

EIN BUCH FÜR DIE EUSALP

ARGE ALP PRÄSENTIERT

DIE EU-STRATEGIE FÜR DEN ALPENRAUM

DEUTSCH

VORWORT

EIN BUCH FÜR DIE EUSALP

Arge Alp präsentiert die EU-Strategie für den Alpenraum

Während des Trentiner Vorsitzes der Arge ALP und auf Initiative dieser Provinz entsteht die Idee zu diesem Buch, zu diesem Verlagsprojekt, das die Arge Alp speziell für EUSALP ins Leben gerufen hat. Folglich erfüllt es mich mit Stolz, das Buch nun als e-Book präsentieren zu dürfen.

Wie alle Alpengegenden zeichnet sich auch die Autonome Provinz Trient, satzungsbedingt aber auch durch ihre intrinsische Berufung, durch eine tiefe Neigung zur Selbstverwaltung aus: eine Autonomie, die sich über Jahrzehnte hinweg gefestigt und zu einer Dimension weiterentwickelt hat, die nicht auf Isolation, sondern auf dem Dialog beruht. Ziel ist nicht eine „selbtherrliche Isolation“, sondern ein offener Austausch, eine „Kontamination“ der Kulturen.

Konnte sich doch die Identität der Alpen und ihrer benachbarten Gebiete nicht zuletzt aufgrund der politischen und institutionellen Netzwerke für gemeinschaftliche Interessen durchsetzen und behaupten.

Unsere Beziehungen sind heute sicherlich sehr komplex, beschreiben aber allesamt ein System, das auf Gegenseitigkeit, auf den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung, der territorialen Verknüpfung, der Attraktivität der Unternehmen basiert: ein territorialer Zusammenhalt, bei dem das Recht des Bürgers, dort leben zu können, wo er geboren ist, an oberster Stelle steht.

Als es nach dem Beschluss des EU-Rates vom 27. November 2015 um die Ausarbeitung der Strategie für die Makroregion Alpenraum ging, haben wir von Arge Alp beschlossen, die Geschichte eben dieser Alpenregion von ihren Anfängen an mehrhändig niederzuschreiben: wir erzählen von ihrer Entstehung, ihrer politischen Geschichte, von der fruchtbaren Zusammenarbeit, die sich für ihre Gründung eingesetzt hat und im Zuge derer sie nun die ersten Gehversuche wagt.

UGO ROSSI
Präsident der Autonomen Provinz Trient
Trient, April 2017



EINLEITUNG

EIN BUCH FÜR DIE EUSALP

Arge Alp präsentiert die EU-Strategie für den Alpenraum

Unser schöner Alpenraum ist von unvergleichlicher Vielfalt. Groß in seiner Gesamtausdehnung, ist er in seiner kleinräumigen Struktur geliebte Heimat von Millionen traditionsbewusster Menschen, erfolgreiche Produktionsstätte weltmarktorientierter Unternehmen und besonderer Lebensraum unterschiedlichster Tier- und Pflanzenarten zugleich.

Dem Schutz und der Weiterentwicklung seines einmaligen Kultur-, Natur- und Innovationsreichtums haben sich verschiedene Initiativen verschrieben. Zwei davon, die bereits 1972 gegründete *Arbeitsgemeinschaft Alpenländer* (ARGE ALP) und die 2015 gestartete *EU-Strategie für den Alpenraum* (EUSALP), sind Musterbeispiele des gelebten Miteinanders, wie es seit jeher in den Alpen praktiziert wird. Sie zeigen auf regionaler Ebene vorbildlich auf, wie auch überregional sinnstiftende Kooperation zum Gewinn aller gelingen kann.

Das vorliegende Buch soll helfen, die Besonderheiten des Alpenraums besser zu verstehen. Darüber hinaus ist es ein Versuch, ARGE ALP und EUSALP miteinander in eine dynamische Beziehung zu setzen und bestehende Synergien und Komplementaritäten herauszuarbeiten. Der Alpenraum wird von seinen Bewohnern nicht als trennende Barriere zwischen Staaten, Kulturen und Menschen wahrgenommen, sondern als gemeinsamer Lebensraum, der in enger Zusammenarbeit bewahrt und weiterentwickelt werden soll.

Mein besonderer Dank gilt der Trentiner ARGE ALP-Mitgliedschaft als Initiatorin dieses *Buchs über die EUSALP* sowie den Autoren für ihre individuellen und interessanten Beiträge.

Ich wünsche eine spannende Lektüre mit vielen neuen Einsichten, Erkenntnissen und Perspektiven.

Beate Merk

Dr. Beate Merk
Staatsministerin für Europaangelegenheiten und regionale Beziehungen in der Bayerischen Staatskanzlei
Vorsitzende der ARGE ALP



INHALT

• [I 79](#)

[Historischer Rahmen: Autonomien in den Alpen und ihre Verwaltungsformen 79](#)

von [Annibale Salsa](#)

• [II 93](#)

[Ideologische Grundzüge und theoretische Wurzeln der Makroregion Alpen 93](#)

von [Stefano Bruno Galli](#)

• [III 107](#)

[Formen der territorialen Zusammenarbeit Erfahrungen, Grenzen und Perspektiven 107](#)

von [Alberto Bramanti und Remigio Ratti](#)

[1. Die Rolle der Arge-Alp bei der Versöhnung der "Widersprüche" 108](#)

[1.1 Die Rolle des Territoriums und Formen der Zusammenarbeit 108](#)

[1.2 Die territoriale Governance angesichts der globalen-lokalen Herausforderung 110](#)

[2. Formen der territorialen Zusammenarbeit in den Alpen 111](#)

[3. Der Beitrag der Arge-Alp: Bewertung von zehn Jahren Projektarbeit 113](#)

[4. Zusammenarbeit für die Entwicklung in der Arge-Alp: Stärken und Schwächen 117](#)

[4.1 Einige Stärken 117](#)

[4.2 Kritikpunkte 119](#)

[5. In Richtung makroregionaler Strategie: Das Vermächtnis der Arge-Alp 120](#)

[6. Schlussbemerkung: Alpengegenden und die Zukunft Europas 121](#)

[Bibliographie 123](#)

• [IV 125](#)

[Die Makroregion EUSALP und die ARGE ALP Regionen: Rückblick, Stand der Dinge und Potenziale 125](#)

von [Peter Bußjäger, Tobias Chilla](#)

[A\) Rückblick: Die ARGE ALP in der Entstehungsgeschichte der EUSALP 127](#)

[B\) Dialogphase Regionen – Mitgliedstaaten – EU 128](#)

[C\) Entscheidungsphase – Top-down? 130](#)

[D\) Zwischenresümee 131](#)

[E\) Der aktuelle Stand der Dinge 131](#)

[F\) Die Perspektive der Regionalentwicklung 132](#)

[H\) Räumliche Unterschiede und Disparitäten 134](#)

[I\) Zwischenresümee 135](#)

[M\) Potenziale der ArgeAlp ARGE ALP für die EUSALP 136](#)

[N\) Potenziale der EUSALP für die ARGE ALP 137](#)

[O\) Erfolgsfaktoren 138](#)

[IV. Literatur 141](#)

KAPITEL

I

HISTORISCHER RAHMEN: AUTONOMIEN IN DEN ALPEN UND IHRE VERWALTUNGSFORMEN

Die Alpen können als Wiege der Selbstverwaltung kleiner Gemeinschaften in unwegsamem und

somit unwirtlichen Gebieten mit schwierigen Lebensbedingungen gesehen werden. Ein Abriss des geschichtlichen Rahmens hilft beim Nachvollziehen des Wegs in die Freiheit und Autonomie von Völkern, die die praktische Umsetzung eines Gesellschaftsmodells ermöglicht haben, das unsere nähere Betrachtung verdient. Seit einigen Jahren wächst das Interesse an dieser Frage im Hinblick auf die Planung neuer europäischer Szenarien einschließlich der Gebirgsgebiete. Demzufolge ist es angebracht, das Erfolgsmodell der Vergangenheit aufmerksam zu betrachten, um mögliche Verwaltungsformen zu beleuchten, die die Alpen noch heute lebens- und wohnenswert machen.

Nach vielen Jahren der Krise und des Misstrauens gegenüber einer wirtschaftlichen und sozialen Erholung der Gebirgsregionen wird seit Beginn des dritten Jahrtausends das Bedürfnis nach einer Neupositionierung des Alpenraums als geografischer Mittelpunkt und hydrographischer Knotenpunkt des Alten Kontinents deutlich - in einer für die Geschichte Europas strategischen Makroregion. Aus historisch-anthropologischer Sicht geht der Ursprung der alpinen Autonomien zurück bis auf die ersten Jahrhunderte des späten Mittelalters (11. bis 14. Jahrhunderts), die einen tiefen demographischen, wirtschaftlichen und politischen Wandel einleiteten. Das Bevölkerungswachstum, insbesondere nach der Jahrtausendwende (im 11. Jahrhundert), erklärt sich aus dem Zusammenspiel verschiedener Ursachen und Mitursachen, die wiederum auf eine Vielzahl voneinander abhängiger Faktoren zurückzuführen sind. Eine Betrachtung der historisch-politischen Voraussetzungen bildet also die Grundlage für das Verständnis des Perspektivenwechsels bezüglich der Sichtweise, der Vertretung und der Regierung der Gebirgsregionen.

Im Laufe der Ur- und Frühgeschichte stand die Besiedlung des Alpenraums vor allem in Zusammenhang mit der Nutzung von Metallen wie Kupfer, Bronze und Eisen. Sozial waren diese Siedlungen als Stämme organisiert. Aus paläoethnologischer Sicht betrachtet unterscheidet man bei den Alpengebieten drei große Familien. Der westliche Bereich der Alpenkette (von den Seealpen bis zum Knotenpunkt Gotthard) war von den antiken Ligurern bevölkert, der zentral-östliche Bereich (der mehr oder weniger dem Kompetenzbereich der Arge Alp entspricht) von rätischen Völkern, der Osten (Alpe Adria) von antiken Venetiern und Illyrern. Die territoriale Verteilung war maßgeblich von räumlichen Unterbrechungen gekennzeichnet, die auf eine geringe Siedlungsdichte schließen lassen. Nach wissenschaftlichen Forschungsergebnissen ist es belegt, dass die Nutzung der Erzvorkommen diese Art der vorgeschichtlichen Metallverarbeitung begünstigt und somit einen wesentlichen Beitrag zur Weiterentwicklung der Zivilisationsmodelle geleistet hat. Die Alpen waren also im Laufe der Vorgeschichte ein großes Versorgungsbecken für maßgeblich an der technischen und kulturellen Entwicklung der Menschheit beteiligten Rohstoffe. In dieser Hinsicht äußerst lehrreich sind die Studien von André Leroi-Gourhan über die komplexen Zusammenhänge zwischen Techniken und Kultur (LEROI-GOURHAN:1943, 1945, 1962, 1963, 1965). Ebenso bedeutend waren die Erträge aus der Jagd wilder Tiere und dem Sammeln wild wachsender Früchte (Sammler und Jäger) für die zum Überleben wichtige Eiweiß- und Vitaminzufuhr. Mit dem Beginn der Tierhaltung (Schafe und Ziegen, Rinder) werden die Voraussetzungen für das Wanderhirtentum geschaffen, die eng mit

dem durch den Wechsel der Jahreszeiten bedingten Nomadentum verbunden ist. Ab der Revolution in der Jungsteinzeit (vor ca. 10.000 Jahren) leitet die Landwirtschaft einen grundlegenden Wandel der gesellschaftlichen Strukturen ein. Der Anfang einer fortschreitenden sesshaften Besiedlung der Alpen und somit die Voraussetzung für den Aufbau der Kulturlandschaft Alpen in der Form, in der sie uns bis heute zum Teil erhalten geblieben ist. Die Bevölkerungsdichte war demographisch wenig relevant. An den Alpenrändern, das heißt an den Gebirgsausläufern und in Richtung Ebenen, war die Besiedlung dichter. Aufgrund der sanften Morphologie der Böden, die einfacher dauerhaft zu besiedeln waren und aufgrund ihrer höheren Anpassungsfähigkeit an die Umwelt (Kälte, ausgedehnte Wälder), stammen die ersten Bewohner des intraalpinen Innenraums aus den nördlichen Breiten des europäischen Kontinents (germanische Völker). Insbesondere in den Zentral- und Ostalpen verbreiten sich immer mehr stabile Siedlungen auf den Hochebenen und an den der Sonne zugewandten Hanglagen. Bereits in jener fernen Zeit zeigt der Alpenraum eine gewisse Prädisposition zur Durchlässigkeit, zum Austausch zwischen Nord- und Südseite. Auch jenseits des Hauptkamms erweist sich die Zugänglichkeit von Norden aus für den Innenbereich als wesentlich. Die Flussläufe der großen Täler, die der Geograph Michel de Martonne im Herzen der Alpen eingebettete "Buchten der Ebenen" nennt, laden die aus den Niederungen stammenden Völker zum Vordringen ein. Diese Korridore durch die Täler wurden vor allem auf Wegen auf halber Höhe überquert, da die Wege unten im Tal angesichts oft überfluteter Wasserläufe und der Bildung gesundheitsschädlicher Mooregebiete zu wenig Sicherheit boten. In einer Zeit, in der die Alpen von keltisch-ligurischen, rätisch und venetisch-illyrischen Völkern bewohnt waren, wies die Siedlungsstruktur tiefe Risse territorialer Kontinuität auf. Wie ein Leopardmuster mit Flecken unterschiedlicher Geometrie. Diese Struktur setzt sich bis zum Beginn der römischen Eroberung durch, die in den Zentral- und Ostalpen zur Romanisierung der Raetia (Rätischer Krieg) durch Drusus (15 v. Chr.) geführt hat. Aus historisch-ethnographischer Sicht nahm die Raetia den Pufferraum zwischen lateinischer und germanischer Welt ein. Daran ändert sich nichts bis zur Ankunft germanischer Völker (Alemannen im Westen und Bajuwaren im Osten), die Kolonialsiedlungen zur Rodung ungenutzten Bodens errichteten. Bis dahin erstrecken sich die dauerhaften Siedlungen in der Höhe jedoch nicht über rund 800 m ü. NN hinaus. Das wirtschaftliche Interesse an der Nutzung der höher gelegenen Gebiete war bis dato noch deutlich saisonal geprägt. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass sich das Wort „alpe/alp/arp“ bereits in sehr früher Zeit ausgehend von einer gut identifizierbaren, präindoeuropäischen Sprachwurzel semantisch von der ursprünglichen Bedeutung „Anhöhe, Höhenlage“ im Zuge der Verbreitung der alpinen Weidewirtschaft zur Bedeutung gallisch-keltischen Ursprungs (Sommerweide) hin verändert hat. Diese sprachliche Entwicklung bildet die Voraussetzung für die zunehmende Tendenz, den Namen dieses Teils (alpe/alm) auf das Gesamte (die Alpen) anzuwenden. Im Laufe der Zeit weitet sich diese Bezeichnung dann auch auf andere, geographisch von unseren Alpen weit entfernte Gebirge aus. Die erfolgreiche Verwendung dieses Ausdrucks macht aus den Alpen das Gebirge schlechthin und stärkt ihre zentrale politisch-

kulturelle Stellung als durchlässiges Bindeglied Europas. So entspringen aus den Alpen die vier großen Flussläufe Rhone, Rhein, Donau und Po. Die ersten drei großen Flussniederungen (Rhone, Rhein, Donau) verlaufen nördlich der Alpen, die Poebene befindet auf der gegenüberliegenden Seite, südlich der Alpen. Neben den Ausläufern der Alpen, die dem direkten Einfluss der blühenden Ebenen und durch die großen Transitrouten dem Zugang zu den Küsten ausgesetzt waren, dürfen im Hinblick auf ein Verständnis der künftigen Siedlungsstrukturen auch die Innengebiete ("Zentralalpen") nicht vernachlässigt werden. Die Unterscheidung zwischen Außen- und Innengebieten ermöglicht es, die intrinsische Berufung der verschiedenen Alpenregionen zu beleuchten, da die Bevölkerung der Innengebiete eher dazu neigt, diese dauerhaft zu besiedeln. In den im Norden und Süden gelegenen Außenbereichen hingegen erweist sich die Transitfunktion bzw. die vorübergehende saisonale Funktion als ausgeprägter. Diese Tendenz bleibt bis zur Jahrtausendwende bestehen, da es sowohl während des Römischen Reichs als auch nach seinem Untergang (V. Jahrhundert n. Chr.) nicht üblich war, weit von den Voralpenstädten entfernte Ortsgemeinschaften oder Siedlungen zu errichten. Nach einer Übergangsphase anarchischer Verwaltung nach dem Untergang des Römischen Reichs wird mit der Einrichtung der römisch-germanischen Königreiche (Langobarden, Franken, Karolinger) in Europa eine neue politische Ordnung geschaffen, in der den Alpen immer größere Bedeutung zukommt. Die Mischung des germanischen Gewohnheitsrechts mit den Grundzügen des römisch-justinianischen Rechts ("*Corpus Juris Civilis*") schafft die politisch-rechtliche Grundlage für die künftigen territorialen und administrativen Strukturen. Im zentral-östlichen Alpenraum führen das Aufeinandertreffen und die Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen kulturellen Traditionen benachbarter Territorien zur Bildung neuer Siedlungsformen, deren Organisationsmodelle sich bei großen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Problemen als erfolgreich erwiesen haben. Die demographische Situation, die nach der Jahrtausendwende im Zuge des exponentiellen Bevölkerungswachstums eingetreten ist, ist die Ursache für eine immer dichtere und systematischere Nutzung der hochalpinen Regionen. Die neuen ökonomischen Anforderungen überschneiden und überlagern sich mit der veränderten politischen Lage infolge der Entwicklungen des Heiligen Römischen Reichs sächsischen Geschlechts. Die römisch-germanischen Kaiser legen höchsten Wert auf die politische und soziale Kontrolle der Alpenpässe, um deren Passierbarkeit das ganze Jahr über, nicht nur im Sommer, zu gewährleisten. Diese wachsenden Anforderungen machen die Einrichtung stabiler territorialer Standorte in hohen Lagen der Alpen erforderlich. Als Konsequenz gibt es neue politisch-wirtschaftlich-steuerliche Überlegungen, um die Verbreitung permanenter Wohnsitze in besonders abgelegenen Gegenden anzuregen. Vor allem den Gebieten der Zentralalpen wird so eine immer größere Bedeutung bei der Entwicklung innovativer Lösungen beigemessen, um den neuen Anforderungen gerecht zu werden. Im Wesentlichen geht es dabei um einige prioritäre Aspekte:

- > *Die Gewährleistung der Zugänglichkeit der großen querverlaufenden Pässe und die Begünstigung der länglich verlaufenden Straßen, um so ein kapillares Verbindungsnetz*

zwischen den neuen Siedlungsgebieten zu schaffen;

- > Das Schaffen wirtschaftlicher Anreize für die Bauern, damit sie die widrigen Böden dauerhaft und systematisch roden und urbar machen;*
- > Das Schaffen von ganzjährigem Lebens- und Wohnraum an extremen Standorten in Höhenlagen, die bisher nur saisonal als Almen im Sommer genutzt worden waren.*

Zur angemessenen Darstellung der Problematiken in Verbindung mit den großen ländlichen Revolutionen wird darauf hingewiesen, dass die Urbarmachung von landwirtschaftlichen Flächen im Mittelalter zunächst im 12. Jahrhundert n. Chr. Mit Flächen unterhalb des Meeresspiegels beginnt (Nordsee). Es handelt sich dabei geographisch um die heutigen Niederlande, die zu Zwecken der landwirtschaftlichen Nutzung und als Wohnraum trockengelegt und urbar gemacht wurden. Das älteste überlieferte schriftliche Dokument, eine wertvolle historische Quelle über die Entstehung der „Rodungsfreiheit“ der Bauern, bezieht sich auf das Jahr 1106 und ist als „Vertrag von Utrecht“ bekannt. Dieser stellt die Basis des „Bauernrechts“ dar, das einen Großteil der landwirtschaftlichen Verträge im frühen Mittelalter prägt. Nach Aussage des großen Mittelalter-Historikers Georges Duby „das außergewöhnlichste, entscheidende wirtschaftliche Ereignis“ im späten Mittelalter. Kleine Bauerngemeinschaften verhandeln mit den zuständigen Großgrundbesitzern ihr neues Recht auf Freiheit für die Rodung und Urbarmachung der Gebiete. Im Fall des Vertrags von Utrecht lag die Feudalmacht in Händen des Erzbischofs Friederich von Hamburg-Bremen. Die Kirchliche Obrigkeit, insbesondere die Klöster als Empfänger großer Ländereien und Vorzüge durch weltliche Großgrundbesitzer, nehmen in dieser großen mittelalterlichen Agrarrevolution eine immer wichtigere Rolle ein. Diese Tatsache ist für das Verständnis der Gründe wichtig, aus denen Siedlungsstrategien zur Gründung ländlicher Dorfgemeinschaften oder der Verbreitung einzelner Höfe entstanden sind im Zuge der Umwandlung des saltus - des unwegsamen Gebirgswalds (Schwarzwald) in eine Gegend der landwirtschaftlichen Nutzung und Viehzucht. Infolge dessen entstehen durch die Abholzung von Wäldern oder durch die mittelalterliche Technik der Brandrodung „neue Rodungen“ oder „neues Nutzland“ (*Ried, Rauth, Schwend*). Der Bauernvorsteher wurde auch „Reutmeister“ genannt. Häufig diente er zugleich als Amman der Ortsgemeinschaft und war somit zuständiger Richter bis zum ersten und zweiten Grad der Rechtsprechung war, Straftaten ausgenommen („Recht vor Blut“). Offensichtliche Zeugnisse dieser Vorgehensweise sind die Ortsnamen in vielen Alpentälern. Die Rodung unwegsamer, landwirtschaftlich bis dato ungenutzter Böden wurde mit „Erblehensverträgen“ geregelt, d.h. das Land wurde den Bauern und ihren Nachkommen von Großgrundbesitzern unbegrenzt zur Nutzung überlassen („Kolonatrecht“). Diesbezüglich wird auf die gewissenhafte Studie des Historikers Enrico Rizzi, der wesentliche Dokumente zur Studie des Kolonatrechts in der von den Walsern kolonisierten Alpengegend ans Licht gebracht hat (E. RIZZI: 1987, 1990). In das Lehenswesen des späten Mittelalters wurde rechtlich zwischen „dominium utile“, nutzbarem Eigentum, und „dominium directum“, Volleigentum, unterschieden. Letzteres

war dem Lehensherrn vorbehalten. Der Rechtsstand der Erbleihe bestand in der Pflicht der freien Bauern, den Boden „zu verbessern“ („jus ad meliorandum“). Die mit dem Lehensherrn geschlossenen Verträge, die den Grundstock für die Entstehung dieser auf Rodung basierenden Siedlungsgemeinschaften bildeten, beinhalteten in etwas nachstehenden Wortlaut: „[...] ut de nemore fiat novale, ut de terra inaedificata edificetur, in summa dicam ut melioretur“ ([...] um mit der Urbarmachung des Waldes fortzufahren müssen die wilden Böden bestellt und somit verbessert werden). Im Gegenzug für die Übernahme einer derartigen vertraglichen Verpflichtung wurde den Bauern der Status als „liberi homines“ zuerkannt. Zu Identifikationszwecken wurde beim Aufsetzen des Vertrags häufig auch die Herkunft der Bauernfamilien hinzugefügt (Valisenses, Tirolenses, etc.). Auf diese Weise entsteht in den Alpen nach und nach eine wahrhaftige „Höhenlagenkultur“, die sich dauerhaft höher ansiedelt als bisherige Siedlungen und wo die Selbstverwaltung der Gemeinschaften die *condicio sine qua non* zur Garantie der langfristigen Kontinuität des Engagements seitens der Bauern ist. Die bevorzugten Siedlungsstandorte waren vor allem die sonnigen Terrassenhänge (*Sonnenseite, Sonnenberg*), die Hochebenen aber auch die besonders unwegsamen Hänge der Hochtäler. Weite Wiesen- und Weideflächen sowie Ackerflächen vor allem zum Getreideanbau wurden durch die Verknappung der Naturräume gewonnen, durch Abholzung wurden Flächen in der dichten, durchgehenden Walddecke geschaffen («ut de nemore fiat novale»). Von diesem Zeitpunkt an nahmen die Alpen eine bis heute erkennbare, vom Menschen gezeichnete Gestalt an. Demnach ist die landwirtschaftliche Kolonisierung stets vor dem Hintergrund der systematischen Einführung des „Kolonatrechts“ zu sehen. Hauptziel dieser „Freiheitsbriefe“ an Bauerngruppen, die dadurch aus ihrer früheren Knechtschaft befreit waren, und an Gemeinschaften, die bereits *ab immemorabili* in den Alpen zugegen waren, ist eine Reaktion auf die wirtschaftliche Krise infolge des Bevölkerungswachstums und auf die Notwendigkeit, die Bevölkerung durch zugestandene Freiheiten und Anreize territorial zu binden. In diesem Sinne ist die Zuerkennung besonderer Autonomien und die Freiheit zur Selbstverwaltung im Vergleich zum alten Lehenswesen ein kräftiger Stimulus, der ab dem 12. Jahrhundert bis Ende des 15. Jahrhunderts eine soziodemographische Entwicklung einleitet, die nach Ansicht zahlreicher Alpen-Historiker (L. ZANZI: 2002, 2004; J. MATHIEU: 1998) das Fundament zur Selbstbestimmung der Gemeinschaften bildet. In Bezug auf diese geschichtliche Periode kann man im Gegensatz zur ländlichen Welt der untenliegenden Ebenen, in denen nach wie vor die unterworfenen Knechtschaft vorherrschte, von einer wahren „Aristokratie der Bauern“ sprechen. Die soziale und administrative Organisation der hochalpinen Gebiete besteht aus „kleinen regionalen Heimatorten“, die eng mit der Durchlässigkeit der Pässe und der Zugänglichkeit der Lagen verknüpft sind. Begünstigt wurde diese Entwicklung vor allem im 13. Jahrhundert (in dem eine besonders starke Siedlungsaktivität stattfand) durch ein etwas milderes Klima, wodurch die Nutzung der Weide- und Ackerflächen weiter nach oben verlegt werden konnte. Es handelt sich um das vom französischen Historiker Emmanuel Leroy Ladurie entdeckte und beschriebene

„optimum climatico“ von 1230 bis 1290 (LE ROY LADURIE, 1983), wo besonders hohe Temperaturen verzeichnet wurden. Im Sinne der vorliegenden Untersuchung ist es hilfreich, einen Überblick zu schaffen, der zwar keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, aber dennoch eine verlässliche Dokumentation zur Unterstützung der These liefern möchte, dass die alpenländischen Gemeinschaften zwischen der Jahrtausendwende und dem Beginn der Neuzeit (16. Jahrhundert) Schauplatz neuer Formen der Freiheit und Autonomie waren. Im Laufe des 12. Jahrhunderts, auf das mit dem bedeutenden Dokument von 1106 für die historisch-juristische Entwicklung der Bauernrechte im Mittelalter bereits verwiesen wurde, befinden sich auch die Rechtsstrukturen der Alpengemeinschaften im Umbruch. Der Geograph Werner Bätzing (BÄTZING: 2005) führt diese „Freiheitskämpfe“ auf verschiedene politische Prozesse zurück, die in vier Kategorien gegliedert werden können:

> *Autonomien in den seit der Antike besiedelten Alpenregionen.*

Diese Autonomien liegen in der Tatsache begründet, dass ihre bäuerlichen Gesellschaften noch aus der Zeit vor dem Aufstieg der Großgrundbesitzer im späten Mittelalter stammen. Diese können ihren Machtanspruch nicht durchsetzen und sind gezwungen, lokale Selbstverwaltungsrechte anzuerkennen.

> *Autonomien der Städte.*

Es handelt sich um die „politische Revolution“ im Zuge der Gründung von Städten in Norditalien im 11. und 12. Jahrhundert, womit sich die Stadtbevölkerung der Herrschaft durch Lehensherren und Papsttum entziehen und in ihrem Gründungsbrief eine Form der Selbstverwaltung bestimmen kann (Gemeinde).

> *Vereinbarte Privilegien zur Gewährleistung der Sicherheit der Pässe*

Da sich das Heilige Römische Reich (Deutscher Nation) im Mittelalter bis nach Italien erstreckte, kam der Kontrolle der Alpenpässe eine große politische Bedeutung zu. Ab dem 10. Jahrhundert möchten sich die deutschen Kaiser die Hoheit über die wichtigsten Alpenpässe sichern und gestehen den betroffenen Gebieten erhebliche politische und steuerliche Privilegien zu, um sie an sich zu binden. Eine Entwicklung, die den Kirchenadel betrifft (Fürstbischöfe, gräfliche Bischöfe, fürstliche Abteien), den Landadel (Grafen von Savoyen, Tirol, Gorizia, Dauphin von Vienne und Fürst von Briançonnais) und die regionalen territorialen Zusammenschlüsse (Urseren Gemeinden nördlich des St.-Gotthard-Passes).

> *Die Privilegien der Bauern.*

Die fortschreitenden Ansiedlungen in mittelalterlichen Mitteleuropa erfolgt in Form einer „Kolonisierung“. Die Bauern erhalten von den Lehensherren im Gegenzug für die mühevollen Urbarmachung und Bestellung zuvor ungenutzter Flächen in Höhenlagen manche Privilegien.

In den Alpen kommen die Walser in den Genuss von Freiheiten, bei denen es sich vor allem um das Recht auf ihre eigene Gerichtsbarkeit mit einem Bürgermeistern (Amman) und um

steuerliche Privilegien handelt. Auf diese Zeit beziehen sich eine ganze Reihe historisch wertvoller Dokumente, welche den Stolz und das Rollenbewusstsein der neuen Bewohner der „hohen Alpen“ bezeugen. (A. SALSA: 2007).

Eine der bedeutendsten Urkunden über die Autonomie einer Alpengemeinschaft ist zweifelsohne der am 31. August 1289 in Davos unterzeichnete „Lehensbrief“ zwischen dem Lehensherrn und dem Vertreter der neu angesiedelten Bauerngemeinschaft. Hier der Text: „Der Graf Hugo von Werdenberg und die minderjährigen Neffen Johannes, Donat und Walter, Söhne von Walter von Vaz, verkünden, dass wir Wilhelm dem Amman und seinen Gesellen und ihren rechten Erben das Lehen Davos überlassen haben, das ihnen von Walter von Vaz bereits zum rechten Zins zugeteilt worden war. Dafür sind jährlich folgende Erträge zu entrichten: Zu Sankt Gallen 163 Käse, zu Sankt Martins 163 Ellen Stoff, zu Sankt Jakob 56 Jungtiere oder eine entsprechende Geldleistung: drei Mailänder Schilling pro Käse, 4 Schilling pro Elle Stoff, 12 Schilling pro Jungtier. Sie sollen das Gut ewiglich besitzen, frei sein und niemandem Rechenschaft ablegen, sofern sie ihren Zins verrichten. Der Kolonist, der den See nutzt, muss zur alten Fastnacht Tausend Fische entrichten. Wilhelm ist der Amman, aber sollte die Gesellschaft der Kolonisten zerfallen, so muss ein anderer frei gewählt werden. Dieser ist für die Gerichtsbarkeit verantwortlich, außer für schwere Schuld, denn dafür ist der Herr von Vaz zuständig. Gerichtet wird im selbigen Tal. Neue Kolonisten, die ins Tal kommen und sich Wilhelm unterstellen, kommen in Genuss derselben Vereinbarungen. Bedarf der Herr im Kriegsfall der Unterstützung dieser Männer, so muss man ihnen bei der Ankunft am ersten Ziel ein Mahl geben.“

Auch der Historiker Enrico Rizzi hat diesbezüglich zahlreiche Quellen zur Geschichte der Walseransiedlung (*Walser Regestenbuch*, 1991) zusammengetragen. Es deckt die Zeit von 1253 bis zum Jahr 1492 ab, dem Beginn des modernen Zeitalters und einer progressiven Involution des Autonomie-Modells zugunsten eines wachsenden bürokratischen Zentralismus. Die von diesem Siedlungsphänomen betroffenen Gebiete erstrecken sich von den Dörfern der Alta Savoia (Les Allemands, Vallorcine, Samöens) über das Vorarlberg (Damuels, Walgau, Kleines und Großes Walsertal, Laterns, Hohenems, Mittelberg, Tannberg, Brandertal, Montafon) bis nach Westtirol (Galtür, Ischgl) durch die Schweiz (Wallis, Graubünden), Liechtenstein (Triesenberg) und die italienischen Täler des Monte Rosa (Gressoney, Alagna, Rimella, Macugnaga) und Ossola Superiore (Formazza). Durch den Einblick in Erblehensverträge, Freiheitsbriefe und Besitzrechtsverzeichnisse (Urbar) kann man sich ein umfassendes Bild von der großen landwirtschaftlichen und rechtlichen Revolution in den Alpen im späten Mittelalter machen, die vor allem Formen der Autonomie und Selbstverwaltung der Gemeinschaften begünstigte.

Im deutschsprachigen Tirol ermöglicht das politische Handeln des Grafen Mainhard II (1238-1295) die Entstehung einer freien Bauernklasse, die gleichwertiger Teil des Tiroler Staatenbundes (vierter Staat) und in einigen Fällen mit dem Kleinadel gleichgestellt war (Schilder Höfe im Passeiertal), deren Aufgabe die militärische Verteidigung mit Lanze und Schild war. Während der Regierungszeit von Mainhard II bilden die freien Bauern im deutschen Tirol eine kleine ländliche

Aristokratie, die stolz auf ihren Status und ihre Rolle war und maßgeblich an der Verbreitung unabhängiger Höfe auch in nie zuvor landwirtschaftlich genutzten Höhenlagen beteiligt war. Der künftige Papst Pius II (mit weltlichem Namen Enea Silvio Piccolomini), ehemaliger Domherr der Kathedrale von Trient und Pfarrer von Sarnthein (damals bischöfliches Fürstentum und Diözese Trient) bezeichnete die freien Bauern des Tals als: „Glückliche Leute“:

Aus einer nicht direkt mit den „Bauernrechten“ verknüpften Perspektive gibt es im Hinblick auf eine neue Phase der Freiheiten im Alpengebiet weitere Beispiele für frühe mikro-regionale Autonomien.

Im Trentino wird am 14. Juli 1111 die Talgemeinde Fleims gegründet, die als eine der ersten Gemeinschaften im Alpenraum ihre Freiheiten als Selbstverwaltung mit Gebhard, dem Fürstbischof von Trient, verhandelt. In ihrem Gründungsakt definiert sich die Gemeinde als eine Gemeinschaft aus „Nachbarn“ (die einheimische Bevölkerung), die die „gemeinsamen Güter“ und „kollektiven Böden“ (Wald und Weiden mit Heu- und Holzschuppen, Ställen, etc.) demokratisch verwaltet, und zwar untrennbar, unveräußerbar und nicht ersitzbar. Aus dem Jahr 1249 stammt die erste schriftliche Urkunde der Regola di Spinale in den Valli Giudicarie. Dabei handelt es sich um einen unbefristeten Pachtvertrag (für ein Stück Wald oder Weide) zwischen den Mönchen des Santa Maria de Campéi Hospiz (Madonna di Campiglio) mit den „Nachbarn“ aus den Gemeinden Ragoli und Preore, als Gegenleistung diente ein „guter, schöner, gereifter Laib Bergkäse“. Die erste schriftliche Erwähnung der Regola di Manéz über die „Nachbarschaft“ der Berggemeinden stammt aus dem Jahr 1377, die erste Satzung aus dem Jahr 1410. Bei den Gemeinschaften von Fleims, Spinale und Manéz handelt es sich um komplexe Gebilde, einen Zusammenschluss mehrerer Siedlungen. Anders, aber ebenso bedeutend sind die sogenannten „Carte di Regola“ (Territorial-Regeln) (M. NEQUIRITO: 1988, 2002, 2003, 2005, 2010, 2011, 2015) bei denen es sich zwar um Eigentumsrechte handelt, die aber dennoch aufschlussreich über die autonomistische Gesinnung der Trentiner Bevölkerung sind. Die ältesten Trentiner Regole stammen aus dem Jahre 1201 und bezieht sich auf die Gemeinde Civezzano. Das System der Regole war nach demokratischen und partizipativen Grundsätzen gestaltet wie auch die weiteren Modelle „alpiner Demokratie“, die im ganzen Alpengebiet verbreitet sind. Der Status des „Nachbarn“ wurde weitervererbt und die Teilnahme an den gemeinschaftlichen Versammlungen war eine Pflicht, die es wahrzunehmen galt. Auf diese Weise wurde das Verantwortungsbewusstsein des Einzelnen gestärkt, ein wesentliches Merkmal aller Formen der Autonomie und Selbstverwaltung.

An der Grenze des Trentino zu den Vicentiner und Veroneser Voralpen- auf den Hochebenen von Folgaria, Lavarone, Luserna, Lessinia und Sette Comuni - wurden Holzfäller, die ehemals unter der Herrschaft des Klosters Benediktbeuern in Oberbayern standen, von lokalen Herren angesiedelt (Ezzelini aus Bassano, Fürstbischof von Trient Friederich von Wangen, Bischof von Verona) und mit dem Status der Freiheit belegt, um unwegsame Wälder zu roden und die Böden somit urbar zu machen. Es handelt sich um ein weiteres, passendes Steinchen in diesem Mosaik der großen ländlichen Kolonisation im späten Mittelalter und entkräftigt frühere, mythologische

Versionen rund um die skandinavische Herkunft der Zimbern (Holzfäller). Weitere ähnliche Initiativen der weltlichen und kirchlichen Lehensherren folgten, stets mit dem Ziel, bisher ungenutzte Fläche urbar zu machen und die systematische Rodung in Höhenlagen durch zugestandene Privilegien (Einrichtung autonomer Gemeinschaften) sicherzustellen. Das ist der Fall der im 12. Jahrhundert entstandenen Talgemeinschaft Folgaria und der etwas später, zwischen dem 13. Und 14. Jahrhundert entstandenen gemeinschaftlichen Verwaltung der Sette Comuni (Asiago, Rotzo, Roana, Gallio, Enego, Foza und Lusiana).

Das Modell der „Nachbarversammlungen“ breitet sich kapillar im gesamten Alpenraum aus, wenn auch in territorial abgewandelten Formen – Nachbarschaften, Regole, Teilnahmen, Verbände, Zusammenschlüsse. Mit derartigen Beispielen kollektiven Eigentums sind die Tessiner „Patriziate“ vergleichbar (sie wiederum entsprechen der „Bourgeoisie“ in der französischen Schweiz), den „Degagne“ der Val Leventina (später Gebiet des Kanton Uri) und den „Almenden“ (gemeinschaftliche Almen) in der Zentralschweiz. In der italienischsprachigen Schweiz gab es die von der Kantonsverwaltung entsandten „balivi“ (*Landvögte*), die diese Tradition fortsetzten.

In den Westalpen wurde 1191 die „*Charte des franchises*“ unterzeichnet, eine Handfeste, die die historische Grundlage der Autonomie des Aostatal bildet und die der Gemeinde Aosta von Graf Thomas I und dem Diözesanbischof als Privilegien gewährt wurde. Dort heißt es folgendermaßen: „Ich, Thomas, Graf von Moriana und Marchese von Italien, in Anbetracht der aufgetretenen Schwierigkeiten, gewähre der Stadt Aosta mit ihren Ortsteilen die Freiheit; meine Entscheidung fällt auch auf Anraten des Bischofs Valbert und meiner Barone, sodass von nun an und in Zukunft weder ich noch meine Nachfolger für uns oder für die künftigen Funktionäre unrechtmäßige Abgaben verlangen dürfen [...]“. Später werden für die Autonomie des Aostatal (1580) eine Reihe Gepflogenheiten, das sogenannte „Coutumier“, verfasst und ein Kontrollorgan eingerichtet, der „Conseil des Commis“. Ebenfalls in den Westalpen entwickeln sich ab dem 11. Jahrhundert im Maira/Macra Tal (Cottische Alpen) land-, forst- und weidewirtschaftliche Gepflogenheiten, die 1254 in Statuten niedergeschrieben werden. Eine der bedeutendsten Urkunden über die Gewährung der Freiheit zur Selbstverwaltung ist aber zweifelsohne die *Grande Charte des Escartons*. Am 29. Mai des Jahres 1343 unterzeichneten der Dauphin Humbert II und 18 Vertreter von über 50 Alpentalgemeinden die auf Schafsfleder verfasste „Grande Charte“. Sie beinhaltete die Befreiung aus der Knechtschaft, das Recht auf Freiheit des Einzelnen, auf Eigentum und Selbstverwaltung des Territoriums der „Republik der Escartons“ (ein weiteres Beispiel ist der „Stato di Passo“ jenseits des Alpenkamms). Mit diesem Freiheitsbrief wird die Gemeinde Briançon ebenso wie die Schweizer Gemeinden hinsichtlich des Dauphin von Vienne zur autonomen Republik erhoben. Die Familienoberhäupter konnten frei über die Nutzung der Weiden, den Bau von Straßen und Brücken, die Wahl von Räten sowie die Lösung von Streitfragen entscheiden. Als sich der Graf von Savoyen 1690 dem Habsburgerbund anschloss, kam diese Gegend eine strategische Bedeutung zu und Frankreich ließ die Gegend um Briançon militärisch ausbauen (Festungssystem von Vauban, Militärarchitekt von Sonnenkönig Ludwig XIV). Nach den

spanischen Sukzessionskriegen und dem Frieden von Utrecht, trat Frankreich dem sabaudischen Piemont nach der modernen geopolitischen Doktrin der Wasserscheidelinie (*Ligne de partage des eaux*) die hydrographisch „italienischen“ Gebiete Oulx Tal, Pragelas und Chateau Dauphin ab. Der Zerfall der politisch administrativen Einheit bedeutete 1790 das endgültige Ende der Republik der Escartons. Die Charte „beschließt und verordnet: dass alle Männer ohne Ausnahme von nun an freie Bürger sind. Sie ehren den Dauphin, indem sie ihm seinen Ring oder den Handrücken küssen, wie es freie Männer tun, und nicht mehr mit beiden Daumen, wie es das niedrige Volk und die unfreien Bauern dieser Zeit tun.“

In den Ostalpen nehmen die bis heute geltenden Regole d'Ampezzo eine besondere Stellung ein. Sie gehen zurück auf das Jahr 1235, als die ersten Statuten mit den lokalen Abkommen des Feudalherren von Cadore, Graf Biaquino Da Camino, erlassen wurden. Im frühen Mittelalter begünstigten zunächst die Langobarden (6. bis 7. Jahrhundert) und später die Franken (8. Jahrhundert) die Bildung von kollektivem Adelsbesitz, der den einheimischen Familien von der zentralen Macht überlassen wurde. Weiden und Wälder waren kollektives Eigentum, d.h. sie wurden den Einheimischen als Privatbesitz anerkannt und dienten somit der kollektiven Nutzung. Das Nutzungsrecht wurde vererbt. Gab es keinen Nachfolger, ging der Besitz zurück an die Gemeinschaft. Die Gemeinde Ampezzo selbst wurde zu einem autonomen Gebiet, das sich aus autochthonen Familien zusammensetzte und somit eine „geschlossene Gemeinschaft“ bildete, die Fremden nicht offen stand. Ursprünglich gab es zwölf Regole, zwei hochgelegene, neun niedere und im Tal die Regola von Cortina. Sinn und Zweck war eine gezielte, gute Nutzung der Weiden in Höhenlagen, sodass man zu zwischen hochgelegenen Regole di Monte“ und den niederen „Regole Basse“ unterschied. Zehn Jahre vor der förmlichen Anerkennung durch den Herrn von Cadore (1225) wurde die Regola von Lerosa und Travenanzes eingerichtet. Aus dem Jahre 1238 stammt die Regola von Falzàrego, aus dem Jahre 1317 die Regola von Lareto, und dann alle weiteren. In der Zeit zwischen 1347 und 1420 erreicht die Ampezzaner Autonomie ihren Höhepunkt. In dieser Zeit werden die bisher mündlich vereinbarten und überlieferten Abmachungen für die Regole in einem als „Laudi“ bezeichneten Regelwerk schriftlich festgehalten. Nach dem Jahr 1400 waren auch große Teile der Nord-Ost-Alpen vom Friaul, das damals dem Patriarchat von Aquileia angehörte (darunter auch Cadore), über das niedere Trentino (Val Lagarina und obere Gardaregion) und Brescia bis nach Bergamo und an den Adda von der Expansion der Republik Venedig auf dem Festland betroffen. Und die Gegend um Ampezzo sollte dieses Geschick ebenfalls teilen. Allerdings wurden die Autonomie und die damit verbundenen Privilegien wie auch schon im Fall der Sette Comuni von Venedig anerkannt. Durch das Bündnis zwischen dem Heiligen Römischen Reich unter Kaiser Maximilian dem Habsburger, Graf von Tirol, und Papst Julius II Della Rovere (Liga von Cambrai) wurden die Ansprüche Venedigs auf Tiroler Gebiete gestoppt und Ampezzano fiel (ohne Cadore) an Tirol (1511-1521). Auch hier wurde die angestammte Autonomie sowie die Rückkehr des niederen Trentino unter die Herrschaft der Habsburger bestätigt (1509). Cadore war seit 1338 Talgemeinde und umfasste bis 1511 auch

Ampezzano. Die Selbstverwaltung folgte dem Vorbild der anderen Alpengebiete im Nord-Osten und war laut Statuten in 27 Regole gegliedert. Auch ganz im Osten, in den Julisch-Karnischen Alpen, setzt sich trotz beachtlicher Bemühungen der Kirche von Aquilea bis nach Tolmezzo die auf Nachbarschaft beruhende Gemeinschaftsstruktur durch. In den slowenisch-sprachigen, julischen Gebieten existierten sie unter dem Namen „sosednja“, folgten aber der selben Organisationsstruktur wie in den anderen Alpengebieten.

Das in den Alpen mittlerweile bewährte System, gleichberechtigte partizipative Demokratien aufzubauen, wird unter Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklungen im Europa des späten Mittelalters fortgeführt. Von kleinen “geschlossenen Bauerngemeinschaften”, die sich in Höhenlagen ansiedelten, um den demographischen und landwirtschaftlichen Anforderungen gerecht zu werden und den auf Nachbarschaft aufbauenden, nach Regole verwalteten Gemeinden, die den Einheimischen privilegieren, geht es weiter hin zu weitläufigeren Talgemeinden, die auf eine Erhaltung der Selbstverwaltung der Täler angesichts der wachsenden territorialen Ausdehnung der Städte, insbesondere der padanischen Städte, achten. So in der Val Camonica, der Val Sabbia, an der Riviera di Salò, der Val Trompia in Bezug auf die Gemeinde Brescia. Weiter in der Val di Scalve, den Hochtälern Seriana und Brembana, der Valle di Averara und San Martino in Bezug auf Bergamo. So im Veltlin und in den Contadi di Chiavenna und Bormio in Bezug auf Como und schließlich die Republik der Drei Bünde (Graubünden), dem sie ab 1512 Untertan war und durch die Religionskämpfe mit den Reformierten schwierige Zeiten durchlebte. Ein weiteres Beispiel für eine autonome Gemeinschaft ist die Val Sesia, die administrativ zur *Universitas Vallis Sicidae* gehörte.

Zum Abschluss dieses historischen Überblicks zum Thema Autonomien in den Alpen wird darauf hingewiesen, dass wir es der strategischen Lage der Alpen in der Mitte Europas und den existierenden Gemeinschaften über natürliche und politische Grenzen hinaus zu verdanken haben, dass sich die Berufung nach Selbstverwaltung in den antiken Gesellschaften entfalten und behaupten konnte und Governance-Modelle entwickelt wurden, die bis heute exemplarisch sind. Das häufige Zusammentreffen wirtschaftlicher Interessen zwischen politischen Entscheidungsträgern und territorialen Gemeinschaften hat Situationen generiert, die zu den Vorzeigebispielen für die soziale Organisation und Verwaltung gehören. Beispiele, die es Völkern, die andernfalls andere Wege eingeschlagen hätten, auf annehmbare Weise ermöglicht haben, sich in den Bergen anzusiedeln und sesshaft zu werden. Der Einzug des modernen Zeitalters und die Entstehung der zentral verwalteten Nationalstaaten bedeutete einen herben Rückschlag für die kleinen Autonomien in den Alpen, der mit ihrer schnellen Auflösung einhergeht. Dieses Thema kann als Denkanstoß über gewisse Modelle der Vergangenheit dienen. Nicht als „laudatores temporis acti“, zur Verherrlichung der Vergangenheit, sondern im Hinblick auf ein neues Interesse an den Gebieten in Höhenlagen und am Gemeinschaftsbesitz.

II

IDEOLOGISCHE GRUNDZÜGE UND THEORETISCHE WURZELN DER MAKROREGION ALPEN

von Stefano Bruno Galli

Aus geopolitischer Sicht ist der Alpenraum eine Art „Reißverschluss“, der die territorialen Gemeinschaften jenseits und diesseits der Alpen zusammenhält; Gemeinschaften, die die Grenze als Bereicherung empfinden. Und der Alpenraum ist viel mehr als einfach nur ein Ort. Er ist die konkrete territoriale Dimension eines gemeinsamen politischen Denkens, geprägt von einem steten Drang nach Autonomie. Dieser Drang ergibt sich infolge der Geschichte, der Kultur, der Traditionen, der Identität und der kollektiven Mentalität aus der Auseinandersetzung des Menschen mit dem Gebirge. Im Laufe der Jahrhunderte war der Alpenraum stets die Schmiede besonderer Formen der Autonomie, der Selbstverwaltung und steuerlicher Freiheiten. Er ist das Gebiet, in dem die Konflikte, vor allem mit der Ebene, beigelegt werden. Die Alpen unterscheiden sich von anderen inner- und außereuropäischen Gebirgsregionen dadurch, dass sie von weiten, dicht besiedelten und hochgradig urbanisierten Ebenen umgeben sind. Und diese Nähe ist zweifelsohne eine besondere Stärke.

„Ein Gefüge aus Bergen - so Émile Chanoux - zwischen der kleinen, flachen Poebene und den großen, weichen Ebenen im Norden. So müssen die Alpen aus der Vogelperspektive wohl erscheinen. In diesen Bergen lebt ein Volk“ (Chanoux, 2007: 282). Die Alpen stellen keinen geomorphologischen Bruch dar, sondern einen territorialen Raum, der ein einmaliges Kulturmodell generiert. Die Vorstellung eines alpinen Gebiets, das auch mental die Grenzen von Zeit und Raum überwindet und sich nicht mehr als Bergkette definiert, durch die sich heilige Heimatgrenzen ziehen, und das seit jeher ein natürliches Bollwerk gegen den Feind darstellt, wurde schon vor langem ad acta gelegt. Und damit auch die „vererbten Feindschaften“, wie sie der Südtiroler Traditionspfleger Claus Gatterer nannte, d.h. den alteingesessenen Groll, der durch die Gründung und Stärkung der Nationalstaaten noch zusätzlich geschürt wurde, der die politische Kultur und das Gemeinschaftsgefühl jenseits und diesseits der Alpen tief geprägt hat. Dieser Groll war der konkrete und greifbare Ausdruck der komplexen historischen Problemstellung, der sich hinter der Idee Europas und dessen Konflikten verbarg.

Seit rund zehn Jahren befasst sich die Europäische Union mit der Förderung makroregionaler Strategien, da territoriale Makrogemeinschaften aus geo-ökonomischer und gesellschaftlicher Sicht angesichts der Krise der Nationalstaaten und der „globalen Wirtschaft“ heute die bestmögliche institutionelle Dimension darstellen. Sie interpretieren und deklinieren die klassische Dynamik zwischen Staat und Markt, der sich zu Zeiten der neuen Politik und Macht im Zeitalter der

Globalisierung radikal gewandelt hat. Sie definiert sich heute vielmehr als Verhältnis zwischen diesen erweiterten Gemeinschaften und der globalen Wirtschaft. Diesen Gemeinschaften muss eine gewisses Maß an neuer politischer und administrativer Autonomie zugestanden werden, um sie nicht einzuschränken und um ihnen die Möglichkeit zu geben, erfolgreich zu handeln und die internationalen wirtschaftlichen Herausforderungen zu meistern.

In der historischen Moderne stehen die Alpen für ein besonderes Kulturmodell, das verglichen mit den anderen großen kulturellen Strömungen Europas einen ganz eigenen Weg gegangen ist. Autonomie, Selbstverwaltung, steuerliche Freiheiten, konsensuale und partizipative Demokratie, Gerechtigkeit und Freiheit: das sind die Grundzüge der politischen Kultur der freiwilligen territorialen Gemeinschaften des Alpenraums. Es handelt sich um ein Kulturmodell, das sich dem Feudalismus widersetzt hat, das dem Gemeinrecht den Vorzug vor dem römischen Recht gegeben hat, das mit der Reform kokettiert und sich der Gegenreform widersetzt hat, das im Laufe der Zeit Kultur- und Verhaltensmodelle entwickelt hat, die eine kollektive Mentalität geformt haben. Eine Mentalität der Loyalität gegenüber der territorialen Gemeinschaft und ihren territorialen Institutionen, eine Mentalität der Rechtschaffenheit, des Engagements, der Entschlossenheit und des Risikobewusstseins.

In der prämodernen Kultur wurden die Alpen noch als eine Art chinesische Mauer zum Schutze unserer Halbinsel empfunden, ein Art natürlicher Schutzwall, vgl. Petrarca ("Ben provvide Natura al nostro stato/quando de l'Alpi schermo/pose fra noi e la tedesca rabbia" sinngemäß: „Gut hat die Natur daran getan, die Alpen als Schutz zwischen uns und den deutschen Zorn zu setzen). Ein kulturell bedingtes Empfinden, das in der kollektiven Wahrnehmung den Stereotyp des Bergbewohners als Ausdruck einer anderen, unzivilisierten rohen Welt nährt, in der zivile Kultur- und Verhaltensmodelle keinen Platz haben und in der lediglich Primitive, Wilde, Barbaren und Räuber hausen. Ein Ort, wo die Wildnis, die unwirtliche Natur und das karge Gebirge stärker waren als der Mensch, ihn zum ständigen Überlebenskampf zwangen und alle Bemühungen nach etwas Besseren von vornherein zunichte machten.

So fragte sich beispielsweise Mitte des 17. Jahrhunderts John Evelyn, ein junger Engländer auf Reisen, wie es kommt, dass Menschen bereit seien, in den Alpen zu leben. In einer schrecklichen, unwirtlichen Gegend, einem riesigen Kehrichthaufen. So empfand er die Alpen, von Wilden, Teufeln, Hexen, Drachen, Geistern, Kobolden und Riesen bewohnt. Und in der Tat gibt es in allen Ecken und Winkeln der Alpen Geschichten und Legenden über wilde, böse Menschen, die für Naturkatastrophen, Erdbeben und Lawinen verantwortlich sind. Dieses negative Bild der Berge und insbesondere der Alpen ändert sich im Laufe des 18. Jahrhunderts mit dem Triumph der Lehre des natürlichen Rechts und der *Grand Tour*, eingeleitet durch internationale Aristokratie im Europa der Aufklärung. Die Vorstellung, diese prä-politische Realität mit eigenen Händen zu berühren, einen Naturstaat, in dem „natürliches“ Recht herrscht und das dem Menschen als solches exklusive, nicht verhandelbare Privilegien verleiht, eine Vorstufe und Erklärung des Gesellschaftsstaates, ruft bei vielen Personen Bewunderung für das Gebirge und ihre

angestammten Bewohner hervor.

So entsteht der Mythos des „guten“ Wilden, des glücklichen und tugendhaften Mannes, der nicht vom Bösen der Zivilisation kontaminiert ist, das den Geist beeinflusst, sondern der im Einklang mit der Natur lebt, mit der Natur und ihren Elementen eine Einheit bildet. Das geht beispielsweise aus den Schriften von Jean Jacques Rousseau hervor. Für den gebürtigen Genfer sind die Berge wirklich eine Kategorie des Geistes. Um sich gegen die Vorwürfe der Stadt Genf, aus der er vertrieben wurde, zu verteidigen, schrieb er die *Briefe vom Berge*. Und in Brief XXIII eines anderen Werks, in der *Neuen Heloïse* schrieb er: Dies ist ein allgemeiner Eindruck den alle Menschen empfinden, auch wenn nicht alle Betrachter sind. Im Hochgebirge, wo die Luft dünn wird, fällt das Atmen leichter, der Körper fühlt sich leichter an, der Geist heiterer; die Freuden sind etwas gedämpfter, die Leidenschaften moderater; große und sublimen Gedanken tun sich auf über die Dinge, die uns bewegen, ein ruhiger, weder bitterer noch sinnlicher Wille. Es scheint, als ob die niederen, irdischen Gefühle beim Aufstieg über das Wohnreich der Menschen verblassen. Während man sich immer weiter den Himmelsregionen nähert, scheint die Seele etwas von dieser einmaligen Reinheit zu übernehmen. Man ist ernst ohne Melancholie, zufrieden und glücklich ohne die Indolenz des Seins und des Denkens; jedes allzu lebendige Verlangen wird abgeschwächt, verliert seine schmerzende Akutheit und hinterlässt im Herzen eine sachte, sanfte Emotion: und so verwandeln sich andernfalls beängstigende Leidenschaften in einem günstigen Klima in Glückseligkeit“ (Rousseau, 1992: 212).

Es genügen auch ein paar Seiten von Albrecht von Haller, einem Schweizer Naturalisten, der 1732 das Gedicht *Die Alpen* schrieb, in dem er der Korruption der materiellen Kultur ein Loblied auf die unberührte Natur der Alpen gegenüberstellt. In den eleganten, aus gesellschaftlicher Sicht aber verdorbenen Städten kann man keine Tugenden entwickeln, allein unter den Leuten aus den Bergen ist dies möglich. Die Alm ist der Ort eines einfachen, unverfälschten Lebens, des Willens, der Charakterstärke, der Standhaftigkeit, der Unterwerfung der natürlichen Ordnung der Dinge. Auch der Ort des Glücklichen, denn in den Bergen sind die Menschen von Geburt an bis zum Tode ein „glückliches Volk“, gediegen in ihren Bräuchen. Ein Leben, das im Wesentlichen auf der Selbstversorgung mit Produkten aus der Natur basiert. Den Höhepunkt dieser positiven Darstellung des Lebens und der Natur in den Alpen bildet gegen Ende des 19. Jahrhunderts, im Jahre 1888, die Geschichte von Heidi, einem kleinen Schweizer Mädchen aus den Bergen, das in der Stadt erkrankt und dank der reinen Bergluft wieder gesund wird.

Es handelt sich um eine Darstellung von Erinnerungen und Zeugnissen aus der Zeit zwischen dem 18. und 19. Jahrhundert, die maßgeblich ist für die Ausbildung eines alpinen Partikularismus, die Besonderheiten der alpinen Kultur, die deutlich antistaatlich und antimodern geprägt sind. Anders als man denken mag, haben die Alpen die modernen Nationalstaaten nicht bedingt, d.h. sie waren kein entscheidendes Element zu ihrer Einrichtung, sondern sie haben unter den modernen Nationalstaaten mit ihren künstlichen Grenzen und der Unterdrückung gelitten. Denn die Bevölkerung der territorialen Gemeinschaften in den Alpen waren Ausdruck einer Welt, die

von den Ligurischen bis zu den Julischen Alpen keine Grenzen kannte. So treffen wir auf beiden Seiten der Alpenkette dieselben Völker an: Provenzalen hier und auch dort; Franco-Provenzalen hier und auch dort; deutsche Walser hier und auch dort; Ladiner hier und auch dort; Tiroler hier und auch dort; deutsche Kärntner hier und auch dort; Slowenen hier und auch dort. Die Bevölkerung der Alpen wurde nie gefragt, ob sie sich eher zu den Bewohnern der Ebene oder den Bewohnern jenseits der Alpen zugehörig fühlen. Bis zur Errichtung der Staaten und der Aufstellung künstlicher Grenzbarrieren wurden durch Wanderhirtentum und saisonale Arbeit enge Verbindungen geknüpft. Nur der Schmuggel - und das behaupte ich ganz ohne Provokation - hat die alteingesessenen Bindungen über die Staatsgrenzen hinaus aufrecht erhalten. Es handelt sich dabei also um eine legitime Reaktion der Bevölkerung auf die künstliche Trennung und die von den Zentralstaaten auferlegten Gesetze.

Die *Erklärung der Vertreter der Alpenvölker* – besser bekannt als “Charta von Chivasso” – und die Ansichten von Émile Chanoux, Denis de Rougemont und Guy Héraud, sind nur die Spitzen einer allgemeinen politischen Einstellung, die eng mit der alpenländischen Kultur verbunden ist und zunächst in der Arge Alp, dann in der Makroregion Alpen mündet. Eine politische Einstellung, die zwar sehr vielschichtig und vielseitig ausgeprägt ist, sich aber dennoch durch eine grundlegende Kompaktheit und Homogenität auszeichnet. In ihr erkennt man gemeinsame Elemente wie beispielsweise eine Art alpine „Mystik“, d.h. die Bewunderung der magischen und unglaublich faszinierenden Bergwelt mit allen ihren undurchdringbaren Geheimnissen und allen weiteren kulturellen und sozialen Merkmalen, die Teil der Tugenden und kollektiven Mentalität sind. Eine wesentliche Komponente dieser alpinen „Mystik“ ist auch die weit verbreitete, tiefe Religiosität der politischen Schriftsteller, die diese Strömung vertreten, wobei katholisch oder protestantisch kaum eine Rolle spielt. Schließlich finden sich in dem Katholizismus der Alpen auch protestantische Elemente wieder. Es handelt sich um eine Art alpinen Synkretismus, der sich von der religiösen Ebene auf die kulturelle und politische Ebene überträgt und die ideologische Vortür zur Entstehung einer Föderation der territorialen Gemeinschaften der Alpen im Rahmen eines föderalen Europa der Völker öffnet.

Ein weiterer Aspekt, der die Föderalisten der Alpen eint, ist die bewusste Resistenz gegen jede Form der Unterdrückung durch den autoritären oder totalitären, aber auch den demokratischen, aber bürokratischen und zentralisierenden Staat. Die identitäre Verbundenheit mit den eigenen Wurzeln ist als Basis des radikalen Autonomismus dieser Autoren zu sehen. Für sie ist der Föderalismus im Rahmen einer unanfechtbaren europäistischen Sensibilität eine durchaus nachvollziehbare, umsetzbare politisch-institutionelle Perspektive. Der Europäismus, der sich aus der politischen Kultur dieser Denker ergibt, ist untrennbar mit ihrer Bewunderung für die Schweiz, das Epizentrum des Alpenraums, verbunden. Ihnen geht es in gewisser Weise um die Helvetisierung Europas. Nur durch Nachahmung des Schweizer Modells auf europäischer Ebene ist ein Aufbau Europas aus Makroregionen möglich, was im Vergleich zum Zentralstaat, der mittlerweile als ein dem Untergang geweihtes Institutionsmodell gilt, mehr Autonomie bedeutet.

Der Alpenraum wird als eine Art Europa in Miniatur betrachtet, ein Gebiet, in dem verschiedene Kulturen zusammenleben, verschiedene Sprachen gesprochen werden, verschiedene politische Systeme vorherrschen, der aber dennoch eine Einheit und eine Homogenität bildet, denen es gelingt, die Brüche und Differenzen zu einen. Das ist die Einheit in der Diversität nach der Theorie von Denis de Rougemont.

Die makroregionale Strategie der Alpen ist eine geo-ökonomische Wirklichkeit, die auf der verarbeitenden Industrie und dem Handwerk, auf Klein- und Kleinstbetrieben in einem großen grenzüberschreitenden Gebiet aus 7 Staaten und 46 Regionen aufbaut. Die Idee der Förderung eines umfassenden Kooperationsprozesses auf makroregionaler Basis der territorialen Gemeinschaften des Alpenraums über die Staatsgrenzen hinaus ist nichts Neues. In der Geschichte des politischen Denkens des 20. Jahrhunderts gibt es eine theoretische Strömung bzw. eine Lehre, die sich in einer knapp fünfzigjährigen Inkubationszeit geformt hat. Ausgangspunkt bildet der personalistische, integrale Föderalismus der Dreißiger Jahre und mündet dann direkt bei der erstmaligen Wahl des Europaparlaments im Jahre 1978. Dieses Gedankengut setzt sich mit der Kontinuität des Alpenraums von Nizza bis Wien auseinander und unterstützt das Projekt, die dort ansässigen territorialen Gemeinschaften stark autonomistisch geprägt zu „föderieren“ im Zeichen einer politischen und kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Einheit und gleichzeitig die internen Unterschiede und Differenzen der Makroregion zu wahren.

Die Makroregion Alpen ist also eine organische, aber unweigerlich nicht homogene Wirklichkeit. Anders als andere, bereits eingeführte makroregionale Strategien, erfreut sich diese großer Väter - von Chanoux bis Rougemont, um bei der Theorie und Lehre zu bleiben, und weist feste historische Wurzeln auf, von der Erklärung von Chivasso (1943) bis hin zur Arge Alp, der staatenübergreifenden Alpengemeinschaft, der Bayer, Graubünden, die Lombardei, Salzburg, Sankt Gallen, Südtirol, Tessin, Tirol, Trentino und Vorarlberg angehören. Gegründet wurde sie 1972, um ökologische, kulturelle, soziale und wirtschaftliche Fragen gemeinsam anzugehen. Ohne die Arge Alp gäbe es wohl keine makroregionale Alpenstrategie; oder zumindest wäre ihre Verwirklichung um ein Vielfaches schwieriger.

Der politische Gedanke, der sich als Faktor, nicht als Produkt der Moderne erweist, war also schon lange vor der Planung der makroregionalen Alpenstrategie auf europäisch institutioneller Ebene in Bewegung. Das bedeutet für die Makroregion Alpen eine Legitimation, an der es nichts zu rütteln gibt. Bereits vor einem halben Jahrhundert bemerkte Guy Héraud: „Viele europäische Föderalisten sind sich der Irrationalität der nationalstaatlichen Grenzen bewusst und betrachten diese als provisorischen Kompromiss. Sie gehen davon aus, dass sie in näherer oder fernerer Zukunft verschwinden und durch wirtschaftlich bedingte Bezirke ersetzt werden.“ (Héraud, 1966: 178). Aus diesem Grund ist die politische Strategie der Makroregionen der ideale Weg, den Europa einschlagen sollte, um sich von der aktuellen Krise zu erholen.

Der als Held und Märtyrer der valdostanischen Resistenz verehrte Émile Chanoux ist einer der

ersten großen Vertreter des alpinen Föderalismus. Er formte sich im Umfeld der Universität Turin der Zwanziger Jahre; ein Ambiente, das einen großen Gegensatz zur damals archaischen Gesellschaft des Aostatal darstellte, wo die Bauernkultur herrschte und die ihren traditionellen Gemeinschaftsstrukturen verhaftet war, ihren bewährten ländlichen Kultur- und Verhaltensmodellen sowie einer tiefen Religiosität. Bereits im Jugendalter interessierte sich Émile für katholische Verbände, angefangen bei der Bergjugend „Giovane Montagna“, die Jugendliche zur Liebe des alpinen Umfelds erzogen. 1923 begann er, für die Zeitschrift *La Vallée d'Aoste* Artikel zu schreiben und schloss sich dann der *Jeunesse valdôtaine* und der *Jeunesse catholique* an (deren Vize-Präsident er wird), ebenso der *Ligue valdôtaine pour la protection de la langue française en Vallée d'Aoste* und gründete schließlich die *Jeune Vallée d'Aoste*. Eine alles in allem dem militanten Katholizismus zugewandte Jugend unter offensichtlichem Einfluss des Abbé Joseph Trèves (1874-1941), der sich für verschiedene katholische soziale Werke engagierte, ein unermüdlicher Verfechter der Tradition und der regionalen Autonomie.

Diese lebhaft Regionalbewegung der Zwanziger und Dreißiger Jahre war deutlich landesübergreifend geprägt und fand ihre Gegenstücke in Frankreich und vor allem in der Schweiz: so z.B. die Lega del Gottardo, der sich während des Zweiten Weltkriegs Denis de Rougemont anschließt. Das war das kulturelle Umfeld für die weitere Entwicklung dieser allgemeinen autonomistischen Sensibilität, die in der Theorie über das Föderalisierungsverfahren der territorialen Gemeinschaften des Alpenraums mündet. In Bezug auf seine Militanz entwickelt sich der aus Aosta stammende Notar vom anfänglichen Regionalismus über einen starken autonomistischen Radikalismus bis hin zu einem deutlich föderalistischen Bewusstsein.

In Turin ist Chanoux mit zahlreichen kulturellen Stimuli sowie intellektuellen und politischen Suggestionen konfrontiert, da er sich im Umfeld der Personen aufhält, die später die Aktionspartei ins Leben rufen werden. Er studiert Jura und macht bereits mit einundzwanzig Jahren seinen Abschluss mit einer Arbeit über ethnische Minderheiten. Als Notar kehrt er nach Aosta zurück, um die territoriale Gemeinschaft seiner Heimat vor dem übermäßigen bürokratischen und zentralisierenden Druck des faschistischen Staats zu schützen; im Rahmen eines staatlichen Italianisierungsprogramms für das Aostatal wird die *Jeune Vallée d'Aoste* verboten und wird zum Zentrum der Widerstandsbewegung, in der Autonomie- und Unabhängigkeitsgedanken im Kampf gegen den Nazi-Faschismus zusammenfließen.

Kurz vor Weihnachten 1943, drei Monate nach dem 8. September, findet in Chivasso ein heimliches Treffen der Vertreter der Widerstandsbewegung von Aostatal und Valli Valdesi statt, wo die *Erklärung der Vertreter der Alpenvölker* verfasst wird. Mit von der Partie sind Ernesto Page und Émile Chanoux, Osvaldo Coisson, Gustavo Malan, Giorgio Peyronel und Mario Alberto Rollier. Sie waren keine gewählten Vertreter, sondern einfach militante Intellektuelle mit einem gemeinsamen, weit verbreiteten Einstellung zugunsten der Alpen, die sie würdig und stolz auslegten. Die valdeser und valdostaner Antifaschisten stimmen hinsichtlich der Idee einer grundlegenden politischen Neuordnung überein. Der Föderalismus ist wirklich eine neue

politische Formel, die auf nationaler und internationaler Ebene angewendet werden kann. Es geht dabei um den Schutz der intrinsisch antitotalitären Demokratie, die den Ausdruck und die Rechte der Minderheiten sicherstellt. Es geht folglich um kulturelle, sprachliche und religiöse Autonomie der territorialen Gemeinschaften und um deren politische, administrative, wirtschaftliche und institutionelle Selbstbestimmung, basierend auf dem Recht der Selbstverwaltung.

Die Charta von Chivasso ist hinsichtlich der europäischen Trends, der aus ihr hervorgeht, ein wichtiges Dokument. Ebenso ist sie geprägt von einem starken Autonomismus im Sinne einer ideologischen Dimension, die über einfache sprachliche und kulturelle Forderungen, die häufig zum Mikro-Nationalismus degenerieren, hinaus geht. Das Pamphlet bezieht sich auf den Alpenraum, der auf einer echt föderalen politischen Ordnung aufbaut. In der Charta von Chivasso wird Europa jedoch nicht als utopisches, übernationales Gefüge mit föderalem Anspruch gesehen wie im *Manifesto di Ventotene* von Altiero Spinelli und Ernesto Rossi, das sich zu dieser Zeit bereits in Umlauf befand. Der in der Erklärung formulierte politische Vorschlag beruht auf soliden Idealen und zahlreichen institutionellen, kulturellen und sozialen Inhalten, die mit dem alpinen Umfeld verbunden sind und eine Einordnung in den integralen Föderalismus erlauben. Allerdings steht die Einheit Europas anders als bei Coisson, Malan, Rollier und Peyronel nicht im Fokus der *Erklärung*, folglich kann sie nicht dem europäischen Föderalismus zugeordnet werden.

Ausgangspunkt der Schrift ist die offensichtliche politische Unterdrückung der Gemeinden im Alpenraum während des Faschismus, die mit wirtschaftlichem „Raub“ und der Zerstörung der lokalen Kultur einhergeht. Sie erläutert die Notwendigkeit, den Irredentismus und die durch die Grenzen bedingten Reibungen zu überwinden, sich jedoch die Perspektive zu wahren, Teil des Italien von morgen zu bleiben, sofern die politische und administrative, wirtschaftliche und kulturelle Autonomie sowie die Sicherung der Zweisprachigkeit gewährleistet sind. Die Gemeinsamkeit zwischen Valdostanern und Valdesern war der gemeinsame Kampf gegen den faschistischen Nationalismus und den bürokratischen, zentralisierenden Staat.

Die *Erklärung* liest sich wie ein politisches Manifest über die Probleme in den Bergen. Die Forderung nach Autonomie und Selbstverwaltung der territorialen Gemeinschaften des Alpenraums war aus ideologischer Sicht übrigens auch der Aufhängepunkt der Widerstandsbewegung der Valdostaner (ethnisch-kulturelle Minderheit) und Valdeser (religiöse Minderheit), die beide vom Faschismus unterdrückt wurden. Die Verfasser der *Erklärung* von Chivasso hoffen, dass nach Ende des Kriegs eine kantonal strukturierte föderale Republik entsteht, in der Freiheit und Demokratie ebenso gesichert sind wie Instrumente, die ein etwaiges Aufflammen diktatorischer Ansichten unterbinden sollen. Diese Republik soll die politische und administrative Autonomie der Alpentäler anerkennen, um diese Heimatregionen, sozusagen staatenlose Nationen zu schützen; sie soll ihre politische, kulturelle, wirtschaftliche Identität zu verteidigen und deren Entwicklung fördern.

Émile Chanoux führte die Inhalte der Carta di Chivasso in seinem berühmtem Essay *Federalismo*

e *autonomie* weiter aus, der 1944 in der Reihe "Quaderni dell'Italia libera" der Aktionspartei heimlich veröffentlicht wurde. Gleichzeitig nimmt auch Chanoux Lehre aus der *Erklärung* von Chivasso eine bedeutende Rolle ein. Es ist belegt, dass er unter den Wortführern der wichtigsten Autonomiebewegungen, die unter dem Druck der Faschisten litten, er auch während des Zweiten Weltkriegs der einzige war, der voraus blickte, der an später dachte. Stets bedachte er, dass das Ziel neben der Forderung nach Autonomie, neben dem Kampf gegen Faschismus und Totalitarismus, der Föderalismus war. Er unterscheidet auf intelligente Weise zwischen zwei von einander unabhängigen Ebenen - dem Nationalstaat und dem föderalen Staat einerseits, dem Zentralismus und der Dezentralisierung andererseits.

Der zentralisierte Nationalstaat ist das schlechteste Modell, das absichtlich und beharrlich versucht, Differenzen zu vereinen und alles zu vereinheitlichen. Er arbeitet mit Zwang und Unterdrückung, da er über ein Macht- und Gewaltmonopol verfügt, das die Würde des Menschen nicht achtet. Dieses Anfang des 20. Jahrhunderts so hochgelobte Modell ist nach Chanoux Auffassung neu zu definieren bzw. gänzlich abzuschaffen. Seine Funktionalität muss durch systematische Anwendung der Subsidiarität, einem wesentlichen Element des Föderalismus von Chanoux, auf ein Minimum reduziert werden. Und dennoch ist er sich bewusst, dass der hierarchische Aufbau des Staates von zentraler Ebene bis hinzu den peripheren territorialen Behörden der „Motor“ des Grundsatzes der Subsidiarität ist.

Chanoux erweist sich als wirklich vorausschauend, denn der integrale Autonomismus, im Sinne eines bürgerlichen Bewusstseins, ist nicht genug, da hier die einzig mögliche Hoheitsform der Zentralstaat wäre. Für Chanoux ist der Staat „kein Gefüge aus Individuen, aus Bürgern, sondern ein Gefüge aus minderen sozialen Organismen, zu denen sich Individuen gruppieren. Mindere soziale Organismen sind jedoch kein staatliches Organ, sondern ein eigenständiger Organismus mit eigenen Rechten, mit dem Anrecht auf Achtung seiner Persönlichkeit und mit Rechten der einzelnen Person, des Menschen, des Bürgers“ (Chanoux, 2007: 190).

Es handelt sich um eine integrale autonomistische Sichtweise, die auf der „identité valdôtaine permanente“ und auf einer mehrschichtigen sozialen Dimension beruht: diese besteht aus Familie, Dorf, Tal, Region, Sprachgruppe, Minderheit im Kampf. Im Mittelpunkt der politischen Ordnung, die stets von unten legitimiert wird, steht der Mensch, da sie auf dem freien Willen basiert, den die Entstehung der autonomen territorialen Gemeinschaften nach kantonalem Vorbild als politische und administrative Einheit voraussetzt. Das Wesen des Föderalismus liegt in einem ausgewogenen, gleichberechtigten Verhältnis zwischen dem zentralen Staat und den sozialen Körperschaften sowie einer deutlich autonomistisch geprägten politischen Ordnung. Die Minderheiten verfügen über ein historisch begründetes natürliches Recht auf Selbstverwaltung; ein Recht, das unerklärlich zurückgenommen wurde.

„Kleine Völker, die sich seit Jahrhunderten selbst verwalten - schreibt er - reiche Völker wie ihre Schweizer Brüder, mit ihren eigenen Traditionen, die aus Jahrhunderten politischer

Autonomie entstanden sind, Völker, die ihren Freiheitsgeist leben, sozial verantwortungsbewusst, bereit sind, Opfer zu bringen, wurden im Namen des italienischen Staates, an dessen Verwirklichung sie zum Teil beteiligt waren, ihrer politischen Autonomie beraubt, die sie Jahrhunderte lang geprägt hatte“ (Chanoux, 2007: 185). Die Schweiz ist wahrlich ein Vorbild europäischen Miteinanders: „Mit der Schweiz hat Europa ein lebendiges, einfaches und greifbares Vorbild dessen, was morgen sein könnte, wenn all die Eisenstäbe, der Hass und der Stolz zerfallen, der die Völker trennt; So würden die Völker verstehen, dass sie im Grunde eine gemeinsame Geschichte, ein gemeinsames Leben und eine gemeinsame Zukunft haben. [...] Ein föderales Regime nach Schweizer Vorbild ist die Garantie für gegenseitige Achtung innerhalb der Staaten und ganz Europas. Die den Schweizern so ähnlichen kleinen Alpenvölker sehen es als ihre Aufgabe an, dass sich die größeren Völker wieder auf die Wahrheiten des Friedens und der Toleranz berufen“ (Ionesco, 1976: 190).

Für Europa ist die Schweiz ein Modell des Miteinanders. An plurikultureller und mehrsprachiger Raum im Herzen der Alpen und des alten Kontinents, der trotz seiner vielfältigen Unterschiede eine Einheit bildet. Das war die Ansicht von Émile Chanoux, und ebenfalls von Denis de Rougemont. Mit seinem Föderalismus, der auf die Zentralität des Menschen ausgerichtet ist, stand Chanoux stellvertretend für die Bevölkerung der Alpen; einen raffinierten integralen Föderalismus hinsichtlich seiner theoretischen Inhalte und Lehre vertritt Denis de Rougemont. Der in Couvet, einer Ortschaft in der (bis 2008 autonom gebliebenen) Gemeinde Val de Travers geborene Denis de Rougemont stammt aus den Jurahöhen im Kanton Neuchâtel. Rougemont und Chanoux sind beide Jahrgang 1906.

Rougemonts bekanntestes und meistgelesenes Werk ist *L'Amour et l'Occident*. Die 30er Jahre waren für Rougemont eine besonders intensive Zeit, geprägt von besonderem kulturellem und intellektuellem Engagement. Nachdem er sich den Nicht-Konformisten, also den Vertretern der personalistischen Philosophie, angeschlossen hatte, arbeitete er eng mit dem *Ordre Nouveau* zusammen. Und er beteiligte sich an den authentischen, vielschichtigen Stimmen, die nach dem unseligen Ausgang des Ersten Weltkriegs und dem Totalitarismus, der zum Zweiten Weltkrieg geführt hat, die Krisenkultur beschrieben und das Ende des westlichen Kulturmodells thematisierten. Diese Krisenkultur hat die Vorstellung des finis Europæ genährt (Galli, 2006: 121-176).

Aber sowohl Rougemont als auch die weiteren Intellektuellen des *Ordre Nouveau* blickten nicht zurück. Sie waren vorausschauend. Beim Durchblättern der verschiedenen Ausgaben des Magazins fallen dem Leser sofort die behandelten Themen und Probleme in die Augen: der Moloch-Staat, überhöht wie eine Art Gottheit, die Wirtschaftskrise, die in Wahrheit eine Krise des Kapitalismus ist sowie die soziale Krise nach '29. Ein durch Bürokratie und Verwaltung invasiver Staat mit einer mehr oder weniger verworrenen Trennung von Autorität und Macht- behauptet sich dem Menschen gegenüber, verneint den Pluralismus der sozialen Zusammenschlüsse und Zwischenkörper, löscht alle Differenzen, versucht, durch das Monopol der Macht und Gewalt alles

zu vereinheitlichen, widersetzt sich der Einbindung des Bürgers in den Entscheidungsprozess und generiert eine rein formelle, nicht aber substantielle Demokratie. Grundet der Nationalstaat auf einer fälschlichen Überlagerung der ursprünglichen Nation durch den Staat, so verdammt er den Menschen zur Entwurzelung und Verarmung seiner Kultur und Werte und ist von Natur aus repressiv. In diesem Sinne sind Föderalisierungsprozesse, die unten beginnen, beim Menschen und bei den sozialen Zusammenschlüssen, die nichts anderes sind als die territorialen Gemeinschaften, eine nachvollziehbare Perspektive. Kurz gesagt, ein derart konzipierter Föderalismus ist eine wirklich neue politische Ordnung.

Rougemonts kultureller Werdegang bei *Ordre Nouveau* geht mit der Weiterentwicklung seiner personalistischen Philosophie zu einem Bewusstsein einher, dass die Balance des Alten Kontinents im antitotalitären Interesse einer neuen, übernationalen, föderalen politischen Ordnung nach Schweizer Vorbild bedarf. Ein Föderalismus, der auf territorialen Gemeinschaften aufbauen muss, um die Vorherrschaft des von der Moderne erhöhten Staates mit seinen invasiven Struktur und Apparaten, die bis zur Unterdrückung des Bürgers führt, einzudämmen und den Aufbau der Institutionen neu zu gestalten. Daraus entsteht die Vorstellung über ein Europa der Völker, auf das er in den Jahren unmittelbar nach dem tragischen und dramatischen Ende des Zweiten Weltkriegs insitiert hätte.

„Soll Europa föderiert werden - so Rougemont - dann damit sich die Mitglieder alle gegenseitig helfen und in die Lage versetzt werden, ihre Eigenheiten und Autonomie zu wahren“ (Rougemont, 1947: 26). Jede „Nation“, die zu Europa gehört, stellt „wie bei einem lebenswichtigen Organ eine spezifische und unersetzbare Funktion dar. Das Leben eines Körpers hängt von der Lebenskraft der und Gesundheit der einzelnen Organe ab, das Leben eines Organs wiederum von seiner Harmonie mit allen anderen“ (*Ibidem*). Der integrale Föderalismus geht über die Perspektive einer bestmöglichen bürokratischen und administrativen Organisation der Staatsmächte hinaus, um die Effizienz der öffentlichen Politik zu fördern. Er zielt vielmehr auf die Föderalisierung der ganzen Gesellschaft ab, auf ein soziales Modell, das über die Dezentralisierung der staatlichen Institutionen und der übernationalen Organisationen hinausgeht. Ein neues, gänzlich föderales Konzept, das von unten, von den Territorien und Gemeinschaften, von der Bevölkerung und den Menschen, beginnt. Der integrale Föderalismus ist eine wahre Lebensphilosophie, eine Art „dritter Weg“ zwischen Kollektivismus und Individualismus, der den Menschen und seine territoriale Gemeinschaft ins Zentrum der politischen Ordnung rückt.

Im Oktober 1937 widmete die Zeitschrift *Esprit* eine ganze Ausgabe der Schweiz, ihrer Geschichte und ihrer Gegenwart. Darauf bauen Rougemonts Essay *Mission ou démission de la Suisse* (1940) sowie 25 Jahre später das Buch *Suisse, ou l'histoire d'un peuple heureux* auf. Aus Rougemonts Ansichten über Politik und Institutionen, Geschichte und Kultur, Wirtschaft und Produktion, den sozialen Aufbau der Schweiz, aus seinen Kultur- und Verhaltensmodellen geht hervor, dass der Föderalismus im Wesentlichen eine Sitte ist, eine innere Sichtweise und als solche unzertrennbar mit einem in der protestantischen Religion verwurzelten, verbreiteten kulturellen

Gefühl verbunden ist.

Der Ursprung des Weltkriegs liegt nach Rougemont in einer Krise der europäischen Kultur. Die Schweiz hat als neutrales Land die Pflicht, die Intelligenz der Kultur gegen einen gewissen Primitivismus zu verteidigen, der zu Kriegszeiten erwacht und die Vormacht der Handlung über die Kultur bewirkt. Der Krieg ist eine Folge der Abwendung von der Kultur und des Scheiterns der zentralistischen Systeme. Der kulturelle Missstand hat zu einer tiefen Gesellschaftskrise geführt. Wir müssen wieder eine materiell und moralisch menschenwürdige Gemeinschaft schaffen. Und der Föderalismus, der sich als Zusammenschluss territorialer Gemeinschaften versteht, weist alle Vorteile der liberalen Toleranz auf, nicht aber ihre Schwächen: jeder kann in der Gemeinschaft, in die er hineingeboren ist oder die er zum Leben ausgewählt hat, sein Bestes geben.

In der Schweiz herrscht ein tiefes föderales Bewusstsein, eine wichtige Voraussetzung, um eine wertvolle Alternative gegenüber der krisenbelasteten Politikkultur Europas zu bieten, die gespalten ist zwischen bürgerlichem Individualismus und sozialem Kollektivismus. Die Schweiz hat also die Aufgabe, das föderative Prinzip zu schützen und muss dazu ihr Recht auf Neutralität ganz Europa gegenüber geltend machen. Und sie darf für keinen Staat besonders Partei ergreifen, sondern muss eine neue politische, kulturelle und soziale Vision aufzeigen. Nur so lässt sich das Projekt eines föderalen Europa konkretisieren, denn Föderalismus bedeutet Einheit in der Diversität. Und die Schweiz zeigt es: sich zusammenschließen bedeutet „arranger ensemble des réalités concrètes“ (Rougemont, 1965: 178), ein auf kulturellen Traditionen aufbauendes Gemeinschaftsgefühl zu finden.

Um Rougemonts Ansatz über das Problem Europas gänzlich verstehen zu können, beginnen wir erneut mit der personalistischen Philosophie. „Für den integralistischen Föderalismus muss die Autonomie der Kollektivität einer Föderation – so Kinsky – mit der Freiheit des Menschseins übereinstimmen. Die vertragliche Zusammenarbeit dieser autonomen Kollektivität, was die zeitgenössische Politikwissenschaft „kooperativen Föderalismus“ nennt, findet im Prinzip nach den von Proudhon hochgepriesenen wechselseitigen sozialen Beziehungen seine allgemeine Anwendung. Die Subsidiarität, die die Verteilung der Kompetenzen zwischen dem föderalen Staat und seinen Komponenten regelt ist nichts weiter als die partielle Verwirklichung der allgemeinen Machtverteilung auf den Ebenen, auf denen wirtschaftliche, politische, soziale und kulturelle Probleme entstehen. Und schließlich bedingt die Beteiligung der Mitgliedstaaten an der föderalen Gesetzgebung die Notwendigkeit einer insgesamt stärker partizipativ ausgerichteten Gesellschaft, der Einzelne muss sich engagieren und dem Menschsein öffnen“ (Kinsky, 1976: 133).

Die föderale politische Ordnung, die sich aus autonomen Gemeinschaften freier Menschen zusammensetzt, ist die Grundidee. Der Mensch - im Sinne der menschlichen Person, ist das Zentrum, um das diese autonomen territorialen Gemeinschaften kreisen und ein wechselseitige, kooperative Beziehungen aufbauen. Bereits Proudhon hatte den Weg vor rund siebzig Jahren gewiesen und unbewusst mit Präzision die ideologische Struktur des personalistischen

Föderalismus gezeichnet. In seiner Abhandlung *Du princip fédératif* (1866) erklärte er, dass es für ein Ende des „irreparablen Missbrauchs“ der Hoheit unbedingt erforderlich sein, sie zu zerlegen. Im Zerlegen der Hoheit, der Souveränität, liegt die wahre Politik der Person. Sie ist eine dauerhafte Form der menschlichen Solidarität und die einzige organische, lebendige und dauerhafte Garantie gegen die mechanische Entartung des Individuums infolge der monolithischen Hoheit des bürokratischen, zentralisierenden Staates.

Eine Verteilung der Kompetenzen zwischen dem föderalen Staat und den föderierten Gemeinschaften zu deren Gunsten erweist sich als maßgeblich, um eine Organisation der Mächte ins Leben zu rufen, die politisch und institutionell gesehen nahe am Bürger, an der Person sind. Die „Region“ als politisches, institutionelles und territoriales Objekt ist der Schlüsselbegriff der Zukunft. Der Nationalstaat ist im Hinblick auf die Kriege, die mit seiner Existenz selbst verbunden sind, zu sehr an seiner wirtschaftlichen Festigung interessiert. Die Region hingegen wird von der Notwendigkeit getragen, sich gegenüber einer partizipativen Gemeinschaft mit ausgeprägtem Gemeinsinn zu verantworten. Für Rougemont geht der ideale Fortschritt vom Menschen aus, der sich in kleinen Gemeinschaften zusammenschließt, die sich dann zu einer Region zusammenfinden und schließlich eine kontinentale Föderation bilden. Die Region ist Sprache und Kultur, gemischt mit partizipativer Selbstverwaltung. Sie ist kein bloßes Verwaltungsobjekt, das von den staatlichen Institutionen künstlich entworfen wurde. „Die Regionen sind der Ausdruck des Willens des Menschen nach Selbstverwaltung im Kampf gegen die zivile oder militärische, faschistische oder kommunistische, diktatorische oder demokratische zentralstaatliche Verfremdung“ (Rougemont, 1977: 305). Bereits 1968 hatte Rougemont geschrieben: „Wir befinden uns erst am Anfang der Bildung von Regionen als Grundelement des künftigen föderalen Europa, dafür ist das Ende der nationalstaatlichen Periode bereits gekommen“ (Rougemont, 1968: 122). Nach der Überwindung der „Tyrannei der Grenzen“ werden sich die Regionen schnell behaupten. Die Regionen sind jung, elastisch, voller Lebenskraft und werden ein Beziehungsnetzwerk für einen besonders regen Austausch ins Leben rufen.“

Diese integrale und personalistische Herangehensweise an die Lehren des Föderalismus und das politische Problem Europas wird im *Rapporto al popolo europeo* (1979) vertieft, der mit einer ganzen Reihe Themen wie Globalisierung, Identitätsfindung, demokratische Beteiligung der Bürger an europäischen Entscheidungsprozessen aus unserer heutigen Zeit zu stammen scheint. Am Vorabend der Wahlen des ersten Europaparlaments schrieb Rougemont, dass der Aufbau eines „vereinten“ Europa angesichts der Globalisierung der Probleme und Fragen nur durch eine stärkere Beteiligung auf allen Entscheidungsebenen möglich sei. Aus politischer Sicht ist also die Valorisierung der lokalen und regionalen Gemeinschaften, die das soziale und kulturelle Netz des Alten Kontinents ausmachen, in denen die Menschen verantwortungsbewusst und somit frei leben, der einzig richtige Weg- Ein Bündnis autonomer territorialer Gemeinschaften freier Menschen: das Europa der Völker steht bereits heute in der Geschichte von morgen geschrieben.

III

FORMEN DER TERRITORIALEN ZUSAMMENARBEIT ERFAHRUNGEN, GRENZEN UND PERSPEKTIVEN¹

von Alberto Bramanti und Remigio Ratti

Öffnet man eines der schönsten je in Italien veröffentlichten Bücher über die Alpen, veröffentlicht von Enrico Camanni (2002), liest man einen bis heute hochaktuellen Gedanken, obwohl bereits 15 Jahre vergangen sind. Ein Zeitraum, in dem sich in unserer schnelllebigen Zeit epochale Änderungen einstellen können:

„Die Alpen befanden sich am Scheideweg: entweder eine „Provinz der Ebene zu werden, im besten Falle ein Museumspark zum Nutzen der Bürger, oder ein europaweit einzigartiges Entwicklungsmodell zu erfinden und zu erproben, das in der Lage war, den Schutz der Umwelt mit wirtschaftlichen Interessen, die Eigenheiten, die typischen Merkmale der Alpen mit dem Tourismus, die Tradition mit der Moderne unter einen Hut zu bringen“. (Camanni, 2002, Innenblatt der Titelseite).

Eine Frage, mit der man sich heute nicht nur zur Betrachtung des Systems Alpen auseinandersetzen sollte (Ferlandino und Rota, 2013) sondern die auch einen Schlüssel zur Valorisierung des seit der Gründung der ARGE-Alp eingeschlagenen Wegs liefern kann und um hervorzuheben, welches Vermächtnis diese Erfahrung für die künftige Makroregion EUSALP (European Parliament, 2015) geschaffen hat.

1. Die Rolle der Arge-Alp bei der Versöhnung der “Widersprüche”

Die „Arbeitsgemeinschaft Alpenländer“ ARGE-Alp wird 1972 (am 12. Oktober in Mösern, Tirol) gegründet. Sie umfasst 10 territoriale Gebiete aus 4 Nachbarstaaten und verfolgt das Ziel, gemeinsame Interessen und Bedürfnisse der Mitglieder anzugehen und diese gegenüber den jeweiligen Zentral- und Bundesregierungen sowie gegenüber interregionalen und regionalen Organismen zu vertreten. Des Weiteren soll das Bewusstsein für eine kollektive Verantwortung für den alpinen Lebensraum gefestigt und das gegenseitige Verständnis der Bürger und Völker im Alpenraum vertieft werden; zu den weiteren Zielen gehören die Stärkung der Positionen der Länder, Regionen, Provinzen und Kantone sowie die Förderung der europäischen Integration.

ARGE-Alp hat eine bedeutende, langfristig angelegte Aufgabe: Den Wandel positiv und sanft zu begleiten; als Unterstützung und kultureller Wegweiser der Völker zu fungieren, damit sie konstruktiv denken und sich von den beiden negativen, extremen Haltungen des Partikularismus und der Nostalgie abkehren, die in keiner Weise eine Rettung der alpenländischen Kultur bedeuten. Gleiches gilt für den ungebremsten Fortschritt und die Entwicklung, die Alpen als exklusive “Spielwiese” zu sehen und ihnen die Lebensweise und den Rhythmus des Lebens in der

Stadt auszudrücken.

Die Vereinigung der oben genannten drei (falschen) Widersprüche – Umwelt *gegen* Wirtschaft, alpenländische Besonderheit *gegen* Tourismus, Tradition *gegen* Moderne – bildet den Ursprung und das Fundament der Tätigkeit der ARGE-Alp, empirisch und mit gemäßigten Mitteln, aber entschlossen und beharrlich an einem regionalen, grenzüberschreitenden Ansatz in Richtung der in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts auf nationaler Ebene eingegangenen *Alpenkonvention* gearbeitet hat.

Mit dem Bewusstsein, dass die Probleme der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie die Umweltfragen vor den Landesgrenzen keinen Halt machen, hat sich die Arbeitsgemeinschaft Arge-Alp seit ihrem Bestehen in fünfundvierzig Jahren Kooperation durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit gemeinschaftlicher Probleme und Themen angenommen. Insbesondere stehen ökologische, kulturelle, soziale und wirtschaftliche Fragen im Vordergrund ebenso wie die Förderung des gegenseitigen Verständnisses der Alpenvölker und die Stärkung eines gemeinsamen Verantwortungsbewusstseins für den Lebensraum Alpen.

1.1 Die Rolle des Territoriums und Formen der Zusammenarbeit

Alle Territorien, und da bilden die Alpen keine Ausnahme, müssen für ihre eigene Produktion und kreative Nutzung von Wissen sorgen und gleichermaßen die beiden wesentlichen Dimensionen (Bramanti und Ratti, 1997) – intern-extern, nah-fern – stärken, deren Balance ebenso wichtig und maßgeblich ist für Erfolg wie die Stärkung und Kräftigung der Netzwerke, die sie innervieren. Wie können sich die Gebiete also aufstellen, um den Wandel zu meistern und ihr eigenes territoriales Kapital zu valorisieren? (Bramanti und Martignano, 2007; Bramanti und Ratti, 2014).

Zum einen geht es um die Bestimmung der idealen Dimension der territorialen Aktion auf *lokaler Skala*, die sich aus dem Umfang der administrativen Gerichtsbarkeit ergibt: den “Nullpunkt” der Territorialisierung nach der Vorstellung einer räumlichen Skala als “Behältnis” (Bramanti und Rosso, 2013). Dieser Ansatz hat sich in den Alpengebieten jedoch nicht weitgehend durchgesetzt, da er die Möglichkeit zur Nutzung der multiskalaren Integration außen vor lässt. Ein Aspekt, der sich in der regionalen Entwicklungspolitik hingegen zunehmend als gewinnbringender Faktor entpuppt.

Die Einrichtung und das Schaffen der Arbeitsgemeinschaft haben zur Vernetzung der Gebiete beigetragen, zum Entstehen von Synergien, zum Erkennen der für unterschiedliche Bedürfnisse geeigneten territorialen Skalen. Auf kultureller Ebene liegt ihr Verdienst im Zerstreuen des häufig in Krisenzeiten aufblühenden Gefühls einer als “erstrebenswerte Isolation“ interpretierten Selbstbestimmung.

Entscheidend ist demnach das Ausmaß des Netzwerks, gleichzeitig muss das Netzwerk aber auch verwaltet werden; der Übergang von der Arbeitsgemeinschaft (Arge-Alp) zur makroregionalen Strategie (EUSALP) bedeutet diese Gelegenheit und bedarf einer angemessenen

Governance. Eine für viele territoriale Gegebenheiten noch offene Herausforderung (Bramanti, 2007).

Die Makrostrategie wird den betroffenen Alpengebieten einen maßgeblichen Beitrag leisten, sofern sie den bereits bestehenden Beziehungsnetzwerken in dreierlei Hinsicht Verbesserungen bringt:

- > Die Fähigkeit, laufend externe Kontakte zu aktivieren und zu unterhalten und somit als Gateway und Systemintegrator zu fungieren (ARGE-Alp ist diesbezüglich wohl positioniert, da sie in ihrem Zuständigkeitsbereich auf die beiden Großräume Mailand und München zählen kann, die eine herausragende Stellung als *Gateway* für die Makroregion Alpen, für Südeuropa und darüber hinaus genießen);
- > Die Fähigkeit zur Konzeption einer Unternehmens- und Koordinationsstrategie der *Business Community*, der funktionalen Autonomien und der territorialen Verwaltungen;
- > Die Fähigkeit zum Erstellen, Ändern und Verbreiten von *mental Maps* der Akteure: je tiefer verhaftet eine Weltanschauung, desto stärker fließen die Erwartungen der Akteure mit ein, die ihre Fähigkeit zu Lernen und zum Schaffen spezifischer Ressourcen mit Nachdruck beeinflussen.

1.2 Die territoriale Governance angesichts der globalen-lokalen Herausforderung

Ein zweiter, interessanter Interpretationsansatz ist politisch Die Alpen – und da bilden die ARGE-Alp Gebiete keine Ausnahme – haben mit ihrer Verarmung nicht infolge der harten Bedingungen im Gebirge begonnen, an die sich die Alpenvölker seit vielen Jahrhunderten angepasst haben, sondern infolge einer wirtschaftlichen Neupositionierung und der Machtbereiche gegenüber den Herausforderungen der digitalen Gesellschaft und der Globalisierung. Diese Feststellung bedingt die Frage nach der *Governance* im Zeitalter der fließenden Gesellschaft: Grenzen werden verzerrt, es bilden sich neue Akteure und Logiken der territorialen Entwicklung heraus (Ratti, 2014). Die Globalisierung hat Auswirkungen auf die Territorialität, d.h. auf die Fähigkeiten und Modalitäten einer Kollektivität, angesichts der Herausforderungen, die ihr territoriales Kapital verändern, ein neues internes und externes Gleichgewicht zu finden. Eine Region sieht sich gleichzeitig Banalisierungsprozessen und der Notwendigkeit nach kompetitiven, differenzierten Antworten ausgesetzt (Bramanti und Ratti, 2014).

Die Antworten bedürfen neuer, weniger staatlicher aber funktionalerer Formeln öffentlich-privater Governance für die Gebiete, in denen eine Gemeinschaft unter „glokalen“ Spannungen lebt, sich entwickelt, kollaboriert und konkurriert. Der neue Governance-Ansatz muss projektbezogen und auf das territoriale Kapitel ausgerichtet sein. Dazu bedarf es eines partizipativen Prozesses, der auf geographischer, organisatorischer und institutioneller Nähe aufbaut (Ratti, 2002).

Die postmoderne territoriale Governance muss politische Antworten auf allen vier Raumebenen

liefern, die jeden Bewohner und insbesondere die Einwohner der Alpenregionen betreffen: den Raum des Alltags (lokale Dimension); den Raum der Entwicklung, (regionale Dimension); den Raum der Konkurrenz (makroregionale Dimension) und schließlich den Raum der Globalität als Form der regionalen kontinentalen Integration (europäische Ebene).

Demnach hat die Arge-Alp die grenzüberschreitende regionale Dimension erneuert und steht für die makroregionale und globale Dimension von EUSALP offen.

2. Formen der territorialen Zusammenarbeit in den Alpen

Bevor wir uns näher den Leistungen zuwenden, die ARGE-Alp durch ihre Projektplanung erbracht hat, werfen wir einen zusammenfassenden Blick auf die unterschiedlichen Formen der territorialen Zusammenarbeit in den Alpen.

Jahrhunderte lang waren die Alpen ein Raum für Kontakt und Integration zwischen benachbarten Völkern (Salsa, 2016), und nach der langen, tragischen Kriegszeit, die in einigen Fällen sogar zur Aufhebung und Neubestimmung der Landesgrenzen geführt hatte, wurden die Annäherung, die Interaktion und die Integration langsam wieder aufgenommen. Ein „von unten“, von den territorialen Gemeinschaften, den Bergvölkern eingeleiteter Prozess des Dialogs und der Zusammenarbeit.

Aus der Erfahrung der Zusammenarbeit zwischen Regionen verschiedener Staaten lässt sich folgender historischer Entwicklungsprozess ableiten: die anfängliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit geht über in eine überräumliche Vernetzung der Regionen, die sich nach komplementären Aspekten und/oder Gemeinsamkeiten zusammenschließen und mündet schließlich in einer großräumigen Kooperation (zu dieser Kategorie gehört EUSALP).

Das *erste Modell* (Zusammenarbeit zwischen Nachbarn) ist sicherlich die bewährteste Form der Kooperation, da sie Gebiete umfasst, die geographisch, kulturell, häufig sprachlich, eine Einheit bilden, die eine historisch sowie geo-politisch begründete Grenze trennt. Die drei Arbeitsgemeinschaften der Alpen (ARGE-ALP, ALPE-ADRIA, CO.TR.A.O.) vereinen in einem Jahrzehnt (in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts) auf freiwilliger und flexibler Basis zahlreiche Gebiete verschiedener Länder, die sich den Alpenraum teilen. Allerdings ist nur die Erstgenannte bis heute in vollem Umfang tätig, aus den anderen beiden haben sich verschiedene, mitunter entscheidungsfreudigere Organismen gebildet. Insbesondere wurden in den Ostalpen drei europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) eingerichtet (Sapienza, 2012).

Bei den EVTZ handelt es sich um juristische Organismen nach europäischem Recht, die es den regionalen und lokalen Behörden verschiedener Mitgliedsstaaten ermöglichen, sich zu neuen Körperschaften zusammenzuschließen. Der erste Verbund ist in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino entstanden. Nach vielen Jahren Zusammenarbeit innerhalb der Europaregion, wird 2011 der EVTZ gegründet, der die historische und kulturelle Bindung der teilnehmenden Regionen mit einem Kooperationsprogramm festigt, das vielfältige Aspekte wie z.B. Energie, Wirtschaft, Transportwesen und Tourismus abdeckt. Im selben Jahr wird der EVTZ Go gegründet, der die

Gemeinden Gorizia, Nova Gorica und Šempeter-Vrtojba vereint, um für Gesetzgebung und verschiedene Verfahren Maßnahmen territorialer Zusammenarbeit zu gestalten und zu verwalten. Im Jahr danach wird der EVTZ EUREGIO OHNE GRENZEN Kärnten, Friaul Julisch Venetien und Veneto zur Förderung, Entwicklung und Valorisierung des geographisch diesen drei Regionen entsprechenden Gebiets gegründet. 2013 entsteht an der gegenüberliegenden Seite des Alpenbogens auch der EVTZ EUROPARK SEEALPEN-MERCANTOUR zum Schutz der Geologie und außergewöhnlichen Biodiversität der Region im Grenzbereich mit der Einrichtung eines richtigen europäischen Parks.

Zur erstgenannten Kategorie der Zusammenarbeit gehört auch die 2011 eingerichtete Arbeitsgemeinschaft REGIO INSUBRICA als Zusammenschluss der Provinzen Varese, Como, Lecco, Verbano-Cusio-Ossola, Novara und des Kantons Tessin mit dem Ziel, den Informationsaustausch, das Wissen und die Vernetzung der Hauptakteure des Insubrico Gebiets zu fördern, die einzelnen Kräfte und Ressourcen zusammenzulegen; Sie möchte ein umfassendes Bild der Grenzregion bieten, um Pläne gemeinsam bzw. koordiniert durchzuführen; Des Weiteren geht es um das Ausräumen von Hürden, die auf mangelnde gegenseitige Kenntnis, Missverständnisse oder bürokratische Formalitäten zurückzuführen sind (Bramanti, 2005; Bramanti und Ratti, 1993; 2014).

Das *zweite Modell* der Zusammenarbeit ist eine Vernetzung von Regionen ohne notwendigerweise angrenzende Territorien. Es handelt sich um Projekte der Zusammenarbeit zwischen Regionen, die auch trotz geographischer Distanz komplementäre Elemente, gemeinsame Assets aufweisen oder gemeinschaftliche wirtschaftliche Ziele verfolgen. Die Beleuchtung der zahlreichen Beteiligung von Alpenregionen an europäischen Netzwerken würde hier zu weit führen. Erwähnenswert ist diesbezüglich jedoch das von CIPRA mitgegründete Gemeindeforum ALLIANZ IN DEN ALPEN, dem über 300 Gemeinden von Frankreich bis nach Slowenien angehören und das sich für die Umsetzung der Alpenkonvention stark macht.

Das *dritte Modell* ist die jüngste Form der großflächigen Zusammenarbeit, die einige wesentliche Grundzüge der ersten beiden Modelle übernimmt und miteinander vereint:

- > Vom *ersten* Modell übernimmt sie das Kriterium der geographischen Lage, die das gemeinsame Gebiet erkennbar abgrenzt, wie z.B. Meere, Wasserläufe, Gebirgsketten, Ebenen;
- > Vom *zweiten* Modell übernimmt sie die Affinitäten nicht benachbarter Regionen: um eine großräumige Kooperation aufbauen zu können ist es wichtig, dass man sich gegenseitig erkennt, die Zusammenarbeit sucht, Elemente ausfindig macht, die zusammenführen und als Gegengewicht zu allen Aspekten dienen, die Unterschiede verstärken, Konflikte schüren oder auch einfach zum gegenseitigen Ignorieren führen.

Aus eben diesen Gründen ist die großräumige Kooperation im Vergleich zu den beiden anderen Modellen eine besonders große und schwierige Herausforderung. Es erfordert eine beharrliche Kooperationsbereitschaft und erweist sich angesichts der Ausbreitung und der vielen

Beteiligten als besonders kompliziert; gemeinsame Elemente in puncto Territorium, Kultur, Bedürfnisse der Bevölkerung, Antworten auf große Umweltfragen sind somit unerlässlich.

Das 1991 unterzeichnete Alpenschutzabkommen ist eines der ersten, interessanten Beispiele für eine derartige Initiative im Alpenraum. Es ist das erste internationale Schutzabkommen für ein geographisch zusammenhängendes, landesübergreifendes Gebirge. Ziel des Abkommens ist die Valorisierung eines gemeinsamen Erbes der Alpen sowie dessen Wahrung für die künftigen Generationen, wobei die Verwaltung der Gebiete öffentlichen Körperschaften, aber auch der Wissenschaft, Privatleuten und der Zivilgesellschaft übertragen wird.

Die Ausarbeitung einer makroregionalen Strategie für die Alpen basiert auf dem Willen, die vielseitigen Initiativen der territorialen Zusammenarbeit, die im Laufe der Jahre im gesamten Alpengebiet entstanden sind, systematisch zu koordinieren. Die Makroregion Alpen bietet sich dafür geradezu an. Damit das Projekt bestmöglich funktioniert, ist eine Valorisierung des im Laufe der Jahre zusammengetragenen, wertvollen territorialen Kapitals erforderlich, das wir wie im Falle der Arge-Alp vor allem den Formen benachbarter Zusammenarbeit zu verdanken haben.

3. Der Beitrag der Arge-Alp: Bewertung von zehn Jahren Projektarbeit

Die Arbeitsgemeinschaft Alpenraum blickt mittlerweile auf 45 Jahre Geschichte zurück. Eine allmähliche, aber stetige Entwicklung von der Pionierphase, als außerhalb der betroffenen Gebiete noch wenig von den Alpen die Rede war (70er Jahre), über eine Phase der lebhaften Entwicklung und vielleicht der "Kolonisierung" der Stadt in den Bergen (80er Jahre), über eine Phase des Umdenkens und des beginnenden europäischen Interesses an den Bergen (90er Jahre) bis hin zur aktuellen Phase, die wir der Einfachheit halber ab der Jahrtausendwende ansetzen. Hier steht das *glokale* Konzept sicherlich im Vordergrund. Die Alpen müssen ihre Herausforderungen auf makroregionaler Ebene neu definieren und sich im globalen Wettstreit und im Zuge einer Erstarkung der Nationalstaaten neu positionieren (Bassetti, 2013).

Räumliche und zeitliche Überlegungen führen zu einer Einschränkung der Betrachtung auf das letzte Jahrzehnt (2006–2016), da zur Komplexität der Probleme in den letzten zehn Jahren auch viele Aspekte zählen, mit denen sich die Gemeinschaft bereits zuvor befasst hatte. Aus rein praktischer Sicht hingegen liegen aussagekräftige, vollständige Informationen vor allem über die Aktivitäten der letzten zehn Jahre vor. Wir haben uns folglich auf die systematische Rekonstruktion der Maßnahmen im ausgewählten Zeitraum beschränkt.

In den letzten zehn Jahren wurden von ARGE-Alp 54 Projekte bewilligt, 13 bezüglich der Durchführung einzelner Konferenzen, 2 Ausstellungen, und 39 zur Förderung einer in puncto Aktivitäten und Durchführungszeiten breiteren Zusammenarbeit.

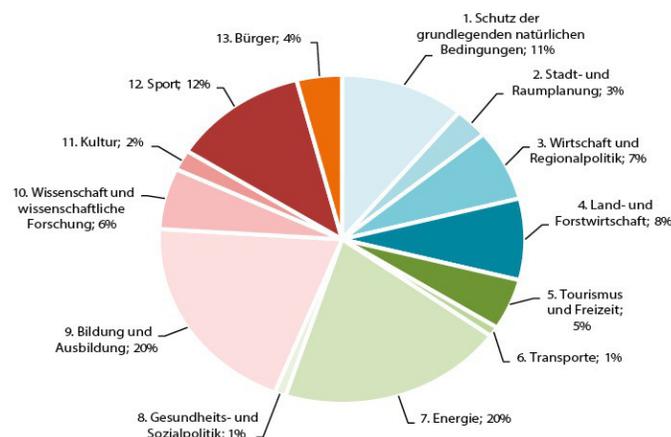
Die Themen der 39 Projekte entstammen allesamt den (13) Handlungsbereichen des 1996 verfassten, aber bis heute aktuellen *Leitbilds*, das die von den Mitgliedern der Arbeitsgemeinschaft verfassten Grundsätze und Leitziele erläutert. Diese lassen sich wiederum in vier Hauptkategorien gliedern: Umwelt; Bildung und Jugend; Tourismus; alpenländische Kultur.

- > Das Thema Umwelt stellte von Anfang an den Schwerpunkt der Zusammenarbeit dar (18 Projekte von 39), insbesondere auch das Risikomanagement (6 Projekte von 39).
- > Weitere wichtige Themen sind Bildung und Jugendpolitik (9 Projekte von 39 befassen sich auch mit dem Bildungssektor).
- > Die nachhaltige Förderung und das Management des Tourismus spielen eine wichtige Rolle (6 Projekte befassen sich auch mit dem Tourismus).
- > Und schließlich kommt in der Projektarbeit auch der Pflege der alpenländischen Kultur eine gewisse Bedeutung zu (5 Projekte).

Die im letzten Jahrzehnt von ARGE-Alp entwickelten Aktivitäten sind größtenteils “sanfte” Projekte, die vor allem auf das *Community Building* abzielen, auf die Verbreitung, Förderung, den Austausch bewährter Methoden, oder auf Forschung, Dokumentation, Aufbau gemeinsamer Sichtweisen (Schulungen, Workshops, Events). Das ist mit den Zielen der Arbeitsgemeinschaft und vor allem mit dem jährlichen Budget, das zur Entwicklung von Projekten bereitsteht, kohärent.

Zur Verfügung stehen die Geldmittel, die von den Mitgliedsregionen der ARGE-Alp jährlich in einen Fonds einbezahlt und bereitgestellt werden. Das Budget der Arbeitsgemeinschaft beläuft sich auf rund 500.000 Euro jährlich, wovon rund ein Fünftel zur Deckung der laufenden Verwaltungskosten benötigt wird. Personalkosten gehen direkt zulasten der territorialen Partner.

Abbildung 1 – *Finanzielle Investitionen in die Ziele des neuen “Leitbilds”*



Quelle: Anhand der von den Verfassern aufgebauten Projekt-Datenbank eigene Verarbeitung.

Hinweis: In Bezug auf Ziel “7. Energie” lag keine Dokumentation über finanzierte Projekte vor, die fehlenden Daten wurden also anhand der durchschnittlichen Kosten vergleichbarer Projekte berechnet.

Bleiben noch ca. 400.000 Euro jährlich für die Durchführung der institutionellen Projekte der Gemeinschaft. Die Projekte belaufen sich auf durchschnittlich 120.000 Euro - verteilt auf die mehrjährige Laufzeit der Projekte - wobei es Variationen zwischen kleineren Projekten und einigen Konferenzen gibt (Senkung der Durchschnittskosten auf 20.000 Euro) und einigen strukturierteren Projekten größerer Reichweite, die sich bei einer mehrjährigen Laufzeit auf Kosten zwischen 200.000 und 250.000 Euro belaufen können.

Die Abbildung 1 zeigt die Verteilung der im letzten Jahrzehnt investierten Ressourcen über ca. 2,5 Millionen Euro für insgesamt 54 Projekte im Rahmen der 13 *Zielsetzungen des Leitbilds*².

Besondere Erwähnung verdient Zielsetzung 6 bezüglich des Verkehrs- und Transportwesens,

dem die Arbeitsgemeinschaft in ihrem Leitbild besondere Bedeutung zumisst. Sie ist sich aber bewusst, dass sie nicht über die Ressourcen für größere Projekte zur Energieeffizienz oder für Infrastrukturmaßnahmen verfügt, auch wenn in allen beteiligten Gegenden Bedarf bestünde. Konkret hat ARGE-Alp zu diesem Thema in den letzten Jahren drei Konferenzen organisiert, zwei über “TEN-T” (*Trans-European Networks – Transport*) der großen Transitrouten durch die Alpen, eine über lokale Mobilität. Des Weiteren war Zielsetzung 6 Gegenstand weiterer Resolutionen, bei denen die Gemeinschaft zu einigen spezifischen Themen Stellung bezogen hat wie z.B. die Steuer für Lastkraftwagen im Straßenverkehr für die Nutzung einiger Infrastrukturen (EU-Richtlinie “Eurovignette”).

Die Tabelle 1 zeigt eine Auswahl der 39 Praxisprojekte, die ersten 13 sind absteigend nach den Projektkosten aufgelistet. Es handelt sich um konsistentere Projekte, mit größerer und weitreichenderer Auswirkung, die folglich eine nähere Betrachtung verdienen.

Tabelle 1 – *Finanziell aufwendigere Projekte (ca. 80% Der Gesamtkosten)*

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Gesamt ^(c) |
|------------------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------------------|
| 1 | 35.000 | 50.000 | 50.000 | 50.000 | 50.000 | 50.000 | 50.000 | 50.000 | 50.000 | 50.000 | 485.000 |
| ^(a) 2 | 23.050 | 23.050 | 23.050 | 23.050 | 23.050 | 23.050 | 50.000 | 50.000 | 50.000 | 50.000 | 358.300 |
| 3 | | | | | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 35.000 | 36.000 | 36.000 | 212.000 |
| 4 | | | | 70.000 | 70.000 | 30.000 | | | | | 170.000 |
| 5 | | | | | | | | 50.000 | 90.000 | | 140.000 |
| ^(b) 6 | | | | | | | | 23.000 | 29.000 | 29.000 | 110.000 |
| 7 | | | | | | | 37.000 | 36.000 | 37.000 | | 110.000 |
| 8 | | | | | 104.525 | | | | | | 104.525 |
| 9 | | | | | | 25.000 | 35.000 | 15.000 | 25.000 | | 100.000 |
| 10 | | | | | | | 40.000 | 40.000 | | | 80.000 |
| 11 | | | | | | 40.000 | 40.000 | | | | 80.000 |
| 12 | | | 14.750 | 8.000 | 8.000 | 14.750 | 14.750 | 14.750 | | | 75.000 |
| 13 | | | | | 10.000 | 62.000 | | | | | 72.000 |
| ges. | 58.050 | 73.050 | 87.800 | 231.050 | 300.575 | 279.800 | 301.750 | 313.750 | 317.000 | 165.000 | 2.047.825 |

Quelle: Anhand der von den Verfassern aufgebauten Projekt-Datenbank eigene Verarbeitung. Letzte Aktualisierung 6. Juli 2016.

Legende: 1. Xchange; 2. ARGE-Alp Sport; 3. Europäische Talent Akademie Lindau; 4. AlpHouse: Alpine Baukultur und Energieeffizienz; 5. Vernetzung regionaler bzw. kommunaler Bildungsnetzwerke: Talente fördern; 6. Spielregeln im Spannungsfeld Wald-Wild-Lebensraum; 7. Einfluss von Permafrost auf Berg- und Felsstürze; 8. Wild Alps; 9. Umsetzungskonzept zur Stärkung der Nahversorgung in ländlichen Regionen; 10. Best Practices in Skigebieten, Alpinski; 11. Gemeinsame Maßnahmen zur Förderung des Fahrradtourismus; 12. Ökonomie und Ökologie im Schutzwald; 13. Pistenrettung in den Alpen.

Hinweis: (A) Das Projekt wurde mit 20.000 Euro auch 2006 finanziert; (b) Das Projekt wird 2017 mit 29.000 Euro finanziert; (c) Die Spalte Gesamt umfasst auch die Punkte (a) und (b).

Betrachten wir nun einige Aspekte der ersten drei Projekte aus Tabelle 1 näher. “Xchange” (1999-2015, Vorarlberg) ist ein seit 1999 aktives Projekt über den grenzüberschreitenden Austausch von Lehrlingen und Schülern sowie von territorialen Berufsbildungsverantwortlichen. Mit diesem Programm werden Firmenpartnerschaften gegründet, die die Ausbildung ihrer Lehrlinge im Rahmen des Xchange Programms verflechten. Dieses übernimmt die Suche nach geeigneten Partnerfirmen, unterstützt die Organisation des Austauschs und finanziert die Ausbildungswochen. Abgesehen vom persönlichen beruflichen Gewinn jedes einzelnen Teilnehmers sind auch die Unternehmen selbst indirekt Nutznießer, da es zum gegenseitigen Austausch kommt und somit häufig Wissen und Kenntnisse vertieft werden.

Ein weiterer Bereich, in dem die Auswirkungen besonders dauerhaft zu sehen sind, ist der *Sport*. Das Projekt *“Sportspiele”* (1983-2015, Graubünden) besteht aus rund zwanzig Veranstaltungen pro Jahr, an denen ca. 3.000 junge Leute teilnehmen. Es handelt sich um eine Initiative, die den Sportverbänden eine wichtige Kommunikationsplattform und Gelegenheit zum internationalen Erfahrungsaustausch bietet und es jungen Sportlern auch in abgelegenen Gebieten ermöglicht, an Wettkämpfen teilzunehmen und Gleichaltrige aus anderen ARGE-Alp Ländern zu treffen.

Und abschließend möchten wir noch das Projekt *“Europäische Talent Akademie Lindau”* (2007-2014, Bayern) im Bereich der Begabtenförderung nennen. Das Projekt umfasst die Auswahl und Teilnahme von ca. 60 Jugendlichen der Sekundarstufe an einer *Summer School*, an der sie in einer internationalen Gemeinschaft Gleichgesinnter ihr Wissen über Natur- und Geisteswissenschaften interaktiv erweitern und vertiefen können.

4. Zusammenarbeit für die Entwicklung in der Arge-Alp: Stärken und Schwächen

Es ist in Ermangelung spezieller Bewertungsstudien nicht einfach, auch nur partiell oder provisorisch Bilanz über die intensive und vielschichtige Arbeit der Arbeitsgemeinschaft in den vergangenen zehn Jahren zu ziehen. Nimmt man jedoch die Informationen aus den Projektdossiers und die Informationen aus den jährlichen Regierungschefkonferenzen von Arge-Alp zusammen, so ergeben sich drei Interpretationsansätze, die zum Bilanzieren herangezogen werden können: *i*) die Verbreitung von *“Best Practices”*; *ii*) die mittel-langfristige Projektplanung (dauerhafter Effekt); *iii*) eine bewährte gute Governance der Gemeinschaft.

4.1 Einige Stärken

Der erste Interpretationsansatz der Stärken verknüpft *sanfte*, aber absolut konkrete Inhalte mit einer stark inklusiven Methode. Das bevorzugte Thema, in dem er sich gut beobachten lässt, ist sicherlich das Thema Umwelt, dem sich die ARGE-Alp mit hoher Priorität und territorialer Sensibilität widmet.

Dazu zwei exemplarische Beispiele: *“Leitfaden für das Abfallmanagement für Strukturen in Höhenlagen”* (2011, Trentino) und *“Energieeffizienz und Klimaschutz im Alpenraum. Annahme durch die Bevölkerung durch Überzeugung und Vorschriften”* (2015, Südtirol).

Angesichts der Bedeutung des Fremdenverkehrs und einer gemeinsamen territorialen Förderung wurde ein Verzeichnis von Radwegen, Kochrezepten und Almen von ARGE-Alp erstellt, hinzu kommen verschiedene Projekte rund um das Thema alpenländische Kultur.

Und schließlich steht auch die Verbreitung von „Best Practices“ seit jeher bei ARGE-Alp im Fokus der Zusammenarbeit. Auch hierzu zwei exemplarische Beispiele.

> Das Projekt *“Pistenrettung im Alpenraum”* (2011, Salzburg). In diesem Fall entsteht die Projektidee in Ermangelung eines Regelwerks für die alpine Rettung in Österreich, während es in der Schweiz und in Südtirol existiert. Durch das Projekt wurde Pistenrettungspersonal

ausgebildet und in einigen Regionen bewährte Methoden wurden auch in anderen Gebieten verbreitet.

- > Das Projekt “*Hydrogeologische Risiken im Alpen- und Voralpenraum: Vorhersage, Prävention und Ereignismanagement*” (seit 2015, Kanton Tessin). Hier geht es um das Erstellen eines gemeinsamen Leitfadens für das Management hydrogeologischer Risiken im Alpenraum.

Ein sicherlich positiver Aspekt ist die mittel-langfristige Projektplanung der Gemeinschaft. Zahlreiche Projekte werden in späteren Ausgaben fortgesetzt und tragen somit zum Schaffen von Wissen, einer gemeinsamen, geteilten Kultur, einer besseren Sichtbarkeit hinsichtlich der Auswirkungen auf die Bevölkerung der Gebiete bei. Sie fungieren als *Auslöser* positiver Zyklen.

Und schließlich ist das Thema der *Governance* ein interessanter Interpretationsansatz für die Tätigkeit von ARGE-Alp, die von einem politischen Organ, der *Regierungschefkonferenz*, geleitet und koordiniert wird. Für die Verwaltung zuständig ist das Führungsgremium, das sich aus designierten Funktionären (Teil des Personals) der einzelnen Regionen zusammensetzt und sich ca. dreimal pro Jahr versammelt.

An der *Regierungschefkonferenz* nehmen neben den politischen Vertretern der betroffenen Regionen auch Vertreter der *Alpenkonvention* teil. Die Auswahl der zu finanzierenden Projekte erfolgt gemeinschaftlich auf Vorschlag der einzelnen Regionen. Es ist offensichtlich, dass ARGE-Alp mit der Zeit ein hohes Maß an Selbstdisziplin erreicht hat, was dabei hilft, gemeinsame Interessen gegenüber den Besonderheiten Einzelner in den Vordergrund zu rücken.

Das die *Regierungschefkonferenz* unterstützende Verwaltungsorgan gibt Unterweisungen für die Projektvorschläge, sodass der Weg zum Entscheidungsprozess der *Konferenzgebnet* ist. Die geringe Personalfuktuation festigt die institutionelle Zusammenarbeit und wird maßgeblich durch das Netzwerk aus formlosen Beziehungen unterstützt, das sich in vielen Jahren der gemeinsamen Arbeit entwickelt hat. Das *Führungsgremium* ist auch für die finanzielle Verwaltung und die Überwachung des Bearbeitungsstatus der Projekte zuständig. Für die konkrete Umsetzung des Arbeitsprogramms werden spezifische Projektgruppen mit Fachkräften aus den einzelnen Mitgliedsregionen gegründet.

Die *Governance* Struktur, die sich für EUSALP abzeichnet, ähnelt formell der Struktur der Arbeitsgemeinschaft: politisches Entscheidungsorgan; unterstützendes Organ für Ausführung und Verwaltung; *Action Groups* für einzelne Themenbereiche.

4.2 Kritikpunkte

Abschließend müssen auch einige Kritikpunkte genannt werden, die in Zukunft genauer untersucht und als Gegenstand eines Verbesserungsplans genommen werden können. Zwei Aspekte hinsichtlich der Methode, die zur Effizienzsteigerung der Tätigkeit beitragen können, und ein inhaltlicher Punkt für die künftige Strategieplanung von ARGE-Alp.

Die erste und möglicherweise wichtigere Anmerkung zur Methode betrifft den Wunsch nach

einer systematischeren Nutzung der verfügbaren europäischen Finanzmittel. In den letzten 10 Jahren wurden lediglich zwei Projekt über das Instrument der territoriale Zusammenarbeit mitfinanziert: *“AlpHouse: Alpine Baukultur und Energieeffizienz”* (2009, Bayern) und *“Network Mountain Forest – NMF”* (2007, Bayern). Ein vermehrt systematischer und koordinierter Zugang zu diesen Instrumenten könnte sicherlich einen Ausbau des Aktionsradius und somit ein effizienteres Wirken der Gemeinschaft bewirken.

Die *zweite* Anmerkung zur Methode bezieht sich auf den Mangel einer umfassenden elektromischen Datenbank über die von der Arge-Alp durchgeführten Projektplanung. Über die Webseite der Gemeinschaft kann man zwar zahlreiche Informationen zu den einzelnen (insbesondere zu den jüngeren) Projekten abrufen, aber umfassende, systematische Informationen über die Projektarbeit fehlen. Diesbezüglich wäre auch ein Überwachungsverfahren und eine Bewertung der Tätigkeiten *nach ihrer Durchführung* angebracht. Das Fehlen einer systematischen Bewertung stellt eine Lücke dar, die überwunden werden muss und ist zugleich ein weiteres Arbeitsfeld, auf dem EUSALP zur Valorisierung und Unterstützung beitragen könnte.

Die *dritte* Anmerkung hingegen ist vielmehr eine Empfehlung für künftige Maßnahmen. Bisher fehlte den Projekten meist ein spezifischer Fokus auf die lokale Wirtschaft. Lediglich ein Paar Projekte haben sich in den letzten zehn Jahren mit diesem Thema befasst: *“Gebiete mit schwachem Potential”* (2006, Graubünden), ein Mapping der nationalen und regionalen Verfahren für das Management von Gebieten mit schwachem Potential und *“Brain Drain Abwanderung von Fachkräften aus den Alpenregionen”* (2010, Südtirol). Dieses Projekt befasst sich mit der Untersuchung des Brain Drain Phänomens in den ARGE-Alp Regionen, um einen positiven Interpretationsansatz zu bieten, der den von der Abwanderung der Spitzenkräfte betroffenen Regionen Möglichkeiten zur *“Optimierung”* aufzeigt. Aus der Studie geht hervor, dass es den Regionen durch Verknüpfung gelingen muss, aus der Abwanderung bzw. dem Verlust von Spitzenkräften für das betroffene Gebiet einen Nutzen zu ziehen. Die neuen Wettbewerbsdynamiken der Territorien erfordern des Weiteren mehr Aufmerksamkeit für Themen rund um die Wettbewerbsfähigkeit. Eine spezielle Projektarbeit zu diesem spezifischen Thema ist erstrebenswert, insbesondere wenn es gelingt, den Finanzrahmen aus der territorialen Zusammenarbeit aufzustocken, damit diese zu einem Schwungrad der Ressourcen für eine Erweiterung und Stärkung der Tätigkeit der Arge-Alp werden kann.

5. In Richtung makroregionaler Strategie: Das Vermächtnis der Arge-Alp

Die makroregionale Strategie für den Alpenraum (EUSALP) ist Realität geworden. Nach den makroregionalen Strategien Baltikum, Donaauraum und -Ionisches Meer hat nun auch die vierte Strategie ihre Tätigkeit aufgenommen (European Parliament, 2015).

Die Arbeitsgemeinschaft ARGE-Alp ist dementsprechend zufrieden, und zwar zu Recht (ARGE-Alp, 2015), denn EUSALP ist das Ergebnis eines *Bottom-Up* Aufbaus, der weit zurückgreift. Ein politischer Prozess, der von der ARGE-Alp (bereits im Juni 2011) mit vollem Engagement

befürwortet und unterstützt wurde.

ARGE-Alp wird also mit EUSALP zusammenarbeiten mit dem Ziel, durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit Antworten für die gemeinsamen Herausforderungen und Probleme der Alpenregionen zu liefern sowie ein gegenseitiges Verständnis und Verantwortungsbewusstsein für den Lebensraum Alpen zu vermitteln. Die Regierungschefs, die bereits bei der ARGE-Alp tätig sind, werden sich auch in der Makrostrategie durch die Teilnahme an der Plenumsversammlung von EUSALP Gehör verschaffen.

Das größte Vermächtnis, das die Arge-Alp weitergibt, ist zweifelsohne die Arbeitsmethode. Eine Arbeit mit Augenmerk auf die Gebiete und eine *Multilevel-Governance* (Bramanti, 2012), für die die makroregionale Strategie ein *Scaling-up* bedeutet: zur EUSALP gehören 5 Mitgliedstaaten, 2 Nicht-Mitgliedstaaten, 48 Regionen und eine Bevölkerung von rund 80 Millionen Einwohnern. Eine große Herausforderung, bei der der Wunsch von ARGE-Alp nach einem Bottom-up Ansatz verständlich ist, der Teil ihrer DNA ist, der extensiv angewandt wird und bei dem die Gebiete systematisch in den Entscheidungsprozess miteingebunden werden.

Ein weiterer positiver Beitrag von ARGE-Alp für die neugegründete EUSALP betrifft die Verwaltung der Mechanismen der interregionalen Zusammenarbeit, die auf drei gleichwertigen Grundsätzen beruht: *i)* die Planung konkreter Maßnahmen, die genau auf die Bedürfnisse der Gebiete abgestimmt sind; *ii)* eine mittel-langfristige Perspektive, durch die Wissen und Kompetenzen entstehen, aus Erfahrungen und Fehlern in der Vergangenheit Lehren gezogen werden können und die durch fortgeführte und wiederholte Maßnahme eine Effizienzsteigerung bewirkt; *iii)* ein stabiles Beziehungsnetz zwischen den zuständigen Ansprechpartnern der verschiedenen Gebiete, die gemeinsam eine "praktische Arbeitsgemeinschaft" bilden, die ein optimales Arbeiten ohne übertriebene Bürokratie erlaubt.

Ebenso kann die ARGE-Alp auch aus der Makrostrategie EUSALP Nutzen ziehen, insbesondere im Hinblick auf: *I)* ein erweitertes Netzwerk, das eine größere Diversifizierung und deutlichere "Masseneffekte", auch Europa gegenüber, bewirken kann; *ii)* eine spezielle Aufmerksamkeit auf das Verkehrsproblem, insbesondere eine gemeinsame, schlüssige Vision der Transitknotenpunkte in den Alpen sowie eine ausgewogene Balance zwischen Straßen- und Schienenverkehr. Und schließlich kann und darf man sich von EUSALP eine *iii)* Versöhnung der Standpunkte der Stadt und der Berge erwarten, sodass die Beziehungen zwischen diesen beiden Welten für beide Seiten von Vorteil sind.

Groß sind die Erwartungen an die Makrostrategie bezüglich der *Valorisierung der Diversität*. Schließlich ist der Alpenraum ein Konzentrat an Diversitäten, auch im sozio-kulturellen Bereich. Das Miteinander als Interaktion, nicht nur bloße Toleranz, die Aufwertung von Ansätzen und Visionen, die auf Einzigartigkeit und Besonderheit beruhen, die Valorisierung perfekt integrierter "Minderheiten" in einem auf Inklusivität ausgerichteten Kontext, all das sind Zeugnisse eines Vermächtnisses der Alpenkulturen, das durch den Grundsatz der Subsidiarität bewahrt und

verstärkt werden kann. Es gilt folglich, den *Bottom-up* Ansatz und eine funktionierende *Multilevel-Governance* zu wahren und fortzuführen.

6. Schlussbemerkung: Alpengegenden und die Zukunft Europas

Die Zukunft Europas liegt in der Schwebe. Nach dem Brexit ist der Kontinent mehr denn je zum Umdenken über das politische, wirtschaftliche und soziale Miteinander gezwungen. Hier setzt der Beitrag und die Herausforderung der Makroregion Alpen an und könnte sogar entscheidend sein. Ein Thema unter vielen, das manche Möglichkeiten der Welt der Höhenlagen zum Ausdruck bringt. Das Thema der Migrationsflüsse und der damit verbundenen sozialen Herausforderungen.

Im Mai 2016 hat die EU-Kommissarin für Regionalpolitik an alle Gemeinschaften territorialer Zusammenarbeit ein Rundschreiben verfasst mit der Aufforderung, die Anträge für die nächsten Ausschreibungen umzustrukturieren, um Projekte zum Thema der aktuellen Migrationsflüsse zu finanzieren.

Zu diesem Thema ist ARGE-Alp bereits seit 2007 mit dem Projekt *“Die gemeinsame Zukunft”* (2007, Tirol) tätig, das vier Jahre lang weiterfinanziert wurde. Zum Projekt gehörte eine Beteiligung der lokalen Behörden im gesamten ARGE-Alp Gebiet an einem jährlich stattfindenden Symposium, auf dem das Thema Integration sowie verschiedene mögliche Best Practices debattiert wurden. Außerdem stand das Thema auch auf der Tagesordnung der letzten (47.) *Regierungschefkonferenz*, die am 30. Juni 2016 in Bezaun abgehalten wurde und die Resolution *“Die Herausforderungen der Flüchtlingskrise im Alpenraum bewältigen”* (ARGE-Alp, 2016) bewilligt hat.

Angesichts der Bedeutung, die dieses Thema auch für den Alpenraum nicht nur im Rahmen des INTERREG Programms, sondern auch für die Strategie hat, kann sich die bereits geleistete Projektarbeit der ARGE-Alp für EUSALP als besonders interessant erweisen.

Es ist Aufgabe der Makrostrategie der Alpen, die Identitäten in einem Kontext der Öffnung nach außen und des Austauschs zu stärken. Wurden die Makrostrategien auch weder institutionalisiert, sondern als *“Soft Policy Spaces”* definiert, noch demokratisch direkt legitimiert, so haben sie doch zu Zeiten, in denen Europa als Institution geschwächt ist, eine starke Überzeugungswirkung auf die einzelnen beteiligten Gebiete. Dieser Mechanismus der *sanften* Koordination kann die soziologisch geforderte „Kraft der schwachen Bindungen“ erfüllen und manche Schwierigkeiten empasse überwinden.

Die Makroregionen bieten sich dafür geradezu an. Damit das Projekt bestmöglich funktioniert, ist eine Valorisierung des im Laufe der Jahre zusammengetragenen, wertvollen territorialen Kapitals erforderlich, das wir wie im Falle der ARGE-Alp vor allem den Formen benachbarter Zusammenarbeit zu verdanken haben.

ARGE-Alp über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die Alpenkonvention über die großen Umweltthemen, die Makrostrategie EUSALP über eine engere Zusammenarbeit zwischen

Staaten und Regionen; alle haben eine gemeinsame Aufgabe, komplementäre Rollen, um eine wahre europäische Kultur des Zusammenhalts zu fördern, die Diversität zu schätzen und zu vereinen weiß. Hoffen wir, dass ein Bottom-up Ansatz zur Verwirklichung der Traums der Gründerväter beiträgt: "*e pluribus unum*".

Bibliographie

- ARGE-Alp (2015), *46a Conferenza dei Capi di Governo della Comunità di Lavoro delle Regioni Alpine*. Verbale di sintesi, Lugano, 26 giugno.
- ARGE-Alp (2016), *Gestire le sfide poste dalla crisi dei profughi nell'arco alpino*. Risoluzione, Bazan, 30 giugno.
- Bassetti, P., (2013), «Riflessioni». Togni R., a cura di, *Le Alpi. Riflessioni e integrazioni di convegni, seminari e interviste 1973-2012*. Giampiero Casagrande Editore, Lugano, pp. 17-24.
- Bramanti A. (2005) «La regione frontaliera Insubrica e le sfide del terzo millennio». Roic S., Bassetti P., Ratti R., a cura di, *La sfida dell'Insubria*. Giampiero Casagrande Editore, Locarno, pp. 159-162.
- Bramanti A. (2007), «Euroregione, poker (quasi) vincente». *Nordest Europa.it*, N. 10, ottobre, pp. 18-21.
- Bramanti A. (2012), «Regional Policies in Northern Italy: A Multi-Level Governance Challenge». Egli H., Boulianne L. Eds., *Forschungsmarkt regionsuisse & Tagung Regionalentwicklung 2011*. Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR, Luzern, pp. 23-34.
- Bramanti A., Martignano A. (2007), «La provincia di Sondrio e le Valli dei Grigioni: il silenzioso persistere dell'identità retica (1987-2007, ven-t'anni della Carta di Sondrio)». *Quaderni Valtellinesi*, I e II trimestre, N. 98/99, pp. 45-88.
- Bramanti A., R. Ratti (1993), *Vers une Europe des régions. La coopération économique transfrontalière comme opportunité e sfida*. FrancoAngeli, Milan.
- Bramanti A., Ratti R. (1997), « Les dimensions multi-facettes du développement local ». Ratti R., Bramanti A., Gordon R., Eds., *The Dynamics of Innovative Regions*, Gremi-Ashgate, Aldershot, pp. 3-46.
- Bramanti A., Ratti R. (2014), «Cooperazione transfrontaliera nell'era glocal: nuovi paradigmi teorici e un'applicazione al caso della Regio Insubrica». Bramanti A., Gorla G., a cura di, *Competitività territoriale, trasporti e politiche*. Egea, Milano, pp. 43-74.
- Bramanti A., Rosso P. (2013), «Towards a 'wide area co-operation': The economic rationale and political feasibility of the Adriatic Euroregion». Bellini N., Hilpert U., Eds., *Europe's Changing Regional Geography. The Impact of Inter-regional Networks*. Routledge, London pp. 81-100.
- Camanni E. (2002), *La nuova vita delle Alpi*. Bollati Boringhieri, Torino.
- European Parliament (2015), *New Role of Macro-Regions in European Territorial Cooperation*. Study, Part I. Directorate-General for Internal Market, Policy Department, B, Bruxelles.
- Ferlaino F., Rota F.S. (2013), a cura di, *La montagna italiana. Confini, identità e politiche*. Franco Angeli, Milano.
- Ratti F.M. (2002), *Il concetto di prossimità nell'economia spaziale dell'innovazione*. Editrice Sapiens, Lugano.
- Ratti R. (2014), «Aree di potere, governance territoriale e frontiere nella sfida globale-locale». Galli B., Pola G., a cura di, *Il Nord e la Macroregione Alpina*, Èupolis Lombardia, Guerini e Associati, Milano, pp. 81-98.
- Salsa A. (2016), *Le autonomie delle Alpi e le loro forme di governo* (in questo volume).
- Sapienza R. (2012), *Strategie di intervento nazionali e cooperazione interregionale nell'Unione Europea: il caso dei GECT italiani*. XXXIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Roma.

¹ Wir danken für die wertvolle Vorbereitungsarbeit und den Aufbau der Datenbank über die geleisteten Projekte von ARGE-Alp im letzten Jahrzehnt, Frau Dr. Francesca Teston, derzeit Zusammenarbeit mit dem Technischen Sekretariat des Europäischen Programms Interreg Alpenraum.

Des Weiteren geht unser Dank für die wertvolle, uns gewidmete Zeit, um uns Informationen zu liefern oder für Beiträge zu diesem Kapitel, an: Maura Tenaglia, Autonome Provinz Trient; Fritz Staudigl, Andreas Greiter, Cornelia Heis und Michaela Wenko, Sekretariat ARGE-Alp Land Tirol und Christian Girardi Projektleiter "Il futuro insieme" (2007-2010). Für die nachstehenden Ausführungen sind allein die Verfasser verantwortlich.

Begrenzte räumliche Vorgaben haben für dieses Buch zu Schnitten geführt, um es auf diese Ausführung zu kürzen. Eine erweiterte Fassung der Schrift steht dem interessierten Leser in der Reihe Working Paper des CERTeT der Universität Bologna zur Verfügung.

² In Wirklichkeit liegen die Ausgaben der Gemeinschaft um insgesamt knapp 1,5 Millionen Euro über zehn Jahre höher für Projekte und Initiativen, die nicht Teil der Haushaltsplanung sind. Es gehört zur üblichen Vorgehensweise, ein Reservebudget zurückzuhalten, das im Laufe des Jahres für Projekte verwendet wird, die während der Regierungschefkonferenz im Juni nicht besprochen worden, aber besonders wichtig sind.

IV

DIE MAKROREGION EUSALP UND DIE ARGE ALP REGIONEN: RÜCKBLICK, STAND DER DINGE UND POTENZIALE

Peter Bußjäger, Tobias Chilla

Juli 2016

Der Alpenraum ist von einer hohen politischen Komplexität geprägt. Zum einen grenzen hier auf recht engem Raum die Regionen von sieben Nationalstaaten aneinander, die sehr unterschiedliche politische Traditionen und Systeme umfassen. Zum anderen entsteht die EUSALP in einer Situation, die bereits von einer Vielfalt von grenzüberschreitenden, internationalen Kooperationsformen geprägt ist (Balsinger 2016, Debarbieux et al. 2015). Diese ‚institutionelle Dichte‘ umfasst Kooperationsformen unterschiedlichen Maßstabes und unterschiedlichen zeitlichen Ursprungs. Die kartographische Übersicht (Abb. 1) illustriert dies, ohne vollständig zu sein: Der EUSALP-Perimeter umfasst großräumig alle Alpenregionen und dabei auch den ARGE ALP-Raum, wobei die Nord- und Süd-Begrenzung von EUSALP und ARGE ALP identisch sind. Im nördlichen Bereich (Bayern, Vorarlberg und Tirol) besteht eine Schnittmenge der ARGE ALP mit der Makroregion des Donauraumes. Die Karte zeigt auch den Raum der Alpenkonvention und des Interreg-Raumes ‚Alpine Space‘. Diese Darstellung ist nicht abschließend, ergänzt werden könnten die Internationale Bodenseekonferenz, diverse Interreg A Räume und die meist damit eng verbundene Euregios. Auch findet sich eine steigende Anzahl an Europäischen Verbänden zur territorialen Zusammenarbeit (EVTZ), der im Fall von Tirol - Südtirol - Trentino identisch ist mit der Euregio. Nicht zuletzt wird auch in rein sektoraler Form in vielfältiger Weise grenzüberschreitend kooperiert – die Brenner Corridor Platform (BCP) sei nur beispielhaft genannt. Nicht in der Karte enthalten sind zwei weitere Arbeitsgemeinschaften, im Osten die Arge Alpen-Adria (gegründet 1978), im Westen die Communauté de travail des Alpes occidentales (gegründet 1982), die 2006 zur Euroregion Alpes-Méditerranée umgewandelt wurde.

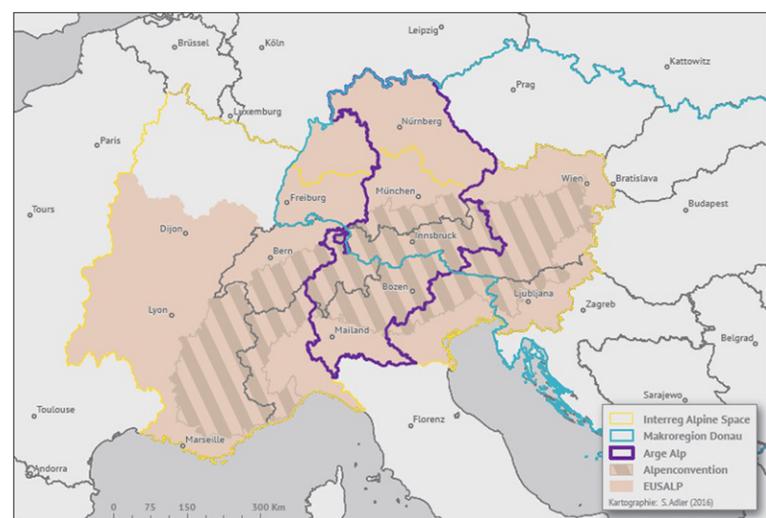


Abb. 1: Die ‚institutionelle Dichte‘ des Alpenraumes (Quelle: eigene Darstellung)

Vor diesem komplexen Hintergrund stellt sich die Frage, wie sich in den kommenden Jahren das institutionelle Setting verändern wird: Welche Rolle kann die ARGE ALP für die EUSALP spielen, und umgekehrt – welche Veränderungen ergeben sich aus dem EUSALP-Prozess für die ARGE ALP?

Zur Beantwortung dieser Frage nehmen wir eine chronologisch orientierte Reflexion vor, die bei der Initialisierung der EUSALP startet, den jetzigen Stand der Dinge einbezieht und einen Ausblick formuliert, der auch Potenziale benennt. Hierbei argumentieren wir in zwei Dimensionen: Zum einen wird die politisch-institutionelle Dynamik betrachtet, wobei das Mehrebenen-System mit regional-föderalen, nationalen und europäischen Elementen im Blick steht.

Zum Zweiten werden Argumente aus dem Bereich der Regionalentwicklung im sozio-ökonomischen Sinne mit einbezogen, denn makroregionale Strategien sind als Instrument zur Entwicklung von Regionen konzipiert. Dabei ist offensichtlich, dass die Regionalentwicklung des Alpenraums durch die Herausforderungen der Morphologie gekennzeichnet ist, die erhebliche Anforderungen an die verkehrliche Erschließung und die wirtschaftliche Nutzung stellt. Zugleich stellt diese Morphologie die Basis für die touristische Attraktivität und naturräumliche Vielfalt des Raumes dar. Trotz der zahlreichen Herausforderungen der Morphologie ist die alpine Region nicht als automatisch strukturschwach anzusehen, wie wir detailliert zeigen werden, es handelt sich insgesamt um eine überdurchschnittlich erfolgreiche Region, und zwar insbesondere im Raum der ARGE ALP.

Unser Vorgehen beruht erstens auf der Sichtung der einschlägigen Literatur und der zentralen Dokumente der beteiligten Institutionen. Zweitens sind sekundärstatistische Daten ausgewertet und zum Teil kartographisch aufbereitet worden und drittens eine Reihe an Experteninterviews geführt worden, die in den beteiligten Staaten – soweit möglich – die regionale und die nationale Ebene abdecken; auch mit Vertretern der Europäischen Kommission sowie der Alpenkonvention wurden Expertengespräche durchgeführt.

A) Rückblick: Die ARGE ALP in der Entstehungsgeschichte der EUSALP

Frühphase – „Bottom-up“ (bis Juni 2012)

Die Anfänge der Diskussionen um eine Makroregionale Strategie (MRS) der Alpen lassen sich im Jahre 2010 festmachen. Die Implementierung der Makroregionalen Strategie für den Ostseeraum sowie die Intentionen, eine Strategie für den Donaauraum zu entwickeln, waren auch bei politischen Entscheidungsträgern im Alpenraum Anlass für Überlegungen, eine solche Strategie auch für die Alpenregionen anzudenken.

Zu beachten ist allerdings, dass der Schutz des Alpenraumes und der Interessen der dort lebenden Menschen schon viel früher Gegenstand gemeinsamer Bemühungen der Regionen des Alpenraumes war. Im Grund stand bereits die Gründung der ARGE ALP im Zeichen solcher Bestrebungen (Staudigl 2013: 79). Auch die Alpenkonvention, die allerdings ein auf völkerrechtlicher Ebene abgeschlossenes multilaterales Abkommen der Staaten des Alpenraumes ist, fügt sich ebenso in diese Entwicklung wie das EU-Programm Alpine Space (a.a.O.: 80).

In den Protokollen der Regierungschefs der ARGE ALP scheint der Gedanke einer makroregionalen Alpenstrategie erstmals mit einer Wortmeldung des Tiroler Landeshauptmannes Platter am 16. Juni 2010 in Eppan auf. Es gelte offensiv zu sein, und die Chance, die sich seitens der EU durch das Thema Makroregion für den Alpenraum aufgetan habe, zu nützen (ARGE ALP 2010).

Die Initialzündung für die Entwicklung einer makroregionalen Alpenstrategie war allerdings bereits mit der Erklärung von Mittenwald vom 12. März 2010 geliefert worden, als die Umweltminister von ARGE ALP Regionen die Initiative zu einer gemeinsamen strategischen Positionierung des Alpenraums auf EU-Ebene ergriffen (Staudigl 2013: 81). Die Erklärung, die von mehreren Umweltministern der Alpenregionen getragen war, verwendete in diesem Zusammenhang erstmals den Begriff der makroregionalen Strategie. In einer Resolution der Regierungschefkonferenz vom 1. Juli 2011 sprach sich die ARGE ALP für die rasche Verwirklichung einer Makroregion Alpen aus (a.a.O.).

Die zunächst im Rahmen der ARGE ALP geführte Auseinandersetzung mit dem Thema wurde in der Folge auf die Regionen des gesamten Alpenraums ausgeweitet bzw. intensiviert sich die Diskussion in den ARGE ALP-Regionen. Eine besondere Rolle spielten zunächst Bayern, Tirol, Südtirol und die Lombardei, die das Projekt maßgebend vorantrieben (a.a.O.).

Am 11.05.2011 beschloss etwa der Bayerische Ministerrat ein Eckpunktepapier zu einer Bayerischen Initiative für eine Europäische makroregionale Strategie für den Alpenraum (StMUV o.J.).

Nun ging es darum, das Anliegen auch dort zu vertreten, wo die Entscheidung über eine solche Strategie fallen würde, auf der europäischen Ebene: Am 8. November 2011 wurde in der Vertretung Bayerns in Brüssel eine Diskussionsrunde abgehalten, an welcher Vertreter aus allen

Alpenregionen und der EU teilnahmen (Staudigl 2013: 82).

Ein weiteres Seminar am 13.01.2012 in Grenoble „Über eine europäische Strategie für den Alpenraum“ lieferte die Grundlagen für ein Positionspapier, das von einem von Tirol koordinierten „Drafting Team“ im Zuge von Arbeitssitzungen in München und Mailand erarbeitet wurde (a.a.O.).

Allerdings spielte nicht nur die ARGE ALP eine Rolle in der Aufbereitung des Themas, sondern naheliegenderweise auch die Alpenkonvention: Auf der Grundlage der Beschlüsse der XI. Alpenkonferenz vom 9. März 2011 (Alpenkonvention 2011) wurde einer Arbeitsgruppe (AG) das Mandat erteilt, zur aktuellen Debatte über europäische MRS beizutragen, unter Verwendung des Rahmenwerks der Alpenkonvention mit ihrem ausgewogenen Ansatz zwischen Entwicklung und Erhaltung, ihrem geographischen und thematischen Anwendungsbereich und ihrer 20-jährigen Erfahrung im Bereich der transnationalen Zusammenarbeit im Alpenraum sowie in der Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen und der Identitätswahrung des Gebietes nach dem Prinzip der Partnerschaft zwischen den verschiedenen Ebenen und relevanten Stakeholdern (Alpenkonvention o.J.).

B) Dialogphase Regionen – Mitgliedstaaten – EU

Ein wesentlicher Meilenstein für die Standpunkte der Regionen der Staaten des Alpenraums zur Entwicklung einer Alpenraumstrategie wurde auf Anregung der ARGE ALP am 29. Juni 2012 in Bad Ragaz gesetzt, als eine gemeinsame Position in Form eines Initiativpapiers zur Entwicklung einer Alpenraumstrategie gefasst wurde, die von den Präsidenten von 26 Alpenregionen unterstützt wurde (Institut für Föderalismus 2013, 2014; ARGE ALP 2015). Im Initiativpapier von Bad Ragaz kam die ARGE ALP auch überein, bei nationalen Regierungen und Europäischen Institutionen für eine Alpenstrategie zu werben. Damit wurde in gewisser Hinsicht die Frühphase mit ihrem bottom-up-Prozess abgeschlossen und die Dialogphase der Regionen mit den Zentralregierungen und der Europäischen Union eingeleitet.

Das Initiativpapier legte die wesentlichen Eckpunkte einer künftigen Alpenstrategie fest, die auf wenige Schwerpunkte fokussiert sein sollte und sich dadurch von den bereits bekannten Strategien abheben sollte (Staudigl 2013: 82).

Im Rahmen einer Konferenz der Alpenregionen und Alpenstaaten am 12. Oktober 2012 in Innsbruck wurde versucht, das Anliegen auf nationaler und europäischer Ebene bekannter zu machen (Institut für Föderalismus 2014). Das Vorhaben einer Alpenstrategie wurde im Rahmen dieser Konferenz offiziell an das für die EU-Regionalpolitik zuständige Mitglied der Europäischen Kommission herangetragen (Staudigl 2013: 82).

Ein gemeinsamer, paritätisch besetzter und von Frankreich koordinierter Redaktionsausschuss der Alpenregionen und Alpenstaaten erarbeitete einen begründeten Antrag auf Mandatierung der Europäischen Kommission durch den Europäischen Rat und bezog in der Folge auch Vertreter der Alpenkonvention und des EU-Alpenraumprogramms (INTERREG Alpine Space) ein. Diese beiden

Akteure hatten ihrerseits Beiträge zum Prozess erstellt, die Alpenkonvention mit ihrem am 7. September 2012 von der Alpenkonferenz in Poschiavo angenommenen „Input Papier“ und das Alpenraumprogramm mit dem am 31. Mai 2013 veröffentlichten Endbericht der Expertengruppe ihres Strategieentwicklungsprojekts. Schließlich führte das Alpenraumprogramm bis Mitte 2013 eine Studie zur Strategieentwicklung im Alpenraum durch.

Am 23.05.2013 schloss sich das Europäische Parlament der Forderung nach einer Alpenstrategie an, die auch bei einer Konferenz der Alpenstaaten und -regionen am 18.10.2013 bekräftigt wurde.

Am 18. Oktober 2013 wurde ein gemeinschaftliches Interventionspapier gemeinsam mit einer politischen Resolution von den 7 Alpenstaaten und Regionen entwickelt und in Grenoble unterzeichnet. Ziel war es, dieses Papier bis Ende 2013 dem Europäischen Rat vorzulegen.

Am 19./20. Dezember 2013 forderte der Europäische Rat die Europäische Kommission auf, gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten eine Strategie für den Alpenraum auszuarbeiten (Institut für Föderalismus 2014). EUSALP würde rund 80 Mio. Menschen in 48 Regionen in sieben Ländern betreffen, fünf davon sind Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und Slowenien), zwei Drittstaaten (Liechtenstein und die Schweiz). Der Zeitplan sah vor, ungefähr bis Mitte 2014 ein Strategiedokument samt Aktionsplan fertigzustellen, das in der Folge einer breiten öffentlichen Konsultation und im Frühjahr 2015 einer kommissionsinternen Folgenabschätzung unterzogen wurde. Die Mitteilung¹ sowie der Aktionsplan² zur Europäischen Alpenstrategie wurden am 28. Juli 2015 von der Europäischen Kommission und schließlich vom Europäischen Rat am 28.06.2016 formell angenommen³ werden sollte. Die entsprechende Mitteilung der Kommission sollte im Sommer 2015 auch vom Rat angenommen werden (a.a.O.). Mit diesem Beschluss trat die Entwicklung der Alpenraumstrategie in ihre dritte Phase, die Entscheidungsphase, womit zwangsläufig die Europäische Union die führende Rolle übernahm.

C) Entscheidungsphase – Top-down?

Von Dezember 2013 bis Juli 2014 erfolgte die Vorbereitung eines Konsultationspapiers für die Strategie durch die Kommission. Die in Aussicht gestellte öffentliche Online-Konsultation fand von 16. Juli bis 16. Oktober 2014 statt. Deren Ergebnisse wurden im Rahmen einer Konferenz in Mailand am 1./2. Dezember 2014 präsentiert (Institut für Föderalismus 2015).

Die folgenden Schritte betrafen die Vorbereitung des Aktionsplanes und der Mitteilung für die EUSALP durch die Europäische Kommission.

Der im Weiteren vorgesehene Zeitplan (Juni 2015: Annahme durch die Europäische Kommission; Herbst 2015: Annahme durch den Europäischen Rat; Herbst 2015: Auftaktkonferenz nach der Annahme der Strategie) wurde mit geringfügigen Verzögerungen eingehalten (COM 2015a)

Nach mehreren Koordinationssitzungen des EUSALP-Steuerungskomitees im ersten Halbjahr 2015 nahm die Europäische Kommission am 28. Juli 2015 den Aktionsplan für die EU-Alpenraumstrategie an (COM 2015b). Der Rat nahm die Strategie am 27. November 2015 an, die Auftaktkonferenz fand am 25./26. Jänner 2016 in Brdo/Slowenien statt.

Auf Grund der führenden Rolle der Kommission in dieser Phase kann man in gewisser Hinsicht davon sprechen, dass die Entscheidungsprozesse nunmehr top-down verliefen. Dennoch konnte die Konferenz der Regierungschefs der ARGE ALP am 26. Juni 2015 in Lugano mit Befriedigung feststellen, dass der von ihr eingeleitete Prozess von der Europäischen Union erfolgreich aufgenommen wurde. Sie stellte auch fest, dass dieser Prozess im Gegensatz zu den anderen Makroregionalen Strategien „in einem vielversprechenden bottom-up-Prozess unter Berücksichtigung der Bedürfnisse und Leistungsfähigkeit der Länder, Provinzen, Kantone und Regionen gestaltet wurde“ (ARGE ALP 2015). Dies darf freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass mit jenem Zeitpunkt, in dem es nun darum ging, die Strategie rechtlich zu verankern, der Kommission naturgemäß die führende und bestimmende Rolle zukam.

D) Zwischenresümee

Als Zwischenresümee kann festgehalten werden, dass die ARGE ALP beim Zustandekommen der EUSALP eine maßgebliche Rolle spielte. Der Prozess von den ersten Initiativen bis zur Annahme der Strategie durch die europäischen Organe dauerte etwa fünf Jahre. Es ist unter diesem Blickwinkel nicht verfehlt, von einem gelungenen bottom-up-Prozess zu sprechen.

In dieser Entwicklung spielte freilich nicht nur die ARGE ALP eine Rolle, sondern auch die Alpenkonvention und in einem späteren Stadium auch die zentralen Regierungsebenen der Alpenstaaten. Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft tritt demgegenüber in den Hintergrund.

E) Der aktuelle Stand der Dinge

Die politische Situation

Die aktuelle politische Situation kann als eine Phase der Orientierung gelten. Die formalen Voraussetzungen für makroregionale Aktivitäten sind nun vollends geschaffen – es gilt nun, die politischen Absichten mit Leben zu füllen. Dies wird in den kommenden Jahren zum einen durch konkretisierende *Projekte* erfolgen. Diese werden nicht zuletzt innerhalb der neun Aktionsgruppen der EUSALP entwickelt.

Zum zweiten wird die politische Aktivität entscheidend sein, also die Frage, welche *politischen Kräfte* sich mit welchen Themen auf der makroregionalen Ebene verorten. Es ist dies eine Phase der Offenheit und der Weichenstellungen.

Nicht nur für die EUSALP, auch im Hinblick auf die ARGE ALP kann derzeit von einer Orientierungsphase gesprochen werden. Das große strategische Ziel – die Schaffung einer Makroregion Alpen – ist erreicht. Aktuell stehen damit keine weiteren großen strategischen Ziele an. Im Zug der Experteninterviews wurde von verschiedenen Akteuren formuliert, dass die ARGE

ALP derzeit etwas im Hintergrund stehe. Ein eher kritischer Gesprächspartner sprach von „Sinnkrise“, ein optimistischerer Experte wertete die Situation als Gelegenheit zur „Standortbestimmung“. Dies wird derzeit mit einer ARGE ALP-Arbeitsgruppe aufgegriffen, die Grundsätze für die mittelfristige strategische Ausrichtung der ARGE ALP entwickelt, welche das Handlungsleitbild von 1996 weiterentwickeln sollen und prioritäre Themen ausarbeitet (ARGE ALP 2016).

Zwar sind die Vertreter der ARGE ALP-Regionen in verschiedenen EUSALP-Kontexten aktiv, dies aber derzeit selten mit explizitem Bezug zur ARGE ALP selbst. Auffallend ist dabei, wie stark die ARGE ALP in den Action Groups vertreten ist: Bei fünf der neun Action Groups ist eine ARGE ALP-Region als Koordinator eingesetzt (Lombardei AG1, Trento AG3, Bayern AG 7 und 8, Südtirol AG 9). In weiteren Fällen ist der Bezug zur ARGE ALP jedenfalls sehr eng (Euregio Tirol – Südtirol - Trentino AG 4, *Groupement Suisse pour les régions de montagne* AG 5). Anders formuliert: Es besteht kaum eine Action Group, wo der Koordinator nicht in einem engen Bezug zur ARGE ALP steht. In den Expertenbefragungen ist diese starke Vertretung der ARGE ALP-Regionen in den Action Groups auch hervorgehoben worden, gerade von Repräsentanten der zentralstaatlichen Ebene, was darauf hindeutet, dass die Sichtbarkeit der ARGE ALP auch durch Vertretung ihrer Mitglieder in diesen Gruppierungen gesteigert wird.

Zudem ist der Status der ARGE ALP als Beobachter im EUSALP Executive Board angeregt worden, allerdings konnte dies bisher nicht umgesetzt werden.

Zusammenfassend lässt sich also die aktuelle politische Situation als eine ‚beidseitige Orientierungsphase‘ verstehen. Dabei ist die Situation als günstig zu bewerten im Hinblick darauf, dass die Anliegen der ARGE ALP in der Implementierung der EUSALP eingebracht werden. Anders als in der bisherigen regionalen Kooperation spielt im EUSALP-Kontext nun auch die europäische Kommission eine Rolle. Dies geht mit Chancen und Risiken einher, derer sich die politischen Akteure durchaus bewusst sind.

Die Möglichkeiten zu Weichenstellungen in der anstehenden Phase werden weiter unten ausführlicher diskutiert – zunächst lohnt ein Blick auf die aktuelle Situation in der regionalen Entwicklung im sozio-ökonomischen Sinne.

F) Die Perspektive der Regionalentwicklung

Überdurchschnittlich starke Regionen?

Die ArgAlp vereinigt Regionen, die sich im europäischen Vergleich ausnahmslos überdurchschnittlich positiv entwickelt haben, und die zumeist auch im Verhältnis zu ihrem jeweiligen nationalen Hintergrund eine überdurchschnittliche Entwicklung zeigen. Dies illustriert Abb. 2 anhand des Bruttoinlandprodukts (BIP), also des Indikators für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Dies trifft in besonders hohem Maße für Oberbayern, die Lombardei und Südtirol zu, aber auch für die meisten anderen ARGE ALP-Regionen. Ausnahmen sind hier lediglich einige bayerische Teilregionen und Graubünden, die allerdings auch in einem

wirtschaftlich besonders starken nationalen Kontext verortet sind. Dieser Befund lässt sich auch an weiteren Indikatoren festmachen, beispielsweise präsentieren sich auch die Arbeitsmärkte vergleichsweise gut. Ähnliches gilt für die Entwicklung der Beschäftigten und die Dichte an Hochqualifizierten im Bereich Forschung und Technik. Dieser Befund ist insofern bemerkenswert, da sich zum einen hier die Gebirgslage nicht negativ durchprägt – die Vorstellung von peripheren, durch die Morphologie beeinträchtigten Regionen bestätigt sich auf dieser Maßstabsebene nicht. Des Weiteren ist es bemerkenswert, dass der ARGE ALP-Raum als wirtschaftlich relativ stark positioniert ist, obwohl hier keine nationalen Hauptstadt-Regionen enthalten sind, die in aller Regel ökonomisch besonders herausragen.

Der ebenfalls dargestellte EUSALP-Perimeter umfasst ebenfalls Regionen, die im europäischen Vergleich überdurchschnittlich dastehen. Die Positionen im jeweils nationalen Vergleich sind jedoch heterogener ausgeprägt; mit Bern und Ljubljana (sowie mit Einschränkung auch Liechtenstein) sind dort auch nationale Hauptstädte enthalten.

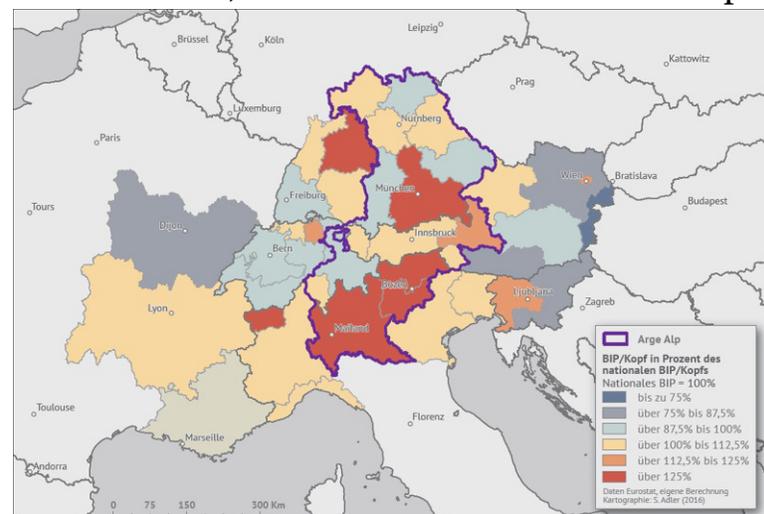


Abb. 2: Die wirtschaftliche Stärke in Prozent des jeweiligen nationalen Bruttoinlandsprodukts für 2013 (Quelle: eigene Darstellung und Berechnung; Daten: Eurostat)

G) Metropolitaner Korridor der Alpen?

Die Regionen innerhalb des ARGE ALP-Perimeters sind durch eine gute großräumige Anbindung in wirtschaftlicher und verkehrlicher Hinsicht ausgezeichnet. Dies zeigt sich in der überragenden Bedeutung des Brenner-Korridors für die ARGE ALP-Regionen und in der Präsenz der vergleichsweise großen Städte, die regionalökonomisch ein Rückgrat bilden (insbes. München, Innsbruck, Bozen, Trient, Mailand).

Der Brenner-Pass ist derzeit der wichtigste überregionale Korridor, insbesondere für die straßengebundene Mobilität (Messerli & Egli 2015). Mit dem aktuellen Bau des Brennerbasis-Tunnels werden die Voraussetzungen für eine weiter steigende Bedeutung im schienengebundenen Verkehr gelegt. Zugleich entstehen aber auch in vielen anderen alpenquerenden Infrastrukturen erhebliche Investitionen. Der Gotthard Basistunnel ist die aktuell am meisten beachtete Maßnahme, darüber hinaus zeigen sich alpenweit erhebliche Anstrengungen.

Es ist offensichtlich, dass der erweiterte Fokus der EUSALP hier die europäische Dimension der

Transportpolitik aufgreifen kann. Aus Sicht der Regionalentwicklung bestehen hierbei vor allem zwei Ziele: Zum einen gilt es, den Transitverkehr möglichst behutsam zu organisieren, so dass die Emissionen die Lebensqualität der Bewohner sowie das touristische Potenzial nicht stärker beeinträchtigen. Zugleich ist es aus ökonomischer Perspektive die Herausforderung, wie die ‚durchquerten‘ Teilregionen von dieser Struktur in ökonomischer und demographischer Hinsicht dauerhaft profitieren können und wie zugleich die innerregionale Erreichbarkeit gesichert werden kann. Dieses sind wichtige Anliegen der ARGE ALP-Regionen, und der Fokus der EUSALP bietet hier einige Potenziale.

H) Räumliche Unterschiede und Disparitäten

Die bisherigen Ausführungen haben aus einer großräumigen, übergeordneten Perspektive heraus argumentiert. Dies darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die angesprochenen Regionen intern sehr stark differenziert sind.

Alpenweit gilt: je kleinräumiger die Betrachtung, desto stärker fallen die Kontraste ins Auge. Je peripherer und höher gelegen ein Ort, desto höher die Wahrscheinlichkeit einer Strukturschwäche und umgekehrt (ausführlich Bätzing 2014: 304 ff., Tappeiner et al. 2008: 106 f.). Im Ausstrahlungsbereich der Metropolen und entlang der großen Täler finden sich beispielsweise deutlich positivere demographische Entwicklungen als in den anderen Räumen – insbesondere in den französischen Westalpen, entlang des Brennerkorridors und an den Nordalpen im oberbayerischen Bereich sind die Werte oft positiv, aber auch innerhalb dieser Regionen liegen häufig wachsende Gemeinden neben solchen mit schrumpfenden Einwohnerzahlen.

Neben dieser kleinräumigen Differenzierung ist auf ein Nord-Süd-Gefälle hinzuweisen, das die ARGE ALP derzeit charakterisiert. Dies illustriert Abb. 3, die die Beschäftigtenentwicklung der letzten Jahre zusammenfasst: Die Entwicklung war in Bayern und Vorarlberg sehr positiv, in den weiteren österreichischen und den Schweizer Regionen positiv sowie auch in den autonomen Provinzen Norditaliens, in den anschließenden Regionen Norditaliens hingegen negativ. Es zeigt sich hier, dass die nördlichen Regionen gestärkt aus der Wirtschaftskrise der Jahre nach 2008 herausgekommen sind, während dies in den südlichen Bereichen nicht in demselben Maße geglückt ist.

Erweitert man den Fokus auf den EUSALP-Perimeter, so nimmt die Diversität der Regionen zu, wie oben bereits angedeutet.

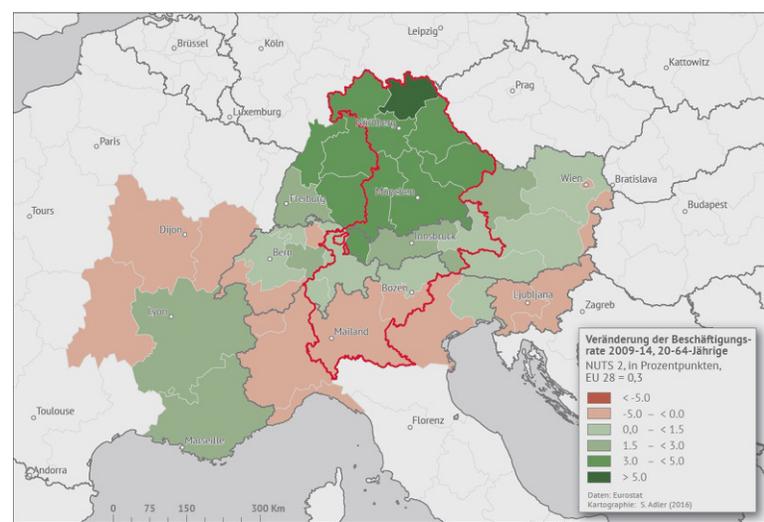


Abb. 3: Veränderung der Beschäftigtenrate zwischen 2009 und 2014 auf NUTS-2-Ebene

I) Zwischenresümee

Die EUSALP ist ein Instrument der europäischen Regionalentwicklung, für dessen Umsetzung die zehn zentral gelegenen ARGE ALP-Regionen von grundsätzlicher Bedeutung sind. Die Ausführungen haben gezeigt, dass der ARGE ALP-Raum etliche Regionen enthält, die sich im alpinen Raum überdurchschnittlich stark entwickelt haben, wobei durchaus eine starke innere Differenzierung herrscht.

Die anstehende Etablierung der EUSALP bedeutet aus ARGE ALP-Sicht eine Vergrößerung des Fokus und damit eine ‚Diversifizierung‘, da die weiter östlich und westlich gelegenen Regionen sich sozio-ökonomisch und politisch durchaus unterscheiden und damit die Bandbreite gewissermaßen größer wird.

L) Ausblick: Synergien und Komplementaritäten zwischen EUSALP und ARGE ALP

Europaweit wird derzeit diskutiert, welche Rolle den Makroregionen zukünftig zukommt und wie in diesem Prozess die Gestaltungsmöglichkeiten auf (inter-) nationaler und (inter-) regionaler Ebene verändert werden (s. Chilla & Sielker 2015, Stead et al. 2016).

Aus den geführten Interviews ergibt sich insgesamt eine recht vorsichtige Einschätzung der Situation. Es werden aus dem Kreis der ARGE ALP-Akteure durchaus auch Risiken sowohl für die EUSALP als auch für die ARGE ALP benannt. Diese werden vor allem in einer möglichen Wirkungslosigkeit gesehen, wenn der politische Wille erlahmen sollte oder wenn es nicht gelingt, ausreichend finanzierte Projekte zur Konkretisierung der Anliegen zu generieren. Es überwiegen aber die Aussagen, die eine Komplementarität der beiden Strukturen erkennen, die an bestimmten Erfolgsfaktoren hängen. Diese Einschätzung teilen auch Personen, die nicht dem Kreis der ARGE ALP-Akteure angehören, sondern in den Stäben der Zentralregierungen arbeiten. Vereinfacht lassen sich diese Einschätzungen in den nachfolgend dargelegten Argumentationssträngen zusammenfassen.

M) Potenziale der ArgeAlpARGE ALP für die EUSALP

Das Potenzial der ARGE ALP für die EUSALP wird von vielen Experten vor allem darin gesehen, dass sie in der anstehenden Phase der Strategie-Implementierung und -Konkretisierung Beiträge leisten kann. Betont wird in diesem Zusammenhang die jahrelange Erfahrung der ArgeAlpARGE ALP in der Umsetzung von Programmen und Strategien. Die ARGE ALP kann daher eine Entwicklungs- und Filterfunktion für Initiativen auf makroregionaler Ebene übernehmen. In der langjährig etablierten Zusammenarbeit können Projekte inhaltlich und organisatorisch vor-abgestimmt werden. Dies umfasst thematische Prioritäten, mögliche Konsortien und auch Fragen der Vorab- und Ko-Finanzierung. Eine auf makroregionaler Ebene gelungene Projektentwicklung ist gerade in der anstehenden Phase der EUSALP-Implementierung als wichtiges Potenzial zu sehen.

Dies erscheint vor allem vor dem Hintergrund als vielversprechend, dass die ARGE ALP auch als funktionaler Raum gesehen werden kann: Verkehrliche Anbindung, historisch-kulturelle Verbindungen und die langfristige gefestigte Zusammenarbeit in der ARGE ALP sind gute Voraussetzungen für eine solche Funktion, von der die EUSALP profitieren würde. In diesem Zusammenhang wird von einzelnen Experten eine Erweiterung der ARGE ALP um einzelne neue Mitglieder explizit nicht ausgeschlossen.

Ein weiteres wichtiges Potenzial wird darin gesehen, dass die ARGE ALP die Einbindung der Regionen im EUSALP-Prozess verstärkt und sichert. In diesem Zusammenhang wurde von einigen der befragten Personen darauf verwiesen, dass die ARGE ALP im Vergleich zu anderen Regionalorganisationen in Mitteleuropa gut etabliert sei und über funktionsfähige Strukturen verfügt, von daher komme der ARGE ALP besondere Bedeutung für die EUSALP zu. Dem schließt sich an, dass die ARGE ALP-Mitgliedsregionen als solche wie dargestellt in den Actiongroups der EUSALP vertreten sind.

Bereits der Initiierungsprozess habe aus Sicht der befragten Experten gezeigt, dass die Rolle der Regionen und der Regionalverbände zentral sei. Davon sei auch im weiteren Verlauf auszugehen: Außenvertretung der EUSALP ‚vor Ort‘ und Akzeptanz sind hierbei wichtige Stichworte.

N) Potenziale der EUSALP für die ARGE ALP

Umgekehrt werden auch deutliche Potenziale der EUSALP für die ARGE ALP gesehen. Dies wird vor allem damit begründet, dass mit der EUSALP nun eine gut sichtbare, europäisch verankerte Plattform zur überregionalen Abstimmung besteht, auf der die Regionen – neben den nationalstaatlichen Vertretern – eine wichtige Rolle spielen. Der bislang erkennbare ‚bottom-up-Ansatz‘ der EUSALP ist auch hier erkennbar und wird als Potenzial gesehen. Dies darf freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass die EUSALP noch nicht wirklich in allen Alpenländern angekommen ist: So gibt es gerade auch aus Staaten, die selbst oder deren Regionen nicht in der ARGE ALP vertreten sind, deutlich erkennbare Zurückhaltung, was die Potenziale der EUSALP überhaupt betrifft.

Die Tatsache, dass in der EUSALP alle ARGE ALP-Akteure und auch viele der einschlägigen

Themen zusammengeführt werden, wird von einigen auch zum Anlass genommen, über die Profilschärfung nachzudenken: Wenn unnötige Redundanzen vermieden werden sollen, so ist eine Konzentration auf die eigenen Stärken wichtig. Neben dem Aufbau einer vertrauensvollen Zusammenarbeit sei eine stärker auf Projektentwicklung und Agenda-Setting ausgerichtete Politik eine mögliche Stoßrichtung.

Im Hinblick auf die thematischen Prioritäten ergibt sich aus den Experteneinschätzungen kein sehr scharfes Bild, aber die folgenden Themenbereiche spielen potenziell doch eine größere Rolle: Der Bereich Transport / Verkehr / Konnektivität, wie er auch im avisierten Strategiepapier der ARGE ALP zum Ausdruck gelangt, wird vielfach angesprochen, wobei die Anbindung an den Brenner-Infrastruktur im Vordergrund steht, aber auch die Themen öffentlicher Verkehr und Breitband zur Sprache kommen. Im Bereich der Wirtschaft wird auf die oben illustrierte Stärke und vor allem auf die große Innovativität abgestellt, wobei die Herausforderungen der Demographie in vielen Teilräumen ein wichtiges Thema sind. Hinzu kommt der touristische Bereich. Wenn die ARGE ALP auf diesen Gebieten Impulse für die EUSALP setzen kann, so erscheint dies als besonders vielversprechend. Umweltbezogene Maßnahmen werden hierbei durchaus mitgedacht (Energieeffizienz, Schutzwaldbe-wirtschaftung usw.).

O) Erfolgsfaktoren

Die Frage, ob die Verzahnung von ARGE ALP und EUSALP gelingt, hängt von vielfältigen Faktoren ab. Die folgenden Punkte werden von den Experten besonders hervorgehoben:

Bereits jetzt ist die personelle Verzahnung der beiden Plattformen eng. Eine auch institutionell enge Verflechtung setzt zunächst voraus, dass die ARGE ALP einen Beobachterstatus in der Generalversammlung und dem Executive Board der EUSALP bekommt. Wichtiger im Hinblick auf eine stärkere Verflechtung erscheint es, dass innerhalb der ARGE ALP eine Abstimmung über mittelfristige Impulse gelingt, die dann systematisch umgesetzt werden. Dabei wird es wichtig sein, Projekte auf die spezifischen Themen der ARGE ALP-Regionen abzustimmen. Zugleich erscheint es sinnvoll, vorhandene Zuständigkeiten im Blick zu haben – die Umweltkompetenz der Alpenkonvention und die Möglichkeiten von grenzspezifischen Projekten im unmittelbaren Grenzraum im INTERREG- und Euregio-Zusammenhang sind dabei nur zwei Beispiele.

Des Weiteren ist die finanzielle Dimension von einiger Bedeutung. Die EUSALP verfügt im Prinzip über keine eigenen Budgets und auch die ARGE ALP sieht ihre Rolle nicht darin, Gelder für regionale Entwicklung zur Verfügung zu stellen. Um langfristig einen spürbaren Einfluss auf regionale Entwicklung auszuüben, wird also die ‚Organisation‘ von Budgets eine wichtige Aufgabe sein – sektorale Gelder, Budgets der europäischen Regionalpolitik, Kofinanzierungen sind dabei wichtige Bestandteile. Es wird also zu sehen sein, inwieweit es ARGE ALP und EUSALP gelingen wird, Finanzierungsfragen frühzeitig einzubeziehen.

Wichtig ist eine thematische Fokussierung der ARGE ALP, um mit klaren Prioritäten den weiteren Prozess effektiv zu beeinflussen.

Das aktuelle Strategiedokument der ARGE ALP (2016) konkretisiert die folgenden Leitthemen:

- > Klimawandel und dessen Auswirkungen auf Wirtschaft, Beschäftigung, Tourismus (kulturelle Identität), Naturschutz, Naturgefahren, Energie etc.
- > Migration / Integration – Erfahrungsaustausch, Abstimmung und Solidarität
- > Mobilität, Konnektivität (öffentlicher Verkehr, Breitband, Digitalisierung)

Die EUSALP erweist sich geradezu prädestiniert, diese Leitthemen umzusetzen. Zugleich fallen einige Punkte in dieser Themenwahl auf. Zunächst ist die Verzahnung der Themen mit den Ausrichtungen der EUSALP Action Groups nicht sehr eng. Hiermit unterstreicht die ARGE ALP ihre Eigenständigkeit und ihren Gestaltungswillen und geht hier einen ambitionierten Weg:

- > Das Thema Migration und Integration spielt in den bisherigen EUSALP-Dokumenten eine allenfalls indirekte Rolle. Angesichts der großen aktuellen Bedeutung des Themas erscheint diese Themenwahl allerdings durchaus richtig. Hier kann die ARGE ALP auch im EUSALP-Prozess unter Beweis stellen, dass sie weiterhin die Rolle eines ‚Agenda-Setters‘ spielen kann. Zugleich ist diese Thematik insofern eine Herausforderung, als die nationalen und europäischen Entscheidungen eine dominierende Rolle spielen und nicht leicht zu beeinflussen sind.
- > Das Thema Klimawandel ist kein explizites Schwerpunkt-Thema der EUSALP, kommt aber an verschiedenen Stellen vor (z.B. AGs 6 und 8 vor allem als Teil der 3. Säule mit dem Fokus Nachhaltigkeit). Hier wird die ARGE ALP unter Beweis stellen können, dass sie in der Lage ist, mit einem Querschnitt-Thema eigene Akzente setzen zu können.
- > Das Thema Mobilität und Konnektivität hingegen ist sehr nah an der EUSALP-Ausrichtung, innerhalb derer dies eine eigene Säule und auch Action Group darstellt.

Des Weiteren fällt auf, dass einige Themen nicht hervorgehoben werden, die sich aus der obigen Analyse anbieten würden. Diese betrifft insbesondere den wirtschaftlichen Bereich mit den damit verbundenen Themen der Bildung und Energie. Dieser Themenbereich bietet sich für die ARGE ALP Regionen nicht nur aufgrund ihrer überdurchschnittlichen Stärke an, sondern auch, weil sie auf diesem Gebiet über erhebliche eigene Kompetenzen verfügen.

Im Hinblick auf die Erfolgsfaktoren spielt schließlich auch die Frage nach politischem *Leadership* eine wichtige Rolle. Es braucht Motoren des Prozesses, die Themen voranbringen. Angesichts der Komplexität des institutionellen Settings und der nur indirekt vorhandenen Ressourcen für die Themen wird es wesentlich darauf ankommen, dass gut vernetzte politische Akteure das Thema in der Öffentlichkeit und im politischen Raum vorantreiben und konkretisieren.

IV. Literatur

Alpenkonvention (2011): Zukunft der Alpenkonvention und Diskussion über eine Europäische Strategie für den Alpenraum. Deklaration der XI. Alpenkonferenz. <http://www.argealp.org/alpenraumstrategie/alpenkonvention/11.-alpenkonferenz-brdo-pri-kranju-9.3.2011>

Alpenkonvention (o.J.): Beitrag der Alpenkonvention zum Prozess für eine makroregionale Strategie für die Alpen. Ein "Input Paper". [http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum u. Region/4.Europ-Raumentwicklung/Makroregionen/EUSALP/2012_AR_Decl_Mittenwald.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/4.Europ-Raumentwicklung/Makroregionen/EUSALP/2012_AR_Decl_Mittenwald.pdf)

ARGE ALP (2010): Ergebnisprotokoll der 41. Konferenz der Regierungschefs der Arbeitsgemeinschaft der Alpenländer, Eppan. <http://www.argealp.org/publikationen/ergebnisprotokolle-regierungschefkonferenzen/41.-konferenz-der-regierungschefs-der-arbeitsgemeinschaft-der-alpenlaender-eppan>

ARGE ALP (2015): Resolution der Regierungschefs an die Europäische Kommission und den Europäischen Rat zur Europäischen Makroregionalen Strategie für den Alpenraum (EUSALP), Lugano, <http://www.argealp.org/content/download/3496/22345/version/5/file/TOP+4+-+Arge+Alp+Resolution.doc>

ARGE ALP (2016): Zukünftige Strategische Ausrichtung der ARGE ALP. Unveröffentlicht.

Balsinger, J. (2016): The European Union Strategy for the Alpine Region. In: Gänzle, S. & K. Kern (Hg.): A 'macro-regional' Europe in the making. Theoretical approaches and empirical evidence. Palgrave Basingstoke, S. 123-145

Bätzing, W. (2014): Die Alpen. Geschichte und Zukunft einer europäischen Kulturlandschaft. Beck.

COM (2015a): Communication from the Commission and the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning a European Union Strategy for the Alpine Region. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/alpine/eusalp_communication_en.pdf

COM (2015b): Action plan concerning the European Union Strategy for the Alpine Region. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/alpine/eusalp_action_plan.pdf

Chilla, T.; F. Sielker (2015): Europeanisation and macro-regional cooperation – Nine points for discussion. In: Sielker, F. & K. Vonhoff (Eds.): Proceedings – Conference on the EU Strategy for the Danube Region: Challenges and Chances 2014 – 2020.

Debarbieux, B., Price, M., J. Balsiger (2015) 'The Institutionalization of Mountain Regions in Europe', *Regional Studies* 49 (7): 1193-1207

Institut für Föderalismus (2013): 37. Bericht über den Föderalismus in Österreich, Innsbruck.

Institut für Föderalismus (2014): 38. Bericht über den Föderalismus in Österreich, Innsbruck.

Institut für Föderalismus (2015): 39. Bericht über den Föderalismus in Österreich, Innsbruck.

Messerli, P. & H. Egli (2015): Alpen und Verkehr. Ein Spannungsfeld zwischen Bedrohung und Überlebensnotwendigkeit. *Geographische Rundschau* 67 (7-8): 50-57

Staudigl, F. (2013): Multi-Level-Governance im Alpenraum. Auf dem Weg zu einer makroregionalen Alpenstrategie, in: Bußjäger, P. & C. Gsodam (Hrsg.): Multi-Level-Governance im Alpenraum. Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem, Schriftenreihe des Institut für Föderalismus (Wien, new academic press), S. 65–90,

Stead, D.; F. Sielker, T. Chilla (2015): Macro-regional Strategies: Agents of Europeanization and Rescaling? In: Gänzle, S.; K. Kern (Eds.): A Macro-regional Europe in the Making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence. Palgrave Macmillan Basingstoke.

StMUV = Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (o.J.): Europäische Alpenstrategie. <https://www.stmuv.bayern.de/ministerium/eu/makroregionale/alpenstrategie.htm>

Tappeiner, U. ; A. Borsdorf; E. Tasser(2008, Hg.): Alpenatlas: Society - Economy – Environment. Spektrum

¹ COM(2015) 366

² SWD(2015) 147 final

³ Ratsprotokoll EUCO 27/16