorbehaltes konkrete Projekte vor Augen hatte bzw. um welche es sich dabei handelt.*

*Angesichts des großen politischen Erfolges, den die Ratifikation des Verkehrsprotokolls durch Italien grundsätzlich darstellt, sollte schließlich ein – generelles oder bilaterales – Nichtinkrafttreten des Verkehrsprotokolls für Italien möglichst vermieden werden.*

### WIDERSPRUCH ZU TEN-RICHTLINIEN

Bemerkenswert sind auch die Argumente der RSS-Stellungnahme zur Frage, ob nach der Genehmigung des Verkehrsprotokolls durch die EU die Erklärung Italiens womöglich obsolet geworden sei.

Fakt ist, dass sich die EU mit der Ratifizierung „vollständig an Art. 11 Abs. 1 gebunden“ hat. Nach den Unionsverträgen liegt die Zuständigkeit für den Straßenbau bei den Mitgliedsstaaten. Allerdings hat die EU bei der Planung der „transeuropäischen Netze“ (TEN) Kompetenzen. Entsprechend der Normenhierarchie müssen die TEN-Leitlinien dem übergeordneten VerkP entsprechen. „Tatsächlich sieht der TEN-Beschluss derzeit kein Projekt vor, das gegen Art. 11 Abs. 1 VerkP verstoßen könnte. Die Neuaufnahme eines solchen Projektes wäre unionsrechtswidrig“, hält die RSS fest.

Würde Italien nun eine nicht in den TEN-Leitlinien vorgesehene neue



© Josef Essl

*Mit dem Vorbehalt Italiens zum Verkehrsprotokoll ist zum Beispiel die Sorge um den Weiterbau der Alemagna an die österreichische Grenze sehr groß.*

hochrangige Straßen für den alpenquerenden Verkehr im Sinne des Art. 11 Abs. 1 VerkP bauen, wäre diese nicht nur im Widerspruch zu den TEN-Zielsetzungen, sondern auch eine in den EU-Verträgen festgelegte Verletzung der Loyalitätspflicht Italiens gegenüber den Union. Gegebenenfalls würde laut Auffassung der RSS ein daraus resultierender Rechtsstreit vor dem EuGH landen und entschieden werden.

### STILLE DIPLOMATIE

So komplex die Einschätzungen in der Stellungnahme der RSS auch sind, in ihren zentralen Aussagen sind sie sehr konkret und nachvollziehbar. Eindeutig erweist sich, dass der 6. Februar 2014 keinesfalls verstreichen darf, ohne dass zuvor Entscheidendes passiert. Die Redaktion der Zeitschrift „Die Alpenkonvention“ hat sich bemüht, bei wichtigen Exponenten der Alpenkonvention im In- und Ausland nachzufragen, ob sie die Sichtweise der RSS teilen und welche Schritte in der verbleibenden Zeit geplant oder bereits im Gange sind.

Die Antworten sind aus journalistischer Sicht und im Sinne einer transparenten Auseinandersetzung nicht sehr befriedigend ausgefallen. „Stille Diplomatie“ war dabei der am häufigsten verwendete Terminus. In diesem Sinne ist auch die als zitabel freigegebene Aussage

von Generalsekretär **Markus Reiterer** einzustufen: „Aus meiner Sicht könnte es nun nützlich sein, etwa auch mit den Mitteln der Diplomatie eine Klarstellung zu finden, mit der die Geltung des Verkehrsprotokolls in seiner Gesamtheit rückbestätigt wird.“

Klare Forderungen formuliert CIPRA Österreich-Vorsitzender **Peter Haßlacher**: „Bei der italienischen Erklärung handelt es sich um einen Vorbehalt, den es auf diplomatischem Wege aufzulösen gilt.“ Haßlacher spricht von einer großen Herausforderung für die Alpenkonventions-Diplomatie, schädliche Folgen für das Verkehrsprotokoll und in weiterer Folge für die gesamte Alpenkonvention abzuwenden. Größte akute Sorge ist für Haßlacher die seit der Mitte der 1990er-Jahre nicht gelöste Frage um den Weiterbau der Alemagna-Autobahn. Damit hänge auch eine Unsicherheit über die weiteren wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven sowohl im Belluno, wie auch in Osttirol und Kärnten zusammen. Aus Haßlachers Sicht kann am Ende dieser Auseinandersetzung nur der endgültige Stopp für die Alemagna stehen.

Derzeit ist das Verkehrsprotokoll mit einem Ablaufdatum versehen. Der Stichtag ist der 6. Februar 2014. Wir werden berichten. ■

# WICHTIGE ROLLE FÜR ALPENKONVENTION IN EU-ALPENRAUMSTRATEGIE

von Josef Essl\*

*Die Bemühungen um eine Makroregion Alpen werden engagiert vorangetrieben, allerdings ohne dabei bisher gemeinsame Ziele zu verfolgen. Dissonanzen lösen vor allem die unterschiedlichen Gebietskulissen und die fehlende Einbindung der Alpenkonvention aus. Der I. Workshop im Rahmen des Projektes Alpen.Leben von CIPRA Österreich am 25. September 2013 in Innsbruck hat versucht, die unterschiedlichen Zugänge zu bündeln, tragfähige Lösungen zu suchen und Grundlagen für eine künftige konstruktive Zusammenarbeit zu finden.*

Knapp 30 hochkarätige TeilnehmerInnen hatten sich im Rokokosaal des Tiroler Landhauses eingefunden, darunter VertreterInnen des Lebens- und Außenministeriums, der Bundesländer Niederösterreich, Kärnten und Tirol, des Sekretariates der Alpenkonvention, der NGOs und der Zivilgesellschaft.

**Peter Haßlacher**, Vorsitzender von CIPRA Österreich, bemerkte in seiner Begrüßung, dass CIPRA Österreich mit dem Projekt Alpen.Leben als eine wichtige Informations- und Kommunikationsplattform fungiere und damit ein Scharnier zwischen Regierungsorganisationen und NGOs darstelle: „Es geht uns um ein Forum, bei dem man fundierte Informationen erhält und sich offen austauschen kann.“

Als Hausherr hieß der erste Vizepräsident des Tiroler Landtages, **Anton Mattle**, die TeilnehmerInnen willkommen und bekräftigte die Chance einer Makroregion Alpen für die in den Bergen lebende Bevölkerung: „Viele Herausforderungen sind nur mehr grenzüberschreitend zu lösen. Vor allem für die voranschreitende Entsiedlung in den Alpentälern braucht es Lösungen, damit die Menschen auch außerhalb der städtischen Ballungszentren eine Zukunft vorfinden“, betonte Mattle. Dass in der Entwicklung einer makroregionalen Alpenraumstrategie Emotionen stecken, bewies **Ewald Galle** vom Lebensministerium: „Wegen der intransparenten Vorgehensweise seitens der Initiative der Alpenregionen und Alpenstaaten sowie dem fehlenden Bottom-up-Prinzip und der Ausgrenzung der Alpenkonvention muss ein Scheitern dieses Prozesses befürchtet werden.“ Ähnliche Argumente fand **Markus Reiterer**, Generalsekretär der Alpenkonvention: „Nur wenn ein gemeinsames Handeln und ein

offener Dialog angestrebt wird, ist aus meiner Sicht ein Erfolg möglich.“

**Wolfger Mayrhofer** vom Amt der Tiroler Landesregierung und österreichischer Ländervertreter in der Initiative der Alpenregionen und Alpenstaaten, legte dar, dass zwar die Alpenkonvention sehr viele strate-

Gespannt waren die TeilnehmerInnen auf die Ausführungen von **Andrea Nasi**, Referent für makroregionale Strategien in der EU im Außenministerium, der vor allem dahingehend aufhorchen ließ, dass die Alpenkonvention und die Zivilgesellschaft (= NGOs) von großer Bedeutung seien und deshalb aufgrund



Das Innsbrucker Landhaus (Rokokosaal) war Schauplatz des I. Workshops im Rahmen des Projekts Alpen.Leben.

gische Vorgaben einbringen könne, sie jedoch von einzelnen Ländern und Staaten nicht als Nachhaltigkeitsinstrument verstanden, sondern vielmehr mit einem reinen Schutzgedanken in Verbindung gebracht würde: „Deshalb bestehen Vorurteile gegen die aktive Aufnahme der Alpenkonvention in die makroregionale Alpenraumstrategie. Außerdem verlangt die Initiative im Gegensatz zur Alpenkonvention die Ausdehnung der Gebietskulisse auf das gesamte Voralpengebiet, um die zukünftigen Herausforderungen auch bewältigen zu können.“

ihrer langjährigen Erfahrungen und Fachkompetenz von Beginn an in den makroregionalen Prozess einzubeziehen seien. Diese Sicht legt **Andrea Nasi** in seinem Beitrag in diesem Heft nochmals ausführlich ab Seite 6. dar.

**Peter Bußjäger** vom Institut für Föderalismus in Innsbruck, skizzierte in seinen Ausführungen Ansätze für eine funktionierende „Multi-Level-Governance für den Alpenraum“ und machte deutlich, dass ein Mehrebenensystem dann funktioniere, wenn es nicht linear und hierarchisch, sondern netzwerkartig angelegt

\* Josef Essl ist Leiter des Alpenkonventionsbüros von CIPRA Österreich und Projektleiter von Alpen.Leben



ist. Weil eine funktionierende Multi-Level-Governance im makroregionalen Prozess ein Schlüsselement ist, haben wir Peter Bußjäger gebeten, auf das Thema in einem Textbeitrag konkreter einzugehen (Seite 7). Der Blick über den Tellerrand ist von besonderer Wichtigkeit, um die Erfahrungen und Erkenntnisse aus anderen bereits bestehenden Makroregionen kennenzulernen. **Christian Steiner** vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung ist bei der Donauraumstrategie aktiv eingebunden und erläuterte, dass sich die Erarbeitung neuer Ideen, wie auch die Koordination bzgl. Förderungen stark verbessern konn-

ten: „*Erfreulich ist die Tatsache, dass die Donauraumstrategie gerade auf regionale Organisationen als auch auf Städte und Gemeinden positiv ausstrahlt.*“ Fünf Jahren Donauraumstrategie zeigen, dass sich diese grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Staaten und Regionen durchaus bewährt hat. Detailliert begibt sich Christian Steiner auf die Spuren der Stärken und Schwächen der Donauraumstrategie in seinem Beitrag auf Seite 8.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass beim Workshop eine gemeinsame Richtung der Akteure erkennbar geworden ist und Verständnis für andere Positionen erreicht werden konnte. Es besteht der allgemeine ausdrückliche Wunsch sowohl die

Alpenkonvention als auch die Zivilgesellschaft aktiv in den Prozess einzubinden und ihnen die wichtige Rolle als fragender und kritischer Teil einer makroregionalen Alpenraumstrategie zuzuerkennen. Abschließend gilt der Dank **Christian Baumgartner** von den Naturfreunden Österreich, der mit seiner umsichtig und kompetent geführten Moderation großen Anteil am positiven Ergebnis des I. Workshops von Alpen.Leben hat. ■

**Weitere Infos zu den Workshop-Ergebnissen finden Sie unter:**  
[www.cipra.org/de/CIPRA/cipra-oesterreich/Projekte/alpen-leben/alpen-leben-projekt-info](http://www.cipra.org/de/CIPRA/cipra-oesterreich/Projekte/alpen-leben/alpen-leben-projekt-info)

## DIE ALPENKONVENTION ALS HERVORRAGENDES KOMPETENZZENTRUM FÜR DIE KÜNFTIGE EU-ALPENRAUMSTRATEGIE

von Andrea Nasi\*

Österreich hat in den letzten drei Jahren die Anregungen der Zivilgesellschaft, die Initiative der Regionen des Alpenraumes sowie die Überlegungen der Organe der Alpenkonvention für eine EU-Alpen-

ler und Bundesminister für europäische und internationale Angelegenheiten Michael Spindelegger gegenüber seinen Amtskollegen aus dem Alpenraum, ist eine neue Dynamik entstanden.

ten (Frankreich, Deutschland, Slowenien, Italien, Österreich und die Nicht-EU-Mitgliedsstaaten Schweiz und Liechtenstein) eine gemeinsame Erklärung für die Schaffung einer EU-Alpenraumstrategie nach dem Vorbild der EU-Ostsee- und EU-Donauraumstrategie. Österreich war durch Staatssekretär Reinhold Lopatka im BMeiA und den Tiroler Landtagspräsidenten Herwig Van Staa vertreten, welche im Namen Österreichs gemeinsam die Erklärung unterzeichneten. Der Generalsekretär der Alpenkonvention Markus Reiterer war ebenfalls anwesend. Staatssekretär Lopatka schildert die Eckpunkte einer künftigen EU-Alpenraumstrategie sowie sie in der Erklärung von Grenoble anvisiert werden, wie folgt: „*Die engere Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation sowie in der Förderung ökologischer Mobilität und Infrastruktur, als auch in der Bewahrung der Biodiversität sind die großen Ziele dieser Strategie. Die 130 Mio. Euro, die die EU in der letzten Finanzperiode (2007-2013) für diesen Raum zur Verfügung gestellt hat, sollen durch gezieltere und stärkere Nutzung von EU-Mitteln ausgeweitet werden. Österreich*



© Josef Esstl

Für die Umsetzung der makroregionalen Alpenraumstrategie wird von Österreich die vollwertige Einbindung der Alpenkonvention und der Zivilgesellschaft verlangt.

raumstrategie aktiv aufgegriffen und unterstützt. Insbesondere mit der Alpenkonferenz in Innsbruck (10.-12. Oktober 2012), zu der letztes Jahr Landeshauptmann Günther Platter eingeladen hat und dem persönlichen Einsatz von Vizekanz-

Über Einladung des französischen Europaministers Thierry Repentin fand am 18. Oktober 2013 in Grenoble ein Ministertreffen zur EU-Alpenraumstrategie statt. Bei der Konferenz unterzeichneten die Vertreter der sieben Alpenraum-Staa-

\* Andrea Nasi ist Referent für makregionale Strategien in der EU im Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten in Wien

wird darauf drängen, dass diese Zielsetzung beim Europäischen Rat im Dezember 2013 festgeschrieben und die Strategie rasch umgesetzt wird."

Die Annahme der gemeinamen Erklärung unterstreicht in eindrucksvoller Weise einen starken, gemeinsamen politischen Willen. Es ist unbestritten, dass gerade die Zivilgesellschaft, insbesondere die CIPRA, aber auch andere NGOs wesentlich dazu beigetragen haben, diesen Willen zu artikulieren und in konkreten Zielen konkreten Ausdruck zu verleihen.

### VOLLWERTIGE EINBINDUNG

Die vollwertige Einbindung der Alpenkonvention als einzigartiges Kompetenzzentrum in allen mit der Strategie zusammenhängenden Belangen in die Umsetzung der Strategie wird von ausschlaggebender Bedeutung für ihren Erfolg sein. Dies ist deswegen notwendig, weil die

Alpenkonvention ein „centre of excellence par excellence“ ist. Allein schon die von ihr betreute Rechtsdatenbank eröffnet große Perspektiven eines auf der Grundlage gegenseitigen Informationsaustausches gut abgestimmten Vorgehens zwischen den teilnehmenden Staaten und Regionen in allen Themenbereichen mit Alpenbezug.

Einerseits geht es darum, die Zukunftsthemen für den Alpenraum – gedacht als Berggebiet und Alpenvorland – zu identifizieren und zu fokussieren, wobei dazu die Alpenkonvention für das Berggebiet mit ihrem rechtlich verbindlichen Rahmen einschließlich der Mitgliedschaft der Europäischen Union als Völkerrechtssubjekt bereits Vieles erarbeitet hat und einbringt. Andererseits kann eine makroregionale Strategie die bestehenden Verflechtungen zwischen den außeralpinen Metropolen und dem alpinen Kerngebiet gezielt politisch gestalten.

Hier kann eine makroregionale Strategie für den Alpenraum einen echten Mehrwert erzeugen, da dafür derzeit keine Struktur existiert. Für die Entwicklung des alpinen Kerngebietes könnte in diesem Rahmen die Alpenkonvention zuständig sein, die Gestaltung seiner Beziehungen und Verflechtungen mit den Metropolen dagegen sollte in einer Zusammenarbeit der Alpenkonvention als themenübergreifendes Kompetenzzentrum mit den anderen betroffenen Partnern erfolgen.

Auf diese Weise kann die EU-Alpenraumstrategie in wirksamer Weise eine Plattform für ein wichtiges europäisches Ziel bieten: **den Nord-Süd-Zusammenhalt innerhalb der EU konkret zu stärken und einen neuen Maßstab für ein gemeinsames europäisches Denken zu setzen.** ■

## MULTI-LEVEL-GOVERNANCE: DEZENTRALISIERUNG VON ENTSCHEIDUNGEN

von Peter Bußjäger\*

Multi-Level-Governance bedeutet „Regieren über mehrere Ebenen“. Das Konzept geht von der Tatsache aus, dass unter modernen Bedingungen die Aufgaben, vor denen die verschiedenen staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) und internationalen Ebenen (Europäische Union, aber auch Organisationen wie Europarat, WTO und andere) stehen, immer seltener von bloß einer Ebene hinreichend erledigt werden können. Die Lebensangelegenheiten sind immer stärker miteinander verflochten und können nicht mehr isoliert betrachtet werden. Die traditionelle Antwort auf dieses Problem war Zentralisierung, die moderne Antwort ist Multi-Level-Governance. Das Gesagte sei am Beispiel der Entsiedelungsproblematik in verschiedenen Teilen des Alpenraumes demonstriert: Der Bevölkerungsverlust in den peripheren Alpentälern hängt mit geringem Angebot an Arbeitsplätzen zusammen, infrastrukturellen Defiziten, wie schwere Erreichbarkeit auch und gerade mit öffentlichen Verkehrsmitteln,

Schwächen, auf geänderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen zu reagieren, siehe etwa Kinderbetreuung, ebenso wie erschwertem Zugang zu Bildungseinrichtungen. Das Problem kann nicht allein mit Förderprojekten etwa des „ländlichen Raums“ bewältigt werden. Eine Strategie, die Menschen in den Dörfern zu halten, erfordert daher ein integratives Zusammenwirken aller Entscheidungsebenen.

### NETZWERKE STATT HIERARCHIE

Multi-Level-Governance erfordert, sich vom herkömmlichen Hierarchiemodell der Entscheidungsebenen zu verabschieden. Entscheidungsprozesse müssen von unten aufgebaut werden. Netzwerke treten zumindest teilweise an die Stelle von hierarchischen Entscheidungsstrukturen. Die verschiedenen Ebenen müssen als weitgehend autonome Akteure zusammenspielen, wodurch auch die Dominanz der übergeordneten Ebenen gebrochen wird. Multi-Level-Governance ist ein weit aus anspruchsvollerer Ansatz als

herkömmliches Top-down-Regieren, da Netzwerke schwieriger zu steuern sind als hierarchische Systeme. Trotzdem ist dieser Ansatz alternativlos, da die Komplexität der modernen Lebensformen mit einem Entscheidungssystem, das nicht alle Ebenen einbindet, nicht mehr bewältigbar ist. Die Dezentralisierung des Wissens erfordert eine Dezentralisierung der Entscheidungen. An die Stelle zentraler Steuerung müssen andere Koordinationsmechanismen treten, nämlich solche, die auf einer Gleichrangigkeit der Partner beruhen. Zentral erlassene Gesetze und Verordnungen werden immer mehr durch Verträge, Verwaltungsübereinkommen und Absprachen ergänzt, die von den Partnern in ihren jeweiligen Bereichen umgesetzt werden müssen. Multi-Level-Governance ist eine Herausforderung: Mangelnde zentrale Steuerung äußert sich nicht selten in unkoordinierten Aktivitäten. Mangelnder Durchgriff der zentralen Ebenen ruft zuweilen Umsetzungsdefizite hervor, der Koordinie-

\* Peter Bußjäger ist Direktor des Instituts für Föderalismus an der Universität Innsbruck



rungsbedarf wächst.

Schwächen von Multi-Level-Governance zeigen sich auch in einer gewissen Intransparenz der Entscheidungen. Das Überspringen rechtlicher Kompetenzgrenzen führt in der Tendenz zu einer Verwischung von Verantwortlichkeit. Auch die Parlamente müssen daher neue Formen der Zusammenarbeit finden, um die Dominanz der Exekutive zu begrenzen. Multi-Level-Governance ist nicht nur auf die staatlichen Ebenen be-

schränkt. Die Netzwerke bedürfen der Rückkoppelung der Bürgergesellschaft, wo den NGOs eine wichtige Funktion zukommt. Sie artikulieren nicht nur Forderungen, etwa was den Schutz alpiner Berggebiete betrifft, sondern spielen in der Umsetzung von Schutzvorgaben eine immer bedeutendere Rolle, man denke nur an den Vertragsnaturschutz. Ein Regieren an den NGOs vorbei ist in einem hierarchischen System mit seinen klar definierten Rollen leicht, im Netzwerk sind hingegen auch die NGOs relevante Akteure.



**Weiterführende Literatur:**

Bußjäger, Peter/ Gsodam, Christian (Hrsg.): Multi-Level-Governance im Alpenraum. Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem;

Institut für Föderalismus der Universität Innsbruck, Schriftenreihe Band 116; new academic press, Wien 2013, 301 Seiten, ISBN 978-3-7003-1853-8

## EU-DONAURAUMSTRATEGIE BETRIFFT 14 STAATEN

von Christian Steiner\*

Makroregionen sind ein neues politisches Konzept der EU-Raumentwicklungspolitik zur Entwicklung und Stärkung von transnationalen Kooperationen und zur Bewältigung von räumlich und thematisch zusammenhängenden Herausforderungen. Makroregionen haben eine territoriale und eine funktionale Dimension, die über politische und administrative Grenzen hinausgehen.

Die Makroregion Donauraum hat als naturräumliche Grundlage die Donau mit ca. 2.850 km Länge und einem Flusseinzugsgebiet von rund 817.000 km<sup>2</sup>. Diese Makroregion umfasst neun EU-Mitgliedsländer (Deutschland, Österreich, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Kroatien, Rumänien, Bulgarien), drei Kandidatenländer (Bosnien und Herzegowina, Serbien, Montenegro) und zwei Drittstaaten (Moldawien, Ukraine). Diese 14 Staaten sind mit 115 Mio. EinwohnerInnen und einem Fünftel der Fläche der EU von wesentlicher strategischer Bedeutung für Europa. Auf Initiative von Österreich und Rumänien hat der Europäische Rat im Juni 2009 die Kommission mit der Entwicklung einer Donauraumstrategie beauftragt. Nach intensivem Konsultationsprozess wurde am 8. Dezember 2010 die Strategie inklusive Aktionsplan angenommen und von den Regierungschefs unter ungarischer Präsidentschaft am 24.

Juni 2011 beschlossen. Die drei wesentlichen Bedingungen – keine neuen gesetzlichen Regelungen, keine neue Organisationsstrukturen, kein neues Geld – wurden



Das Donauweibchen im Wiener Stadtpark, eine Sagenfigur, die notleidenden Fischern half, oder vor Hochwasser schützte.

zwischenzeitlich auch positiv formuliert: bessere Ausrichtung der Fördermittel, effizientere Koordination der Instrumente und neue Ideen!

**„DER DONAURAUM UMFASST VIEL MEHR ALS NUR DEN FLUSS!“**

Einige ausgewählte Aussagen der Zwischenevaluierung zeichnen folgendes Bild:

- Bereits nach 18 Monaten entstanden transnationale Projekte für den Donauraum, verschiedene nationale und EU-Strategien werden besser koordiniert und 24 KoordinatorInnen für Schwerpunktbereiche und 14 nationale Kontaktstellen kooperieren umfassend.
- Die Strategie erleichtert neue Pro-

jekte, verleiht bestehenden Projekten neuen Schwung und unterstützt Netzwerke im Donauraum.

- Wichtig sind eine angemessene Ausstattung mit kompetentem Personal und die Unterstützung durch Ministerien bzw. hochrangige PolitikerInnen.
- Für die Zukunft werden eine Stärkung der internen Durchführungsstrukturen, die Gewährleistung von Kontinuität und angemessenen Mandaten, die Stärkung von Synergieeffekten mit bestehenden Initiativen, die Einrichtung einer strategischen Planung, eine stärkere Ergebnisorientierung mittels Zielen, Indikatoren und Fahrplänen, die Integration der Strategie in alle relevanten Programme 2014–2020 und eine Steigerung der Kommunikation empfohlen.

Niederösterreich hat sich über die Arbeitsgemeinschaft Donauländer stets aktiv in die Donauraumstrategie eingebracht und bereits ab 2010 ETZ-Projekte zu den entsprechenden Zielsetzungen gestartet. So soll z.B. das mit Tschechien, Slowakei und Ungarn entwickelte Bodenschutznetzwerk SONDAR zu einem Nachhaltigkeitsnetzwerk ausgebaut werden, das den gesamten Donauraum umspannt.

**Weitere Informationen:**

[www.unserboden.at](http://www.unserboden.at)  
[www.sondar.eu](http://www.sondar.eu)

\* Christian Steiner ist Leiter der Fachabteilung Landentwicklung in der NÖ Agrarbezirksbehörde und Vertreter des Landes NÖ in der CIPRA





## K O M M E N T A R zur Makroregion Alpen

Man mag es drehen und wenden wie man will, die Bedeutung der Alpen in Europa war schon einmal größer. Gut, Wahlen werden in den großen Bevölkerungszentren entschieden und nicht im Berggebiet. Für mich ist es aber bewundernswert, welche Aufgaben dieser sensible Raum für die Allgemeinheit im Alpenbereich und außerhalb übernimmt: Gefahrenbannung, Biodiversität, green jobs, Kulturlandschaft, Erholungsraum, Bergwasser ... Aufgrund des sensiblen Charakters seiner natürlichen Ressourcen und Umweltgegebenheiten, der soziokulturellen Beson-

derheiten des Wirtschaftssystems sowie des kleinräumig föderativen und demokratischen Rechtsrahmens können die Alpen durchaus eine Art „Laboratoriums-Funktion“ für europäische Politiken ausüben. In den vergangenen Jahren gab es immer wieder Versuche, dieser besonderen Lage, Vielfalt und Herausforderung in der Regionalpolitik gerecht zu werden. In den 1990er-Jahren bemühten sich fast alle Bundesländer, mit dem Vorstoß zu einem eigenen Ziel-7-Gebiet Alpen die Förderung für dieses nicht mit dem ländlichen Raum im Flachland vergleichbare Berggebiet zu verbessern. Die faszinierende Vision der Alpenkonvention mit ihrer auf Nachhaltigkeit orientierten Alpenentwicklung hat sich zu einem exzellenten Kompetenzzentrum mit

Sitz in Innsbruck (und Außenstelle in Bozen) entwickelt. Doch zaghafter politischer Wille und der für eine konkrete Umsetzung fehlende Mitteleinsatz bringen diese Konzeption nicht in Schwung. Der Mehrwert für die Bevölkerung fehlt. Nun steht der europäische Raumentwicklungsansatz transnationaler Zusammenarbeit in Form von Makroregionen an der Rampe. Es wird in ganz erheblichem Maße von uns AlpenbewohnerInnen und FreundInnen abhängen, ob wir mit unseren innovativen Ideen und Vorschlägen aus der Arbeit der Alpenkonvention diese Chance zum Mehrwert nutzen oder in die Rolle von Statisten der großen Metropolregionen gelangen.

Peter Haßbacher ist Vorsitzender von CIPRA Österreich

## ÖKOLOGISCHER VERBUND UND SCHUTZGEBIETE

*Der Ökologische Verbund wird im Artikel 12 des Durchführungsprotokolls „Naturschutz und Landschaftspflege“ angesprochen und stand auf der Jahrestagung des Umweltdachverbandes am 20. Juni 2013 in Molln zur Diskussion. In einem „Positionspapier zur Weiterentwicklung der Nationalparke Kalkalpen und Gesäuse“ hatten OeAV, Naturfreunde und Naturschutzbund dazu auch einen entsprechenden Antrag eingebracht. Dieser wurde zwar angenommen, fand aber auch Gegenstimmen. Wir stellen die unterschiedlichen Positionen in Beiträgen von Martin Höberth und Michael Jungmeier zur Diskussion*

### Der Antrag im Wortlaut

*Die Vollversammlung des Umweltdachverbandes fordert die Verantwortlichen in den drei Bundesländern und in den Schutzgebietsverwaltungen vor diesem Hintergrund auf, die länder- und schutzgebietsübergreifende Zusammenarbeit zu intensivieren und konkrete naturschutzfachliche Projekte gemeinsam umzusetzen. Dazu zählt insbesondere die Etablierung ökologischer Korridore – vorrangig zwischen den beiden Nationalparks Kalkalpen und Gesäuse – und die wechselseitige Umsetzung von Best practice-Beispielen wie etwa die Übernahme der modellhaften Anwendung von § 32a ForstG im Wildnisgebiet Dürrenstein (Ausnahme von Forstschutzverpflichtungen in Biotopschutzwäldern) auch in den anderen Schutzgebieten.*

### SCHUTZWALD BRAUCHT GEZIELTE BEWIRTSCHAFTUNG von Martin Höberth\*

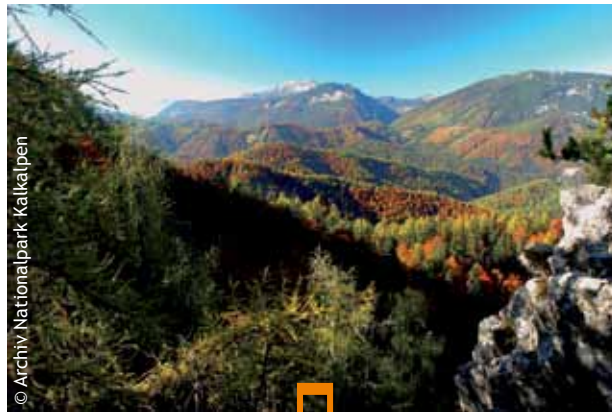
Sowohl auf europäischer wie auf nationaler Ebene begegnet Grundeigentümern immer öfter dem Thema „Ökologischer Verbund“. Dieses Anliegen des Naturschutzes ist durchaus nachvollziehbar, wobei das Motto offenbar lautet: „Machen wir aus einem unvollkommenen Flickwerk ein brauchbares Netzwerk“. Problematisch aus Sicht des Österreichischen Forstvereins ist, dass in dieser Diskussion immer von „Unter-Schutz-Stellung“ im Sinne einer „Außer-Nutzung-Stellung“ von Flächen die Rede ist. Manchmal begegnet einem die Diskussion auch in Form der Implementierung von Wildnis Konzepten in Natura 2000-Gebieten. Beim Thema Natura 2000 sind wir zudem alle gebrannte Kinder.

### ERHÖHTE DURCHLÄSSIGKEIT ZWISCHEN SCHUTZGEBIETEN von Michael Jungmeier\*

Die Konzepte vom ökologischem Verbund lassen sich auf Erkenntnisse der biogeografischen Forschung an Inseln zurückführen: Wenn Arten verstreut auf viele kleine Inseln vorkommen, ist ein genetischer Austausch sehr wichtig, da die Populationen sonst nicht genügend stabil sind und kollabieren. In gewisser Hinsicht sind auch Schutzgebiete Inseln, wo sich bestimmte Arten erhalten und reproduzieren können. In zunehmendem Ausmaß wird es für Arten jedoch schwieriger, die Flächen zwischen den Schutzgebieten zu überwinden. Siedlungsentwicklung, ausgeräumte Landschaften, lineare Infrastrukturen wie z.B. Autobahnen setzen dem genetischen Austausch einen erheblichen „Raumwiderstand“ entgegen. Deshalb wird es für Tiere und Pflanzen

Negiert wird dabei völlig, dass sich die österreichische Forstwirtschaft seit Generationen einer multifunktionalen Bewirtschaftung des Lebensraumes Wald verpflichtet fühlt. Wir wollen eben nicht wie in anderen Erdteilen üblich, die Trennung von Naturwäldern und Plantagen, die einzig und allein als Holzfabriken dienen. Wir sind überzeugt, dass diese Segregation gerade in einem Gebirgsland wie Österreich mittelfristig zu großen Problemen führen kann, weil einzelne Waldwirkungen nicht mehr gewährleistet wären. Gerade ein Schutzwald braucht auch gezielte Bewirtschaftung jagdlicher und forstlicher Natur, um sich z.B. entsprechend verjüngen zu können. Begriffe wie „non-intervention-management“ klingen in diesem Zusammenhang wie Hohn! Anscheinend wird auch negiert, dass die größte Bedrohung für die Biodiversität der Klimawandel darstellt. Noch so viele Außer-Nutzung-Stellungen werden diese Änderungen langfristig nicht verhindern können. Invasive Arten, darunter auch zahlreiche Waldschädlinge, werden sich in einer mobilen, global bewegenden Gesellschaft nicht so leicht aufhalten lassen. Aus meiner Sicht ist die wirkungsvollste Klimaschutzmaßnahme die Substitution fossiler Produkte durch Holz! Uns allen muss klar sein, dass der Druck auf jene Waldflächen in anderen Weltregionen steigt, die keinem Rodungsverbot und keiner Wiederbewaldungspflicht unterliegen, wenn wir bei uns immer größere Flächen außer Nutzung stellen. Nicht zuletzt sei erwähnt, dass unsere vorhandenen Wälder in der Kulturlandschaft bereits die Trittsteine für zahlreiche Arten sind. Ich stimme zu, dass zur Schaffung eines ökologischen Verbundes Waldflächen notwendig sind, diese müssen aber nicht zwangsweise einem strengen Schutzstatus unterliegen und schon gar nicht außer Nutzung gestellt werden, um ihre Funktion zu erfüllen. ■

\* Martin Höbarth ist Geschäftsführer des Österreichischen Forstvereins



Vom größten Waldnationalpark Österreichs, dem Nationalpark Kalkalpen, über das Naturschutzgebiet Totes Gebirge, bis zum Nationalpark „Gesäuse“, könnte der Art. 12 „Ökologischer Verbund“ des Protokolls „Naturschutz und Landschaftspflege“ der Alpenkonvention modellhaft umgesetzt werden.

immer schwieriger die Distanzen zwischen Schutzgebieten zu durchqueren, zu überfliegen und zu überwinden. Ein ökologischer Verbund geht zunächst von den bestehenden Schutzgebieten aus, diese sind die Eckpfeiler der weiteren Aktivitäten. Meist gibt es neben großen Schutzgebieten, etwa National-, oder Biosphärenparks auch eine Reihe von kleineren Schutzgebieten, die in einem Verbund eine Funktion übernehmen können. Sehr wichtig ist es, zu verstehen, dass es nicht darum geht, diese Schutzgebiete wieder durch Schutzgebiete mit einander zu verbinden. Es sollen also nicht weitere Schutzgebiete geschaffen werden, sondern die ökologische Durchlässigkeit zwischen den Gebieten erhöht werden. Dies kann erfolgen durch Wildtierbrücken oder die Einrichtung von Amphibientunnels und -leitsystemen zur Überwindung von Autobahnen, mit Grünachsen durch Siedlungsräume oder durch die Pflege von Korridoren. Hier greifen technische, raumplanerische und naturschützerische Instrumente in einander. Auch Finanzierungsinstrumente wie ÖPUL, Waldumweltmaßnahmen, Naturschutzpläne und ähnliches können wichtige Umsetzungsinstrumente sein. Die Planung dieser Verbundsysteme ist komplex und muss viele Interessen berücksichtigen. Natürlich sind die Maßnahmen unterschiedlich, für einen Verbund zwischen Waldökosystemen sind andere Maßnahmen erforderlich als für die Durchgängigkeit eines Fließgewässers. GrundbesitzerInnen und BewirtschafterInnen die von einem geplanten ökologischen Verbund betroffen sind, werden zunächst zu einem Gespräch eingeladen. Ein ökologischer Verbund kann nur in einer gemeinsamen Kraftanstrengung umgesetzt werden. GrundbesitzerInnen und BewirtschafterInnen spielen dabei eine zentrale Rolle. Natürlich müssen alle Maßnahmen finanziell abgegolten werden. Noch nie gab es dafür so viele und so treffsichere Instrumente wie heute. ■

\* Michael Jungmeier ist Leiter des E.C.O.-Instituts für Ökologie in Klagenfurt ([www.e-c-o.at](http://www.e-c-o.at)) und des internationalen Lehrgangs „Management of Protected Areas“ am Institut für Geographie und Regionalforschung der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt ([www.mpa.uni-klu.ac.at](http://www.mpa.uni-klu.ac.at))

# ANPASSUNGSSTRATEGIEN AN DEN DEMOGRAPHISCHEN WANDEL

## Kurzbericht über die Ergebnisse eines Alpenraumprojekts<sup>1</sup>

von Franz Dollinger\*

Neben dem Klimawandel stellt der demographische Wandel insbesondere die alpinen Gesellschaften vor bedeutende Herausforderungen. Aus diesem Grunde wurden im Rahmen des transnationalen Alpenraumprojektes DEMOCHANGE umsetzbare Lösungsstrategien für die Politik in Land, Regionen und Gemeinden ausgearbeitet. Die Abteilung Raumplanung sowie die Arbeitsgruppe Sozialgeographie vom Fachbereich Geographie und Geologie der Uni-

versität Salzburg erarbeiteten diese Lösungsstrategien für die Modellregion Pinzgau-Pongau-Lungau in Kooperation mit Projektpartnern aus Deutschland, der Schweiz, Italien und Slowenien. Der Begriff demographischer Wandel ist mittlerweile zu einem festen Bestandteil unseres alltagsweltlichen Sprachgebrauchs und u. a. Synonym für das Altern unserer Gesellschaft geworden. Damit werden aber viele unterschiedliche Trends der Bevölkerungsveränderung beschrieben, die im Wesentlichen von der Geburtenzahl, der Lebenserwartung von Frauen und Männern und von Wanderungsbewegungen bestimmt werden. Dabei ist wichtig festzuhalten, dass der demographische Wandel kein neues Phänomen ist: massive Rückgänge in der Geburtenziffer gab es bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts im Zuge des Wandels von der Agrar- zur Industriegesellschaft und Migrationsbewegungen in großem Ausmaß kennen wir in Europa nicht erst seit dem Zweiten Weltkrieg. Besonders hervorheben ist, dass der

einer allgemeinen Anwendbarkeit untersucht.

### BASISINFRASTRUKTUR ERHALTEN

Dabei wurde versucht, im Rahmen dieses Projektes die zukünftigen Bedürfnisse der Menschen in unserer Gesellschaft so herauszuarbeiten, dass die Politik in Gemeinden und Regionen die richtigen Handlungen setzen kann. Die grundlegenden Herausforderungen, wie die Aufrechterhaltung einer regionalen Basisinfrastruktur, eine alters- und familiengerechte Siedlungsstruktur und Änderungen im Mobilitätsverhalten usw., bringen mit sich, dass die zentralen Handlungsfelder zum demographischen Wandel in der Raumplanung insbesondere im Bereich der Wohnungsinfrastruktur, dem regionalen Arbeitsmarkt und in der Beteiligung aller Bürgerinnen und Bürger gesehen werden.

Ein Beispiel für eine solche Anpassungsnotwendigkeit im Bereich der Siedlungsstruktur ist das Erfordernis zur Reduktion der Abhängigkeit vom Auto. Eine älter werdende Gesellschaft benötigt mehr und flexiblere Öffentliche Verkehrsmittel nicht nur in

den Ballungsräumen. Die Aufrechterhaltung einer Basisinfrastruktur im Bereich der Versorgung mit Gütern des täglichen und mittelfristigen Bedarfs (Lebensmittel und Drogerieartikel etc.) kann nur dann erreicht werden, wenn genügend BewohnerInnen in den Gemeinden verbleiben. Dafür müssen die notwendigen Voraussetzungen, z.B. durch angepasste Mobilitätsangebote in Streusiedlungsgebieten, durch die Verbesserung der Kinderbetreuung für Beschäftigte im Tourismus oder durch mobile Serviceangebote, geschaffen werden.



Kontinuität und Wandel. Fronleichnamprozession in Werfenweng, Pongau.

versität Salzburg erarbeiteten diese Lösungsstrategien für die Modellregion Pinzgau-Pongau-Lungau in Kooperation mit Projektpartnern aus Deutschland, der Schweiz, Italien und Slowenien.

Der Begriff demographischer Wandel ist mittlerweile zu einem festen Bestandteil unseres alltagsweltlichen Sprachgebrauchs und u. a. Synonym für das Altern unserer Gesellschaft geworden. Damit werden aber viele unterschiedliche Trends der Bevölkerungsveränderung beschrieben, die im Wesentlichen von der Geburtenzahl, der Lebenserwartung von Frauen und Männern und von Wan-

demographische Wandel Teil einer Fülle von Veränderungsprozessen unserer Zeit ist: wie z.B. der wirtschaftliche und der gesellschaftliche Wandel sowie der technologische Wandel.

Im Rahmen dieses Alpenraumprojektes wurden in zehn Modellregionen die demographischen Veränderungen genau analysiert, die Auswirkungen dieser Veränderungen mit Aktiven in den Gemeinden, Regionen und Ländern diskutiert und Chancen und Handlungsfelder für die Zukunft gefunden. Diese wurden im Rahmen von Pilotaktionen getestet und gemeinsam hinsichtlich

\* Franz Dollinger ist Fachreferent für Raumforschung und grenzüberschreitende Raumplanung beim Amt der Salzburger Landesregierung

<sup>1</sup> Stark gekürzte und bearbeitete Fassung des Beitrags von Franz Dollinger, Andreas Koch, Madeleine Koch und Heidrun Wankiewicz in „Raumordnung aktuell“, Heft 9, 2013, S. 30–39

Die Pilotaktionen für alle Modellregionen sind auf folgenden Link online dokumentiert:  
[www.demochange.org/index.php?id=90](http://www.demochange.org/index.php?id=90)

Nähere Informationen über das transnationale Projekt und die regionale Umsetzung im Land Salzburg können neben dem nun veröffentlichten Endbericht auch dem transnationalen und dem regionalen Internetauftritt des Projekts entnommen werden:  
[www.demochange.org](http://www.demochange.org) und  
[www.demochange.at](http://www.demochange.at)

Die Abschlussveranstaltung des transnationalen Projektteams fand Ende September 2012 in Kranjska Gora, Slowenien, statt, das Salzburger Teilprojekt wurde im Spätherbst 2012 abgeschlossen. Auf Grundlage des veröffentlichten Endberichts soll ein Umsetzungsmanagement für die Region „Innergebirg“ eingerichtet werden, das sich gezielt mit den im Projekt entwickelten Vorschlägen befassen wird. Dafür soll weiterhin die unter der Internetadresse [www.demochange.at](http://www.demochange.at) verfügbare, öffentlich zugängliche, Kommunikationsplattform genutzt werden.



Der Endbericht des Projekts wurde im Sommer 2013 als Band 24 der Schriftenreihe der Abteilung Raumplanung veröffentlicht

(Ainz, G., F. Dollinger, E. Haslauer, A. Koch, M. Koch, N. Krippgans, G. Marchner, T. Prinz, R. Schoßleitner, W. Spitzer und H. Wankiewicz (2013): Der demographische Wandel. Herausforderungen für Raumplanung und Regionalentwicklung. Ergebnisse des Alpenraumprojekts DEMOCHANGE für die Modellregion Pinzgau-Pongau-Lungau. Salzburg: (= Materialien zur Raumplanung, Bd. 24).

### INFRASTRUKTURMASSNAHMEN FÜR DEN ALPENQUERENDEN UND INNERALPINEN GÜTERTRANSPORT - EINE EUROPÄISCHE ANALYSE VOR DEM HINTERGRUND DER ALPENKONVENTION

Die vorliegende umfangreiche Rechtsstudie ergänzt eines der Schwerpunktthemen dieses Hefts perfekt. Die Autorin Jennifer Heuck stellt die rechtlichen Wirkungen des Verkehrsprotokolls (VerkP) in den Mittelpunkt, wenn sie sich der Frage widmet, wie dem überbordenden freien Warenverkehr im Alpenraum begegnet werden kann – im Interesse von Mensch und Natur, aber auch regionaler und lokaler Wirtschaft. Entstanden ist die Arbeit als Dissertation an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg in der Schweiz. Die Ausgangssituation ist sattsam bekannt: „Die Garantie der fünf Grundfreiheiten der Europäischen Union fördert zugleich eine geografische Diversifikation der Güterproduktion. Dadurch entsteht ein Transportwachstum, das über das gesamtwirtschaftliche Wachstum hinausgeht“, schreibt Heuck einleitend.

Die Autorin bemängelt die mangelnde Konkretetheit vieler Bestimmungen des VerkP, ausgenommen den Artikel 11 Abs. 1 mit seinem Verbot des Neubaus hochrangiger alpenquerender Straßen: „Die Bestimmung ist hinreichend konkret und präzise formuliert und stellt daher eine der wenigen Bestimmungen der Alpenkonventionsprotokolle dar, die unmittelbar anwendbar sind.“ Hochaktuell ist die Auseinandersetzung darüber, ob die seinerzeitige Erklärung Frankreichs bei dessen Ratifizierung des VerkP als Vorbehalt zu qualifizieren ist oder nicht

und welche konkreten Folgen sich daraus ableiten. Bei Heuck sind die Konsequenzen einer Ratifizierung des VerkP durch die EU noch im Konjunktiv gehalten – ein Schritt der ja inzwischen erfreulicherweise erfolgt ist. Ohne in dieser kurzen Buchvorstellung auf Details eingehen zu können, gilt es festzuhalten, dass die Autorin den Stellenwert der Alpenkonvention und des VerkP im Besonderen sehr hoch einschätzt. Denn zum einen ist das VerkP eines der wenigen rechtlichen Mittel, das Mitgliedsstaaten ins Treffen führen können, wenn es gilt den ressourcenerstörenden Regeln des Binnenmarkts etwas entgegenzusetzen. Zum anderen sieht Heuck in der Ratifizierung des VerkP durch die EU „einen wichtigen Schritt zu einer umweltgerechteren Verkehrspolitik, mit der die Europäische Union zum Ausdruck bringt, dass sie bereit ist, eine auf Dauer angelegte und angemessene Lösung für den besonders sensiblen Alpenraum zu finden.“

Heucks akribische Studie widerlegt auch die ewige Tirade vom Papiertiger Alpenkonvention. Eine Pflichtlektüre für alle, die nach rechtlichen Hebeln gegen den Moloch Verkehr und seine Verursacher suchen. (hs) ■



Jennifer Heuck: Infrastrukturmaßnahmen für den alpenquerenden und inneralpinen Gütertransport – Eine europäische Analyse vor dem Hintergrund der Alpenkonvention; Schriftenreihe Natur und Recht, herausgegeben von Hans Walter Louis und Jochen Schumacher; Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2013; 562 S., 102,80 €

Bei Unzustellbarkeit retour an:  
 CIPRA Österreich  
 Alpenkonventionsbüro  
 Salurner Straße 1/4, Stock  
 A-6020 Innsbruck

