

Die Alpenkonvention – Grundstein einer gemeinsamen Alpenpolitik

Die Alpen sind das höchste Gebirge Westeuropas, Lebensraum für knapp 14 Millionen Menschen, für 30'000 Tier- und 13'000 Pflanzenarten. Sie sind eine besondere Region – und verfügen mit der Alpenkonvention über ein besonderes Abkommen, das ihre nachhaltige Entwicklung sichern soll. Die CIPRA stand am Anfang dieses Vertragswerks: Schon 1952 bei ihrer Gründung forderte sie die Schaffung einer solchen Konvention. Heute ist die CIPRA die wohl engagierteste Beobachterorganisation dieses Vertragswerks und wendet viel Energie und finanzielle Mittel zu seiner Umsetzung und Weiterentwicklung auf. Trotz oder gerade wegen dieser engen Verbundenheit der CIPRA mit der Alpenkonvention muss das 20-Jahre-Jubiläum der Konvention für die CIPRA Anlass sein, ihre Haltung zu diesem einzigartigen Vertragswerk zu überprüfen und zu aktualisieren.

Mit der Unterzeichnung des «Übereinkommens zum Schutz der Alpen», kurz Alpenkonvention, am 7. November 1991 in Salzburg traten die Alpenstaaten erstmals geschlossen als ein Akteur auf und begaben sich auf einen gemeinsamen Weg in der bisher nationalstaatlich geprägten Alpenpolitik. Die UmweltministerInnen der sieben Alpenstaaten und der Europäischen Union setzten ihre Unterschrift unter ein viersprachiges Papier und damit unter ein gemeinsames, verbindliches Ziel: «unter Beachtung des Vorsorge-, des Verursacher- und des Kooperationsprinzips eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen [...] unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen sicher[zustellen].»

Die Alpenkonvention wurde zum Grundstein einer neuen Alpenpolitik: Statt politischer Absichtserklärungen wollte man verbindliche, einklagbare Regelungen festlegen, die alpenweit gelten sollten. Da die Alpen nicht nur ein Naturraum, sondern auch ein Lebens- und Wirtschaftsraum sind, beschränkte man sich nicht wie bei anderen internationalen Konventionen auf ein Thema sondern entschied sich für einen sehr breiten Ansatz im Sinne der Nachhaltigkeit. Die Alpenkonvention ist damit ein Experiment. Sie ist der erste Versuch einer grossen Gebirgsregion, ihre zukünftige Entwicklung durch einen gemeinsamen Vertrag zu lenken.

In den Alpen wurden in den zwanzig Jahren des Bestehens der Konvention verschiedene Netzwerke aufgebaut mit dem Ziel des Wissenstransfers, der Kooperation und der Umsetzung der Ziele der Alpenkonvention. Der Vertrag bringt so Menschen zusammen, schafft ein Bewusstsein für die Alpen und Identifikation mit einem besonderen Lebens-, Wirtschafts- und Erholungsraum. In diesem Sinn ist die Alpenkonvention auf verschiedenen Ebenen ein Erfolg. Viele dieser Netzwerke – wie etwa das Gemeinденetzwerk «Allianz in den Alpen» oder das Netzwerk Alpiner Schutzgebiete «Alparc» - würden ohne die Alpenkonvention nicht existieren. In einzelnen Ländern wie etwas in Österreich spielt die Alpenkonvention auch im täglichen Leben von Politik und Verwaltung eine bedeutende Rolle.

Trotzdem müssen wir heute – nach zwanzig Jahren Alpenkonvention – feststellen: die Alpenkonvention kränkelt. Zum einen leidet sie unter der Schwerfälligkeit der Debatten im Ständigen Ausschuss. Dieser scheint die gemeinsame Vision aus den Augen verloren zu haben. Die Alpenkonvention ist aber auch geschwächt, weil die Schweiz und Italien noch keine und die Europäische Union sowie Monaco nur einige Protokolle ratifiziert haben, und weil die übrigen Staaten die Umsetzung nur zaghaft vorantreiben. Es werden vor allem Verwaltungsverfahren und viel Papier produziert.

Der Tätigkeitsbereich des Ständigen Sekretariats beschränkt sich auf die Verwaltung der Alpenkonvention, es gibt so gut wie kein Budget für die Umsetzung von Projekten, die Wirkung und Aufmerksamkeit in den Alpengebieten erzielen. Unabhängige Initiativen, beispielsweise von Gemeinden oder Vereinen, zur Umsetzung der Alpenkonvention sind sicherlich willkommen, aber sie werden nur selten gezielt unterstützt. Und während einige Staaten konkrete Projekte vorschlagen, stellen sich andere aus unerklärlichen Gründen quer. Selbst ausgezeichnet funktionierende Netzwerke wie das Netzwerk alpiner Schutzgebiete «Alparc» werden in Frage gestellt.

Die politische Akzeptanz der Alpenkonvention war von Anfang an beschränkt. Zwar werden die Gebietskörperschaften und ihre VertreterInnen ebenso wie die alpine Bevölkerung im Text der Alpenkonvention mehrfach als Akteure der nachhaltigen Entwicklung im Alpenraum erwähnt. Aber immer noch wissen nur relativ wenige Menschen in den Alpen, dass es diese Konvention gibt. Und diejenigen, die sie kennen, fühlen sich von ihr nicht angesprochen oder sehen darin zusätzliche Einschränkungen zu den bereits bestehenden Gesetzen. Andere Kritiker werfen der Alpenkonvention immer noch Schutzlastigkeit vor. Dies obwohl in der Präambel der Rahmenkonvention festgelegt wurde, «dass der Schutz der Umwelt, die gesellschaftliche und kulturelle Fortentwicklung sowie die Wirtschaftsentwicklung im Alpenraum gleichrangige Ziele sind, und dass deshalb zwischen ihnen ein langfristige tragfähiges Gleichgewicht gesucht werden muss».

Die meisten Vertragspartner räumen der Alpenkonvention immer weniger politisches Gewicht ein. Und was die Europäische Union betrifft, so bekundet diese offen ihr Desinteresse, wenn nicht gar ihre Missbilligung – was wiederum die volle Entfaltung der Alpenkonvention in Ergänzung zum europäischen Ansatz verhindert.

Die derzeitige Krise der Alpenkonvention lässt Überlegungen aufkommen, das Instrument verstauben zu lassen und stattdessen alles auf die Erarbeitung einer Alpenstrategie für eine EU-Makroregion Alpen zu setzen. Die Erarbeitung von Strategien für Makroregionen, die die EU derzeit vorantreibt, mag sinnvoll sein. Eine Makroregion auf dem Anwendungsbereich der Interreg-Gebietskulisse «Alpine Space» betrachtet die CIPRA aber mit Skepsis: Während die Alpenkonvention die Alpen mit 190'000 Quadratkilometern und 14 Millionen EinwohnerInnen abgrenzt, werden die Alpen bei der EU sehr weit gefasst; das Alpenraumprogramm umfasst ein Gebiet von 450'000 Quadratkilometern mit 70 Millionen Einwohnern. Dies bedeutet, dass die ausseralpinen Metropolen in der Nähe des Alpenrandes den eigentlichen Alpenraum bezüglich Bevölkerung, Arbeitsplätze und Wählerstimmen deutlich dominieren. Damit eine solche Strategie für die Alpen nachhaltig entwickelt wird, könnte es sinnvoller sein, dass die EU das Einzugsgebiet einer künftigen Makroregion Alpen auf den Geltungsbereich der Alpenkonvention reduziert. Denn wenn die Alpen im Sinne der Alpenkonvention einheitlich auftreten, können sie mit ausseralpinen Metropolen gleichberechtigt diskutieren. Räume mit ähnlichen Voraussetzungen können Herausforderungen und Probleme gemeinsam meistern.

Mit dem Lissabon-Vertrag wurde der «territoriale Zusammenhalt» 2009 erstmals normativ als EU-Ziel fixiert und auch „die Berge“ erhalten durch diesen Vertrag eine wichtige Anerkennung im politischen Diskurs. Dies gibt den Makroregionen einen hohen Stellenwert. Jedoch bleibt unklar, wie diese konkret umgesetzt werden sollen. Aus Sicht der CIPRA ermöglichen der Stand der Diskussion und die verfügbaren Informationen derzeit noch keine klare Position zu einer eventuellen Makroregion Alpen.

Vor diesem Hintergrund hält die CIPRA fest:

1. Wir bekennen uns auch zwanzig Jahre nach ihrer Unterzeichnung zur Alpenkonvention als bedeutendem Vertragswerk für die nachhaltige Entwicklung in den Alpen in ihrer ökologischen, wirtschaftlichen und soziokulturellen Dimension.
2. Wir streben eine bessere Verständigung unter den Vertragsparteien der Alpenkonvention an, anerkennen aber auch die unterschiedlichen politischen und kulturellen Hintergründe und glauben nicht, dass die Umsetzung der Alpenkonvention in allen Ländern genau gleich aussehen muss.
3. Partizipative Ansätze und der Einbezug der Regionen, Provinzen, Kantone und Bundesländer müssen gestärkt werden. So sollten die Regionsvertreter viel stärker als heute an der Arbeit des Ständigen Ausschusses beteiligt werden.
4. Die Umsetzung der Alpenkonvention geschieht heute zu einem bedeutenden Teil durch Netzwerke verschiedenster Art. Diese Netzwerke müssen politisch und finanziell gestärkt werden und neue Netzwerke sind zu lancieren.
5. Konkrete, für die Bevölkerung sichtbare, durch ihren internationalen Ansatz den Geist der Alpenkonvention transportierende Umsetzungsprojekte sind wichtig für den Fortschritt und die Sichtbarkeit der Alpenkonvention. Der Ständige Ausschuss und die Alpenkonvention müssen ihre Rolle vermehrt auch als Initiatoren und Förderer von solchen Projekten sehen. Das Ständige Sekretariat muss mit Mitteln ausgestattet werden, dies zu unterstützen.
6. Die Kommunikation der Alpenkonvention muss verbessert werden. Resultate aus Arbeitsgruppen, Plattformen und gemeinsamen Projekten können dafür hilfreich sein, wenn diese Gremien sich vermehrt darauf konzentrieren, nach aussen sichtbare und kommunizierbare Ergebnisse zu liefern und Projekte ins Rollen zu bringen. Es braucht eine Kommunikationsinitiative aller Vertragsparteien in ihren Ländern zur besseren Bekanntmachung der Alpenkonvention. Das Ständige Sekretariat muss die nötigen Mittel erhalten, diese Arbeit zu koordinieren und zu unterstützen.
7. Umsetzung kostet Geld. Die CIPRA fordert die Schaffung eines Alpenfonds zur Finanzierung von Umsetzungsprojekten, Netzwerken und einer verstärkten Kommunikation.
8. Die Bedeutung und Einzigartigkeit der Alpenkonvention muss verstärkt kommuniziert werden, vor allem gegenüber der EU, aber auch gegenüber anderen internationalen Körperschaften.
9. Die CIPRA beobachtet die Diskussionen über eine europäische Makroregion Alpen mit grossem Interesse, vernetzt sich mit den Akteuren und beteiligt sich am Diskussionsprozess. Sie unterstützt entsprechende Bemühungen nur, wenn sie die Ziele der nachhaltigen Entwicklung verfolgen und zu einer Stärkung statt zu einer Schwächung der Alpenkonvention führen. Ein sinnvoller Ansatz ist möglicherweise die Festlegung einer solchen Makroregion innerhalb der Grenzen der Alpenkonvention.

Die Lage der Alpenkonvention ist 20 Jahre nach ihrer Unterzeichnung ernst, aber nicht hoffnungslos. Die Errungenschaften und die Herausforderungen sind zu gross, als dass wir die Hände in den Schooss legen könnten. Die Alpenkonvention existiert und ist in fünf von neun Vertragsstaaten mit all ihren Durchführungsprotokollen geltendes Recht. Ihre Umsetzung hat begonnen und die bisherigen Ergebnisse können sich sehen lassen. Es liegt an den Vertragsparteien, sich auf die Grundsätze der Konvention zu besinnen und entsprechend zu handeln, an ihrem Image zu arbeiten und sie mit den notwendigen Mitteln auszustatten, damit konkrete Projekte realisiert werden können, die vor Ort wahrgenommen werden, und nicht zuletzt die Gremien für die betroffenen AkteurInnen aus Regionen, Provinzen, Kantonen und Gemeinden zu öffnen – sie sind bereit dafür.

Ausserhalb des Alpenraums gilt die Alpenkonvention als Vorbild. Setzen wir uns dafür ein, dass sie es bleibt, und dass die Alpen international – innerhalb und ausserhalb der Alpen – als Vorreiter in Sachen nachhaltige Entwicklung angesehen werden. All dies wird diesem grossen gemeinsamen Projekt neues Leben einhauchen.

Schaan, Februar 2011